



Oslo kommune  
**Kommunerevisjonen**

**Rapport til uttalelse**

---

# **Etterlevelse av offentlighetsloven**

**Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester  
Byrådsavdeling for næring og eierskap  
Næringsetaten  
Sykehjemsetaten**

**Unntatt offentlighet offl. § 5 annet ledd (utsatt innsyn)**

## **Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo** (trykkeriet legger inn liste)

## Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Etterlevelse av offentlighetsloven*. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 26.01.2016 (sak 6), og tilhører fokusområdet *virksomhetsstyring og investeringskontroll*, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012–2016* av 13.06.2012 (sak 165).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

(...) systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Irene Jensen, seniorrådgiver Stig Eliassen og revisjonsrådgiver Siri Strandenæs Lode.

Vi vil takke Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Byrådslederens kontor ved Dokumentsenteret, Næringsetaten og Sykehjemsetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

30.06.2016



Lars Normann Mikkelsen  
avdelingsdirektør



Irene Jensen  
seniorrådgiver



## Innhold

<b>Hovedbudskap .....</b>	<b>5</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>11</b>
1.1 Bakgrunn .....	11
1.2 Formål og problemstillinger .....	11
1.3 Revisjonskriterier .....	11
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	12
1.5 Rapportens oppbygging.....	13
<b>2. Bakgrunn .....</b>	<b>15</b>
2.1 Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (EHS).....	15
2.2 Byrådsavdeling for næring og eierskap (NOE).....	15
2.3 Næringsetaten (NAE).....	15
2.4 Sykehjemsetaten (SYE).....	16
2.5 Byrådslederens kontor – Dokumentsenteret.....	16
2.6 Postjournal på internett.....	16
<b>3. Journalføring.....</b>	<b>17</b>
3.1 Revisjonskriterier .....	17
3.2 Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester.....	18
3.2.1 Faktabeskrivelse.....	18
3.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger .....	20
3.3 Byrådsavdeling for næring og eierskap.....	21
3.3.1 Faktabeskrivelse.....	21
3.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger .....	23
3.4 Næringsetaten.....	24
3.4.1 Faktabeskrivelse.....	24
3.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger .....	26
3.5 Sykehjemsetaten .....	27
3.5.1 Faktabeskrivelse.....	27
3.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger.....	29
3.6 Oppsummering vurderinger – journalføring .....	30
<b>4. Forhåndsklassifisering.....</b>	<b>31</b>
4.1 Revisjonskriterier .....	31
4.2 Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester.....	31
4.2.1 Faktabeskrivelse.....	31
4.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger .....	33
4.3 Byrådsavdeling for næring og eierskap.....	33
4.3.1 Faktabeskrivelse.....	33
4.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger .....	34
4.4 Næringsetaten.....	35
4.4.1 Faktabeskrivelse.....	35
4.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger .....	36
4.5 Sykehjemsetaten .....	37
4.5.1 Faktabeskrivelse.....	37
4.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger.....	39
4.6 Oppsummering vurderinger – forhåndsklassifisering .....	39
<b>5. Behandling av innsynsbegjæringer .....</b>	<b>40</b>
5.1 Revisjonskriterier .....	40
5.2 Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester.....	41

5.2.1 Faktabeskrivelse.....	41
5.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger.....	43
5.3 Byrådsavdeling for næring og eierskap.....	45
5.3.1 Faktabeskrivelse.....	45
5.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger.....	46
5.4 Næringsetaten.....	47
5.4.1 Faktabeskrivelse.....	47
5.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger.....	49
5.5 Sykehjemsetaten.....	50
5.5.1 Faktabeskrivelse.....	50
5.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger.....	53
5.6 Oppsummering vurderinger – behandling av innsynsbegjæringer.....	54
<b>6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.....</b>	<b>56</b>
6.1 Konklusjoner.....	56
6.2 Anbefaling.....	56
<b>Referanser.....</b>	<b>59</b>
<b>Tabelloversikt.....</b>	<b>60</b>
<b>Vedlegg 1 Revisjonskriterier.....</b>	<b>61</b>
<b>Vedlegg 2 Metode.....</b>	<b>70</b>
<b>Vedlegg 3 Oversikt over bestemmelser i offentlighetsloven.....</b>	<b>76</b>
<b>Vedlegg 4 Andel forhåndsklassifiserte dokumenter.....</b>	<b>78</b>

## Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt etterlevelsen av offentlighetsloven i Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Næringsetaten og Sykehjemsetaten. For alle fire virksomhetene viste undersøkelsen at det var mangler knyttet til både journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynssaker.

