

Saksbehandlar: Einar Ulla, Sekretariat for kontrollutvala
Sak nr.: 16/8907-5

Forvaltningsrevisjon - Arkiv og offentlegheit - Rapport

Kontrollsjef rår kontrollutvalet til å gje slik tilråding:
Kontrollutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:

1. Fylkestinget tek rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon av arkiv og offentlegheit til etterretning.
2. Fylkestinget ber fylkesrådmannen følgje opp rapporten slik:
 - a. Ferdigstille arkivplan innan 31. desember 2017
 - Tilråding 2 – 8 i rapporten
 - b. Ferdigstille rutinar og retningsliner for skjerming, innsyn og lukking av politiske møte innan 1. juni 2018
 - Dette omfattar tilrådingane 6 – 9 i rapporten
 - c. Få på plass rutinar for opplæring av tilsette og politikarar innan 1. juni 2018. Gjennomføring av opplæring vert ein kontinuerleg prosess.
 - Dette omfattar tilrådingane 1, 9 og 10
3. Fylkesrådmannen rapporterer til kontrollutvalet gjennomføringa av dei tre hovudpunkta i etterkant av datoane for ferdigstilling av det enkelte hovudpunkt.

Vedlegg:

- Rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon av arkiv og offentlegheit

Andre relevante dokument i saka:

- Arkivlova m/forskrift
- Offentleglova m/forskrift
- Kommuneloven

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune har fått gjennomført forvaltningsrevisjon av arkiv og offentlegheit. Deloitte AS, som er fylkeskommunen sin forvaltningsrevisor, har gjennomført prosjektet.

Revisor har i rapporten etter den gjennomførde forvaltningsrevisjonen svart på problemstillingane i prosjektplanen som kontrollutvalet vedtok 22. november 2016.

Revisor har kome med ti tilrådingar etter å ha vurdert funna i undersøkingane opp mot dei valde revisjonskriteria.

Fylkesrådmannen har i høyringsuttalen gjeve uttrykk for at tilrådingane revisor har kome med i rapporten er konstruktive og balansert og at dei er eit godt rammeverk for oppfølging av rapporten.

Kontrollsjefen legg i saka fram forslag på oppfølging basert på vurderingane og tilrådingane frå revisor og høyringsuttalen til fylkesrådmannen.

2. Bakgrunn for saka

Fylkestinget vedtok 18. oktober 2016 plan for forvaltningsrevisjon 2016 – 2020 i FT-sak 41/2016. Forvaltningsrevisjon av arkiv og offentlegheit er første prosjekt i planen.

Kontrollutvalet fekk bestilling av forvaltningsrevisjonen til handsaming 22. november i 2016. Det vart i same sak lagt fram prosjektplan, som var utarbeidd på grunnlag av bestillinga som utvalet fekk til handsaming.

Revisor skisserte i prosjektplanen føremål og problemstillingar slik dei var framstilt i bestillinga. Det vart gjort endringar med omstrukturering og operasjonisering av problemstillingane.

Kontrollutvalet vedtok bestillinga og prosjektplanen i KU-sak 57/16. Kontrollutvalet ba om rapport etter gjennomført prosjekt innan 1. mai 2017, noko som var litt optimistisk, og revisor la i prosjektplanen til grunn ein leveringsdato 15. mai 2017 for ferdig rapport, ein dato som vart vedteken i saka.

Kontrollutvalet v/sekretariatet mottok rapporten 19. mai.

3. Vurderingar og konsekvensar

Føremål og problemstillingar

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Sogn og Fjordane fylkeskommunen sine rutinar for offentlegheit og innsyn er i samsvar med aktuelle føresegn i lov- og regelverk, samt å vurdere system og rutinar for arkivering og journalføring i høve til gjeldande lover og regler.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

1. I kva grad har fylkeskommune utarbeidd prosedyrar og rutinar for arkivering, og journalføring av korrespondanse, dokument og saksførebuing i fylkeskommunen?

