



**Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune**  
Offentlighet og innsynspraksis

Mars 2020

«Forvaltningsrevisjon av  
offentlighet og innsynspraksis»

Mars 2020

Rapporten er utarbeidet for Bergen  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

# Sammendrag

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av offentlighet og innsynspraksis i kommunen. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om kommunen sine rutiner og praksis for offentlighet og innsyn er i samsvar med krav i lov- og regelverk.

Som datagrunnlag har revisjonen benyttet dokumentanalyse, intervju og stikkprøver. Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført fra april 2019 til mars 2020.

Overordnet er det revisjonen sin vurdering at Bergen kommunen har styrende dokumenter, rutiner, retningslinjer, system og verktøy som er egnet til å bide til offentlighet og innsyn både i den kommunale forvaltningen og kommunens politiske prosesser. Revisjonen avdekker imidlertid flere svakheter ved kommunens praktisering av offentlighet og innsyn, knyttet til mangelfull kompetanse blant saksbehandlere, systemtekniske mangler, samt til manglende formalisering av oppgave- og ansvarsdeling.

## Tilrettelegging for offentlighet i saksdokument

Bergen kommune publiserer offentlig postjournal på Internett, og har skriftlige rutiner for både journalføring av ulike typer dokumenter, og for at postlisten skal publiseres uten ugrunnet opphold. Det har ikke kommet frem opplysninger som gir holdepunkt for å mene at rutinene for journalføring av inn- og utgående korrespondanse ikke er hensiktsmessige. Det varierer imidlertid i hvilken grad rutinene blir fulgt, og det er identifisert flere risikoer for at postlisten ikke er fullstendig, samt for at postlisten ikke alltid publiseres uten ugrunnet opphold.

Den største risikoen for manglende fullstendighet i postlisten er at dokumenter ikke blir registrert riktig av saksbehandler. Dette skyldes ifølge kommunen i hovedsak mangelfull kompetanse blant saksbehandlere. Ansatte i kommunen har tilbud om kurs og opplæring i journalføring og arkivering, men disse er ikke obligatoriske. Også manglende integrasjoner mellom de mange fagsystemene som er i bruk i kommunen og det sentrale sak-/arkivsystemet er en viktig forklaring på manglende fullstendighet i postlisten. Dokumenter opprettet eller mottatt i slike fagsystemer vil ikke automatisk komme på postlisten. Det er pågående integrasjonsprosesser for flere av fagsystemene, men kommunen har ikke fullstendig oversikt over hvilke av fagsystemene som har eller skal få slik integrasjon, og heller ikke oversikt over hvilke fagsystemer som mottar eller oppretter journalpliktige dokumenter.

Stikkprøvegjennomgangen avdekker flere avvik med hensyn til fullstendighet i den primære, offentlige, publiserte postlisten, både når det gjelder utgående, inngående og organintern korrespondanse.

## Offentlighet i politiske møter

Bergen kommune annonserer møter i folkevalgte organ i flere kanaler og på flere plattformer. Det er ikke avdekket indikasjoner på at kommunens praksis knyttet til annonsering av møter i folkevalgte organ bryter med krav i regelverket.

Organiseringen av arbeidet med å annonsere møter i folkevalgte organ vurderes som tydelig og hensiktsmessig av de involverte. Likevel er det etter revisjonen sin vurdering uheldig at oppgaver og ansvarsdeling for dette arbeidet i liten grad er skriftliggjort, da det gir en viss sannsynlighet for at det oppstår misforståelser knyttet til hvem som skal skjytte hvilke oppgaver, noe som i sin tur øker risikoen for at det skjer feil i annonseringen. Denne risikoen vurderes som lav, men kan reduseres gjennom ytterligere skriftliggjøring av oppgave- og ansvarsdeling.

Bergen kommune har som styrende prinsipp at møter i folkevalgte organ skal være åpne. De fleste folkevalgte organ i kommunen har reglement med bestemmelser knyttet til dette, og det foreligger overordnede prosedyrer som omhandler lukking av møter. Imidlertid inneholder verken reglementene eller prosedyrene nærmere retningslinjer for hvilke vurderinger som skal gjøres for å avgjøre om møter i folkevalgte organ skal eller kan lukkes, hvordan lukking av møter i praksis skal gjennomføres, eller at det skal fremgå av protokollen at et møte har vært lukket, inkludert med henvisning til hjemmel for lukking av

møtet. Det ser heller ikke ut som at de folkevalgte i Bergen kommune har mottatt opplæring knyttet til møteoffentlighet for inneværende periode.

Kommunens folkevalgte organ har profesjonelle sekretariattjenester som bistår i den praktiske avviklingen av møtene. Revisjonen vil likevel understreke at det er de folkevalgte organene selv som skal vedta å lukke møter. De folkevalgte må derfor få opplæring knyttet til dette, og det er videre viktig at reglement og/eller prosedyrer for avvikling av møter i folkevalgte organ er tilstrekkelig utfyllende til at de kan treffe informerte vedtak i saker som omhandler lukking av møter.

### **Skjerming av saksdokumenter**

Bergen kommune har overordnede regler og rutiner både for å skjerme journalinformasjon og for å unnta dokumenter fra offentlighet. Kommunen har også system og verktøy som vurderes som egnet til å unnta dokumenter og informasjon fra offentligheten i samsvar med krav i regelverket.

Den formelle oppgave- og ansvarsdelingen for dette arbeidet er ikke tilstrekkelig tydelig; hvem som har hvilket ansvar i forbindelse med skjerming av journalinformasjon og å unnta dokumenter fra offentlighet kommer ikke entydig frem i rutinene. Dette øker sannsynligheten for misforståelser, noe som øker risikoen for at det skjer feil. Videre fremkommer det opplysninger som tyder på at saksbehandlerne ikke har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sitt ansvar knyttet til skjerming av informasjon og å unnta dokumenter fra offentlighet i samsvar med krav i regelverket. Saksbehandlerne har tilbud om kurs og tilgang til opplæringsmateriell som kan bøte på manglende kompetanse knyttet til dette. Disse er ikke obligatoriske.

Funn i stikkprøvene viser at det skjer feil i skjerming av informasjon i postlisten. Revisjonen har merknader til ni av de 40 journalpostene som ble gjennomgått for å undersøke kommunens praksis for skjerming av informasjon i postlisten. Av disse er tittelen i syv journalposter fullstendig skjermet og i to delvis skjermet fra offentlighet, uten at det er grunnlag for det.

Revisjonen har også merknader til 33 av de 52 stikkprøvene som ble gjort for å undersøke kommunens praksis for å forhåndsklassere dokumenter; fire av disse er unntatt med feil hjemmel, ti mangler fullstendig hjemmel, fem er unntatt uten at det er hjemmel for det, selv om det er anledning til å unnta deler av disse fra offentligheten, og 14 er unntatt offentlighet uten at det er hjemmel for det.

### **Innsyn i saksdokumenter**

Bergen kommune har overordnede regler og rutiner for behandling av krav om innsyn i saksdokumenter, der grunnleggende prinsippene om offentlighet og merinnsyn fremgår. Kommunen har også system og verktøy som legger til rette for en hensiktsmessig behandling av innsynsbegjæringer i enkelt dokumenter fra postlisten. For slike innsynsbegjæringer i enkelt dokumenter i kommunens sentrale sak-/arkivsystem er prosessen og oppgave- og ansvarsdelingen formelt sett tydelig og hensiktsmessig organisert.

Imidlertid har det vært og er det fortsatt utfordringer knyttet til saksbehandleres kompetanse til å behandle innsynsbegjæringer. Også på dette området har saksbehandlerne tilbud om kurs og tilgang til opplæringsmateriell, men heller ikke disse kursene er obligatoriske. Det er heller ikke tydelig hvem i organisasjonen som har det formelle veiledningsansvaret knyttet til håndtering av innsynskrav. Manglende kompetanse på området øker risikoen for at det blir gjort feil i behandlingen av innsynsbegjæringer, både knyttet til formalia (som fristoversittelse), og mer alvorlige regelbrudd som at innsynsbegjæringer blir avslått på feil grunnlag eller at de ikke blir vurdert etter reglene knyttet til merinnsyn.

Funn i stikkprøvegjennomgangen tyder på at slik risiko har gjort seg gjeldende. Av de 22 stikkprøvene som ble gjennomført for å undersøke kommunens praksis for behandling av innsynsbegjæringer, har revisjonen merknader til 15, hvorav 13 inneholder én eller flere formalfeil, og to både inneholder formalfeil og er unntatt offentlighet uten at revisjonen mener det er grunnlag for det.

Når det gjelder større og mer kompliserte innsynsbegjæringer, er det etablert praksis at en ansatt i Seksjon informasjon håndterer disse. Dette er ikke formalisert, og vurderes å være en sårbar ordning for kommunen.

Revisjonens tilrådinger er å finne i kapittel 5.

# Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	8
2. Om offentlighet i Bergen kommune	10
3. Tilrettelegging for offentlighet	12
4. Innsyn og merinnsyn	26
5. Konklusjon og anbefalinger	40
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	42
Vedlegg 2 : Kommentar til høringsuttalen	47
Vedlegg 3 : Revisjonskriterier	48
Vedlegg 4 : Sentrale dokumenter og litteratur	51
Vedlegg 5 : Systemoversikt	53

# Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Avgrensninger	8
1.4 Metode	8
1.5 Revisjonskriterier	9
2. Om offentlighet i Bergen kommune	10
2.1 Prinsipp, ansvar og verktøy	10
3. Tilrettelegging for offentlighet	12
3.1 Problemstilling	12
3.2 Revisjonskriterier	12
3.3 Kommunens offentlige postliste	13
3.4 Rutiner og praksis for annonsering av politiske møter	21
3.5 Rutiner og praksis for lukking av møter i folkevalgte organ	23
4. Innsyn og merinnsyn	26
4.1 Problemstilling	26
4.2 Revisjonskriterier	26
4.3 Rutiner og praksis for vurdering før informasjon blir unntatt offentlighet	27
4.4 Rutiner og praksis for behandling av krav om innsyn i saksdokumentet	34
5. Konklusjon og anbefalinger	40
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	42
Vedlegg 2 : Kommentar til høringsuttalen	47
Vedlegg 3 : Revisjonskriterier	48
Vedlegg 4 : Sentrale dokumenter og litteratur	51
Vedlegg 5 : Systemoversikt	53

## **Figurer**

Figur 1: Skjermdump, kommunens postliste .....	13
Figur 2: Skjerming av informasjon i journalpost .....	28
Figur 3: Skjermdump, § UO i BK360 .....	31
Figur 4: Skjermdump, bestille innsyn fra postlisten.....	35

## **Tabeller**

Tabell 1: Reserverte og midlertidig registrerte dokumenter	15
Tabell 2: Registrerte organinterne dokumenter	17
Tabell 3: Dokumenter sent fra Fylkesmannen i Vestland til Bergen kommune	18
Tabell 4: Dokumenter sent til Fylkesmannen i Vestland fra Bergen kommune	19
Tabell 5: Skjerming av informasjon i postlisten	28
Tabell 6: Forhåndsuntatte dokumenter	31
Tabell 7: Stikkprøvegjennomgang av innsynsbegjæringer	38
Tabell 8: Kjent integrasjonsstatus mellom fagsystemer og BK360	53

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget 29. januar 2019 i sak 2/19 gjennomført en forvaltningsrevisjon av offentlighet og innsynspraksis i Bergen kommune.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om Bergen kommune sine rutiner og praksis for offentlighet og innsyn er i samsvar med krav i lov- og regelverk.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger som har blitt undersøkt:<sup>1</sup>

- 1) I hvilken grad har Bergen kommune rutiner og praksis som legger til rette for offentlighet og innsyn i samsvar med krav i lov- og regelverk?
  - a) Følger kommunens offentlige postliste krav i lov- og regelverk?
    - i) Praktiserer kommunen fullstendighet i registreringen av inn- og utgående dokumenter?
    - ii) Praktiserer kommunen fullstendighet i registreringen av organinterne dokumenter?
    - iii) Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at postlisten blir publisert uten ugrunnet opphold?
  - b) Har kommunen rutiner og praksis for annonsering av politiske møter i samsvar med krav i regelverket?
  - c) Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at det blir gjennomført tilstrekkelige vurderinger før lukking av møter i folkevalgte organ?
- 2) I hvilken grad har Bergen kommune rutiner og praksis som sikrer at media og innbyggere får innsyn i samsvar med krav i lov- og regelverk, og i hvilken grad utøver kommunen merinnsyn?
  - a) Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at det blir gjennomført tilstrekkelige vurderinger før informasjon blir unntatt offentlighet?
    - i) Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at skjerming av informasjon i postlisten skjer i samsvar med krav i regelverket?
    - ii) Blir dokument som er unntatt offentlighet på postlisten vurdert etter prinsippet om merinnsyn?
  - b) Har kommunen tilfredsstillende rutiner og praksis for behandling av krav om innsyn i saksdokument?

## 1.3 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen har avgrenset fokus til offentlighet og innsynspraksis. Tilgrensende problemstillinger knyttet til arkiv og arkiveringsplikt vil bare bli undersøkt i den grad det er direkte relevant til problemstillingene knyttet til offentlighet og innsynspraksis. Det vises i den forbindelse til at Arkivverket hadde planlagt tilsyn i Bergen kommune i 2019.<sup>2</sup> Når det gjelder journalføring som del av kommunens tilrettelegging for offentlighet og innsyn, har revisjonen avgrenset sine undersøkelser til det sentrale sak-/arkivsystemet og den sentrale, offentlige journalen. Kommunens andre sak-/arkivsystem og fagsystemer der det skjer journalføring og/eller arkivering, samt andre offentlige journaler, er ikke nærmere undersøkt.

## 1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitets-sikring er underlagt kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2019 til mars 2020.

---

<sup>1</sup> Det har blitt gjort mindre justeringer i problemstillingene for å tydeliggjøre meningsinnholdet.

<sup>2</sup> <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/tilsyn/planlagte-tilsyn>



#### **1.4.1 Dokumentanalyse**

Rettsregler og kommunale vedtak er gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Revisjonen har videre analysert dokumentasjon som omhandler mål, rutiner og praksis knyttet til offentlighet og innsyn i kommunen.

#### **1.4.2 Intervju**

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som har ansvar og oppgaver knyttet til å sikre at kommunen praktiserer offentlighet og innsyn i samsvar med regelverket. Revisjonen har intervjuet ansatte ved seksjonen Digitalisering og innovasjon konsern (SDI), byrådets sekretariat, Seksjon informasjon, Bergen byarkiv og Bystyrets kontor. Revisjonen har gjennomført fire intervjuer med til sammen fem personer.

#### **1.4.3 Stikkprøvegjennomgang**

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll for å vurdere i hvilken grad journalføringen i Bergen kommune er fullstendig, ved å avstemme inn- og utgående dokument til og fra Bergen kommune mot ut- og inngående dokument journalført av et Fylkesmannen i Vestland.

Revisjonen har òg gjennomført stikkprøvekontroll for å vurdere fullstendigheten i registrering av journalpliktige, organinterne dokumenter, ved å avstemme listen over kommunens ufravikelige prosedyrer tilgjengeliggjort på kommunens intranett mot de ufravikelige prosedyrene journalførte i kommunens sak-/arkivsystem.

I tillegg har revisjonen gjort stikkprøver av et utvalg dokumenter der dokumenttittel og offentlig journaltittel er avvikende, og vurdert om skjermingen er gjort i samsvar med regelverket. Revisjonen har òg gjort stikkprøver av et utvalg dokumenter som er påført «unntatt offentlighet» i kommunen sin journal, og vurdert hjemmelsbruk for unntak eller skjerming av journalpostene.

Revisjonen har også sett nærmere på håndteringen av innsynskrav i utvalgte dokumenter, og vurdert kommunen sin praksis – også med hensyn til prinsippene om merinnsyn.

#### **1.4.4 Verifiseringsprosesser**

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og faktafeil er rettet opp i endelig versjon. Høringsutkast av rapporten er sendt til byråden for uttalelse. Byrådens høringsuttalelse er å finne i rapportens vedlegg 1.

### **1.5 Revisjonskriterier**

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra offentlighetsloven, arkivloven med forskrifter, samt kommuneloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 3 til rapporten.

## 2. Om offentlighet i Bergen kommune

### 2.1 Prinsipp, ansvar og verktøy

Bergen kommune har som målsetting å utvikle et lokalt folkestyre preget av åpenhet og god informasjon,<sup>3</sup> ved å legge forholdene best mulig til rette for innsyn i både den kommunale forvaltningen og kommunens politiske prosesser.

Møter i folkevalgte organ i Bergen kommune skal i regelen holdes for åpne dører, med mindre annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller møtet blir vedtatt lukke, jf. bestemmelsene i kommuneloven. Dette gjelder både møter i bystyret og underliggende folkevalgte organ, samt møter i byrådet. Unntaket er klagenemnden, som normalt har lukkede møter fordi nemnden i regelen behandler saker undergitt lovbestemt taushetsplikt.

Også sakskart til og protokoller fra møter i folkevalgte organ skal være offentlige, med mindre sakene er av en slik art at de faller inn under unntaksbestemmelsene. Dette inkluderer byrådets saksliste og protokoller, både når byrådet behandler saker på områder hvor byrådet er gitt delegert beslutningsmyndighet, og når byrådet sluttbehandler innstillinger til bystyret.

Videre er alle kommunens saksdokumenter offentlige, så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Dette gjelder også interne dokumenter som er mottatt fra underordnet organ, særskilt rådgiver eller sakkyndig. Bergen kommune skal også praktisere meroffentlighet. Dette betyr at selv om det i lov eller i medhold av lov er hjemmel for å unnta dokumenter eller opplysninger fra offentligheten, skal det gis innsyn med mindre offentliggjøring vil kunne skade eller være til ulempe for kommunens eller enkeltpersoners interesser.

Det er byrådsleder som i Bergen kommune har myndighet til å gi tolkninger av det relevante lovverket som styrer offentlighet og innsyn i forvaltningen (kommuneloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven). Dette innebærer også at byrådsleder har myndighet til å etterse om oppgaveløsningen i kommunen skjer med forankring i de bestemmelser som er nedfelt i disse lovene med medfølgende forskrifter.<sup>4</sup>

Seksjon informasjon har en sentral rolle i arbeidet med offentlighet i Bergen kommune. Alt av kommunes sentrale kommunikasjonsaktivitet er samlet i seksjonen, som arbeider etter visjonen «Bergenserne skal vite ALT! ... om kommune sin – når de trenger det». Seksjon informasjon har oppgaver knyttet til innsynsforespørsler, og bistår Bystyrets kontor og byrådets sekretariat med omtale av politiske møter og med redaksjonell omtale av utvalgte saker i ulike kanaler. Bystyrets kontor er ansvarlig for den praktiske tilretteleggingen og avviklingen av møter i bystyret og bystyrets underliggende organ, som annonsering av møter, utsending av innkallinger og sakslister, og utarbeiding av møtebok.<sup>5</sup> Byrådets sekretariat er tilsvarende ansvarlig for byrådets møter.

Byarkivet er Bergens kommunes arkivinstusjon og arkivmyndighet. Sentralarkivet sorterer under Byarkivet, og driver blant annet arkivfaglig utviklingsarbeid, samt veiledning i arkivrutiner og systemer. Sentralarkivet er også dokumentsender og arkivtjeneste for de fleste enhetene i kommunen,<sup>6</sup> og har i den forbindelse flere kvalitetssikringsoppgaver knyttet til skjerming av informasjon og dokumentasjon fra offentligheten.

BK360 er Bergen kommunes primære sak-/arkivsystemet,<sup>7</sup> og hovedverktøy for arkivering, journalføring, behandling av innsynskrav og publisering av møtekalender for møter i folkevalgte organ. BK360 er godkjent

---

<sup>3</sup> *Retningslinjer for merinnsyn og åpenhet i Bergen kommune*, vedtatt av bystyret i møte 25. 09.2013, sak 184/13.

<sup>4</sup> Presisering av byrådsleders myndighet vedtatt av byrådet i møte 28. februar 2019, sak 1052/19.

<sup>5</sup> Kontrollutvalget har et eget sekretariat som er ansvarlig for å bistå i avviklingen av møter, protokollering, mm.

<sup>6</sup> Unntakene er Vann- og avløpsetaten, Kemneren, Etat for bygg og eiendom, Etat for utbygging, Etat for boligforvaltning, Kontor for skjenkesaker, Helseverntjenesten og Kommuneadvokaten.

<sup>7</sup> Plan- og bygningssetaten benyttet på revisjonstidspunktet fortsatt det gamle sak-/arkivsystemet, men skal etter planen ta i bruk BK360.

som NOARK-5 løsning av Riksarkivet.<sup>8</sup> BK360 ble innført i Bergen kommune i 2017/2018. Ved årsskiftet 2019 var det registrert om lag 6 000 brukere i BK360. Kommunens forrige sak-/arkivsystem hadde omtrent 3 000 brukere. Økningen i antall brukere er i hovedsak forklart med at BK360 benyttes i en større del av kommunen.