Ikke alle journalpliktige dokumenter ble journalført. På dette punktet var det få avvik blant de undersøkte dokumentene i byrådsavdelingene, men noen medarbeidere oppga at de journalførte et mindretall eller ingen e-poster som de vurderte som journalføringspliktige. Videre var en del av journalpostene ikke registrert i samsvar med kravet om løpende journalføring. Dokumenter var i stor grad forhåndsklassifisert unntatt offentlighet uten at det var hjemmel for unntak. Spørreundersøkelsen i de fire virksomhetene viser at til dels betydelige andeler av de ansatte opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres og forhåndsklassifiseres.

Virksomhetene hadde også flere saker der innsyn var avslått helt eller delvis uten at det var hjemmel for unntak. Undersøkelsen viste videre at i en rekke av innsynssakene var kravet til saksbehandlingstid ikke overholdt.

## Sammendrag

Formålet med prosjektet har vært å gi kontrollutvalget informasjon om praktisering av offentlighet i Oslo kommune, og bidra til at praksis er i overensstemmelse med offentlighetsloven og bystyrets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen har hatt problemstillinger knyttet til journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynsbegjæringer. Revisjonskriterier er utledet fra blant annet offentlighetsloven, arkivforskriften, *Rettleiar til offentleglova* (Justisdepartementet) og regler for offentlighet i Oslo kommune.

Undersøkelsen har vært rettet mot Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Næringsetaten og Sykehjemsetaten. Undersøkelsen er i hovedsak basert på dokumentgjennomgang og elektronisk spørreundersøkelse i de undersøkte etatene og byrådsavdelingene. I rapporten omtaler vi alle disse som virksomheter.

Undersøkelsesperioden har for problemstillingene om journalføring og behandling av innsynsbegjæringer i hovedsak vært fra 01.01.2015 og fram til oppstart av prosjektet 01.03.2016. For problemstillingen om forhåndsklassifisering har undersøkelsesperioden vært januar og februar 2016.

I det følgende presenterer Kommunerevisjonen de viktigste vurderingene:

### ***Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester***

#### ***Journalføring***

Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester hadde i all hovedsak journalført de journalpliktige dokumentene i det undersøkte utvalget, 4 av 171 dokumenter var ikke journalført. Men en del medarbeidere oppga at de journalførte et mindretall eller ingen

e-poster som de vurderte som journalføringspliktige. Spørreundersøkelsen viste også at en mindre andel av medarbeiderne i byrådsavdelingen opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres. Byrådsavdelingens postjournal syntes å inneholde informasjon i samsvar med regelverket for de journalførte dokumentene. Undersøkelsen indikerte imidlertid at ti prosent av i underkant av 11 000 dokumenter ikke var journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring. Journalene vil ikke gi et riktig bilde dersom kravet om løpende journalføring ikke blir overholdt.

#### *Forhåndsklassifisering*

For halvparten av de gjennomgåtte journalpostene hadde ikke byrådsavdelingen hjemmel for forhåndsklassifiseringene i de oppgitte unntaksbestemmelsene. Videre viste spørreundersøkelsen at en relativt stor andel av medarbeiderne i byrådsavdelingen ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap om forhåndsklassifisering.

#### *Behandling av innsynsbegjæringer*

Byrådsavdelingen hadde for flertallet av sakene brukt lenger tid enn hovedregelen om en til tre arbeidsdager for å besvare innsynsbegjæringene, og byrådsavdelingen hadde i de tilfellene i hovedsak ikke sendt foreløpig svar.

I samsvar med regelverket hadde byrådsavdelingen gitt skriftlig avslag og opplyst om klageadgang og klagefrist i alle avslagssakene.

I hovedsak hadde byrådsavdelingen gitt presise henvisninger til unntakshjemlene. I tre av fire saker der det var avslått innsyn i hele dokumentet, og avslagshjemmelen knyttet seg til opplysninger eller del av dokument, var det i samsvar med regelverket henvist til hjemmel for å unnta hele dokumentet. I den siste saken var dette kravet ikke oppfylt.

For tre av avslagene hadde byrådsavdelingen hjemmel for avslagene. I åtte av avslagssakene var det mangler ved avslagene. For en del av disse har Kommunerevisjonen vurdert at byrådsavdelingen ikke hadde hjemmel for å sladde enkelte opplysninger eller for å avslå innsyn i sin helhet. I fem av seks saker der avslag var begrunnet i kan-bestemmelser framgikk det av vedtaket at merinnsyn var vurdert. I en av disse sakene hadde byrådsavdelingen bare vurdert merinnsyn i vedlegget, men merinnsyn burde også vært vurdert i hoveddokumentet. I den siste saken har Kommunerevisjonen lagt til grunn byrådsavdelingens opplysning om at merinnsyn var vurdert. Det burde imidlertid framgått av avslaget at merinnsyn var vurdert.