- a) Korleis har fylkeskommunen lagt til rette for at saksdokument kan arkiverast og journalførast i tråd med regelverket?
- b) Har fylkeskommunen ein oppdatert arkivplan som oppfyller krava i regelverket?
- c) Har fylkeskommunen rutinar for å sikre at inn- og utgåande dokument vert registrert i samsvar med krav i regelverket? Omfattar ev. system og rutinar for arkivering og journalføring at alle typar inn- og utgåande meldingar, og under dette særleg:
 - i. E-post sendt direkte til eller frå leiar/sakshandsamar
 - ii. Tekstmeldingar (SMS)
 - iii. Telefonsamtalar som har relevans for sakshandsaminga
- d) Korleis sikrar fylkeskommunen at organinterne dokument vert registrerte i samsvar med regelverket?
 - i. I kva grad går det tydeleg fram av rutineane at organinterne dokument skal registrerast?
 - ii. I kva grad vert desse rutineane følgt?

2. I kva grad har fylkeskommunen rutinar som sikrar offentlegheit i saksbehandlninga, og i kva grad utøver fylkeskommunen meir innsyn ?

- a) Følgjer den offentlege postlista krav i lov- og regelverk?
 - i. Er den offentleg postlista fullstendig?

- ii. Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at postlista vert publisert utan unødige opphald?
- b) Kva system og rutinar har fylkeskommunen etablert for at media og innbyggjarar skal få innsyn i samsvar med offentleglova?
 - i. Kva rutinar har fylkeskommunen for skjerming av informasjon i postlista?
 - ii. Vert dokument som er unntatt offentlegheit på postlistene vurdert etter prinsippet om meirinnsyn?
 - iii. Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at det vert gjennomført tilstrekkelege vurderingar av dokument og munnleg informasjon før ein unntek desse frå offentlegheit?
 - iv. Har fylkeskommunen tilfredsstillande rutinar for handsaming av krav om innsyn i saksdokument, og i kva grad vert rutinane følgt?
- c) Har fylkeskommunen system og rutinar for annonsering av politiske møte i tråd med lover og reglar?
- d) Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at det vert gjennomført tilstrekkelege vurderingar før ein lukkar møte i folkevalde organ?

3. I kva grad er dei tilsette og folkevalde i fylkeskommunen tilstrekkeleg kjent med system, rutinar og regelverk for arkivering og offentlegheit?

Avgrensingar

Forvaltningsrevisjonen har avgrensa fokus til fylkeskommunen sitt aktive arkiv/daglearkiv og sakshandsaming. Det er derfor ikkje gjort undersøkingar knytt til bortsettingsarkiv eller arkivdepot. Det er ikkje gjort undersøkingar i samband med arkivering og journalføring i eventuelle elektroniske fagsystem der det føregår sakshandsaming, og det er heller ikkje gjort undersøkingar knytt til den fysiske sikringa av arkivet.

Metode

Det er utført dokumentanalyse av dokumentasjon som omhandlar mål, rutinar og praksis knytt til arkivering, journalføring, sakshandsaming og offentlegheit i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Arkivleiar og informasjonssjef er intervjuar for å få supplert informasjonen frå skriftlege kjelder. Det er i tillegg innhenta informasjon frå IKT-tenesta, arkivtenesta, administrativ leing og fylkesrådmannen sin stab i samband med prosjektet.

Det er gjennomført ei elektronisk spørjeundersøking, der alle tilsette som nyttar sak- og arkivsystemet vart invitert til å delta. Føremålet var å få kartlagt praksis for arkivering, journalføring og innsyn i fylkeskommunen, samt å få undersøkt kva kunnskap dei tilsette har om rutinar og retningslinjer knytt til dette.

Det er også gjennomført ei spørjeundersøking til dei folkevalde i fylkeskommunen for å kartlegge kjennskap til regelverket for offentlegheit i fylkeskommunen.

Revisor har gjennomført forskjellige stikkprøvekontrollar.

- Ein stikkprøvekontroll for å kunne vurdere i kva grad journalføringa i fylkeskommunen er fullstendig.
- Ein stikkprøvekontroll av eit tilfeldig utval dokument som er påført «unntatt offentlegheit» i journal dei siste seks månadane, der heimelsbruk for unntak eller skjerming av journalpostane vart vurdert.
- Revisor har også sett nærare på eit utval innsynskrav i dokument unntatt offentleg for å kunne vurdere fylkeskommunen sin praksis for handsaming av innsynskrav, særleg med omsyn til prinsippa om meirinnsyn.
- Det er gjennomført stikkprøvekontroll av sakshandsamingssystemet der det vart undersøkt kor stor del av journalpostane som ligg opne (ikkje journalført).

Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal verte vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå arkivlova med forskrift, offentleglova (OFL) med forskrift og rettleiar, kommunelova og forvaltningslova.

Ein fyldig gjennomgang av revisjonskriteria ligg i vedlegg 3. I tillegg er revisjonskriterium også presentert i kvart kapittel.

Revisor sine vurderingar og tilrådingar

Arkivplan

Revisor vurderer arkivplanen til Sogn og Fjordane fylkeskommune til ikkje å oppfylle krava etter regelverket. Arkivplanen vart sist oppdatert i 2013, og det er ikkje i samsvar med arkivforskrifta § 2-2, der det er krav om at arkivplanen skal vere ajourført. Dette er uheldig, særleg då ESA – det sentrale saks- og arkivsystemet – vart oppdatert i 2015. Arkivplanen oppfyller heller ikkje kravet om at planen skal innehalde eit fullstendig og ajourført oversyn over systema som vert nytta til journalføring og eventuelt andre former for registrering av saksdokument.

Revisor ser det som positivt at arkivtenesta prioriterer oppdatering av arkivplanen våren 2017.

Rutinar for registrering av inn- og utgåande dokument

Revisor skriv at det finst rutinar og retningsliner for registrering av innkomande og utgåande dokument til og frå sakshandsamar, men at desse rutinane er spreidd i ulike handbøker og rutineskildringar. Rutinane er heller ikkje alltid utdjupande eller fullstendige. Det er derfor revisor si vurdering at det ikkje er lagt til rette for at dokument vert registrert i samsvar med krav i regelverket slik det går fram av arkivforskrifta § 2-6 (for journalføring) og arkivforskrifta § 3-18 første ledd (for arkivering). Det går fram frå spørjeundersøkinga at det er til dels utbreidd usikkerheit knytt til journalpliktige og arkivverdige dokument. Slik usikkerheit aukar risikoen for at informasjon som kvalifiserer som dokument etter arkivlova § 2 bokstav a og forvaltningslova § 11d, ikkje vert registrert i samsvar med krava etter arkivforskrifta §§ 2-6 og 3-18.

Registrering av organinterne dokument

Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar at organinterne dokument vert registrert i samsvar med arkivforskrifta § 2-6 første ledd. Det er ikkje utarbeidd tydelege og fullstendige rutinar og retningsliner for registrering av organinterne dokument.

Fylkeskommunen si offentlege postliste

Revisor gjennomførde ein stikkprøvekontroll av fylkeskommunen si publiserte, offentlege postliste for å undersøkje om lista var fullstendig. Stikkprøvegjennomgang viste at ikkje alle innkomande og utgåande dokument vert registrert i journalen. Det kjem også fram at ikkje alle einingane i fylkeskommunen er knytt til den offentlege postlista, trass i at fylkeskommunen er definert som eitt organ med eitt arkiv.

Fylkeskommunen har rutinar som presiserer at publisering av postlista i hovudsak skal skje utan unødig opphald.

Talet restansar i sak- og arkivsystemet frå både 2015 og 2016 gjer at revisjonen stiller spørsmål med om fylkeskommunen journalfører dokument utan unødig opphald. Revisor skriv i si vurdering at verken journal eller offentleg postliste er fullstendig og at det følgjer av dette at Sogn og Fjordane fylkeskommune ikkje oppfyller krava etter arkivforskrifta § 2-6.

System og rutinar for innsyn

Fylkeskommunen har skriftlege rutinar for skjerming av informasjon i postlista. Det manglar rutinar for vurdering av informasjon etter prinsippet om meirinnsyn før informasjonen vert unntatt offentleg, og revisor meiner at det er ein risiko for at det ikkje vert gjort vurderingar som er tufta på prinsippet om meirinnsyn før informasjon vert unntatt offentleg.

Det er også revisor si vurdering at fylkeskommunen har mangelfulle rutinar for vurdering av dokument for desse vert unntatt offentleg, der det i ein stikkprøvekontroll av heimelsbruk i førehandsklassifiserte dokument vert avdekka at dokument som ikkje inneheldt teiepliktig informasjon vert unntatt offentleg i relativt stort omfang.

Revisjonen peikar også på at fleire dokument som er unntatt offentleg med heimel i OFL § 13 ikkje inneheld teiepliktig informasjon, men at ein del av dokumenta inneheld informasjon som ikkje skal gjerast tilgjengeleg på internett etter offentlegforskrifta § 7.