Seksjon digitalisering og innovasjon konsern (SDI) har systemeier- og forvaltningsansvaret for BK360. Dette innebærer blant annet at SDI har ansvar for at BK360 understøtter tekniske prosesser knyttet til saksbehandling og offentlighet, som registrering av korrespondanse fra Outlook og behandling av innsynsforespørsler. SDI og Byarkivet har et strategisk og operativt samarbeid knyttet til BK360. Blant annet samarbeider de om rutiner, opplæring og arkivfunksjonen i BK360.

SDI ivaretar også den tekniske løsningen for kommunens primære, offentlige postliste. SDI har imidlertid ikke noe ansvar knyttet til selve saksbehandlingen eller etterlevelse av offentlighetsloven. Den offentlige postlisten skal gi oversikt over korrespondanse inn til, ut fra og internt i kommunen, journalført i sakarkivet i BK360. Dokumenter journalført i andre dokumentarkiv i BK360, som personalarkivet og elevarkivet, kommer ikke på postlisten etter beslutning fra kommunaldirektørene.

Heller ikke dokumenter registrert i fagsystemer uten integrasjon mot BK360 kommer på postlisten. Det er rundt 400 IKT-løsninger i bruk i Bergen kommune, og i flere av disse produseres, mottas og sendes det sakdokumentasjon.<sup>9</sup> Det foreligger ingen systemoversikt som viser integrasjonene mellom disse systemene og BK360, men kommunen opplyser at om lag 31 av de større fagsystemene har slik integrasjon. Inn- og utgående korrespondanse, samt eventuell intern korrespondanse i disse fagsystemene som registreres i sakarkivet i BK360, skal komme på postlisten.

Fra postlisten kan offentligheten be om innsyn i dokumenter. Det er den ansvarlige saksbehandler som mottar slike innsynsbegjæringer. Innsynsbegjæringer i dokumenter eller saker som ikke er på postlisten kan fremmes skriftlig eller muntlig til kommunen.

---

<sup>8</sup> NOARK er en norsk standard for dokumentasjonsforvaltning. Standarden er utviklet og blir vedlikeholdt av Riksarkivaren. Offentlige virksomheter er pålagt å benytte NOARK – godkjente systemer til journalføring og elektronisk arkivering av saksdokumenter.

<sup>9</sup> For noen fagsystemer er det pågående eller planlagte prosesser med å få på plass integrasjon mot BK360.

## 3. Tilrettelegging for offentlighet

### 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med tilhørende underproblemstillinger:

1. *I hvilken grad har Bergen kommune rutiner og praksis som legger til rette for offentlighet og innsyn i samsvar med krav i lov- og regelverk?*
  - a. *Følger kommunens offentlige postliste krav i lov- og regelverk?*
    - i. *Praktiserer kommunen fullstendighet i registreringen av inn- og utgående dokumenter?*
    - ii. *Praktiserer kommunen fullstendighet i registreringen av organinterne dokumenter?*
    - iii. *Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at postlisten blir publisert uten ugrunnet opphold?*
  - b. *Har kommunen rutiner og praksis for annonsering av politiske møter i samsvar med krav i regelverket?*
  - c. *Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at det blir gjennomført tilstrekkelige vurderinger før lukking av møter i folkevalgte organ?*

### 3.2 Revisjonskriterier

Arkivforskriften § 9 pålegger kommunen å føre en eller flere journaler som gir systematiske opplysninger og registrerer inn- og utgående dokumenter, dersom dokumentet oppfyller følgende kriterier:

- dokumentet blir regnet som saksdokument for kommunen etter offentlighetsloven § 4 (dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet)
- dokumentet er eller blir gjenstand for saksbehandling
- dokumentet har verdi som dokumentasjon

Begrepet *organinterne dokumenter* (offentlighetsloven § 14) omfatter f.eks. interne beskjeder, rapporter, arbeidsnotater, budsjettnotater og dokumenter som blir utvekslet internt i kommunen.<sup>10</sup> I arkivforskriften § 9 går det frem at organinterne dokumenter skal registreres i journalen så langt organet finner det tjenlig. Paragrafen stiller likevel krav om at enkelte typer organinterne dokumenter alltid skal journalføres.

Etter offentlighetsloven § 3 er kommunens journaler åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Begrepet *offentlig journal* viser til en journal som er produsert for offentligheten. Journalen blir vanligvis produsert fra et elektronisk sak-/arkivsystem, og blir lagt fram i papirversjon eller i søkbar versjon på Internett (postliste). I *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning* blir det fastslått at ethvert selvstendig register over saksdokument kan regnes som en journal, uavhengig av om det blir kalt en *journal* eller ikke. Alle slike register er dermed underlagt reglene for journalføring og underlagt innsynsretten etter offl. § 3.

I kommuneloven § 11-5 første ledd, går det fram at enhver har rett til å være tilstede på møter i folkevalgte organ. Paragrafens andre ledd lister opp under hvilke omstendigheter et folkevalgt organ *skal* vedta å lukke møtet, mens paragrafens tredje ledd lister opp når et folkevalgt organ *kan* vedta å lukke møtet. Femte ledd i samme paragraf inneholder noen prosedyreregler knyttet til møteavvikling og -offentlighet. Fjerde ledd i samme paragraf sier at byrådet selv bestemmer om deres møter skal være åpne, med mindre bestemmelsene i andre ledd kommer til anvendelse.

I kommuneloven § 11-3 andre ledd sier at møter i folkevalgte organer skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte. Dette gjelder også møter som det må antas vil bli helt eller delvis lukket etter § 11-5. Samme paragraf tredje ledd sier at sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal det være tilgjengelig for allmenheten.

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

---

<sup>10</sup> Se Fonnes (2010), s. 159.

### 3.3 Kommunens offentlige postliste

#### 3.3.1 Datagrunnlag

##### Postlisten

Bergen kommune har en offentlig, elektronisk journal (postliste/postjournal) tilgjengelig for allmennheten på sine nettsider.<sup>11</sup> Postlisten er organisert som en kronologisk oversikt over inn- og utgående dokumenter til og fra Bergen kommune. Den inneholder også oversikt over intern korrespondanse i kommunen. Figur 1 er en skjermdump som viser fremsiden til Bergen kommune sin offentlige, publiserte journal. Foruten dokumenttittelen, fremgår det som vist i figuren også dokumentnummer, journaldato, avdeling, eventuelt avsender/mottaker, og hjemmel for å unnta dokumentet offentlighet der det er aktuelt.

Figur 1: Skjermdump, kommunens postliste

Dokumenttittel	Dokumentnr	Journal-dato	Avdeling	Fra/Til	Unntaksgrunnlag
<a href="#">Søknad om kommunal bostette</a>	2019/102392-1	30.11.2019	Boligetaten		Offl §13, Fvl § 13.1
<a href="#">Søknad om kommunal bostette</a>	2019/102393-1	30.11.2019	Boligetaten		Offl §13, Fvl § 13.1
<a href="#">Søknad om kommunal bostette</a>	2019/102394-1	30.11.2019	Boligetaten		Offl §13, Fvl § 13.1
<a href="#">Svarbrev, søknad mottatt - Vernepleier/miljøterapeut Svaneviksveien bofellesskap, Bergen kommune - st. ref. 4164020958</a>	2019/102170-2	30.11.2019	Administrasjon botjenester i Bergenhus og Årstad (Arbeidssted)		Offl § 25
<a href="#">Svarbrev, søknad mottatt - Helsefagarbeider 50 % stilling ledig på natt ved Korttidssykehjemmet Fyllingsdalen sykehjem, Bergen kommune - st. ref. 4164974789</a>	2019/102230-3	30.11.2019	Fyllingsdalen sykehjem - Administrasjon (Arbeidssted)		Offl § 25
<a href="#">Svarbrev, søknad mottatt - Ledig to vikariat som digital veileder Bergen Offentlige Bibliotek, Bergen kommune - st. ref. 4161860620</a>	2019/101798-8	30.11.2019	Bergen Offentlige Bibliotek		Offl § 25
<a href="#">Svarbrev, søknad mottatt - Ledig to vikariat som digital veileder Bergen Offentlige Bibliotek, Bergen kommune - st. ref. 4161860620</a>	2019/101798-9	30.11.2019	Bergen Offentlige Bibliotek		Offl § 25
<a href="#">Søknad om kommunal bostette</a>	2019/102388-1	30.11.2019	Boligetaten		Offl §13, Fvl § 13.1

I postlisten kan man søke i et åpent tekstfelt. Søkefunksjonen gir blant annet treff på ord i titler, mottaker/avsender, saks- og dokumentnummer, avdeling og dato. Søket kan avgrenses til organisatorisk enhet i kommunen (som avdeling, etat, seksjon, skole, osv.). Søket kan òg avgrenses i tid (siste uke eller per måned siste år). Postlisten gir resultater ett år tilbake i tid; eldre journalposter er ikke tilgjengelig i den offentlige, elektroniske postlisten.

I tillegg til det som fremgår på forsiden i postlisten, kan man ved å klikke seg inn på den enkelte journalpost få ytterligere metadata om journalførte inn- og utgående dokumenter, samt intern korrespondanse, inkludert dokumenttittel, dokumentnummer, tilhørende saksnummer og -tittel, dokument-, journal- og publiseringsdato, avdeling, avsender/mottaker, og eventuell hjemmel for å unnta dokumentet fra offentligheten.

Selve dokumentene er ikke tilgjengelig i postlisten; disse må man be om å innsyn for å se (se kapittel 4).

<sup>11</sup> <https://www.bergen.kommune.no/offentlig-journal#/>

Postlisten blir produsert på grunnlag av inn- og utgående dokumenter (dokumenttype «I» og «U») samt intern korrespondanse (dokumenttype «N») som er endelig journalført (journalstatus «J») i dokumentarkivet *Saksdokument* i BK360.

Dokumenter journalført i andre dokumentarkiv enn *Saksdokument* i BK360, som *Personaldokument*, *Advokatdokument*, *Elevdokument* og *Barnehagedokument*, blir ikke publisert på postlisten. Heller ikke dokumenter registrert i fagsystemer uten integrasjon til BK360, eller journalført i andre sak-/arkivsystem enn BK360, kommer på postlisten. Noen enheter har egen postliste. Dette inkluderer Plan- og bygningsetaten, som har en egen postliste basert på det tidligere sak-/arkivsystemet (BKSak).<sup>12</sup>

### Journalføring av dokumenter

Bergen kommune har skriftlige regler og rutiner for journalføring. I kommunes reglement *Retningslinjer for merinnsyn og åpenhet i Bergen kommune* går det i punkt 4.1 frem at:

Alle dokumenter skal journalføres etter bestemmelsene i Arkivloven med forskrifter. Dette gjelder også saksrelatert e-post eller innhenting/utveksling av saksrelatert informasjon på annet format som inngår i utvikling av et beslutningsgrunnlag.

Blant rutinene for journalføring i BK360 av både inn- og utgående dokumenter og organinterne dokumenter er særlig *Rutiner for journalføring og daglig kontroll av journal og arkiv* sentral. Innledningsvis i rutinen blir det slått fast at:

dokumenter som er kommet inn eller sendt ut fra Bergen kommune, og som fører til saksbehandling og har verdi som dokumentasjon, er journalpliktige. Dette gjelder også for viss typer organinterne dokumenter (jf. Offentleglova § 16).

I den samme rutinen står det at:

den enkelte journalførende enhet har ansvar for daglig publisering av Offentlig journal for de enhetene de har ansvar for. Denne skal publiseres med en forsinkelse på tre virkedager etter journalføringsdato. Dette for å kunne fange opp og rette eventuelle feil/mangler i journalen før publisering.

Videre går det frem hvem som har hvilket ansvar knyttet til journalføring og arkivering av inn- og utgående korrespondanse samt ulike typer organinterne dokumenter. Ansvaret er fordelt mellom saksbehandler/leder og arkivtjenesten.

I utgangspunktet er Sentralarkivet arkivtjeneste i BK360 for hele kommunen. En del enheter har imidlertid egne arkivtjenester i BK360. Dette inkluderer Vann- og avløpsetaten, Kemneren, Etat for bygg og eiendom, Etat for utbygging, Etat for boligforvaltning, Kontor for skjenkesaker, Helseverntjenesten og Kommuneadvokaten. Der rutinen pålegger arkivtjenesten ansvar, er det da enten Sentralarkivet eller den aktuelle arkivtjenesten ved disse enhetene som har ansvaret.

I *Rutiner for journalføring og daglig kontroll av journal og arkiv* slås det videre fast at det er arkivtjenesten som er ansvarlig for publisering av postlisten. I rutinen går det fram at arkivtjenesten daglig skal hente fram alle saksdokumenter og mappedokumenter som er ferdigstilt av saksbehandler eller leder, for endelig journalføring. Rutinen inneholder en liste kontrollpunkt som skal gjennomgås av arkivtjenesten før dokumentet er klart for endelig journalføring og publisering på offentlig journal. Det skal blant annet kontrolleres at dokumentet er arkivert i korrekt sak, og at forhåndsklasseringen er utført med riktig tilgangskode og riktig hjemmel (se seksjon 4.3). Som nevnt er det lagt inn en forsinkelse på tre dager fra journalføring er gjort i BK360 til journalposten blir publisert på offentlig journal. Dette er en teknisk foranstaltning for å sikre at utgående dokumentet er mottatt av adressaten før journalposten kommer på postlisten og publikum kan be om innsyn i dokumentet.

---

<sup>12</sup> Plan- og bygningsetaten skal etter planen ta i bruk BK360, og da også koples på den generelle postlisten. Videre går søknader om kommunale tilskudd via en egen nettportal som ikke er integrert mot BK360. Også disse journalføringene er å finne i en egen postliste. Revisjonen har ikke gjort undersøkelser knyttet til denne postlisten, jf. avsnitt 1.3.

Proessen og ansvarsdelingen for journalføring er noe ulik for inn- og utgående dokument, samt for inngående dokument beroende på hvem som er mottaker.

Når det gjelder journal- eller arkivpliktige dokumenter mottatt av arkivtjenesten, skal disse kvalitetssikres og fordeles til saksbehandler/leder «uten unødig opphold og senest to dager etter mottak registreres og evt. journalføres». <sup>13</sup> Dokumenter som registreres av arkivtjenesten journalføres (status «J»), og vil komme på offentlig journal etter tre arbeidsdager, selv om de ikke er fordelt/kontrollert av avdelingen. Vedkommende saksbehandler/leder har et eget ansvar for å kvalitetssikre arkivtjenestens registrering av dokumenter i BK360.

Inngående korrespondanse mottatt direkte av saksbehandler/leder, skal av vedkommende også «uten unødig opphold og senest to dager etter mottak, registreres.» Dette gjelder uavhengig av om det er en e-post eller korrespondansen kommer fra andre løsninger for publikumshenvendelser. Vedkommende har også ansvar for innledende kvalitetssikring. Det aktuelle dokumentet får ved registrering av saksbehandler/leder journalstatus «S» (registrert mottatt) i BK360. Aktuell arkivtjeneste har så ansvar for å daglig kvalitetssikre alle inngående dokumenter registrerte av saksbehandler/leder, før det endelig journalføres (journalstatus «J») og journalposten skal komme på postlisten med tre dagers forsinkelse.

Ansvar for registrering av utgående korrespondanse og organinterne dokumenter påhviler den enkelte saksbehandler eller leder. Ved og under utarbeidelse har disse dokumentene journalstatus «R» (reservert). Ved ekspedering av utgående og organintern korrespondanse får dokumentene journalstatus «E» (ekspedert). Slike dokumenter skal kvalitetssikres av den enkelte saksbehandler/leder. Arkivtjenesten skal så kvalitetssikre registreringen i BK360, før endelig journalføring finner sted (journalstatus «J»), og journalposten skal komme på postlisten med tre dagers forsinkelse.

Journalstatus «M» (midlertidig journalført) brukes i Bergen kommune i hovedsak i forbindelse med systemintegrasjon fra kommunens konkurransegjennomføringsverktøy (Mercell). <sup>14</sup> Kommunen opplyser at en rekke av dokumentene med status «M» i BK360 kommer fra denne løsningen, og at mange av disse dokumentene blir liggende i BK360 med midlertidig status frem til et visst punkt i konkurranseprosessen, før de blir journalført automatisk.

Dokumenter som har journalstatus «M» og «S» kommer ikke på postlisten.

I intervju kommer det frem at en risiko i prosessen med kvalitetssikring og endelig journalføring av korrespondanse er tidvise kapasitetsutfordringer på Sentralarkivet; dette kan føre til et visst etterslep på og publiseringen av journalposter på den offentlige, elektroniske postjournalen.

Revisjonen har fått tilsendt oversikt over antallet reserverte og midlertidig registrerte dokumenter i Bergen kommune sine sentrale sak-/arkivsystemer (se tabell 1).

Tabell 1: Reserverte og midlertidig registrerte dokumenter

Journalstatus	2016	2017	2018	2019	Totalt
R (reservert)	1 167	2 347	4 279	12 337	<b>20 130</b>
S (registrert mottatt)	40	83	59	1 275	<b>1 457</b>
M (midlertidig journalført)	1 235	2 653	2 892	3 300	<b>10 080</b>
<b>Totalt</b>	<b>2 442</b>	<b>5 083</b>	<b>7 230</b>	<b>16 912</b>	<b>31 667</b>

Som det går frem i tabellen, var det per desember 2019 over 30 000 registrerte dokumenter i Bergen kommune som enten var registrert mottatt, men ikke endelig journalført, eller under utarbeidelse, men

<sup>13</sup> Kommunen har en egen rutine for dokumenter mottatt på papir (*Rutiner for digitalisering av dokumenter og filbehandling*). Rutinen skal sikre at alle inngående dokumenter mottas i papirformat skal digitaliseres umiddelbart etter mottak. Ansvar for dette er lagt til arkivtjenesten.

<sup>14</sup> Kommunen opplyser at også mange dokumenter med journalstatus «F» (ferdig) kommer fra Mercell.

ikke ferdigstilt, ekspedert og journalført. Ingen av disse dokumentene vil ikke være å finne i kommunens postliste.

Selv om rutinene til Bergen kommune slår fast at inn- og utgående dokumenter samt visse organinterne dokumenter skal registreres i BK360, får revisjonen opplyst at det varierer i hvilken grad dette faktisk skjer. Det at et dokument ikke blir registrert av saksbehandler blir av flere omtalt som den største risikoen for manglende fullstendighet i journalføring og arkivering i Bergen kommune. En undersøkelse gjort av Byarkivet i 2013 viste at i underkant av 10 % av alle arkivverdige e-poster blir arkivert.<sup>15</sup> Dokumenter som ikke registreres i BK360 vil ikke komme på postlisten.

Manglende kompetanse om arkivering og journalføring, samt usikkerhet og frykt for å gjøre feil blir pekt på av flere som mulige forklaringer på manglende arkivering. Videre fremholdes det i intervju at det trolig er ansatte i kommunen som avstår fra å registrere dokumenter i BK360 for å unngå at dokumentene havner på den offentlige postlisten. I intervju uttrykkes det at dette også skjer med dokumenter det kan være hjemmel for å unnta fra offentligheten.

For å øke bevisstheten rundt arkivering har det blitt gjennomført kampanjer om arkivering og journalføring i Bergen kommune. Det blir i intervju også pekt på at kommunen har utarbeidet nettkurs for journalføring og arkivering i BK360, at BK360 har integrert opplæringsmateriell knyttet til dette, samt at kommunens ansatte har tilgang til et nettkurs i offentlighetsloven hos DIFI som omhandler tilstøtende temaer. Mer generelt får revisjonen opplyst at det i liten grad er lagt opp til opplæring i offentlighetsloven for de ansatte Bergen kommune. Det blir etter det revisjonen får opplyst sporadisk arrangert klasseromskurs i offentlighetsloven, holdt av en jurist på byrådsavdelingen for finans, innovasjon og eiendom. Dette har blitt arrangert om lag én gang i året de siste årene. I tillegg arrangeres det kurs for nye saksutredere,<sup>16</sup> holdt av leder for byråds sekretariat og andre interne krefter, herunder Kommuneadvokaten, der temaer knyttet til offentlighet, innsyn og betydningen av journalføring også blir berørt. Ingen av kursene er obligatorisk.

Revisjonen får videre opplyst at verktøyene for å journalføre og arkivere har blitt bedre ved innføringen av BK360. Blant annet er integrasjonen mellom BK360 og de kommunalt ansattes e-postklienter (Outlook) bedre og mer brukervennlig enn det som var tilfelle i det forrige sak-/arkivsystemet. Både kampanjene, tilbudt opplæring og den bedre integrasjonen mellom BK360 og Outlook antas i intervju å ha hatt en svak positiv effekt i form av økt arkivfangst i kommunen.