#### ***Byrådsavdeling for næring og eierskap***

##### *Journalføring*

Byrådsavdeling for næring og eierskap hadde med ett eller to unntak journalført alle journalpliktige dokumenter i det undersøkte utvalget (90 dokumenter). Enkelte medarbeidere oppga at de journalførte et mindretall e-poster som de vurderte som journalføringspliktige. Spørreundersøkelsen viste også at enkelte av de ansatte i byrådsavdelingen opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres. Byrådsavdelingens postjournal syntes å inneholde informasjon i samsvar med regelverket for de journalførte dokumentene. Undersøkelsen indikerte imidlertid at 17 prosent av i underkant av 3000 dokumenter ikke var journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring. For 12 prosent av dokumentene gikk det mer enn 60 dager mellom dokumentdato og journalføring, mer



enn halvparten av disse var igjen journalført mer enn 900 dager etter dokumentdato. Journalene vil ikke gi et riktig bilde dersom kravet om løpende journalføring ikke blir overholdt.

#### *Forhåndsklassifisering*

For mer enn halvparten av de gjennomgåtte journalpostene hadde ikke byrådsavdelingen hjemmel for forhåndsklassifiseringene i de oppgitte unntaksbestemmelsene. Videre viste spørreundersøkelsen at en relativt stor andel av de ansatte i byrådsavdelingen ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap om forhåndsklassifisering.

#### *Behandling av innsynsbegjæringer*

Byrådsavdelingen hadde for omtrent halvparten av innsynsbegjæringene brukt lenger tid enn hovedregelen om en til tre arbeidsdager for å besvare begjæringene, og med unntak av to saker hadde byrådsavdelingen heller ikke sendt foreløpig svar.

I samsvar med regelverket hadde byrådsavdelingen gitt skriftlig avslag og opplyst om klageadgang og klagefrist i alle avlagssakene.

I alle sakene der det var aktuelt, var det gitt henvisninger til unntakshjemlene. I fem av seks saker der det var gitt avslag i hele dokumentet, og avslagshjemmelen knyttet seg til opplysninger eller del av dokument, var det i strid med regelverket ikke henvist til hjemmel for å unnta dokumentene i sin helhet.

I fem saker hadde byrådsavdelingen hjemmel for avslagene. I fire saker hadde byrådsavdelingen ikke hjemmel for avslagene i de oppgitte bestemmelsene. Videre er det én sak Kommunerevisjonen har ansett som tvilsom. I alle sakene der avslag var begrunnet i kan-bestemmelser framgikk det av vedtaket at merinnsyn var vurdert.

Kommunerevisjonen har for øvrig merket seg at byrådsavdelingen i alle sakene hadde avslått innsyn i dokumentene i sin helhet. Kommunerevisjonen har ikke tatt stilling til om vilkårene for unntak var oppfylt i alle sakene, og i hovedsak heller ikke overprøvd merinnsynsvurderingene. Kommunerevisjonen har likevel stilt spørsmål om praksisen var i samsvar med bestemmelsen om merinnsyn, og også bystyrets vedtak og forutsetninger om at det skal praktiseres merinnsyn, når byrådsavdelingen uten unntak hadde avslått innsyn i dokumentene i sin helhet.

#### *Næringssetaten*

##### *Journalføring*

Næringssetaten journalførte ikke alle journalpliktige dokumenter. Det gjaldt 8 av de 79 som ble undersøkt. Enkelte medarbeidere oppga at de journalførte et mindretall e-poster som de vurderte som journalføringspliktige. Spørreundersøkelsen viste også at en relativt stor andel av de ansatte i etaten opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres. Etatens postjournal syntes å inneholde informasjon i samsvar med regelverket for de journalførte dokumentene. Undersøkelsen indikerte imidlertid at tolv prosent av i underkant av 20 000 dokumenter ikke var journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring. Journalene vil ikke gi et riktig bilde dersom kravet om løpende journalføring ikke blir overholdt.

### *Forhåndsklassifisering*

For 75 prosent av de gjennomgåtte journalpostene hadde ikke etaten hjemmel for forhåndsklassifiseringene i de oppgitte unntaksbestemmelsene. Spørreundersøkelsen viste også at nesten halvparten av de ansatte i etaten ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap om forhåndsklassifisering.

### *Behandling av innsynsbegjæringer*

For over 40 prosent av innsynsbegjæringene hadde etaten brukt lenger tid enn hovedregelen om en til tre arbeidsdager for å besvare begjæringene, og etaten hadde heller ikke sendt foreløpig svar i disse sakene.