Stikkprøvegjennomgangen som revisor har føreteke av heimelsbruk viser at fylkeskommunen nyttar OFL § 23 første ledd til å førehandsklassifisere ulike personalopplysningar, utan at opplysningane fell inn under heimelsgrunnlaget i paragrafen.

Revisor vurderer fylkeskommunen sine rutinar knytt til handsaming av innsynskrav som mangelfulle. Revisor har ikkje motteke dokumentasjon med rutinar for innsynskrav forutan for arkivtenesta. Svar i spørjeundersøkinga viser at få tilsette har fått opplæring i handsaming av innsynskrav.

System og rutinar for annonsering av politiske møte

Revisor vurderer system og rutinar for kunngjering av politiske møte fungerer på ein føremålstenleg måte, og at fylkeskommunen fyller krava i kommunelova § 32, tredje ledd.

Rutinar for lukking av møte i folkevalde organ

Fylkeskommunen har skriftlege prosedyrar for lukking av politiske møte. Desse er i samsvar med reglane i kommunelova § 31 a første ledd. I spørjeundersøkinga svarer ein relativ høg andel av dei folkevalde at dei ikkje opplever vurderingane i framkant av lukking av møte til å vere tilstrekkelege. Det viser seg også at det ikkje alltid vert protokollert at møtet vart lukka, eller heimel for lukkinga.

Det er revisor si overordna vurdering at fylkeskommunen ikkje har rutinar som sikrar at det alltid vert gjennomført tilstrekkelege vurderingar før lukking av møte i folkevalde organ.

Kjennskap til system, rutinar og regelverk

Sogn og Fjordane fylkeskommune tilbyr sine tilsette kurs i arkivering og journalføring i tillegg til at tilsette vert tilbydd opplæring i offentleglova. Svar i spørjeundersøkinga viser at mange av dei tilsette saknar opplæring i fleire av områda som er omfatta i denne rapporten. Revisor skriv i pkt. 5.2.2 at «Det er revisjonen si overordna vurdering at Sogn og Fjordane fylkeskommune ikkje har eit system som syter for at dei tilsette mottar tilstrekkeleg med opplæring.»

Spørjeundersøkinga tyder på at nær halvparten av dei folkevalde saknar opplæring i eit eller fleire område omfatta av denne forvaltningsrevisjonen. Revisor vurderer opplæringstilbodet til dei folkevalde til ikkje å vere tilstrekkeleg i forhold til behova.

Revisor har på bakgrunn av vurderingane som er gjort i prosjektet kome med 10 tilrådingar i kapittel 6 i rapporten:

1. Sikre at oppdatering og ajourføring av arkivplanen vert gjennomført, og at denne vert utforma i samsvar krava etter arkivforskrifta.
2. Oppdatere og samle rutinane og retningslinene for journalføring og arkivering av ulike typar inn- og utgåande dokument.
3. Utarbeide utfyllande rutinar for registrering av organinterne dokument.
4. Utarbeidde rutinar som sikrar at journalpostar ikkje vert liggjande opne utover det som er naudsynt for sakshandsaminga.
5. Syte for at alle journaleiningane i fylkeskommunen vert inkludert i postlista.

6. Gjennomgå rutineane for førehandsklassifisering, og sikre at desse er i samsvar med krava i regelverket.
7. Vurdere tiltak for å sikre at dokument som vert unntatt offentlegheit vert påført fullstendig lovbestemt teiepliktsheimel, slik at det er klart kva som er den faktiske årsaka til at dei er unntatt offentlegheit.
8. Utarbeide rutinar for handsaming av innsynskrav i saksdokument. Rutineane bør omfatte prinsippa om meirinnsyn, og dei bør gjerast kjende blant dei tilsette.
9. Vurdere tiltak for å sikre at reglane og prosedyrane for lukking av politiske møte vert utfyllande og tydelege, samt gjort kjende blant dei folkevalde, t.d. gjennom tilbod om ytterlegare opplæring.
10. Sikre at dei tilsette mottar tilstrekkeleg opplæring i tema knytt til journalføring, arkivering og offentlegheit, og informere om kvar ein kan finne gjeldande rutinar og retningslinjer.