I intervju blir det òg pekt på at flere av kommunens enheter er knyttet til BK360 enn det som var tilfelle i det foregående sak-/arkivsystemet. Blant annet er nå flere enheter og tjenesteområder som før hadde papirbaserte arkiv knyttet til BK360 (for eksempel skoler og barnehager). Også dette kan ha en viss positiv effekt i form av økt arkivfangst i kommunen.

### **Organinterne dokumenter**

Når det gjelder organinterne dokumenter, går det frem i *Rutiner for journalføring og daglig kontroll av journal og arkiv* at noen av disse (intern korrespondanse eller internt notat med oppfølging, såkalte N-dokumenter) skal journalføres og publiseres på postlisten. Interne dokumenter uten oppfølging (såkalt X-dokumenter) skal etter kommunens regler *ikke* publiseres på postlisten, uavhengig av om de journalføres eller bare arkiveres.

Samtidig går det i reglementet *Retningslinjer for merinnsyn og åpenhet i Bergen kommune* fram i punkt 1.4 at «Organinterne dokumenter etter lovens § 14 er i sin karakter interne og vil ikke bli lagt ut på offentlig journal». Dette reglementet er fra 2013, mens rutinene nevnt over er av nyere dato.

I intervju blir det gitt uttrykk for at det i relativt stort omfang sendes e-post internt i kommunen. Mye av denne korrespondansen kvalifiserer som saksbehandling eller er av andre grunner journalpliktig eller arkivverdig, men blir ikke registrert i BK360 av saksbehandlerne. Det blir i den forbindelse blant annet pekt

---

<sup>15</sup> Bergen byarkiv 2013. *Prosjektrapport-kartlegging og sikring av dokumenter på e-post, sosiale medier og mobile enheter*. Tilgjengelig fra: [https://www3.bergen.kommune.no/BKSAK\\_filer/bksak/0/VEDLEGG/2015293985-5285977.pdf](https://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/0/VEDLEGG/2015293985-5285977.pdf)

<sup>16</sup> Saksutredere på nivå 1 i organisasjonen er de som utreder saker på vegne av byrådet, som skal til politisk behandling.



på at mye slik organintern dokumentasjon produseres andre steder enn i BK360, som for eksempel i ulike nettbaserte prosjekthotell.

Antall registrerte organinterne dokumenter i Bergen kommune fra 2016 til desember 2019 er presentert i tabell 2:<sup>17</sup>

Tabell 2: Registrerte organinterne dokumenter

Dokumenttype	2016	2017	2018	2019	Totalt
N-dokument	13 522	15 759	28 255	32 720	<b>90 256</b>
X-dokument	55 774	70 140	107 097	110 717	<b>343 728</b>

Revisjonen har undersøkt om journalpliktige, organinterne dokumenter registreres i BK360. Undersøkelsen fokuserte på dokumenter som kvalifiserer som organinterne etter offl. § 14 andre ledd bokstav b), «generelle retningslinjer for saksbehandlingen til organet». Stikkprøvegjennomgangen ble gjort ved å hente ut listen over alle styrende dokumenter i kategorien «Ufravikelige prosedyrer» fra oversikten over styringsdokumenter på kommunens intranett, og undersøke om disse er journalført i BK360. Av de 183 dokumentene i kategorien «Ufravikelige prosedyrer» fant revisjonen 175; syv av de resterende åtte var ikke å finne i BK360, verken på dokumentnummer eller dokumenttittel.<sup>18</sup> Det siste dokumentet var registrert som «Retningslinje» og ikke «Ufravikelig prosedyre» i BK360.<sup>19</sup>

### Fullstendighet

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av Bergen kommune sin publiserte, offentlige postliste for å undersøke om denne er fullstendig. Dette ble gjort ved å søke opp alle dokument som er registrert utgående hos Fylkesmannen i Vestland med Bergen kommune som mottaker og inngående hos Fylkesmannen i Vestland med Bergen kommune som avsender, og avstemte disse journalpostene mot Bergen kommune sin publiserte postliste. Søket var avgrenset til journalføringer i august 2019.

Som nevnt over omfatter ikke postlisten i Bergen kommune alle inn- og utgående dokumenter til og fra kommunen. Plan- og bygningsetaten har en egen postliste basert på det tidligere sak-/arkivsystemet.<sup>20</sup> I tillegg er flere av dokumentarkivene i BK360 ikke knyttet til postlisten. Dette gjelder blant annet dokumentarkivene *Personaldokument*, *Advokatdokument*, *Barnehagedokument* og *Elevdokument*. Dokumenter fra disse dokumentarkivene eller delene av kommunen som ikke benytter BK360, er ikke å finne på kommunens postliste.

Revisjonen inkluderte i første omgang alle journalførte dokumenter mellom Fylkesmannen i Vestland og Bergen kommune i uttrekket for analyse. Etter en innledende analyse, bistod Sentralarkivet i Bergen Byarkiv med å undersøke nærmere manglende journalføringer. I tabell 3 og tabell 4 nedenfor er dokumenter som sendt til eller mottatt fra enheter i Bergen kommune som ikke er knyttet til den offentlige postlisten, tatt ut. Også dokumenter registrert i dokumentarkiv i BK360 som ikke skal på postlisten, er tatt ut.

Tabell 3 viser de 25 kontrollerte dokumentene registrert som sendt fra Fylkesmannen i Vestland med Bergen kommune som mottaker. Stikkprøvene er nummerert, og for hver stikkprøve fremgår saksnummer og journaldato for dokumentet hos Fylkesmannen, og eventuelt saks- og dokumentnummer samt journaldato hos Bergen kommune. For dokumenter som ikke er funnet, er dette markert i tabellen.

<sup>17</sup> Tallene inkluderer organinterne dokumenter registrert i både det gamle (BKSak) og nye (BK360) sak-/arkivsystemet til Bergen kommune.

<sup>18</sup> Dokumentnummeret på de åtte ufravikelige prosedyrene som ikke var å finne er: SD-19-245, SD-19-264, SD-19-100, SD-19-244, SD-19-226, SD-19-93 og SD-18-2147.

<sup>19</sup> Dette dokumentet har nummer SD-18-661.

<sup>20</sup> Plan- og bygningsetaten skal etter planen ta i bruk BK360 snarlig, og da også koples på den generelle postlisten. Videre går søknader om kommunale tilskudd via en egen nettportal som ikke er integrert mot BK360. Også disse journalføringene er å finne i en egen postliste.

Tabell 3: Dokumenter sent fra Fylkesmannen i Vestland til Bergen kommune

Fra Fylkesmannen i Vestland			Til Bergen kommune		
Nr.	Saksnummer:	Journaldato:	Saksnummer:	Dokumentnummer:	Journaldato:
1	2019/10287	01.08.2019	2018/48647	2018/48647-13	02.08.2019
2	2019/2678	01.08.2019	<i>Mangler</i>		
3	2019/10287	01.08.2019	2018/48647	2018/48647-13	02.08.2019
4	2019/3766	05.08.2019	2018/63868	2018/63868-3	05.08.2019
5	2019/15752	08.08.2019	2019/62706	2019/62706-1	08.08.2019
6	2019/7696	08.08.2019	2019/38267	2019/38267-2	08.08.2019
7	2019/15624	13.08.2019	2019/64144	2019/64144-1	14.08.2019
8	2019/16034	14.08.2019	<i>Mangler</i>		
9	2019/15277	14.08.2019	2019/64213	2019/64213-1	14.08.2019
10	2019/16034	15.08.2019	<i>Mangler</i>		
11	2019/1630	16.08.2019	<i>Sak funnet, dokument mangler</i>		
12	2019/12290	19.08.2019	2019/65767	2019/65767-7	30.08.2019
13	2019/1092	20.08.2019	<i>Mangler</i>		
14	2019/14401	20.08.2019	<i>Mangler</i>		
15	2019/13477	21.08.2019	<i>Mangler</i>		
16	2019/15646	21.08.2019	<i>Mangler</i>		
17	2019/16369	21.08.2019	2019/66490	2019/66490-1	21.08.2019
18	2019/12290	22.08.2019	2019/65767	2019/65767-1	20.08.2019
19	2019/14535	23.08.2019	<i>Mangler</i>		
20	2019/14206	23.08.2019	2018/30207	2018/30207-11	02.09.2019
21	2019/7824	28.08.2019	2019/22486	2019/22486-3	30.08.2019
22	2019/3189	29.08.2019	<i>Alt skjermet</i>		
23	2019/4065	29.08.2019	2019/71026	2019/71026-10	30.08.2019
24	2019/5126	29.08.2019	2019/02483	2019/02483-87	28.08.2019
25	2019/5844	29.08.2019	2019/18764	2019/18764-2	27.08.2019

For stikkprøvene 2, 8, 10, 13, 14, 15, 16 og 19 er dokumentene sendt fra Fylkesmannen i Vestland til Bergen kommune verken å finne i BK360 eller i den offentlige, publiserte journalen. For stikkprøve 11 er saken dokumentet hører til identifisert i BK360, men dokumentet er ikke å finne, og derfor heller ikke på den offentlige, publiserte journalen. For stikkprøve 22, er hele journalposten skjermet i BK360, og den figurerer derfor ikke på den offentlige, publiserte journalen.

Tabell 4 viser de 34 kontrollerte dokumentene registrert som mottatt av Fylkesmannen i Vestland med Bergen kommune som avsender. Stikkprøvene er nummerert, og for hver stikkprøve fremgår saksnummer og journaldato for dokumentet hos Fylkesmannen, og eventuelt saks- og dokumentnummer samt journaldato hos Bergen kommune. For dokumenter som ikke er funnet, er dette markert i tabellen.

Tabell 4: Dokumenter sent til Fylkesmannen i Vestland fra Bergen kommune

Til Fylkesmannen i Vestland			Fra Bergen kommune		
Nr.	Saksnummer:	Journaldato:	Saksnummer:	Dokumentnummer:	Journaldato:
1	2019/3766	01.08.2019	<i>Sak funnet, dokument mangler</i>		
2	2019/10287	01.08.2019	<i>Sak funnet, dokument mangler</i>		
3	2019/15527	01.08.2019	<i>Alt skjermet</i>		
4	2019/2971	06.08.2019	2018/65044	2018/65044-70	06.08.2019
5	2019/13357	06.08.2019	2019/00099	2019/00099-218	06.08.2019
6	2019/2347	06.08.2019	<i>Mangler</i>		
7	2019/3766	07.08.2019	<i>Sak funnet, dokument mangler</i>		
8	2019/5568	08.08.2019	2019/11473	2019/11473-4	09.08.2019
9	2019/12821	09.08.2019	<i>Mangler</i>		
10	2019/15975	13.08.2019	<i>Mangler</i>		
11	2019/1092	14.08.2019	2017/03912	2017/03912-73	14.08.2019
12	2019/14421	14.08.2019	<i>Mangler</i>		
13	2019/3766	16.08.2019	<i>Mangler</i>		
14	2019/5225	16.08.2019	<i>Mangler</i>		
15	2019/13240	19.08.2019	2018/65063	2018/65063-9	20.08.2019
16	2019/3766	19.08.2019	2018/63868	2018/63868-5	19.08.2019
17	2019/3766	19.08.2019	2018/64151	2018/64151-6	19.08.2019
18	2019/6989	19.08.2019	2017/03879	2017/03879-93	19.08.2019
19	2019/13344	19.08.2019	<i>Mangler</i>		
20	2019/14533	20.08.2019	2018/13317	2018/13317-331	20.08.2019
21	2019/13545	21.08.2019	2019/64144	2019/64144-2	21.08.2019
22	2019/7488	21.08.2019	2018/26177	2018/26177-9	09.09.2019
23	2019/16461	21.08.2019	<i>Mangler</i>		
24	2019/13545	23.08.2019	2019/64144	2019/64144-2	21.08.2019
25	2019/3601	23.08.2019	2018/65044	2018/65044-71	23.08.2019
26	2019/16561	23.08.2019	2018/39555	2018/39555-18	20.08.2019
27	2019/13292	27.08.2019	2019/56388	2019/56388-2	27.08.2019
28	2019/15113	27.08.2019	<i>Mangler</i>		
29	2019/13890	27.08.2019	<i>Mangler</i>		
30	2019/16821	28.08.2019	<i>Mangler</i>		
31	2019/17003	29.08.2019	2018/30549	2018/30549-15	30.09.2019
32	2019/13495	29.08.2019	<i>Mangler</i>		
33	2019/12290	30.08.2019	2019/65767	2019/65767-7	30.08.2019
34	2019/3766	30.08.2019	<i>Mangler</i>		

For stikkprøvene 6, 9, 10, 12, 13, 14, 19, 23, 28, 29, 30, 32 og 34 er dokumentet registrert mottatt av Fylkesmannen i Vestland, men verken å finne i BK360 eller på postlisten. For stikkprøvene 1, 2 og 7 er den aktuelle saken identifisert i BK360, men det faktiske dokumentet er ikke registrert, og derfor heller ikke å

finne på postlisten. For stikkprøve 3, er hele journalposten skjermet i BK360, og den figurerer derfor ikke på den offentlige, publiserte journalen.

### 3.3.2 Vurdering

Undersøkelsene viser at Bergen kommune har skriftlige rutiner for journalføring av ulike typer dokumenter, samt for at postlisten skal publiseres uten ugrunnet opphold. Revisjonen har ikke holdepunkt for å mene at rutinene for journalføring av inn- og utgående korrespondanse ikke er hensiktsmessige, men vi registrerer at det varierer i hvilken grad rutinene blir fulgt. Undersøkelsen avdekker flere risikoer for at postlisten ikke er fullstendig, og revisjonen finner videre at slike risikoer har gjort seg gjeldende. Det kommer òg frem opplysninger som tyder på at postlisten ikke alltid publiseres uten ugrunnet opphold.

I intervju fremholdes den største risikoen for manglende fullstendighet i postlisten at dokumenter ikke blir registrert riktig av saksbehandler, noe som i intervju i hovedsak forklares med manglende kompetanse blant saksbehandlere. Revisjonen merker seg i den forbindelse at ansatte i kommunen har tilbud om kurs og opplæring i journalføring og arkivering, men at disse ikke er obligatoriske.

En annen risiko for manglende fullstendighet er at en rekke fagsystemer i Bergen kommune ikke er integrert mot det sentrale sak-/arkivsystemet. Dokumenter opprettet eller mottatt i disse fagsystemene vil ikke automatisk komme på postlisten. Revisjonen er oppmerksom på at det er pågående integrasjonsprosesser for flere av fagsystemene, men vi merker oss samtidig at det ikke foreligger noen felles systemoversikt som viser hvilke av fagsystemene som har eller skal få slik integrasjon, og heller ikke noen oversikt over hvilke fagsystemer som mottar eller oppretter journalpliktige dokumenter. Dette medfører at det både opprettes og mottas journalpliktige dokumenter i Bergen kommune som ikke vil være å finne på postlisten.

Videre kommer det frem i undersøkelsen at det er en viss risiko for at journalføringer ikke alltid blir publisert på postlisten uten ugrunnet opphold. Dette knytter seg i hovedsak til kapasitetsutfordringer på Sentralarkivet.

Funn i de ulike stikkprøvegjennomgangene tyder på at kommunen ikke praktiserer fullstendighet i den offentlige, publiserte postlisten.

Gjennomgangen av reserverte og midlertidig journalførte dokumenter i kommunens sentrale sak-/arkivsystem viser at et relativt høyt antall journalposter fra 2016, 2017 og 2018 fortsatt har journalstatus «R», «S» og «M». Disse journalpostene vil ikke fremkomme på postlisten før de er ferdigstilte, selv om alderen på journalpostene tyder på at de enten er eller burde være ferdigstilte.

Også fullstendighetsanalysen av postlisten viser at kommunen ikke praktiserer fullstendighet i registreringen av inn- og utgående dokumenter. Basert på dette, mener revisjonen at Bergen kommune ikke oppfyller kravene i arkivforskriften § 9 først ledd, om å holde en journal som inneholder alle «inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon».

Når det gjelder journalføring av organinterne dokumenter, merker revisjonen seg at ulike reglement og retningslinjer i kommunen har ulike bestemmelser knyttet til hvorvidt disse skal publiseres på den offentlige postlisten; der det i reglementet *Retningslinjer for merinnsyn og åpenhet i Bergen kommune* står at slike dokumenter *ikke vil* bli lagt ut på offentlig journal, går det i flere andre rutiner og retningslinjer frem at organintern korrespondanse *vil* komme på offentlig journal. Revisjonen mener det er uheldig at kommunens rutiner og retningslinjer ikke er entydige. Dette øker sannsynligheten for at det oppstår misforståelser og ulik praksis blant saksbehandlere med hensyn til registrering av organinterne dokumenter, noe som i sin tur øker risikoen for at det skjer feil i registreringen av organinterne dokumenter, og da særlig at organinterne dokumenter ikke blir registrert slik de skal.

Basert på det som kommer frem i intervju knyttet til manglende registrering av organintern korrespondanse i kommunen samt funn fra stikkprøvegjennomgangen av journalpliktige, organinterne dokumenter, har slik risiko gjort seg gjeldende i kommunen.

### 3.4 Rutiner og praksis for annonsering av politiske møter

#### 3.4.1 Datagrunnlag

Bergen kommune opplyser at møter i folkevalgte organ skal annonseres i politisk saks- og møtekalender på nettsiden til Bergen kommune og i møteplanen i *Kommunetorget* (publiseres også i BT). Rutiner og praksis skildret under er i all hovedsak basert på informasjon fra intervju; revisjonen har ikke fått tilsendt dokumentasjon som viser at ansvars- og oppgavefordeling knyttet til dette arbeidet er formalisert. For Kommunetorget foreligger det sentrale retningslinjer, og i forbindelse med verifiseringen av rapporten får revisjonen opplyst at byrådens sekretariat har interne rutinebeskrivelser som redegjør for hva den enkelte skal gjøre i detalj i forbindelse med byrådskonferanser og byrådsmøter.<sup>21</sup>

Det er Bystyrets kontor som har det overordnede ansvaret for at møter i bystyrets og underliggende folkevalgte organer blir kunngjort. Byrådens sekretariat er ansvarlig for at byrådens møter blir kunngjort. Seksjon informasjon bistår Bystyrets kontor og byrådens sekretariat med annonsering av politiske møter i *Kommunetorget* og skal òg bidra til økt offentlighet knyttet til aktivitetene i bystyret og byrådet gjennom å løfte frem samlet og lett tilgjengelig informasjon til hvert møte på nettsidene og Twitter, gi redaksjonell omtale til utvalgte saker på nettsiden, Facebook og *Bergenseren* (kommunens innbyggermagasin), samt omtale vedtak direkte under bystyremøter. I tillegg sendes det ut nyhetsbrev med omtale av bystyre- og byrådsmøter og enkeltsak. Publikum kan abonnere på nyhetsbrev fra kommunens nettsider.

Møtekalenderen på kommunens nettsider er den oppdaterte og komplette kilden til informasjon om kommende og avholdte møter i folkevalgte organ. Under fanen «Politikk» og lenken «Søk i politiske møter og saker», får man opp en liste over alle politiske organ i Bergen kommune, og kan klikke seg videre til hvert av dem. Der ligger det oversikt over nærmeste planlagte og eventuelt avholdte møter i det aktuelle folkevalgte organ for inneværende år. For planlagte møter der innkalling er sendt, er både innkalling og sakspapir tilgjengelig gjennom møtekalenderen. Til byrådens møter er det to sakslister som publiseres; én for saker byrådet selv avgjør og én for saker der byrådet innstiller til utvalg eller bystyret. Denne inndelingen er gjort for å gjøre det lettere for innbyggerne å se hvilke saker som skal til behandling i hvilket politisk organ.

For avholdte møter i folkevalgte organ skal også protokollen fra møtet være tilgjengelig i møtekalender. Som med sakslistene, opererer byrådet med to protokoller; én der byrådet har fattet vedtak, og én der byrådet har innstilt til bystyret.

For hvert utvalg kan man også klikke seg videre til fullstendig møtekalender for inneværende år. Derfra kan man òg få oversikt over tidligere års møter i utvalget (møtearkiv), og lese innkallinger, sakspapir og protokoller.

I tillegg til å være tilgjengelig på internett og annonsert i *Kommunetorget*, er møtekalenderen også synlig på informasjonsskjermer i lokalene til Innbyggjerservice i Bergen sentrum.<sup>22</sup>

Møter i bystyret i Bergen kommune skal i regelen kunngjøres i møtekalenderen 12 dager før møtet. Da blir også bystyresakene sendt ut og offentliggjort. For bystyreutvalgene gjøres dette syv til ti dager før møtet, og senest én uke før møtet. Kunngjøringen gjennom møtekalenderen er automatisert i en egen møtemodul i sak-/arkivsystemet BK360. Det blir i intervju pekt på at møtemodulen i BK360 og den tilhørende møtekalenderen på kommunens nettsider har gjort annonseringen av politiske møter lettere tilgjengelig for offentligheten, men det blir òg nevnt at systemet er krevende å bruke for de ansatte.