I samsvar med regelverket hadde etaten gitt skriftlig avslag i alle avslagssakene. I to av avslagssakene var det i strid med regelverket at det ikke var gitt opplysninger om klageadgang og klagefrist. I de øvrige ni avslagssakene var det gitt slike opplysninger.

For én sak var det i strid med regelverket at det ikke var opplyst om hjemmel for avslaget. I de ti andre sakene var det opplyst om hjemmel. I fem saker der avslagene var begrunnet i taushetsplikt, var det i strid med regelverket ikke henvist til hjemmel for å unnta dokumentene i sin helhet.

I fire av sakene hadde etaten hjemmel for avslagene. I fem saker hadde etaten ikke hjemmel for avslagene, og ett avslag har Kommunerevisjonen ansett som tvilsomt. I begge sakene der avslag var begrunnet i kan-bestemmelser framgikk det av vedtaket at merinnsyn var vurdert.

### ***Sykehjemsetaten***

#### *Journalføring*

Sykehjemsetaten journalførte ikke alle journalpliktige dokumenter. Spørreundersøkelsen viste også at en relativt stor andel av de ansatte i etaten ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres. Etatens postjournal syntes å inneholde informasjon i samsvar med regelverket for de journalførte dokumentene. Undersøkelsen indikerte imidlertid at elleve prosent av dokumentene ikke var journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring. Journalene vil ikke gi et riktig bilde dersom kravet om løpende journalføring ikke blir overholdt.

### *Forhåndsklassifisering*

For 90 prosent av de gjennomgåtte journalpostene hadde ikke etaten hjemmel for forhåndsklassifiseringene i de oppgitte unntaksbestemmelsene. Spørreundersøkelsen viste også at over halvparten av de ansatte i etaten ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap om forhåndsklassifisering.

### *Behandling av innsynsbegjæringer*

For halvparten av innsynsbegjæringene der det var dokumentasjon på saksbehandlingstiden hadde etaten brukt lenger tid enn hovedregelen om en til tre arbeidsdager for å besvare begjæringene. I bare et fåtall av disse sakene hadde etaten sendt foreløpig svar.

I samsvar med regelverket hadde etaten gitt skriftlig avslag i alle avslagssakene.

I tre av sakene var det i strid med regelverket ikke gitt opplysninger om klageadgang og klagefrist. I de øvrige elleve sakene var det gitt slike opplysninger.

I flere av sakene der avslag var begrunnet i taushetsplikt var det ikke gitt presise henvisninger til hjemlene for unntak. I en sak der det var gitt avslag i hele dokumentet, og avslagshjemmelen knyttet seg til opplysninger, var det i strid med regelverket ikke henvist til hjemmel for å unnta hele dokumentet.

For fem av avslagene har Kommunerevisjonen vurdert at etaten hadde hjemmel for avslagene. I tre saker hadde etaten ikke hjemmel for å unnta alle opplysningene som var sladdet. Videre er det én sak Kommunerevisjonen har ansett som tvilsom. I en av de to sakene der avslag var begrunnet i en kan-bestemmelse framgikk det ikke at merinnsyn var vurdert.

### ***Anbefaling***

På bakgrunn av vurderinger og konklusjoner har Kommunerevisjonen følgende anbefaling:

- Alle fire virksomhetene bør vurdere tiltak, herunder opplæringstiltak, som kan bidra til at regelverket overholdes når det gjelder journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynsbegjæringer, blant annet slik at
  - alle journalpliktige dokumenter blir journalført
  - journalføringen skjer fortløpende
  - forhåndsklassifisering bare skjer der det er klart at det foreligger taushetsplikt, eller der det er på det rene at det kan gjøres unntak og det ikke er aktuelt med merinnsyn
  - innsynsbegjæringer normalt behandles innen tre arbeidsdager, og at det sendes foreløpig svar dersom det tar mer tid
  - innsynsbegjæringer ikke avslås i større utstrekning enn det er hjemmel for

### ***Uttalelser til rapporten***



## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Innsyn i forvaltningen er et viktig demokratisk virkemiddel, som er grunnlovfestet. Det skal blant annet sikre at den enkelte får innsyn i hva myndighetene foretar seg, hva politikere og forvaltning til enhver tid arbeider med og hvilke forutsetninger og premisser som ligger til grunn for saker som fremmes.

Arkivloven, arkivforskriften og offentlighetsloven har regler for journalføring av saksdokumenter. Gjennom journalen gjøres dokumenter «synlige» for offentligheten, og korrekt journalføring er derfor en viktig forutsetning for innsyn i forvaltningen.