Fylkesrådmannen sine kommentarar i høyringsuttalen

Fylkesrådmannen innleier med å skrive at tilrådingane som er gitt i rapporten er konstruktive og balanserte, og eit godt rammeverk for oppfølging av revisjonsrapporten, der det særleg vert peika på manglande oppdatert arkivplan, noko ein arbeider med i desse dagar og som er eit prioritert tiltak i 2017.

Fylkesrådmannen tek opp metodebruken i forvaltningsrevisjonen, særleg med vekt på spørjeundersøkinga som vart gjennomført mot dei tilsette som brukar ESA. ESA-brukarane er ikkje ei einsarta gruppe, og det er fare for at ein i rapporten endar opp med eit i overkant negativt bilete av f.eks korleis lov- og regelverk er nedfelt i rutinar og korleis desse blir praktisert av administrasjonen.

Revisor har svart på høyringsuttalen frå fylkesrådmannen i vedlegg 2, der metodebruken vert gjennomgått og forklart litt meir omfattande enn det som var tilfelle i høyringsversjonen av rapporten. Revisor har i tillegg lagt inn eit ekstra avsnitt under Metode i rapporten, der svarprosent og meir utfyllande kommentarar til korleis svara er nytta i rapporten er lagt inn.

Fylkesrådmannen har i høyringsuttalen kommentert alle tilrådingane, men understrekar at tilrådingane vert oppfatta som konstruktive og eit godt rammeverk for oppfølging.

I tillegg til kommentarane til den enkelte tilråding, har også fylkesrådmannen kome med forslag til ein struktur på oppfølginga, der ein ser på tre hovudpunkt, der tilrådingane vert systematisert under desse hovudpunkta. Det er også føreslege tidspunkt for oppfølginga av det enkelte hovudpunkt.

Kontrollsjefen sine vurderingar

Deloitte, som er fylkeskommunen sin forvaltningsrevisor, har gjennomført ein forvaltningsrevisjon der kontrollutvalet hadde mange problemstillingar dei ynskte svar på. Revisor har svart på problemstillingane og kome med vurderingar etter dei funn som er gjort både i gjennomgangen av dokument, ved intervju, spørjeundersøking og ved stikkprøvekontrollar. Det har vore eit omfattande prosjekt, der revisor har gjort fleire funn som er vurdert til å vere avvik i forhold til lov- og regelverk. Revisor har på bakgrunn av vurderingane som er gjort presentert 10 tilrådingar i kapittel 6 i rapporten.

Fylkesrådmannen har i sin høyringsuttale uttalt at tilrådingane frå revisor er konstruktive og er eit godt rammeverk for oppfølging.

Fylkesrådmannen har skissert ein struktur for oppfølging av tilrådingane i rapporten, og også kome med forslag om tidsetting for oppfølginga. Kontrollsjefen vurderer strukturen som føremålstenleg, samtidig som ein må sikre at tilråding nr. 5 ikkje berre vert teken med i arkivplanen, men også syte for at alle journaleiningane i fylkeskommunen vert inkludert i postlista. Kontrollsjefen rår til at oppfølginga skjer etter innspela frå fylkesrådmannen, og følgjer ein slik plan.

1. Ferdigstille arkivplan innan 31. desember 2017
 - Tilråding 2 – 8 i rapporten
2. Ferdigstille rutinar og retningsliner for skjerming, innsyn og lukking av politiske møte innan 1. juni 2018
 - Dette omfattar tilrådingane 6 – 9 i rapporten
3. Få på plass rutinar for opplæring av tilsette og politikarar innan 1. juni 2018. Gjennomføring av opplæring vert ein kontinuerleg aktivitet.
 - Dette omfattar tilrådingane 1, 9 og 10

Fylkesrådmannen rapporterer gjennomføringa av dei tre hovudpunkta etter datoane for ferdigstilling av det enkelte hovudpunkt.

4. Konklusjon

Revisor har levert ein rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon av arkiv og offentlegheit i Sogn og Fjordane fylkeskommune der alle problemstillingar er grundig svar på. Det er avdekka ein del avvik frå lov- og regelverk etter vurderinga av dei funn som er gjorde. Dette har resultert i ti tilrådingar frå revisor, som fylkesrådmannen kommenterer som konstruktive og balanserte, og som gjev eit godt rammeverk for oppfølging av rapporten.