Ansvaret for annonsering av møter i møtekalenderen følger ansvarsdelingen nevnt over; Bystyrets kontor er ansvarlig for at møter i bystyret og underliggende folkevalgte organ publiseres på møtekalenderen, mens ansvaret for kunngjøring av byrådsmøter i møtekalenderen ligger til byrådens sekretariat.

---

<sup>21</sup> Kommunen opplyser disse rutinene p.t. er under revisjon.

<sup>22</sup> Innbyggjerservice er kommunens sentrale servicetorg og ansikt utad. Senteret har ansvaret for hovedsentralbordet til Bergen kommune. Innbyggjerservice ligger i Kaigaten 4, og skal blant annet hjelpe innbyggere med å finne frem på kommunens nettsider, hjelp til å finne frem i den kommunale forvaltningen, samt med oversikt over saker til ulike folkevalgte organ.

I tillegg til kunngjøringen i møtekalenderen, annonseres også møter i folkevalgte organ i Bergen kommune den tosidens annonsen *Kommunetorget* som trykkes hver lørdag i BT,<sup>23</sup> et utvalg vedtatte saker omtales kvartalsvis i innbyggermagasinet *Bergenseren*,<sup>24</sup> samt i ulike sosial medier. I tillegg får utvalgte saker fra bystyret og byrådet redaksjonell omtale på kommunens nettsider. Ansvar for dette arbeidet ligger til seksjon informasjon. Seksjonen har det overordnede ansvar for Bergen kommunes sentrale kommunikasjonsaktivitet, og skal bidra til økt åpenhet i Bergen kommune sin virksomhet. Seksjonen har siden 2007 jobbet etter følgende visjon: «Bergenserne skal vite ALT! ... om kommunen sin – når de trenger det.» I gjeldende kommunikasjonsstrategi for Bergen kommune går det fram at en viktig del av arbeidet til seksjonen er kommunikasjon som omhandler politiske prosesser, beslutninger og vedtak i bystyret og byrådet.<sup>25</sup>

Den redaksjonelle omtalen av saker i bystyret og byrådet utarbeides av Seksjon informasjon i samarbeid med ulike avdelinger. Saker i underliggende folkevalgte organ omtales i regelen av bystyrets kontor og løftes frem på kommunens nettside og andre kanaler etter redaksjonell vurdering. Den redaksjonelle omtalen skal bidra til å lette tilgangen til informasjon om politiske saker for innbyggerne. Seksjon informasjon bistår med å annonsere politiske møter og sakskart i *Kommunetorget*. Det blir i intervju pekt på at Seksjon informasjon sitt redaksjonelle arbeid bidrar til økt offentlig oppmerksomhet knyttet til politikk i Bergen kommune.

Seksjon informasjon informerer om møter i bystyret på Facebook og Twitter, og byrådet på Twitter. I tillegg legges det ut omtaler på Facebook av byråds- og bystyresaker, etter en redaksjonell vurdering.

For innbyggere i Bergen kommune som ikke leser BT eller har tilgang til internett, er det mulig å kontakte Innbyggjerservice for å få informasjon om møter i alle politiske organ.

I intervju blir oppgave- og ansvarsfordelingen for kunngjøring av møter i folkevalgte organ slik dette er fordelt mellom Bystyrets kontor, byrådets sekretariat og Seksjon informasjon gjennomgående vist til som tydelig og hensiktsmessig. Oppgave- og ansvarsfordelingen er ikke skriftliggjort.

I intervju blir risikoen for at møter i folkevalgte organ i Bergen kommune ikke blir annonsert vurdert som lav. Risikofaktorer som blir nevnt inkluderer at møter kan bli flyttet på kort varsel eller folkevalgte organ bestemmer seg for å avholde møter på kort varsel. Sykdom eller annen menneskelig svikt er også en liten, men en mulig årsak til at et møte ikke blir annonsert i henhold til rutine.

### 3.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Bergen kommune annonserer møter i folkevalgte organ i flere kanaler og på flere plattformer. Det er ikke avdekket indikasjoner på at kommunens praksis knyttet til annonsering av møter i folkevalgte organ bryter med krav i regelverket.

Revisjonen registrerer at organiseringen av arbeidet med å annonsere møter i folkevalgte organ vurderes som tydelig og hensiktsmessig av de involverte. Likevel mener vi det er uheldig at oppgaver og ansvarsdeling for dette arbeidet i liten grad er skriftliggjort, da det gir en viss sannsynlighet for at det oppstår misforståelser knyttet til hvem som skal skjette hvilke oppgaver, noe som i sin tur øker risikoen for at det skjer feil i annonseringen. Etter revisjonens vurdering er risikoen for at det skjer feil i annonseringen lav, men den kan altså reduseres gjennom ytterligere skriftliggjøring av oppgaver og ansvarsdeling.

---

<sup>23</sup> Kommunetorget inneholder blant annet en liste over møter i folkevalgte organ for kommende uke, med dato, tidspunkt og sted. For møter i bystyret og byrådet går det også fram tittel på saker fra sakskartene. Det vises videre til hvor på kommunens nettsider man kan finne mer informasjon om dagsorden og sakskart i politiske møter. Kommunetorget er òg tilgjengelig på kommunens nettsider, se:

<https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/publikasjoner/kommunetorget>.

<sup>24</sup> Bergenseren inneholder reklamefri kommunal informasjon og blir sendt til alle innbyggerne i Bergen kommune fire ganger i året. På oversiktssiden «Politikk på 1-2-3» omtales et utdrag av endelige vedtak fattet i byrådet og bystyret.

<sup>25</sup> Kommunikasjonsstrategi for Bergen kommune 2015-2019, tilgjengelig fra:

[https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00261/Kommunikasjonsstrat\\_261291a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00261/Kommunikasjonsstrat_261291a.pdf)

## 3.5 Rutiner og praksis for lukking av møter i folkevalgte organ

### 3.5.1 Datagrunnlag

#### Rutiner for lukking av møter i folkevalgte organ

Bergen kommune opplyser at de tar utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser, forvaltningsloven og offentlighetsloven når det gjelder møteoffentlighet for sine folkevalgte organ. Fra dokumentasjon og i intervju går det frem at møter i bystyret og underliggende folkevalgte organ i hovedregelen er åpne for allmennheten.<sup>26</sup> Likens går det fram at også byrådets møter i regelen er åpne.<sup>27</sup>

Reglementene for Bergen kommunens ulike folkevalgte organer inneholder bestemmelser knyttet til møteoffentlighet, og bestemmelsene i de fleste av reglementene har lik ordlyd. I reglementene for bystyret, forretningsutvalget, valgstyret, utvalg for fullmakter og politisk styringssystem, kontrollutvalget samt for bystyreutvalgene heter det at: «møter holdes for åpne dører med mindre annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller møtet blir vedtatt lukke, jf. kommuneloven § 11-5».<sup>28</sup> Ingen av reglementene inneholder retningslinjer eller prosedyrer for når eller hvordan møter i bystyret kan eller skal lukkes.

I *Reglement for klagenemnden*, kapittel 2 møter, innkalling, forfall og saksdokumenter, går det frem at:<sup>29</sup>

Klagenemndens møter vil normalt bli holdt for lukkede dører på grunn av at nemnden behandler saker som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, jf. kommuneloven § 11-5.

Før møtet lukkes, kan parter gis mulighet til å holde muntlige innlegg til en sak som står på sakskartet og som skal realitetsbehandles i møtet. Anmodninger om dette må meldes til Bystyrets kontor senest kl. 12.00 dagen før møtet.

I *Reglement for byrådet*, kapittel 4 om saksbehandlingsregler, går det i siste avsnitt frem at: «Når byrådet settes – torsdager – er dette et åpent møte, dersom ikke byrådet selv bestemmer noe annet».<sup>30</sup>

I intervju blir det opplyst at det er utarbeidet rutiner og prosedyrer for lukking av møter. Fra ettersendt dokumentasjon går det frem at det i bystyremøte 25. september 2013, sak 194-13, ble vedtatt prosedyrer for behandling av saker hvor opplysninger er unntatt offentlighet fra avsender. Punkt 3 i prosedyrene omhandler møteoffentlighet, og viser til daværende kommunelov § 31 om møteoffentlighet. Det blir i prosedyrene presisert at folkevalgte organ i Bergen kommune *skal* lukke møter etter daværende kommunelov § 31 nr. 2 og 3, mens møter *kan* lukkes etter samme paragraf nr. 4 og 5. Det går òg frem i prosedyrene at det er det folkevalgte organet som selv skal vedta å lukke møter etter nr. 4 og 5. Prosedyrene inneholder ikke nærmere retningslinjer for hvilke vurderinger som skal gjøres for å avgjøre om møter i folkevalgte organ skal eller kan lukkes, hvordan lukking av møter i folkevalgte organ i praksis skal gjennomføres, eller at det skal fremgå av protokollen at et møte har vært lukket, inkludert med henvisning til hjemmel for lukking av møtet.

Det blir videre opplyst i intervju at tematikken har inngått i kommunens folkevalgtopplæring og opplæringen i møteledelse for folkevalgte. I kursmateriellet for folkevalgtopplæringen gjennomført høsten 2019 kan ikke revisjonen se at temaet er omtalt.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Unntaket er møtene i klagenemnden som normalt er lukket på grunn av lovbestemt taushetsplikt; sakene som behandles i klagenemnden omhandler ofte enkeltpersoner og er av en slik art at møtene skal holdes for lukkede dører.

<sup>27</sup> De ukentlige byrådskonferansene er lukket.

<sup>28</sup> Reglement for Bergen bystyre 2019-2023, vedtatt av Bergen bystyre 23. oktober 2019, sak 298/19, Reglement for forretningsutvalget, vedtatt av Bergen bystyre 29. januar 2020, sak 27-20, Reglement for valgstyret, vedtatt av Bergen bystyre 29. januar 2020, sak 28-20, Reglement for utvalg for fullmakter og politisk styringssystem, vedtatt av Bergen bystyre 29. januar 2020, sak 25/20, Reglement for kontrollutvalget 2019-2023, vedtatt av kontrollutvalget i sak 16/20, 19. februar 2020, Reglement for bystyreutvalgene, vedtatt av Bergen bystyre 23. oktober 2019.

<sup>29</sup> Reglement for klagenemnden, vedtatt av Bergen bystyre 29. januar 2020, sak 26-20.

<sup>30</sup> Reglement for byrådet, vedtatt av Bergen bystyre 23. oktober 2019, sak 309/19.

<sup>31</sup> Se <https://www.bergen.kommune.no/politikk/bystyret/for-folkevalgte/9122/9255/article-163397>.

### Praksis for lukking av møter i folkevalgte organ

Det praktiske ansvaret for avvikling av møter i folkevalgte organ i Bergen kommune er i hovedsak fordelt mellom Bystyrets kontor og byråds sekretariat ved Byrådsleders avdeling. For kontrollutvalget er det kontrollutvalgssekretariatet som er ansvarlig for møteavviklingen.

**Bystyrets kontor** er ledet av bystyredirektøren. Bystyredirektøren har totalansvaret for det administrative arbeidet med bystyret og de ulike politiske utvalgene underlagt bystyret. Unntaket er kontrollutvalget, der kontrollutvalgssekretariatet er ansvarlig. På Bystyrets kontor er det om lag 12 ansatte som til enhver tid arbeider med møtene i bystyret og underliggende folkevalgte organ.<sup>32</sup> Arbeidsfordelingen internt på Bystyrets kontor når det gjelder møteavvikling i folkevalgte organ er at en rådgiver eller bystyredirektøren selv har ansvaret for den formelle tilretteleggingen, mens en førstekonsulent er ansvarlig for møteinnkalling, skriving av protokoller og andre praktiske oppgaver. De ansatte på Bystyrets kontor har faste utvalg de har ansvaret for, men vikarierer for hverandre ved behov.

I intervju går det frem at alle møter i bystyret og underliggende utvalg i utgangspunktet åpne for allmennheten, og at møtene i disse folkevalgte organene bare unntaksvis lukkes. Det fremholdes videre at det er stadig sjeldnere at møter i folkevalgte organ lukkes. Forretningsutvalget til bystyret blir nevnt som et unntak i den forbindelse; der blir det fortsatt tidvis vurdert å lukke møtene. Men også i forretningsutvalget lukkes møtene stadig sjeldnere, og det blir opplyst at det ikke skjedde forrige valgperiode (2015-2019).

Møtene i klagenemnden er normalt lukket. Dette er på grunn av lovbestemt taushetsplikt; sakene som behandles i klagenemnden omhandler i regelen enkeltpersoner og/eller er av en slik art at møtene skal holdes for lukkede dører.

Det blir nevnt i intervju at det kan forekomme at vedlegg til saker som er under politisk behandling er unntatt offentlighet. Dersom folkevalgte ønsker å diskutere innholdet i slike vedlegg må møtet lukkes. Revisjonen får i intervju opplyst at dette omtrent aldri skjer; så lenge ingen representanter ønsker å gjengi noe om innholdet i slike vedlegg, holdes møtet åpent.

Revisjonen får opplyst at en av de siste gangene bystyret ble vurdert lukket var i møtet der lønnen til kontrollutvalgssekretariatet skulle fastsettes. Det blir òg opplyst at bystyremøtet ble vurdert lukket da valg av revisor for kommunen skulle behandles i 2016. Kommunen understreker at disse møtene ikke ble lukket, men kun ble vurdert lukket.

Revisjonen har gjennomgått protokollene fra samtlige bystyremøter forrige valgperiode (2015-2019). Det fremgår ikke fra disse at noen av møtene i bystyret ble lukket i forrige periode.

I de relevante intervjuene vurderes risikoen for at møter i folkevalgte organ under bystyret lukkes uten at det er hjemmel for det eller at møter som skulle vært lukket ikke blir det, som lav. Likens vurderes risikoen for at det forekommer formelle feil i forbindelse med lukking av møter, også som lav. I intervju går det også fram at prosessene rundt lukking av politiske møter blir opplevd som ukomplisert. Det oppgis at de ansatte ved Bystyrets kontor har høy bevissthet og god kompetanse knyttet til dette.

**Det er byråds sekretariat** ved byrådsleders avdeling som er ansvarlig den praktiske tilretteleggingen av byrådsmøtene. Det går fram både i reglementet for byrådet (se over) og i intervju at byrådsmøtene hver torsdag i regelen er åpne. At byrådsmøtene i Bergen kommune er åpne har vært praksis lenge, men revisjonen får opplyst at det bare unntaksvis er publikum til stede på møtene.

Byrådskonferansene hver tirsdag er lukket.<sup>33</sup> I byrådskonferansen drøftes sakene som skal vedtas i møter i byrådet torsdag uken etter. I praksis er byrådsmøtene møter for å treffe vedtak eller avgi innstillinger med utgangspunkt i drøftingene fra i byrådskonferansen tirsdagen uken før.

---

<sup>32</sup> Totalt er det 18 ansatte ved avdelingen.

<sup>33</sup> Det blir i intervju opplyst at det etter innføringen av parlamentarismen i Bergen kommune i 2000, begjærte bergenspressen til å begynne med innsyn i dagsorden til byrådskonferansene hver uke. Problemstillingen ble etter hvert løftet til departementet, og endte med en lovendring i offentlighetsloven i Stortinget. Kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styresystem har nå mulighet til å unnta fra offentligheten saksframlegg med



Sakene som diskuteres i byrådskonferansen på tirsdager blir publisert på hjemmesiden til kommunen dagen etter, og er på den måte tilgjengeliggjort en uke før byrådet formelt fatter vedtak eller avgir innstilling.

### **3.5.2 Vurdering**

Undersøkelsen viser at Bergen kommune har som styrende prinsipp at møter i folkevalgte organ skal være åpne, at de folkevalgte organene har reglement med bestemmelser knyttet til dette, og at det foreligger overordnede prosedyrer som omhandler lukking av møter. Verken reglementene eller prosedyrene inneholder imidlertid nærmere retningslinjer for hvilke vurderinger som skal gjøres for å avgjøre om møter i folkevalgte organ skal eller kan lukkes, hvordan lukking av møter i praksis skal gjennomføres, eller at det skal fremgå av protokollen at et møte har vært lukket, inkludert med henvisning til hjemmel for lukking av møtet. Basert på revisjonens undersøkelser, ser det heller ikke ut som at de folkevalgte i Bergen kommune har mottatt opplæring knyttet til møteoffentlighet for inneværende periode.

Revisjonen er oppmerksom på at kommunens folkevalgte organ har profesjonelle sekretariattjenester som bistår i den praktiske avviklingen av møtene. Vi vil likevel understreke at det er de folkevalgte organene selv som skal vedta å lukke møter. Revisjonen mener derfor at de folkevalgte må få opplæring knyttet til dette, og videre at reglement og/eller prosedyrer for avvikling av møter i folkevalgte organ er tilstrekkelig utfyllende til at de kan treffe informerte vedtak i saker som omhandler lukking av møter.

I et offentlighetsperspektiv mener revisjonen det er positivt at møter i byrådet i Bergen kommune etter egne regler som utgangspunkt skal være åpne, noe de ikke er forpliktet til jf. kommuneloven § 11-5 fjerde ledd.

## 4. Innsyn og merinnsyn

### 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med tilhørende underproblemstillinger:

2. *I hvilken grad har Bergen kommune rutiner og praksis som sikrer at media og innbyggere får innsyn i samsvar med krav i lov- og regelverk, og i hvilken grad utøver kommunen merinnsyn?*
  - a. *Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at det blir gjennomført tilstrekkelige vurderinger før informasjon blir unntatt offentlighet?*
    - i. *Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at skjerming av informasjon i postlisten skjer i samsvar med krav i regelverket?*
    - ii. *Blir dokument som er unntatt offentlighet på postlisten vurdert etter prinsippet om merinnsyn?*
  - b. *Har kommunen tilfredsstillende rutiner og praksis for behandling av krav om innsyn i saksdokument?*

### 4.2 Revisjonskriterier

Av arkivforskriften § 10 andre ledd går det fram 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 innsyn i, kan det brukes 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 brukes dersom det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er underlagt lovhjemlet taushetsplikt. For informasjon som er sikkerhetsgradert gjelder det egne regler.

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 forhåndsklassifisering som blir gjort i forbindelse med journalføring i offentlig journal og den vurderingen som skal gjøres i forbindelse med en konkret innsynsforespørsel. Selv om en journalpost er påført unntakshjemmel, plikter forvaltningen å gjøre en uavhengig offentlighetsvurdering ved forespørsel om innsyn. Krav om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold og organet skal vurdere kravet konkret og selvstendig (offl. § 29).

Kapittel 3 i offentlighetsloven inneholder bestemmelser for når dokumenter eller opplysninger kan eller skal unntas offentlighet. § 13 sier at «[o]pplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn». Loven inneholder ikke selv bestemmelser om taushetsplikt, men slike finnes en rekke steder i lovverket ellers. De generelle reglene om taushetsplikt i forvaltningen er å finne i forvaltningsloven §§ 13 – 13f. Offentlighetsloven §§ 14 – 27 stiller opp ulike betingelser for at informasjon eller dokumenter *kan* unntas offentlighet.

Offentlighetsloven § 11 omhandler begrepet «merinnsyn», som er et viktig prinsipp for offentlige organ sin håndtering av offentliggjøring og innsynskrav. I paragrafen går det frem at «Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gje heilt eller delvis innsyn. Organet bør gje innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.»

§§ 30 og 31 i offentlighetsloven gir nærmere regler om hvordan en skal gi innsyn, og hvilke krav som er stilt til avslag og begrunnelse til innsynskrav.

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

## 4.3 Rutiner og praksis for vurdering før informasjon blir unntatt offentlighet

### 4.3.1 Datagrunnlag

Bergen kommune har gjennom flere rutiner og retningslinjer bestemmelser knyttet til offentlighet og hvilken informasjon som kan og skal unntas innsyn. Overordnet er særlig de innledende paragrafene i reglementet *Retningslinjer for merinnsyn og åpenhet i Bergen kommune* relevante. Punkt 1.1 i reglementet slår fast at:

Bergen kommune vil utvikle et lokalt folkestyre preget av åpenhet og god informasjon gjennom å legge forholdene best mulig til rette for offentlighetens innsyn i den kommunale forvaltning.

Punkt 1.2 i samme reglement fastslår at:

Bergen kommunes saksdokumenter skal være offentlige, så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Dette gjelder også interne dokumenter som er mottatt fra underordnet organ, særskilt rådgiver eller sakkyndig. Det skal alltid vurderes å gi et merinnsyn i forbindelse med begjæringer om innsyn. Det presiseres at taushetsbelagte opplysninger er unntatt reglementet for merinnsyn og åpenhet.

Reglementet inneholder videre overordnede retningslinjer for offentlighet og merinnsyn, blant annet i punkt 1.6 der det går frem at:

Selv om offentleglova 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.

Også punkt 1.4 i reglementet er knyttet til merinnsynsprinsippet etter offl. § 11, spesifikt med hensyn til såkalte organinterne dokumenter etter offl. § 14 og dokumenter hentet inn fra underliggende organ, jf. offl. § 15. Slike dokumenter skal ifølge reglementet ikke eller bare i noen grad publiseres på den offentlige journalen, men ved innsynsbejæring i slike dokumenter skal «skal det som hovedregel legges til grunn at en vurderer om det likevel bør gis innsyn i hele eller deler av dokumentet».

### Rutiner for skjerming av informasjon i postlisten

I *Rutiner for journalføring og daglig kontroll av journal og arkiv* heter det at beskrivelse av sak og dokument i journalen skal være dekkende for innholdet, men uten at det gis ut taushetsbelagte opplysninger. Eventuelle taushetsbelagte opplysninger som går frem i journalposten skal legges i datafelter som kan skjermes i offentlig journal.

Bestemmelsene gjelder uavhengig av om det er tale om inn- eller utgående korrespondanse, og uavhengig av om det er en arkivtjeneste eller leder/saksbehandler som er mottaker av korrespondansen. Dersom inngående korrespondanse er mottatt og viderefordelt av en arkivtjeneste i kommunen, skal den aktuelle arkivtjenesten gjøre en første vurdering av om det er informasjon i journalposten som skal eller bør skjermes, hvorpå denne skjermingen kvalitetssikres av leder/saksbehandler før saksbehandling tar til. Ved utgående korrespondanse er det leder/saksbehandler som gjør den første vurderingen. Arkivtjenesten skal alltid kvalitetssikre skjerming av informasjon i journalposten før endelig journalføring og publisering på den offentlige postlisten. Dette gjelder både inn- og utgående korrespondanse. Tilsvarende bestemmelser går òg fram i *Rutine for behandling av innsynsbejæring i BK360*:

den enkelte arkivtjeneste skal kvalitetssikre og skjermes sensitive journalopplysninger ved journalføring, både for dokument og sak. For dokumenter registrert ved arkivtjenesten har den saksbehandlerne enhet ansvar for å kontrollere journalopplysninger og eventuelt skjerming av sensitive journalopplysninger innen tre arbeidsdager.

BK360 har funksjonalitet der man kan velge å skjermes kontakt og justere offentlig tittel. Figur 2 er en skjermdump fra arbeidsflaten i BK360 som viser at man kan avskjermes kontakter i et utgående brev, samt velge om offentlig tittel – altså den som vil fremkomme i offentlig journal – skal være lik dokumenttittel, være helt avskjermes, eller skrives manuelt. Tilsvarende funksjonalitet er tilgjengelig for registrering av interne og inngående dokumenter. Systemet krever at det påføres lovhomeel for unntak dersom det skal skjermes opplysninger journalposten. Dette gjelder både inn- og utgående korrespondanse, samt organinterne dokumenter.

Figur 2: Skjerming av informasjon i journalpost

BK360 inneholder også hjelpefunksjoner som gir kortfattet veiledning for hvordan ulike deler av journalposten for dokumenter som skal på offentlig journal kan skjermes (blant annet for skjerming av saks- og dokumenttittel og skjerming av eksterne kontakter). Også i BK360 sin innebygde opplæringsmodul er skjerming av informasjon i journalen omhandlet.

Bergen kommune har videre utviklet et eget nettkurs knyttet til offentlig journal i BK360. Fra kursbeskrivelsen fremgår det at man i dette kurset får «kunnskap om hvilke lover og regler som gjelder for offentlig journal, hvilke dokumenter som er gjenstand for offentlig journal, og hvordan dette gjøres i BK360». <sup>34</sup> Som tidligere nevnt har kommunens ansatte også tilgang til et nettkurs i offentlighetsloven hos DIFI, i tillegg til at det sporadisk blir arrangert kurs i offentlighetsloven i regi av BFIE og at byrådens sekretariat årlig tilbyr kurs for nye saksbehandlere der temaer knyttet til offentlighet og innsyn blir berørt. Ingen av disse kursene er obligatoriske, og i intervju uttrykkes det både at det i liten grad er lagt opp til opplæring i offentlighetsloven for de ansatte Bergen kommune, og at mange ansatte i kommunen nok fortsatt er usikre når det gjelder skjerming av informasjon i postlisten.

I intervju vurderes risikoen for at informasjon i journalposten som ikke skal eller kan skjermes likevel blir skjermet, trolig er større enn risikoen for at informasjon som skulle eller kunne vært skjermet ikke blir det.

### Praksis for skjerming av informasjon i postlisten

Revisjonen har undersøkt kommunens praksis når det gjelder skjerming av informasjon i postlisten. Revisjonen valgte 40 tilfeldig dokumenter journalført i september 2019, der dokumenttittel i BK360 og offentlig journaltittel var avvikende, og har vurdert om det er grunnlag for å skjerm opplysningene utelatt i offentlige journaltittel.

Tabell 5 lister stikkprøvene, med stikkprøvenummer helt til venstre, dokumentnummer, offentlig tittel, og revisjonens eventuelle merknader helt til høyre.

Tabell 5: Skjerming av informasjon i postlisten

Nr.	Dokumentnr.	Offentlig tittel	Merknad
1	2018/53081-27	Vedrørende leieforhold	Ingen merknad
2	2018/45884-14		Ikke grunnlag for fullstendig skjerming

<sup>34</sup> Se: <https://www.kslaring.no/enrol/index.php?id=7922>

3	2019/73919-1	Innsyn i pasientjournal	Ingen merknad
4	2018/39585-2		Ikke grunnlag for fullstendig skjerming
5	2019/61889-2	Arbeid	Ingen merknad
6	2018/06584-19	Vedrørende leieforhold	Ingen merknad
7	2019/22546-15		Ikke grunnlag for fullstendig skjerming
8	2019/64415-3	Vielse	Ingen merknad
9	2019/64105-3	Søknad om drosjeskyss	Ingen merknad
10	2019/70675-2	Vielse	Ingen merknad
11	2019/70319-2	Vielse	Ingen merknad
12	2019/74561-3	Tilbud vinduspuss	Ikke grunnlag for delvis skjerming
13	2019/70368-1	Søknad om redusert foreldrebetaling/gratis kjernetid i barnehage	Ingen merknad
14	2019/55701-63		Ikke grunnlag for fullstendig skjerming
15	2019/70680-1	Søknad om redusert foreldrebetaling/gratis kjernetid i barnehage	Ingen merknad
16	2019/70794-2	Søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmet fører. Vedtak fra Bymiljøetaten.	Ingen merknad
17	2019/72801-2	Oppnevning av tilsynsperson	Ingen merknad
18	2019/78264-2	Vielse	Ingen merknad
19	2019/71908-6	Utlysning av forenklet konkurranse - Animasjonsfilm om Bergen 950 år	Ikke grunnlag for delvis skjerming
20	2019/48656-7	Tolketjeneste	Ingen merknad
21	2019/70422-38		Ikke grunnlag for fullstendig skjerming
22	2019/66352-5	Vedrørende leieforhold	Ingen merknad
23	2019/70550-6		Ikke grunnlag for fullstendig skjerming
24	2019/09418-20	Vedrørende leieforhold	Ingen merknad
25	2018/10954-4	Vedrørende vekterrapport	Ingen merknad
26	2018/05949-6	Vedrørende leieforhold	Ingen merknad
27	2019/67357-14	Ordrebekreftelse pins 950-jubileum	Ingen merknad
28	2019/77231-2	Ufullstendig søknad om redusert foreldrebetaling/gratis kjernetid barnehage og redusert foreldrebetaling SFO.	Ingen merknad
29	2019/26619-3		Ikke grunnlag for fullstendig skjerming
30	2019/64236-6	Henvendelse barnevern	Ingen merknad
31	2019/72464-1	Søknad om redusert foreldrebetaling/gratis kjernetid i barnehage	Ingen merknad
32	2018/33343-21	Vedrørende leieforhold	Ingen merknad
33	2019/68813-3	Vielse	Ingen merknad
34	2019/75968-1	Søknad om redusert foreldrebetaling/gratis kjernetid i barnehage	Ingen merknad
35	2018/06584-20	Vedrørende leieforhold	Ingen merknad
36	2019/61628-2	Innsyn i pasientjournal	Ingen merknad
37	2019/71862-1	Søknad om redusert foreldrebetaling SFO	Ingen merknad

38	2019/70832-1	Søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmet fører	Ingen merknad
39	2019/73590-1	Erstatningskrav fra Norsk Pasientskade-erstatning - Innhenting av opplysninger	Ingen merknad
40	2019/40706-134	Søknad om hjemmestemming	Ingen merknad

### Rutiner for å unnta dokumenter offentlighet

Bergen kommune har rutiner og retningslinjer for hvilke typer dokumenter og hvilke typer opplysninger som kan og skal unntas offentlighet. Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet, er det i kommunens reglement *Retningslinjer for merinnsyn og åpenhet i Bergen kommune* slått fast at kommunens saksdokumenter skal være offentlige, så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov, og videre at:

Selv om offentleglova 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.

I samme reglement, punkt 2.6, går det frem at:

Dokumenter som kommunen mottar i forbindelse med et saksforhold er i prinsippet offentlige fra det tidspunkt de er mottatt. Dette gjelder uansett om avsender har merket dokumentet med «unntatt for offentlighet». Kommunen må selv foreta en vurdering om dokumentene skal holdes unntatt fra offentlighet ut dets innhold. En slik vurdering må forankres i offentleglovas bestemmelser. En kan ikke legge til grunn avsenders ønsker.

Når det gjelder rutiner knyttet til vurderingen som skal gjøres med hensyn til å unnta dokumenter fra offentlighet fremgår i *Rutiner for journalføring og daglig kontroll av journal og arkiv* at:

Innkommende henvendelse skal vurderes i forhold til unntaksbestemmelsene i Offentleglova. Dersom det er helt tydelig at et dokument har opplysninger som skal skjermes for offentligheten (f.eks. taushetsbelagte personopplysninger) skal det foretas en forhåndsklassering der dokumenter unntas offentlig med skjerming i journal.<sup>35</sup>

Ansvar for å gjøre den første vurderingen av om et dokument helt eller delvis kan og bør eller skal unntas offentlighet avhenger av hvem som er mottaker i kommunen; er det en arkivtjeneste som mottar henvendelsen, er det denne som skal vurdere og eventuelt forhåndsklassere dokumentet, før fordeling av dokumentet til saksbehandler/leder. Vurderingen skal så kvalitetssikres av vedkommende saksbehandler/leder, før saksbehandlingen tar til. Om henvendelsen går direkte til saksbehandler/leder, skal vedkommende gjøre denne vurderingen selv. Arkivtjenesten skal kontrollere at eventuell forhåndsklassering er utført med riktig tilgangskode og eventuell hjemmel før endelig journalføring.

Rutinene inneholder ikke tilsvarende bestemmelser for utgående eller intern korrespondanse, men i intervju opplyses det at det er den enkelte saksbehandler som er ansvarlig for at dokumenter som skal unntas offentlighet, blir unntatt offentlighet, og at dette inkluderer utgående og intern korrespondanse.

I BK360 kan saksbehandlere velge «Tilgangskode UO – Unntatt offentlighet» for å unnta inn- og utgående samt intern korrespondanse fra offentlighet. Der kan man så velge hvilken paragraf i offentlighetsloven som hjemler unntaket. Systemet krever at det påføres lovhemmel for unntak dersom opplysninger i eller hele dokumenter skal skjermes. Dette gjelder både inn- og utgående korrespondanse, samt organinterne dokumenter. Figur 3 viser en skjermdump fra arbeidsflaten i BK360 for utgående dokumenter, der en del av listen over slike unntakshjemler i offentlighetsloven òg går frem.

<sup>35</sup> Videre går det fram at det for mapper og mappedokument som har behov for intern skjerming skal benyttes tilgangsgrupper.

Figur 3: Skjermdump, § UO i BK360

BK360 inneholder hjelpefunksjoner som gir kortfattet veiledning for hvordan dokumenter kan unntas offentlighet. Også i BK360 sin innebygde opplæringsmodul er skjerming av dokumenter omhandlet. Videre fremgår det fra kursbeskrivelsene til nettkursene om offentlig journal i BK360 og behandling av innsynsbegjæringer i BK360 at temaet også er omtalt i disse. Videre har kommunens ansatte som nevnt tilgang til et nettkurs i offentlighetsloven hos DIFI, i tillegg til de nevnte kursene i offentlighetsloven i regi av BFIE og byrådet sekretariat for nye saksbehandlere der temaer knyttet til offentlighet og innsyn blir berørt. Selv om det tilbys opplæring og er tilgjengelig nettkurs, er ingen av disse obligatoriske.

I intervjuene blir det gjennomgående vist til at dokumenter i Bergen kommune stadig sjeldnere blir forhåndsunntatt offentlighet. Likevel blir det òg i flere intervju pekt på at det trolig er mye usikkerhet blant de ansatte knyttet til hvilke hensyn, hjemler og vurderinger som skal ligge til grunn for å unnta et dokument fra offentligheten. Tilsvarende som for skjerming av informasjon i journalen, blir det i den forbindelse kommentert i intervju at risikoen for at dokumenter som ikke kan og bør eller skal skjermes likevel blir skjermet, trolig er større enn risikoen for at dokumenter som kunne og burde eller skulle vært skjermet, ikke blir det.

### Praksis for å unnta dokumenter offentlighet

For å undersøke kommunens praksis knyttet til å forhåndsklassere dokumenter som unntatt offentlighet, har revisjonen gjennomført en stikkprøvekontroll av 52 dokumenter i BK360 registrert som unntatt offentlighet. I utvelgelsen ble både hvilken enhet som hadde gjort forhåndsklasseringen og hvilken hjemmel som brukt for å unnta dokumentet offentlighet vektlagt.

Tabell 6 lister de 52 forhåndsunnattatte dokumentene, med stikkprøvenummer helt til venstre, tema for dokumentet, hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, samt revisjonens eventuelle merknader. Merknadsfeltet er farget rødt der revisjonen vurderer feilen som alvorlig, oransje der feilen er vesentlig, og uten farge der det er formalfeil av typen at feil hjemmel er brukt, men dokumentet kunne vært unntatt med annen hjemmel.

Tabell 6: Forhåndsunnattatte dokumenter

Nr.	Tema	Hjemmel	Merknad
1	Foreldrebetaling	Offl § 13, Sktbl § 3-2	Feil hjemmel. Dokumentet inneholder taushetsbelagt informasjon etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1.
2	Informasjons-sikkerhet	Offl § 14	Dokumentet er sendt til kommunen og slik ikke organinternt, og kan derfor ikke unntas med hjemmel i offl. § 14.

3	Innmåling	Offl § 14	Ingen merknad
4	Befaringsnotat	Offl § 14	Ingen merknad
5	Byrådsnotat	Offl § 14, jfr. §16 første ledd tredje punktum	Ingen merknad
6	Forhåndsuttale	Offl § 15	Dokumentet er ikke innhentet utenfra, og kan ikke unntas offentlighet etter offl. § 15. Dokumentet kan unntas med hjemmel i offl. § 14.
7	PPT	Offl § 15	Dokumentet er ikke innhentet utenfra, og kan ikke unntas offentlighet etter offl. § 15. Dokumentet kan unntas med hjemmel i offl. § 14.
8		Offl § 16	Bestemmelsene i offl. § 16 er ikke relevante for dokumentet eller opplysningene i dette. Dokumentet kan unntas offentlighet med hjemmel i offl. § 14
9	Byrådsvedtak om rettstvist.	Offl § 18	Dokumentet inneholder ikke opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 18.
10	Arbeidsavtale	Offl § 23.1	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 23 først ledd. Dokumentet inneholder noen opplysninger som kan unntas etter offl. § 26 femte ledd.
11	Arbeidsavtale	Offl § 23.1	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 23 først ledd. Dokumentet inneholder noen opplysninger som kan unntas etter offl. § 26 femte ledd.
12	Permisjon	Offl § 23.1	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 23 først ledd.
13	Korrespondanse ifm. anskaffelse	Offl § 23.3	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 23 tredje ledd.
14	Korrespondanse ifm. bevilgning	Offl § 23.4	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 23 fjerde ledd.
15	Bekreftelse på anmeldelse	Offl § 24.2	Ingen merknad
16	Påtalebegjæring	Offl § 24.2	Ingen merknad
17	Risikoanalyser	Offl § 24.3	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 24 tredje ledd.
18	Ansettelse	Offl § 25	Ikke fullstendig hjemmel (offl. § 25 første ledd)
19	Søkerliste	Offl § 25	Ikke fullstendig hjemmel (offl. § 25 første ledd)
20	Ansettelse	Offl § 25	Ikke fullstendig hjemmel (offl. § 25 første ledd)
21	Ansettelse	Offl § 25	Ikke fullstendig hjemmel (offl. § 25 første ledd)
22	Ansettelse	Offl § 25	Ikke fullstendig hjemmel (offl. § 25 første ledd)
23	Ansettelse	Offl § 25	Ikke fullstendig hjemmel (offl. § 25 første ledd)
24	Ansettelse	Offl § 25	Ikke fullstendig hjemmel (offl. § 25 første ledd)
25	Ansettelse	Offl § 25	Ikke fullstendig hjemmel (offl. § 25 første ledd)
26	Ansettelse	Offl § 25	Ikke fullstendig hjemmel (offl. § 25 første ledd)
27	Ansettelse	Offl § 25	Ikke fullstendig hjemmel (offl. § 25 første ledd)
28	Forskning	Offl § 26.4	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 26 fjerde ledd.
29	Bostøtte	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad



30	Korrespondanse om arbeidsavtale	Offl §13, Fvl § 13.1	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som er taushetsbelagt etter fvl. § 13 første ledd nr. 1.
31	Nøkkelinnlevering	Offl §13, Fvl § 13.1	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som er taushetsbelagt etter fvl. § 13 første ledd nr. 1.
32	Vedrørende leieforhold	Offl §13, Fvl § 13.1	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som er taushetsbelagt etter fvl. § 13 første ledd nr. 1.
33	Bostøtte	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad
34	Foreldrebetaling	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad
35	Parkerings-tillatelse	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad
36	Vedrørende leieforhold	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad
37	Korrespondanse	Offl §13, Fvl § 13.1	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som er taushetsbelagt etter fvl. § 13 første ledd nr. 1.
38	Barnevern	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad
39	Skole	Offl §13, Fvl § 13.1	Dokumentet inneholder ingen taushetsbelagte opplysninger. Dokumentet inneholder noen opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 26 femte ledd.
40	Skole	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad
41	Skole	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad
42	Skole	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad
43	Skole	Offl §13, Fvl § 13.1	Dokumentet inneholder ingen taushetsbelagte opplysninger. Dokumentet inneholder noen opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 26 femte ledd.
44	Skole	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad
45	Skole	Offl §13, Fvl § 13.1	Ingen merknad
46	Skole	Offl §13, Fvl § 13.1	Dokumentet inneholder ingen taushetsbelagte opplysninger. Dokumentet inneholder noen opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 26 femte ledd.
47	Korrespondanse ifm. anskaffelse	Offl 13, Fvl § 13.1 pkt.2	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som er taushetsbelagt etter fvl. § 13 første ledd nr. 2.
48	Beregnings skjema utleggstrekk	Offl § 13, Sktbl § 3-2	Ingen merknad
49	Restskatt 2018	Offl § 13, Sktbl § 3-2	Ingen merknad
50	Arbeidsgiverkontroll	Offl §13, Fvl § 13.1	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som er taushetsbelagt etter fvl. § 13 første ledd.
51	Søknad om fritak for eiendomsskatt	Offl § 5	Dokumentet inneholder ingen opplysninger som gjør at utsatt innsyn etter noen av leddene i offl. § 5 kommer til anvendelse.
52	Bekreftelse på anmeldt forhold	Offl § 24.2	Ingen merknad

#### 4.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Bergen kommune har overordnede regler og rutiner både for å skjerme journalinformasjon og å unnta dokumenter fra offentlighet. Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, har kommunen system og verktøy som er egnet til å unnta dokumenter og informasjon fra offentligheten i samsvar med regelverket.

Den formelle oppgave- og ansvarsdelingen for dette arbeidet er ikke tilstrekkelig tydelig; hvem som har hvilket ansvar i forbindelse med skjerming av journalinformasjon og å unnta dokumenter fra offentlighet

kommer ikke entydig frem i rutineene. Dette øker sannsynligheten for at oppstår misforståelser, noe som i sin tur øker risikoen for at det skjer feil.

Funn i undersøkelsen tyder videre på at saksbehandlerne ikke har tilstrekkelig kompetanse til å skjømte sitt ansvar knyttet til skjerming av informasjon og å unnta dokumenter fra offentlighet i samsvar med krav i regelverket. Revisjonen merker seg at saksbehandlerne har tilbud om kurs og tilgang til opplæringsmaterieell som kan bømte på manglende kompetanse knyttet til dette. Kursene er imidlertid ikke obligatoriske, og funn i stikkprøvene tyder på at risikoen for at det skjer feil i skjerming av informasjon og forhåndsklassering av dokumenter har gjort seg gjeldende i kommunen.

Revisjonen har merknader til ni av de 40 stikkprøvene som ble gjort for å undersøke kommunens praksis for skjerming av informasjon i postlisten. I stikkprøvene 2, 4, 7, 14, 21, 23 og 29, er hele tittelen skjermem uten at vi ser at det er noe grunnlag for det, mens deler av tittelen er skjermem i stikkprøvene 12 og 19, uten at det er grunnlag for det. I disse journalføringene bryter kommunen med bestemmelsene i arkivforskriften § 10 andre ledd.

Videre har revisjonen merknader til 33 av de 52 stikkprøvene som ble gjort for å undersøke kommunens praksis for å forhåndsklassere dokumenter. Dokumentene i stikkprøvene 1, 6, 7 og 8 er unntatt offentlighet med feil hjemmel, mens stikkprøvene 18-27 mangler fullstendig hjemmel.

Stikkprøvene 10 og 11 inneholder ikke opplysninger som kan unntas offentlighet etter offl. § 23 første ledd, men inneholder noen opplysninger som kan skjermes med hjemmel i offl. § 26 femte ledd. Tilsvarende inneholder dokumentene i stikkprøvene 39, 43 og 46 også noen opplysninger som kan unntas med hjemmel i offl. § 26 femte ledd, men de inneholder ingen taushetsbelagte opplysninger etter paragrafene det er vist til. For samtlige av disse dokumentene har kommunen følgelig forhåndsunntatt dokumenter uten hjemmel, selv om det er anledning til å unnta deler av dokumentene fra offentligheten.

Dokumentene i stikkprøvene 2, 9, 12, 13, 14, 17, 28 og 51 er alle unntatt med såkalte *kan*-hjemler fra offentlighetsloven, uten at innholdet i dokumentene gir grunnlag for det. Dokumentene i stikkprøvene 30, 31, 32, 37, 47 og 50 er alle er unntatt offentlighet med henvisning til at de inneholder taushetsbelagte opplysninger, uten at de gjør det. Samtlige av disse dokumentene unntatt offentlighet uten at det er hjemmel for det.

Funnene i stikkprøvene viser at kommunen praktiserer en forhåndsklassering av dokumenter som bryter hovedregelen i offl. § 3, samt den videre intensjonen med offentlighetsloven. Revisjonen vil i den sammenheng vise til veiledningsmaterieellet fra justisdepartementet, der det går frem at forhåndsklassering «som den klare hovedregel ikkje [skal] førekome». Slik klassering kan binde opp vurderingene hos organet om det kommer en innsynsbegjæring, og på den måten motvirke regelen om at et organ skal gjøre en konkret og selvstendig vurdering av begjæringen. Videre står det i veilederen fra departementet at:

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

#### **4.4 Rutiner og praksis for behandling av krav om innsyn i saksdokumentet**

##### **4.4.1 Datagrunnlag**

###### **Overordnede retningslinjer for behandling av krav om innsyn i saksdokumentet**

Bergen kommune har rutiner, retningslinjer og verktøy for håndtering av innsynsbegjæringer. Overordnet er særlig reglementet *Retningslinjer for merinnsyn og åpenhet i Bergen kommune* sentralt. I reglementets punkt 1.8 slås det fast at:

Innsyn skal gis på bakgrunn av offentleglovas bestemmelser. Begjæringen om innsyn må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art (offentleglova § 28 andre ledd).

Videre går det fram av reglementet at det alltid skal vurderes å gi merinnsyn i forbindelse med begjæringer om innsyn (se under). Det presiseres øg at taushetsbelagte opplysninger er unntatt reglementet for merinnsyn og åpenhet.

For den faktiske håndtering av innsynsbegjæringer i Bergen kommune er rutinedokumentet *Rutine for behandling av innsynsbegjæring i BK360* viktig. Her pålegges den enkelte enhet ansvaret for å behandle innsynsbegjæringen etter bestemmelsene i offentlighetsloven. Det praktiske ansvaret for å håndtere innsynsbegjæringer i en sak/dokument påhviler den saksbehandleren som er ansvarlig for saken/dokumentet det er bedt om innsyn i.

Videre slås det fast at svar på innsynsbegjæringer er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og skal avgjøres på tilstrekkelig høyt nivå, samt at innsynsbegjæringer skal behandles uten ugrunnet opphold. Det blir i den forbindelse vist til veilederen til loven fra justisdepartementet, som definerer «ugrunnet opphold» som innen én til tre arbeidsdager. Det går òg frem at dersom den som fremmer innsynskravet ikke har fått svar eller midlertidig svar innen fem arbeidsdager, kan dette regnes som et avslag som kan klages inn til Fylkesmannen.

Det går òg frem fra tilsendt dokumentasjon at unntaksreglene i loven i utgangspunktet gjelder opplysninger og ikke hele dokument. Det vil si at det kan gis innsyn i de delene av et dokument som ikke kan unntas offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven. Dette kan som regel gjøres ved å sladde de opplysningene i dokumentene som kan eller skal unntas offentlighet.

I *Rutine for behandling av innsynsbegjæring i BK360* presiseres det videre at Bergen kommune praktiserer meroffentlighet, med henvisning til og sitat fra offl. § 11:

Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

### Rutiner for behandling av innsynsbegjæringer i BK360

Som tittelen viser, omhandler *Rutine for behandling av innsynsbegjæring i BK360* hvordan innsynsbegjæringer som kommer inn i BK360 skal håndteres. BK360 har en egen innsynsmodul som er integrert med den offentlige postlisten. Som illustrert i figur 4, kan man på postlisten bestille innsyn i dokumenter direkte (egen knapp «Bestille innsyn» nederst).

Figur 4: Skjermdump, bestille innsyn fra postlisten

Oversendelse til Fylkesmannen i Vestland. Klage på avslag om innsyn i ikke-ferdigstilt dokument	
Virksomhet:	BKMB - Seksjon juridisk (Arbeidssted)
Dokumenttittel:	Oversendelse til Fylkesmannen i Vestland. Klage på avslag om innsyn i ikke-ferdigstilt dokument
Saksnummer:	2019/11756
Sakstittel:	Begjæring om innsyn i ikke-ferdigstilt dokument
Dokumentnummer:	2019/11756-1
Journalpostnummer:	48886/2019
Type:	Utgående
Avsender:	
Mottaker:	FYLKESMANNEN I VESTLAND
Dokumentdato:	14.02.2019
Journaldato:	14.02.2019
Publisert dato:	19.02.2019
Unntaksgrunnlag dokument:	
<input type="button" value="Bestill innsyn"/>	

Når det bes om innsyn i et dokument gjennom denne nettløsningen, sørger innsynsmodulen for at det automatisk opprettes en innsynsbegjæringssak i BK360, og at den som har bedt om innsyn får kvittering på at innsynsbegjæringen er mottatt av kommunen.

I Rutine for behandling av innsynsbegjæring i BK360 går det som tidligere nevnt frem at ansvarlig for innsynsbegjæringssaken er saksbehandleren som er ansvarlig for dokumentet det bes om innsyn i. Frist for behandling av innsynsbegjæringen blir i BK360 automatisk satt til fem arbeidsdager. I rutinen fremgår det at dersom innsynsbegjæringen ikke kan bli behandlet innen denne fristen, skal det sendes foreløpig svar til den som har bedt om innsyn.

Nettløsningen for innsynsbegjæring gir kun mulighet til å be om innsyn i ett dokument om gangen. Det er likevel mulig å be om innsyn i flere dokumenter i et kommentarfelt. Dersom innsynsbegjæringen inneholder kommentar om at det bes om innsyn i flere dokumenter enn det markerte, kan disse andre dokumentene legges inn i innsynsbegjæringssaken manuelt av saksbehandler.

I rutinen går det frem at det er den enkelte enhet som har ansvaret for at behandling av innsynsbegjæring blir fulgt opp i henhold til bestemmelsene i lovverket, også i forbindelse med ferieavvikling, sykefravær, etc. Rutinene skildrer videre hvordan man teknisk gjennomfører behandlingen av innsynsbegjæring, og det blir vist til at nettkurset *Nettkurs for behandling av innsynsbegjæring* inneholder ytterligere informasjon om stegene i prosessen. Rutinen beskriver òg hvem som er ansvarlig for hva i forbindelse med eventuelle klager på avslag på innsynsbegjæring.

For innsynsbegjæring som mottas utenom den offentlige journalen på nett, skal det ifølge rutinen manuelt opprettes en innsynsbegjæringssak i BK360. Dette kan gjøres av både arkivar og saksbehandler, og i rutinen er ansvaret delt mellom disse. I tilfeller der det bes om innsyn i konkrete saker/dokumenter, er det funksjonalitet i BK360 for å legge disse til i innsynsbegjæringssaken. I tilfeller der det fremsettes innsynsbegjæring i en rekke saker, dokumenter, sammenstillinger av databaser eller lignende, skal det også opprettes innsynsbegjæringssak manuelt, og selve innsynsbegjæringen skal arkiveres på saken. I tilfeller der innsynsbegjæring i saker/dokumenter i BK360 fremsettes muntlig, skal det også manuelt opprettes innsynsbegjæringssak i BK360, og den faktiske innsynsbegjæringen skal noteres og legges til i saken.

Avslutningsvis i rutinen går det frem at:

Den enkelte saksbehandlende enhet skal ha interne rutiner og kompetanse for mottak, behandling og oppfølging av innsynsbegjæring. De interne rutinene må ta høyde for sykefravær, ferieavvikling, etc.

I intervju blir det gjennomgående vist til at innsynsmodulen i BK360 har lettet behandlingen av innsynskrav, blant annet ved at sentrale deler av prosessen er automatisert. Videre blir det opplyst at innsynsmodulen i BK360 har en digital sladdefunksjon, som gjør det enklere å unnta deler av dokumenter der dette er nødvendig.

Det blir imidlertid òg nevnt i intervju at det var noe utfordringer knyttet til oppfølgingen av innsynskrav etter innføringen av BK360 ved at en del innsynsbegjæring ble liggende ubehandlet. Dette var delvis et resultat av at BK360 er sak/-arkivsystem for en stadig større del av kommunen, noe som førte til at flere ansatte enn tidligere opplevde å få innsynsbegjæring, uten at de nødvendigvis visste hvordan de skulle håndtere disse. I tillegg var arbeidsflaten for håndtering av innsynsbegjæring opprinnelig ikke koplet til den regulære arbeidsflaten i BK360, noe som òg bidro til at innsynssaker ble liggende ubehandlet.

Manglende oppfølging av innsynsbegjæring medførte en viss oppmerksomhet fra pressen, og førte til at direktører og administrasjonssjefer i kommunen ble oppmerksomme på utfordringene, noe som i sin tur ledet til økt fokus på disse oppgavene i kommunen. I tillegg ble det gjort endringer i selve systemet, slik at innsynsbegjæring i dokumenter automatisk kommer opp på arbeidsflaten i BK360 til vedkommende saksbehandler.

Når det gjelder kompetanse på og opplæring i å håndtere innsynsbegjæring, blir det i intervju pekt på de tidligere nevnte nettkursene utarbeidet av kommunen, at kommunens ansatte har tilgang til et nettkurs om offentlighetsloven hos DIFI, samt at det i BK360 er integrert opplæringsmaterieell som blant annet omhandler hvordan håndtere innsynsbegjæring. Det er imidlertid ikke noe obligatorisk krav å gjennomføre disse ulike kursene, og det blir i intervju pekt på at mange ansatte i kommunen nok fremdeles vil være usikre når de mottar innsynsbegjæring.

I intervju blir det ellers gjennomgående vist til at det er uklart hvem som har det formelle veiledningsansvaret knyttet til håndtering av innsynskrav. I flere intervju antas det at ansatte i Bergen kommune

kontakter Byarkivet eller Seksjon informasjon dersom de har spørsmål i forbindelse med en innsynsforespørsel.

### **Rutiner for behandling av andre innsynsbegjæringer**

Mer kompliserte innsynsforespørsler går i regelen utenom nettløsningen. Slike forespørsler kommer i praksis enten til Sentralarkivet, pressekontaktene i den enkelte byrådsavdeling, eller Seksjon informasjon sentralt. Dette dreier seg ofte om innsynsforespørsler som kan innebære sammenstilling av data fra forskjellige databaser, innhenting av dokumenter fra mange ulike saker, og/eller å lete frem ikke-arkivert korrespondanse. Ofte fremstilles slike innsynsbegjæringer fra media.

Hvor slike henvendelser kan eller skal rettes er ikke formalisert, men det blir i intervju poengtert at kontaktinformasjon til både Seksjon informasjon og pressekontaktene for bystyret, byrådet og byrådsavdelingene er tilgjengelig under pressemenyen på kommunens nettsider. I tillegg er kontaktinformasjon til Bergen Byarkiv tilgjengelig under Byarkivet sin innbyggerhjelp på kommunens nettsider. I intervju vurderes risikoen for at innsynsbegjæringer ikke mottas eller videreformidles til rette instans i kommunen som lav.

Revisjonen får i intervju opplyst at de mest komplekse innsynssakene, der det blir etterspurt informasjon som går på tvers av byrådsavdelinger, blir videreformidlet til en bestemt kommunikasjonsrådgiver i Seksjon informasjon. Vedkommende har fått rollen som veileder for innsynsforespørsler i kommunen grunnet opparbeidet kompetanse og tidligere arbeidserfaring med innsyn og offentlighet. Revisjonen får opplyst at rolletildelingen verken er formalisert eller skriftliggjort.

Vedkommende anslår selv å være involvert i fire-fem større innsynsforespørsler per året. Eksempler på innsynsforespørsler vedkommende har arbeidet med de siste årene inkluderer:

- Innsyn i utgifter knyttet til godtgjørelser/lønn, representasjon, reiser mv. for ordfører, byrådsleder og kommunaldirektør for Byrådsleders avdeling.
- Innsyn i samtlige fakturaer fra navngitte leverandører knyttet til spesifikke prosjekter i kommunen.
- Innsyn i sykefravær brutt ned på sykehjem
- Innsyn i fordelingen mellom ulike stillingsbrøker (heltid/deltid) på sykehjem
- Oversikt over HMS-hendelser og voldshendelser brutt ned på den enkelte skole.
- Innsyn i besøksprotokoll for Bergen rådhus.
- Innsyn i utbetalinger til fem navngitte leverandører.
- Innsyn salgskontrakt og alle dokumenter knyttet til salg av Forum kino
- Sammenstilling av styringsdata på HR-feltet
- Innsyn i kommunaldirektørens elektroniske kalendre.

Når det gjelder innsyn i politiske saker, blir det opplyst at Bystyrets kontor sjeldent mottar innsynsforespørsler. Dette er delvis fordi det meste av politiske saksdokumenter er utarbeidet av saksbehandlere andre steder i kommunen, noe som fører til at eventuelle innsynsforespørsler rettes til disse, og delvis fordi dokumenter som skal til politisk behandling bare unntaksvis unntas offentlighet.

Også byrådets sekretariat behandler få innsynssaker, mye av samme årsak som for Bystyrets kontor. Eksempler på situasjoner der det likevel kan forekomme, er i saker hvor byrådet blir orientert om dommer i rettssystemet der kommunen er part og media har spørsmål, for eksempel om kommunen skal anke.

### **Praksis for behandling av innsynsbegjæringer**

I flere intervjuer fremholdes det at Bergen kommune har blitt bedre på håndtering av innsynsbegjæringer de senere årene. Det pekes i den forbindelse på at kommunen stadig sjeldnere klages inn til Fylkesmannen på grunn avslag om innsyn i dokumenter. Det antas i intervju at dette delvis kan skyldes at man internt i kommunen oftere drøfter innsynsbegjæringer, og at det oftere tas flere runder før en innsynsbegjæring avslås.

For å undersøke kommunens praksis for behandling av innsynsbegjæringer, har revisjonen sett nærmere på håndteringen i 22 innsynsbegjæringssaker.<sup>36</sup> For hver av de 22 innsynsbegjæringene har revisjonen kontrollert om svarfrist er overholdt, om det er henvist til lovhyggemmel, og om det fremgår hvorvidt

---

<sup>36</sup> Én av innsynsbegjæringene ble behandlet av en jurist; de resterende 21 ble håndtert av saksbehandler.

merinnsyn er vurdert. For innsynsbegjæringene som har fått helt eller delvis avslag, har revisjonen også kontrollert om det er gitt begrunnelse og om det er informert om klagerett. I tillegg har revisjonen gjort en vurdering av om innholdet i dokumentet er gitt avslag eller delvis innvilget innsyn i kan og bør eller skal unntas offentlighet.

Resultatet fra stikkprøvegjennomgangen er gjengitt i tabell 7, med stikkprøvenummer helt til venstre, paragraf påført dokumentet, resultatet av innsynsbegjæringene, og endelig eventuelle merknader fra revisjonen helt til høyre. Merknadsfeltet er farget rødt der feilen er alvorlig, som at det er gitt avslag uten at det er grunn til det. Merknadsfeltet er farget i oransje der feilen er knyttet til formalia, som at det mangler informasjon om klagerett, at saksbehandlingsfristen ikke er overholdt, eller at det mangler fullstendig hjemmel for avslag.

Tabell 7: Stikkprøvegjennomgang av innsynsbegjæring

Nr.	Paragraf	Resultat	Merknad
1	Offl §13, Fvl § 13.1	Delvis innvilget	Mangler informasjon om klagerett.
2	Offl § 3	Innvilget	Ingen merknad.
3	Offl § 3	Innvilget	Ingen merknad.
4	Offl § 3	Innvilget	Ingen merknad.
5	Offl § 3	Innvilget	Ingen merknad.
6	Offl § 3	Innvilget	Ingen merknad.
7	Offl § 3	Innvilget	Ingen merknad.
8	Offl § 14	Avslag	Mangler begrunnelse. Dokumentet inneholder ikke opplysninger som gjør at merinnsyn ikke bør kunne utøves.
9	Offl §13, Fvl § 13.1	Delvis innvilget	Mangler informasjon om klagerett.
10	Offl § 14	Delvis innvilget	Mangler henvisning til lovhjemmel.
11	Offl §13, Fvl § 13.1	Delvis innvilget	Mangler informasjon om klagerett.
12	Offl §13, Fvl § 13.1	Delvis innvilget	Mangler informasjon om klagerett.
13	Offl § 8	Innvilget	Ikke overholdt frist.
14	Offl §13, Fvl § 13.1	Delvis innvilget	Mangler informasjon om klagerett.
15	Offl § 8	Innvilget	Ingen merknad.
16	Offl § 13	Avslag	Mangler fullstendig hjemmel for avslaget.
17	Offl § 25	Avslag	Mangler fullstendig hjemmel for avslaget.
18	Offl § 24.2	Avslag	Mangler begrunnelse for avslag, merinnsyn er ikke vurdert og det fremgår ikke informasjon om klagerett.
19	Offl §13, Fvl § 13.1	Avslag	Ikke overholdt frist, mangler begrunnelse for avslag, hjemmelshenvisning for avslag er mangelfull.
20	Offl § 12	Innvilget	Ikke overholdt frist, mangler henvisning til lovhjemmel.
21	Offl 13, Fvl § 13.1 pkt.2	Avslag	Mangler fullstendig hjemmel for avslaget. Dokumentet inneholder ikke opplysninger av konkurransemessig betydning, og kan ikke unntas med hjemmel i fvl. § 13 første ledd nr. 2
22	Offl § 25	Avslag	Mangler fullstendig hjemmel for avslaget

#### 4.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Bergen kommune har overordnede regler og rutiner for behandling av krav om innsyn i saksdokumenter, der blant annet de grunnleggende prinsippene om offentlighet og merinnsyn fremgår.

Kommunen har også system og verktøy som legger til rette for en hensiktsmessig behandling av innsynsbegjæringer i enkeltdokumenter fra postlisten. For slike innsynsbegjæringer i enkeltdokumenter i kommunens sentrale sak-/arkivsystem er prosessen og oppgave- og ansvarsdelingen formelt sett tydelig og hensiktsmessig organisert.

Revisjonen registrerer at kommunen har tatt grep for å utbedre visse tekniske utfordringer som tidligere resulterte i at innsynsbegjæringer ikke ble behandlet når de skulle. Revisjonen merker seg imidlertid også at det uttrykkes at det har vært og fortsatt er visse utfordringer knyttet til saksbehandleres kompetanse til å behandle innsynsbegjæringer. Revisjonen er oppmerksom på at saksbehandlerne har tilbud om kurs og tilgang til opplæringsmateriell som kan bøte på slik manglende kompetanse. Kursene er imidlertid ikke obligatoriske, og det er heller ikke tydelig hvem i organisasjonen som har det formelle veiledningsansvaret knyttet til håndtering av innsynskrav. Manglende kompetanse på området øker risikoen for at det blir gjort feil i behandlingen av innsynsbegjæringer, både knyttet til formalia (som fristoversittelse), og mer alvorlige regelbrudd som at innsynsbegjæringer blir avslått på feil grunnlag eller at de ikke blir vurdert etter reglene knyttet til merinnsyn.

Funn i stikkprøvegjennomgangen tyder på at slik risiko har gjort seg gjeldende i kommunen. Av de 22 stikkprøvene som ble gjennomført for å undersøke kommunens praksis for behandling av innsynsbegjæringer, har revisjonen merknader til 15:

For stikkprøvene 1, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20 og 22 finner revisjonen én eller flere formalfeil, knyttet til for eksempel manglende informasjon om klagerett, ikke overholdt frist, manglende eller mangelfull henvisning til lovhjemmel ved helt eller delvis avslag, eller manglende begrunnelse ved avslag.

I stikkprøvene 8 og 21 finner revisjonen òg formalfeil, i tillegg til at revisjonen mener kommunen i stikkprøve 8 kunne praktisert merinnsyn, og i stikkprøve 21 ikke har grunnlag for å holde dokumentet borte fra offentlighet.

Når det gjelder større og mer kompliserte innsynsbegjæringer, er det etablert praksis at en ansatt i Seksjon informasjon håndterer disse. Dette er ikke formalisert. Selv om vedkommende har god kompetanse og erfaring på området, fremstår det nå som at kommunen i relativt stor grad er avhengig av én ansatt til å behandle det som kan være vanskelige og arbeidskrevende innsynsbegjæringer. Etter revisjonens vurdering er dette en sårbar ordning, med medfølgende risiko for manglende eller mangelfull oppfølging av slike innsynsbegjæringer ved vedkommende ansattes fravær. Denne risikoen er videre høyere som følge av at det ikke er tydeliggjort hvem som har veiledningsansvaret for håndtering av innsynsbegjæringer i kommunen. Revisjonen mener derfor både at rollen for å håndtere slike krevende innsynsbegjæringer må formaliseres, og at veiledningsansvaret for håndtering av innsynsbegjæringer i kommunen må tydeliggjøres.

## 5. Konklusjon og anbefalinger

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av offentlighet og innsynspraksis i kommunen. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om kommunen sine rutiner og praksis for offentlighet og innsyn er i samsvar med krav i lov- og regelverk.

Overordnet er det revisjonen sin vurdering at Bergen kommunen har styrende dokumenter, rutiner, retningslinjer, system og verktøy som er egnet til å bide til offentlighet og innsyn både i den kommunale forvaltningen og kommunens politiske prosesser. Revisjonen avdekker imidlertid flere svakheter ved kommunens praktisering av offentlighet og innsyn, knyttet til mangelfull kompetanse blant saksbehandlere, systemtekniske mangler, samt til manglende formalisering av oppgave- og ansvarsdeling.

### Tilrettelegging for offentlighet i saksdokument

Bergen kommune publiserer offentlig postjournal på Internett, og har skriftlige rutiner for både journalføring av ulike typer dokumenter, og for at postlisten skal publiseres uten ugrunnet opphold. Det varierer imidlertid i hvilken grad rutinene blir fulgt, og det er identifisert flere risikoer for at postlisten ikke er fullstendig, samt for at postlisten ikke alltid publiseres uten ugrunnet opphold.

Den største risikoen for manglende fullstendighet i postlisten er at dokumenter ikke blir registrert riktig av saksbehandler. Dette skyldes ifølge kommunen i hovedsak mangelfull kompetanse blant saksbehandlere. Ansatte i kommunen har tilbud om kurs og opplæring i journalføring og arkivering, men disse er ikke obligatoriske. Også manglende integrasjoner mellom de mange fagsystemene som er i bruk i kommunen og det sentrale sak-/arkivsystemet er en viktig forklaring på manglende fullstendighet i postlisten. Dokumenter opprettet eller mottatt i slike fagsystemer vil ikke automatisk komme på postlisten. Det er pågående integrasjonsprosesser for flere av fagsystemene, men kommunen har ikke fullstendig oversikt hvilke av fagsystemene som har eller skal få slik integrasjon, og heller ikke oversikt over hvilke fagsystemer som mottar eller oppretter journalpliktige dokumenter.

Stikkprøvegjennomgangen avdekker flere avvik med hensyn til fullstendighet i den primære, offentlige, publiserte postlisten, både når det gjelder utgående, inngående og organintern korrespondanse.

### Offentlighet i politiske møter

Bergen kommune annonserer møter i folkevalgte organ i flere kanaler og på flere plattformer. Det er ikke avdekket indikasjoner på at kommunens praksis knyttet til annonsering av møter i folkevalgte organ bryter med krav i regelverket.

Organiseringen av arbeidet med å annonsere møter i folkevalgte organ vurderes som tydelig og hensiktsmessig av de involverte. Likevel er det etter revisjonen sin vurdering uheldig at oppgaver og ansvarsdeling for dette arbeidet i liten grad er skriftliggjort, da det gir en viss sannsynlighet for at det oppstår misforståelser knyttet til hvem som skal skjytte hvilke oppgaver, noe som i sin tur øker risikoen for at det skjer feil i annonseringen. Denne risikoen vurderes som lav, men kan reduseres gjennom ytterligere skriftliggjøring av oppgave- og ansvarsdeling.

Bergen kommune har som styrende prinsipp at møter i folkevalgte organ skal være åpne. De fleste folkevalgte organ i kommunen har reglement med bestemmelser knyttet til dette, og det foreligger overordnede prosedyrer som omhandler lukking av møter. Imidlertid inneholder verken reglementene eller prosedyrene nærmere retningslinjer for hvilke vurderinger som skal gjøres for å avgjøre om møter i folkevalgte organ skal eller kan lukkes, hvordan lukking av møter i praksis skal gjennomføres, eller at det skal fremgå av protokollen at et møte har vært lukket, inkludert med henvisning til hjemmel for lukking av møtet. Det ser heller ikke ut som at de folkevalgte i Bergen kommune har mottatt opplæring knyttet til møteoffentlighet for inneværende periode.

Kommunens folkevalgte organ har profesjonelle sekretariattjenester som bistår i den praktiske avviklingen av møtene. Revisjonen vil likevel understreke at det er de folkevalgte organene selv som skal vedta å lukke møter. De folkevalgte må derfor få opplæring knyttet til dette, og det er videre viktig at reglement og/eller prosedyrer for avvikling av møter i folkevalgte organ er tilstrekkelig utfyllende til at de kan treffe informerte vedtak i saker som omhandler lukking av møter.



## Skjerming av saksdokumenter

Bergen kommune har overordnede regler og rutiner både for å skjerme journalinformasjon og for å unnta dokumenter fra offentlighet. Kommunen har også system og verktøy som vurderes som egnet til å unnta dokumenter og informasjon fra offentligheten i samsvar med krav i regelverket.

Den formelle oppgave- og ansvarsdelingen for dette arbeidet er ikke tilstrekkelig tydelig; hvem som har hvilket ansvar i forbindelse med skjerming av journalinformasjon og å unnta dokumenter fra offentlighet kommer ikke entydig frem i rutinene. Dette øker sannsynligheten for misforståelser, noe som øker risikoen for at det skjer feil. Videre fremkommer det opplysninger som tyder på at saksbehandlerne ikke har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sitt ansvar knyttet til skjerming av informasjon og å unnta dokumenter fra offentlighet i samsvar med krav i regelverket. Saksbehandlerne har tilbud om kurs og tilgang til opplæringsmateriell som kan bøte på manglende kompetanse knyttet til dette. Disse er ikke obligatoriske.

Stikkprøvene viser at det skjer feil i både skjerming av informasjon i postlisten og ved forhåndsklassering av dokumenter.

## Innsyn i saksdokumenter

Bergen kommune har overordnede regler og rutiner for behandling av krav om innsyn i saksdokumenter, der grunnleggende prinsippene om offentlighet og merinnsyn fremgår. Kommunen har også system og verktøy som legger til rette for en hensiktsmessig behandling av innsynsbegjæringer i enkeltdokumenter fra postlisten. For slike innsynsbegjæringer i enkeltdokumenter i kommunens sentrale sak-/arkivsystem er prosessen og oppgave- og ansvarsdelingen formelt sett tydelig og hensiktsmessig organisert.

Imidlertid har det vært og er det fortsatt utfordringer knyttet til saksbehandleres kompetanse til å behandle innsynsbegjæringer. Også på dette området har saksbehandlerne tilbud om kurs og tilgang til opplæringsmateriell, men heller ikke disse kursene er obligatoriske. Det er heller ikke tydelig hvem i organisasjonen som har det formelle veiledningsansvaret knyttet til håndtering av innsynskrav. Manglende kompetanse på området øker risikoen for at det blir gjort feil i behandlingen av innsynsbegjæringer, både knyttet til formalia (som fristoversittelse), og mer alvorlige regelbrudd som at innsynsbegjæringer blir avslått på feil grunnlag eller at de ikke blir vurdert etter reglene knyttet til merinnsyn. Funn i stikkprøvegjennomgangen tyder på at slik risiko har gjort seg gjeldende.

Når det gjelder større og mer kompliserte innsynsbegjæringer, håndteres disse av en ansatt i Seksjon informasjon. Dette er ikke formalisert, og vurderes å være en sårbar ordning for kommunen.

Med bakgrunn i funnene i denne forvaltningsrevisjonen anbefaler revisjonen at Bergen kommune gjennomfører tiltak for å sikre at:

1. den offentlige, publiserte postlisten er fullstendig, herunder at:
  - a) all journalpliktig korrespondanse journalføres
  - b) rutiner for journalføring av organinterne dokumenter er utfyllende, entydige, og etterleves
  - c) journalposter ikke blir liggende åpne utover det som er nødvendig for saksbehandlingen
  - d) postlisten blir publisert uten ugrunnet opphold
  - e) integrasjonsprosesser mellom fagsystemer og det sentrale sak-/arkivsystemet ferdigstilles
2. regelverket knyttet til møteoffentlighet formaliseres og etterleves, herunder at:
  - a) folkevalgte mottar opplæring knyttet til møteoffentlighet og lukking av møter
  - b) reglement og/eller prosedyrer for lukking av møter i folkevalgte organ er tilstrekkelig utfyllende
3. ansvarsdeling, rutiner og retningslinjer for følgende oppgaver er tilstrekkelig formalisert og tydelig:
  - a) kunngjøring av møter i folkevalgte organ
  - b) skjerming av informasjon og dokumenter
  - c) håndtering av innsynsbegjæringer i enkeltdokumenter/-saker
  - d) håndtering av komplekse og/eller omfattende innsynsbegjæringer
  - e) veiledning i håndtering av innsynsbegjæringer
4. saksbehandlere mottar tilstrekkelig opplæring for følgende oppgaver:
  - a) journalføring og arkivering
  - b) skjerming av informasjon og dokumenter
  - c) håndtering av innsynsbegjæringer

# Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅD FOR KULTUR, MANGFOLD OG  
LIKESTILLING

DELOITTE AS AVD BERGEN  
Postboks 6013  
5892 BERGEN

Vår referanse: 2019/43316-13  
Saksbehandler: Bjame Ømulfson Aagaard  
Dato: 4. mars 2020  
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

## Forvaltningsrevisjon av offentlighet og innsynspraksis - høringsuttalelse

Jeg viser til mottatt rapport etter forvaltningsrevisjon av offentlighet og innsyn i Bergen kommune, og oversender med dette min høringsuttalelse, ordnet som kommentarer knyttet til revisjonens problemstillinger, punkt for punkt.

1. **I hvilken grad har Bergen kommune rutiner og praksis som legger til rette for offentlighet og innsyn i samsvar med krav i lov- og regelverk?**
  - a. **Følger kommunens offentlige postliste krav i lov- og regelverk?**
    - i. **Praktiserer kommunen fullstendighet i registreringen av inn- og utgående dokumenter?**
    - ii. **Praktiserer kommunen fullstendighet i registreringen av organinterne dokumenter?**
    - iii. **Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at postlisten blir publisert uten ugrunnet opphold?**

Revisjonen kommer til at

- det «varierer imidlertid i hvilken grad rutinene blir fulgt, og det er identifisert flere risikoer for at postlisten ikke er fullstendig, samt for at postlisten ikke alltid publiseres uten ugrunnet opphold. Den største risikoen for manglende fullstendighet i postlisten er at dokumenter ikke blir registrert riktig av saksbehandler».
- «manglende integrasjoner mellom de mange fagsystemene som er i bruk i kommunen og det sentrale sak-/arkivsystemet er en viktig forklaring på manglende fullstendighet i postlisten».
- «Stikkprøvegjennomgangen avdekker flere avvik med hensyn til fullstendighet i den primære, offentlige, publiserte postlisten, både når det gjelder utgående, inngående og organintern korrespondanse».

Jeg vil gjøre oppmerksom på at forvaltningsrevisjonens framgangsmåte gir feilkilder i funnene som rapporteres. Disse kan påvirke konklusjonen knyttet til fullstendighet i registrering av dokumenter. Etter mitt syn har forvaltningsrevisjonen ikke tilstrekkelig redegjort for lov- og regelverket som gjelder for kommunens postjournal, og sammenhengen mellom dette regelverket og kommunens postliste på internett. Arkivlovforskriften pålegger journalføring i §9 og §10. Offentleglova pålegger at alle journaler er offentlige i §3. Kommunene er imidlertid ikke pålagt å offentliggjøre journalen i form av en postliste på

internett – i motsetning til bl.a. fylkesmennene, som er underlagt et slikt påbud iht. offentligforskrifta §6.

Bergen kommune har valgt å bare vise journalopplysninger for utvalgte dokumenttyper i sakarkivsystemet Bk360 på internett, samt sakene som fremdeles produseres i det gamle sakarkivsystemet BkSak (plan/byggesak og søknader om tilskudd). Dette er et tiltak for å redusere risiko for uønsket publisering av personopplysninger fra andre fagsystemer. En rekke fagsystemer (sosialtjeneste, pleie og omsorg, barnevern, oppvekst) har funksjonalitet for postjournal som det kan gis innsyn i, men som ikke gjenfinnes på kommunens postliste på nett.

Kommunens postliste som er sammenlignbar med Fylkesmannens fullstendige postliste på nett, vil være en rapport fra Bk360 og alle fagsystemer som har journalpliktig dokumentasjon. Det blir derfor problematisk å konkludere entydig om manglende etterlevelse av rutiner og manglende fullstendighet ved å sammenligne Fylkesmannens postjournal på internett med Bergen kommunes. Manglende journalposter på kommunens postliste på nett, kan skyldes at det dreier seg om dokumenttyper som ikke sendes til postlisten, eller at dokumentene er ført i et fagsystem som ikke sender dokumenter til postlisten. De vil likevel være journalført, og offentlige etter offentliglova §3.

Forvaltningsrevisjonen peker på at manglende integrasjoner mellom kommunens mange fagsystemer og Bk360 er en viktig forklaring på den ufullstendige postlisten. Også til dette vil jeg kommentere at kommunen ikke er pålagt å ha en postliste på internett. Det kan gis innsyn i dokumenter i fagsystemer uten at det er behov for integrasjon mot Bk360.

Man kan hevde at kommunen i større grad bør opplyse om disse forholdene og veilede publikum i hvordan man ber om innsyn i kommunens journaler.

Jeg vil også peke på at det er gjort mye for å fremme økt journalføring og dermed tilrettelegging for offentlighet i de siste årene, og særlig etter kartleggingen av journalføring av e-poster som ble utført i 2012. Selv om vi på langt nær er i mål, mener jeg at det er viktig å vise statistikk som dokumenterer en økning i journalføring, og at innsatsen som er lagt ned ved innføring av nytt sak-arkivsystem, inkludert opplæringstiltak, faktisk har gitt resultater. Tallene under viser økning i journalførte dokumenter i Sentralarkivet.

	2015	2016	2017	2018	2019
Journaldok. Sentralarkivet	161 733	175 400	176 323	185 955	262 909

Revisjonsrapporten viser til at det er store mengder dokumenter som ligger med ulike midlertidige statuser som gjør at de ikke vises på offentlig journal. Dette er dels dokumenter som fremdeles er under arbeid hos saksbehandler (status R), dokumenter som er registrert av saksbehandler (status S), midlertidig journalførte dokumenter (status M) og ekspederte dokumenter (status E). Disse statusene indikerer ulike faser i dokumentproduksjonen, der arkivtjenesten til slutt kontrollerer og journalfører dokumentene. Som det påpekes, har det vært visse kapasitetsutfordringer ved Sentralarkivet høsten 2019, men disse er langt på vei løst pr. mars 2020.

Tallene for antall dokumenter med midlertidig status som presenteres i revisjonsrapporten kan være noe misvisende, da de inkluderer samtlige dokumenttyper, også de som ikke vises

på offentlig journal per i dag. Av dokumenter som vises på offentlig journal (saksdokument type I, U og N), er tallene pr 28.02.20 som følger:

Status R: 2.858 – dette er dokumenter som er under arbeid, og ennå ikke ekspedert av saksbehandler

Status M: 4.296 – dokumenter som er midlertidig journalført – av disse er 96 % fra konkurransegjennomføringsverktøyet Mercell, som blir automatisk journalført på et gitt punkt i konkurranseprosessen

Status S: 138 – dokumenter som er registrert av saksbehandlere, i all hovedsak e-poster

Status E: 438 – dokumenter som er ekspedert av saksbehandler som avventer kontroll og journalføring hos arkivtjenesten.

For å sette dette i perspektiv, kan det nevnes at det p.t. er over 401.000 dokumenter tilgjengelig for innsyn på postlisten på nettet.

**b. Har kommunen rutiner og praksis for annonsering av politiske møter i samsvar med krav i regelverket?**

**c. Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at det blir gjennomført tilstrekkelige vurderinger før lukking av møter i folkevalgte organ?**

Revisjonen mener at

- «Oppgaver og ansvarsdeling knyttet til å annonsere møter i folkevalgte organ, er i liten grad skriftliggjort, noe som kan gi risiko for feil i annonseringen  
Risikoen vurderes som lav, men kan reduseres gjennom ytterligere skriftliggjøring av oppgave- og ansvarsdeling.»

Jeg vil kommentere dette ved å gi utdypende informasjon om byrådets rutinebeskrivelser for hvem som gjør hva i forbindelse med byrådets møter. Disse er interne rutiner som finnes i Bk360 mappe 17-39, dokument 19-6851. I alt arbeid knyttet til byrådets møter, bruker sekretariatet, i likhet med resten av kommunen, arbeidsflaten Møtebehandling i Bk360. Som beskrevet i rutinen, opprettes alle møtene av dedikerte personer. Dette speiles umiddelbart i kommunens portal, slik som det er beskrevet i rapporten. Adgangen til å opprette disse møtene for byrådet er rettighetsstyrt, og det er derfor ikke mulig for andre enn de som utgjør byrådets sekretariat å utføre disse oppgavene.

Videre mener revisjonen at

- «Reglementer og prosedyrer mangler nærmere retningslinjer for hvilke vurderinger som skal gjøres for å avgjøre om møter i folkevalgte organ skal eller kan lukkes, hvordan lukking av møter i praksis skal gjennomføres, eller at det skal fremgå av protokollen at et møte har vært lukket, inkludert henvisning til hjemmel for lukking av møtet.»

Byrådets møter om torsdagen er, som nevnt i rapporten, åpne for publikum. Sakene har ligget tilgjengelig i portalen en uke og er ferdig diskutert i byrådet. Under byrådets møter fattes det kun formelle vedtak, eller avgis innstillinger til bystyret. Byrådets sekretær viser sakslisten på skjerm, og hvis alle rutiner er fulgt, skal alle titlene på saker unntatt offentlighet være «nøytralisert». Det er derfor ikke nødvendig å lukke møtet for å fatte vedtak i saker unntatt offentlighet, da selve vedtaksteksten ikke vises. Det lages dessuten egne protokoller unntatt offentlighet for alle sakene som er unntatt offentlighet.

Om byrådet likevel har behov for å diskutere en sak unntatt offentlighet i et byrådsmøte og det er publikum til stede, vil denne saken bli behandlet til slutt, og i forkant vil byrådsleder gjøre publikum oppmerksom på at møtet nå lukkes og hvorfor.

**2. I hvilken grad har Bergen kommune rutiner og praksis som sikrer at media og innbyggere får innsyn i samsvar med krav i lov- og regelverk, og i hvilken grad utøver kommunen merinnsyn?**

**a. Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at det blir gjennomført tilstrekkelige vurderinger før informasjon blir unntatt offentlighet?**

I omtale av kompliserte innsynskrav, opplyser revisjonen at en ansatt i Seksjon informasjon håndterer disse. Det er riktig at dette ikke er formalisert, og at det kan være en sårbar ordning. Jeg vil samtidig presisere at dette ofte gjelder etterspurt informasjon som går på tvers av byrådsavdelingene. Seksjon informasjon har kommunikasjonsrådgivere som jobber for den enkelte byrådsavdeling. De har kompetanse om offentlighet og innsyn, slik at de også kan gi råd og bistå avdelingene med innsynskrav.

**i. Har kommunen rutiner og praksis som sikrer at skjerming av informasjon i postlisten skjer i samsvar med krav i regelverket?**

Som det fremgår av revisjonsrapporten, har arkivtjenesten og saksbehandler/leder et delt ansvar for å vurdere offentlighet, evt. unntakshjemmel og skjerming av sensitive opplysninger til den offentlige journalen.

Når arkivtjenesten mottar korrespondanse som vurderes potensielt som unntatt offentlighet, skjermes sensitiv informasjon med tanke på offentlig journal. For å kunne gjøre dette, krever systemet at man forhåndsklasserer dokumentet som unntatt offentlighet, og påfører en lovhjemmel. Denne praksisen er basert på krav i arkivforskriften. Imidlertid anbefaler ikke veileder til offentleglova å benytte slik forhåndsklassering. Her finnes altså motstridende tolkninger av ulike deler av regelverket.

Arkivet erfarer at saksbehandlere/ledere ofte ikke foretar egne vurderinger av hjemmelen som er brukt av arkivtjenesten. Det er også en tendens blant saksbehandlere til å unnta flere dokumenter offentlighet enn det er hjemmel for, samt å skjerm flere journalopplysninger enn nødvendig, noe som fremkommer i revisjonen.

**b. Har kommunen tilfredsstillende rutiner og praksis for behandling av krav om innsyn i saksdokument?**

I forbindelse med anskaffelsen av Bk360, er det tatt i bruk et nytt verktøy for behandling og ekspedering av innsynsforespørsler fra den offentlige journalen på nett. Denne gir saksbehandlere og ledere bedre muligheter for å kunne behandle disse mer effektivt, herunder verktøy for elektronisk sladding. Revisjonen har foretatt en stikkprøvekontroll av behandlede innsynskrav, og påpeker en rekke forhold knyttet til behandlingen av disse, herunder manglende lovhjemmel, ikke overholdt frist og manglende begrunnelse. Revisjonen påpeker blant annet at flere av svarene på innsynskravene mangler informasjon om

klagerett. Dette ligger imidlertid som en fast del av malen som benyttes som svarbrev, samt i følgemailen som sendes til den som ber om innsyn.

Rutinene for behandling av innsynsbegjæringer fra offentlig journal pålegger den enkelte avdeling å ha kompetanse og interne rutiner for korrekt og rettidig behandling av innsynskrav. Jeg erkjenner at det varierer i hvilken grad dette overholdes, og at det er behov for å øke kompetansen, slik revisjonen påpeker.

Med hilsen

Katrine Nødtvedt – byråd for kultur, mangfold og likestilling

## Vedlegg 2: Kommentar til høringsuttalen

Under vil revisjonen kommentere et par momenter i kommunens høringsuttale.

Kommunen skriver i sin høringsuttale blant annet at revisjonens fremgangsmåter gir feilkilder i funnene som rapporteres med hensyn til fullstendighet i postlisten, og at vi ikke har tilstrekkelig redegjort for lov- og regelverket som gjelder for kommunens postjournal, og sammenhengen mellom dette regelverket og kommunens postliste på internett.

Til det siste viser vi til revisjonskriteriene i vedlegg 3, der det i avsnittet *Innsynsrett* går frem at kommunens journaler er offentlige etter offentlighetsloven § 3, at offentlighetsloven § 10 pålegger kommunen å føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter, og at arkivforskriften § 9 inneholder nærmere bestemmelser om hvilke dokumenter som skal registreres i kommunens journaler. Arkivforskriften § 10 inneholder bestemmelser om hvilke dokumentopplysninger som skal fremgå av journalen, samt under hvilke forutsetninger journalopplysninger kan eller skal skjermes fra offentligheten. Revisjonen skriver ikke at kommunen er pålagt å ha offentliggjort journal på internett slik som er tilfelle for Fylkesmannen, jf. offentlighetsforskriften § 6.

Når det gjelder de påståtte feilkildene i forbindelse med fullstendighetsanalysen av kommunens postliste på internett, antar vi at dette knytter seg til kommunens kommentarer om at denne i utgangspunktet ikke er fullstendig fordi ikke alle dokumenttyper skal publiseres på internett, deler av kommunen fortsatt benytter det gamle sak-/arkivsystemet som ikke er koblet til samme postliste, og fordi dokumenter i fagsystemene som ikke er integrert mot BK360 heller ikke kommer på postlisten. Samtlige av disse forholdene er kjent for revisjonen, og er tatt hensyn til i fullstendighetsanalysen, slik det fremgår blant annet i avsnittene under *Fullstendighet* i seksjon 3.3.1.

Vi vil i den forbindelse også nevne at *sakene* som flere av de manglende dokumentene tilhører er lokalisert i BK360. Dette er altså dokumenter som hører til saker som saksbehandles i BK360, men som ikke er journalført.

# Vedlegg 3: Revisjonskriterier

## Krav i lov og forskrift

### Innsynsrett

Innsynsretten er grunnlovsfestet gjennom grunnlovens § 100 femte ledd, som slår fast at:

Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten og kommunane og til å følgje forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar

Sjette ledd sier vidare at «Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte».

Rettsreglene som regulerer offentlighet og innsyn i kommunen går vidare fram av offentlighetsloven og offentlighetsforskriften. Formålet med offentlighetsloven går fram i lovens § 1:

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, 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 vidare at:

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.

For å kunne etterleve intensjonen og kravene i offentlighetsloven med forskrift, er det en forutsetning at kommunen arkiverer korrekt og har et hensiktsmessig system for journalføring, og § 10 i offentlighetsloven stiller som krav kommunen «skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter».

Arkivloven med tilhørende forskrifter inneholder en rekke regler om hvordan slik journalføring skal skje. Arkivforskriften § 9 pålegger kommunen å føre en eller flere journaler som gir systematiske opplysninger og registrerer inn- og utgående dokumenter, dersom dokumentet oppfyller følgende kriterier:

- dokumentet blir regnet som saksdokument for kommunen etter offentlighetsloven § 4 (dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet)
- dokumentet er eller blir gjenstand for saksbehandling
- dokumentet har verdi som dokumentasjon

I tillegg til inn- og utgående dokumenter, er det en kategori dokumenter som er omtalt som «organinterne dokumenter». Dette er dokumenter som er utarbeidet av organet for egen saksforberedelse (offentlighetsloven § 14). Begrepet *organinterne dokumenter* omfatter f.eks. interne beskjeder, meldinger og rapporter, arbeidsnotater, budsjettnotater og andre notater og dokumenter som blir utvekslet internt i kommunen.<sup>37</sup> I arkivforskriften § 9 går det frem at slike organinterne dokumenter skal registreres i journalen så langt organet finner det tjenlig. Paragrafen stiller likevel krav om at enkelte typer organinterne dokumenter alltid skal journalføres. Disse er:

- dokumenter som er omtalt i offentlighetsloven § 14 andre ledd (dokumenter eller deler av dokumenter som inneholder den endelige avgjørelsen til organet i en sak, generelle retningslinjer for saksbehandlingen til organet, foredrag til saker som er avgjort av Kongen i statsråd, og presedenskort og lignende, men ikke dersom kortet gjengir organinterne vurderinger)
- dokumenter som er omtalte i offentlighetsloven § 16 første ledd bokstav a til d (saksframlegg med vedlegg til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ, sakliste til møte i folkevalgte organ i

---

<sup>37</sup> Se Fonnes (2010), s. 159.



kommuner og fylkeskommuner, dokument fra eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg, revisjonsorgan og klagenemnder, dokumenter i saker der en kommunal eller fylkeskommunal enhet opptrer som ekstern part overfor en annen slik enhet)

- dokumenter som er omtalt i offentlighetsloven § 16 andre ledd (dokument fra eller til et kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter kommuneloven kapittel 11)
- dokumenter som er omtalt i offentlighetsloven § 16 tredje ledd første punktum (dokument fra eller til en kommunal eller fylkeskommunal enhet på område der enheten har selvstendig beslutningsrett)
- dokumenter som er omtalt i offentlighetsforskriften § 8 (dokumenter fra administrasjonen til styret i foretak etter helseforetaksloven, dokumenter fra administrasjonen til kollegial enhet ved universitet og høyskoler og dokumenter som blir utvekslet mellom fakultet ved universitet og høyskoler).

§ 11 i arkivforskriften sier at offentlige organ som driver elektronisk journalføring skal bruke et arkivsystem som følger kravene i *Noark-standard*.

### **Offentlig journal**

Etter offentlighetsloven § 3 er kommunens journaler åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Begrepet *offentlig journal* viser til en journal som er produsert for offentligheten. Journalen blir vanligvis produsert fra et elektronisk sak-/arkivsystem, og blir lagt fram i papirversjon eller i søkbar versjon på Internett (postliste). I *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning* blir det fastslått at ethvert selvstendig register over saksdokument kan regnes som en journal, uavhengig av om det blir kalt en *journal* eller ikke. Alle slike register er dermed underlagt reglene for journalføring og underlagt innsynsretten etter offl. § 3.

### **Journalføringsplikt i politisk ledelse**

St.meld. nr. 32 (1997-98) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen* drøfter problemstillinger knyttet til journalføring av post til og fra politiske ledelse i forvaltningen. Her går det tydelig fram at den politiske ledelsen i en kommune er underlagt de samme reglene for journalføring og arkivering som embets- og tjenestemenn ellers, og skal journalføre alle dokumenter som etter offentlighetsloven § 4 er å regne som et saksdokument, altså «dokument som er komme inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet.»

### **Skjerming og innsyn**

Av arkivforskriften § 10 andre ledd går det fram at dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten å røpe opplysninger som er underlagt lovhjemlet taushetsplikt, eller som allmenheten ellers ikke kan kreve innsyn i, kan det brukes nøytrale kjennetegn, skjerming eller overstryking på den kopien eller utskriften av journalen som allmenheten kan kreve innsyn i. Full skjerming av en journalføring kan bare brukes dersom det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er underlagt lovhjemlet taushetsplikt. For informasjon som er sikkerhetsgrader gjelder det egne regler.

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 forhåndsklassifisering som blir gjort i forbindelse med journalføring i offentlig journal og den vurderingen som skal gjøres i forbindelse med en konkret innsynsforespørsel. Selv om en journalpost er påført unntakshjemmel, plikter forvaltningen å gjøre en uavhengig offentlighetsvurdering ved forespørsel om innsyn. Krav om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold og organet skal vurdere kravet konkret og selvstendig (offl. § 29).

Kapittel 3 i offentlighetsloven inneholder bestemmelser for når dokumenter eller opplysninger kan og skal unntas offentlighet. § 13 sier at «[o]pplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn». Loven inneholder ikke selv bestemmelser om taushetsplikt, men slike finnes en rekke steder i lovverket ellers. De generelle reglene om taushetsplikt i forvaltningen er å finne i forvaltningsloven §§ 13 – 13f.

§§ 14 – 27 stiller opp ulike betingelser for at informasjon eller dokumenter *kan* unntas offentlighet. Disse kan-reglene omfatter for eksempel såkalte organinterne dokumenter (§ 14), dokumenter som er innhentet utenfra for den interne saksbehandlingen (§ 15), visse dokumenter som gjelder Det Kongelige Hoff (§ 17), rettsaksdokumenter (§ 18), osv.

Offentlighetsloven § 11 omhandler begrepet «meirinnsyn», som er et viktig prinsipp for offentlige organ sin håndtering av offentliggjøring og innsynskrav. I paragrafen går det frem at «Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gje heilt eller delvis innsyn. Organet bør gje innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.» Med andre ord skal kommunen vurdere å gi innsyn i informasjon eller dokumenter som *kan* unntas offentlighet, og skal gjøre det dersom hensynet til offentligheten veier tyngre enn behovet for å holde informasjonen eller dokumentet borte fra offentligheten,

§§ 30 og 31 i offentlighetsloven gir nærmere regler om hvordan en skal gi innsyn, og hvilke krav som er stilt til avslag og begrunnelse til innsynskrav.

I veileder for offentligloven utarbeidet av Justis—og politidepartementet i 2009 blir det slått fast i punkt 9.5 at avslag for innsynskrav skal være skriftlig og grunnlagt. Dette gjelder også når innsynskravet blir gitt muntlig. Dersom avslaget bygger på en forskrift, må det etter offentlighetslova § 31 første ledd fjerde punktum opplyses om dette, inkludert hvilket punkt i forskriftene avslaget bygger på. En generell paragraftilvisning er ikke tilstrekkelig.

### **Møteoffentlighet**

I kommuneloven § 11-5 første ledd, går det fram at enhver har rett til å være tilstede på møter i folkevalgte organ. Paragrafens andre ledd lister opp under hvilke omstendigheter et folkevalgt organ *skal* vedta å lukke møtet, mens paragrafens tredje ledd lister opp når et folkevalgt organ *kan* vedta å lukke møtet.

Femte ledd i samme paragraf inneholder noen prosedyreregler knyttet til møteavvikling og -offentlighet.

Fjerde ledd i samme paragraf sier at byrådet selv bestemmer om deres møter skal være åpne, med mindre bestemmelsene i andre ledd kommer til anvendelse.

### **Annonsering av politiske møter**

I kommuneloven § 11-3 andre ledd sier at møter i folkevalgte organer skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte. Dette gjelder også møter som det må antas vil bli helt eller delvis lukket etter § 11-5.

Samme paragraf tredje ledd sier at sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal det være tilgjengelig for allmenheten.

# Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet: Kongeriket Noregs grunnlov (grunnlova). LOV-1814-05.17.
- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). LOV-2006-05-19-16. Sist endret: LOV-2018-06-22-83 frå 01.11.2019.
- Arbeids- og sosialdepartementet: Lov om folketrygd (folketrygdlova). LOV-1997-02-28-19.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lov om kommuner og Fylkeskommune (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107. Sist endret: LOV-2018-06-22-83 fra 01.01.2020.
- Justis- og beredskapsdepartementet. Forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta). FOR-2008-10-17-1119.
- Kulturdepartementet. Forskrift om offentlege arkiv. FOR-2017-12-15-2105.

## Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Justis- og politidepartementet. *Rettleiar til offentleglova*. 2009.
- Justis- og beredskapsdepartementet. St.meld. nr. 32. (1997-98). Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

## Dokumenter fra kommunen

- Arkiv, bibliotek og museer i Bergen: Fortid, samtid og fremtid. Bergen kommunes plan 2012 til 2021. Tilgjengelig fra:  
[https://www3.bergen.kommune.no/BKSAK\\_filer/bksak/0/VEDLEGG/2011088778-3556770.pdf](https://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/0/VEDLEGG/2011088778-3556770.pdf)
- Kommunikasjonsstrategi for Bergen kommune 2015-2019. Tilgjengelig fra:  
[https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00261/Kommunikasjonsstrat\\_261291a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00261/Kommunikasjonsstrat_261291a.pdf)
- Reglement for Bergen bystyre 2019-2023, vedtatt av Bergen bystyre 23. oktober 2019, sak 298/19,
- Reglement for forretningsutvalget, vedtatt av Bergen bystyre 29. januar 2020, sak 27-20,
- Reglement for valgstyret, vedtatt av Bergen bystyre 29. januar 2020, sak 28-20
- Reglement for utvalg for fullmakter og politisk styringssystem, vedtatt av Bergen bystyre 29. januar 2020, sak 25/20,
- Reglement for kontrollutvalget 2019-2023, vedtatt av kontrollutvalget i sak 16/20, 19. februar 2020,
- Reglement for bystyreutvalgene, vedtatt av Bergen bystyre 23. oktober 2019.
- Reglement for klagenemnden, vedtatt av Bergen bystyre 29. januar 2020, sak 26-20.
- Reglement for byrådet, vedtatt av Bergen bystyre 23. oktober 2019, sak 309/19.
- Prosedyrer og hvilken rolle Bystyrets kontor og bystyrets organer skal ha når det kommer dokumenter som er unntatt offentlighet til behandling, vedtatt i Bergen bystyre 25. september 2013, sak 194-13.
- Praktisk informasjon til folkevalgte i Bergen kommune 2019-2023. Tilgjengelig fra:  
<https://www.bergen.kommune.no/politikk/politisk-styring/7008/article-91798>
- Retningslinjer for merinnsyn og åpenhet i Bergen kommune, vedtatt av Bergen bystyret i møte 25. september 2013, sak 184/13.
- Saksdokument og mappdokument i BK360.
- Rutiner for mottak av henvendelser til saksbehandling og arkiv.
- Rutiner for journalføring og daglig kontroll av journal og arkiv.
- Rutiner for henvendelser til saksbehandling og arkiv mottatt av saksbehandler/leder.
- Rutiner for digitalisering av papirdokumenter og filbehandling.
- Rutiner for avslutning av saker og mapper.
- Rutiner for arkivtjenesten ved avslutning av sak og mappe.
- Rutiner for behandling av innsynsbegjæringer i BK360.

- Kommunetorget. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/publikasjoner/kommunetorget>
- Offentlig postjournal. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/offentlig-journal#/>
- Møtekalender 2019 – Bergen bystyre, bystyrekomiteene og ungdommens bystyre. Tilgjengelig fra: [https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00344/M\\_tekalender\\_2019\\_344069a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00344/M_tekalender_2019_344069a.pdf)
- Fullmakter og reglement. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/politikk/politisk-styring/7007>
- Bergen byarkiv. Prosjektrapport: kartlegging og sikring av dokumenter på e-post, sosiale medier og mobile enheter. Tilgjengelig fra: [https://www3.bergen.kommune.no/BKSAK\\_filer/bksak/0/VEDLEGG/2015293985-5285977.pdf](https://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/0/VEDLEGG/2015293985-5285977.pdf)

#### **Andre kilder**

- Fønnes, 2010. *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*. 2.utgave. Oslo: kommuneforlaget.
- Arkivverket. Planlagte tilsyn. Tilgjengelig fra: <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/tilsyn/planlagte-tilsyn>

## Vedlegg 5: Systemoversikt

Bergen kommune bruker i dag rundt 400 IKT-løsninger. Per i dag finnes det ikke en felles systemoversikt som viser integrasjonene mellom disse systemene og BK360, men revisjonen får oppgitt at 31 av Bergen kommunes største fagsystemer er integrert mot BK360. Dette sikrer at arkivverdig materiale produsert i disse systemene bli arkivert i BK360. For noen fagsystemer er det pågående eller planlagte prosesser med å få på plass integrasjon mot BK360, eller de har egne system for å arkivere arkivverdige dokumenter fra disse utenom BK360. Flere av fagsystemene inneholder arkivpliktig materiale, uten at de er koblet til BK360.

Tabell 8 viser kjent status på integrasjon mellom fagsystemer og BK360. Oversikten er laget basert på informasjon tilsendt fra Bergen kommune.

Tabell 8: Kjent integrasjonsstatus mellom fagsystemer og BK360

<b>Fagsystem</b>	<b>Integrasjonsstatus</b>	<b>Korrespondanse i systemet</b>
DocuLive plan- og byggesak	Integrert	Intern
BK prosjekt	Ikke Integrert	Ingen
Cubit Brann	Pågående	Inn, Ut
eByggesak 360	Pågående	Inn, Ut
Mercell, innkjøp	Integrert	Inn, Ut
Parka HC	Pågående	Inn, Ut
Powel Gemini	Integrert	Inn, Ut
Procasso	Pågående	Inn, Ut
Vigilo Elev	Pågående	Ukjent
Vigilo Barnehagebarn	Pågående	Ukjent
Webcruiter, ansettelse	Integrert	Inn, Ut
BOINFO, boliginformasjonssystem	Integrert	Inn, Ut
FDV Portico	Integrert	Ingen
Komtek, Brann	Integrert	Ukjent
Miljørettet helsevern, M- Helse.	Integrert	Inn, Ut
Tilskudd	Pågående	Inn, Ut
Vann og Avløp Kommunale avgifter (VAKO)	Integrert	Ut
VISGI	Integrert	Ingen
BKsak	Integrert	Inn, Ut, Intern
Deltager.no	Nei	Ukjent
eDialog	Nei	Ukjent
KS_SvarUT_prod	Ja	Ut



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 312,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).