I offentlighetsloven har Stortinget satt rammene for åpenhet i offentlig forvaltning. Hovedregelen i loven er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, det vil si at alle i utgangspunktet har rett til innsyn i det forvaltningen driver med. Loven har imidlertid også en del unntak fra denne hovedregelen. Når et dokument, deler av et dokument eller opplysninger i et dokument *kan* unntas offentlighet i medhold av offentlighetsloven, *skal* merinnsyn vurderes. Offentlighetsloven har også regler for hvordan innsynsbegjæringer skal behandles.

I henhold til Oslo kommunes *Vær åpen-plakat* skal Oslo være en åpen kommune som vil utvikle et lokalt folkestyre med åpenhet og god kommunikasjon. Derfor skal forholdene legges mest mulig til rette for offentlighetens innsyn i den kommunale forvaltningen. Dokumenter og opplysninger skal i minst mulig utstrekning unntas fra offentlighet i kommunen. Innbyggernes rett til innsyn har også vært framhevet av det nye byrådet. I byrådsplattformen for det nye byrådet av 19.10.2015 er det blant annet uttalt at byrådet ønsker «ikke bare en åpen kommune, men en *mer* åpen kommune».

### 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å gi kontrollutvalget informasjon om praktiseringen av offentlighet i Oslo kommune, og bidra til at praksis er i overensstemmelse med offentlighetsloven og bystyrets vedtak og forutsetninger.

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen har vært:

- Er praktisering av offentlighet og merinnsyn i overensstemmelse med offentlighetslovens krav og bystyrets vedtak og forutsetninger?

Vi har undersøkt problemstillinger knyttet til:

- Journalføring – rutiner og omfang av journalføring
- Forhåndsklassifisering – rutiner og praksis, herunder bruk av lovhjemler
- Innsynsbegjæringer – rutiner, saksbehandling og bruk av lovhjemler for unntak

### 1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken som Kommunerevisjonen legger til grunn for våre vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er blant annet hentet fra:

- Lov 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova)
- Forskrift 11.12.1998 nr. 1193 om offentlege arkiv
- *Rettleiar til offentleglova*, Justisdepartementet 2009

- Regler for offentlighet i Oslo kommune, vedtatt av bystyret 29.05.2002

#### **1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring**

Vi har gjennomført undersøkelsen i Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Næringsetaten og Sykehjemsetaten. I rapporten omtaler vi alle disse som virksomheter. Byrådsavdelingene har felles arkivtjeneste, Dokumentsenteret. Dokumentsenteret er underlagt Byrådslederens kontor. Undersøkelsen har i utgangspunktet ikke omfattet Dokumentsenteret, men siden dette blant annet utfører journalføring for byrådsavdelingene, har det likevel blitt berørt av undersøkelsen. Dokumentsenteret har blant annet framskaffet en del dokumentasjon til undersøkelsen.

Undersøelsesperioden har for problemstillingene om journalføring og behandling av innsynsbegjæringer i hovedsak vært fra 01.01.2015 og fram til oppstart av prosjektet 01.03.2016. For problemstillingene om forhåndsklassifisering har undersøelsesperioden vært januar og februar 2016.

Vi har i hovedsak samlet inn data i mars–mai 2016.

Undersøkelsen er i hovedsak basert på informasjon innhentet gjennom dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse til medarbeiderne i de fire virksomhetene samt Dokumentsenteret. Spørreundersøkelsen hadde spørsmål knyttet til journalføring og forhåndsklassifisering. Samlet svarprosent på spørreundersøkelsen var 97.

Når det gjelder journalføring, har vi i tillegg til spørreundersøkelsen blant annet gjennomgått virksomhetenes skriftlige rutiner, samt gjennomgått og analysert virksomhetenes postjournaler.

Når det gjelder forhåndsklassifisering, har vi i tillegg til spørreundersøkelsen sett på virksomhetenes skriftlige rutiner. Videre har vi gjennomgått utvalgte journalposter fra januar og februar 2016 som var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Når det gjelder behandling av innsynsbegjæringer, har vi gjennomgått virksomhetenes skriftlige rutiner og utvalgte innsynssaker fra 2015 og 2016 (både saker der innsyn var innvilget og saker der innsyn var avslått).

For forhåndsklassifiseringene og avslagssakene har vi i utgangspunktet vurdert om vilkårene var oppfylt for å benytte de enkelte unntaksbestemmelsene som det var henvisning til i forhåndsklassifiseringene og avslagene. I noen saker har vi også tatt stilling til alternative unntaksbestemmelser. Blant annet har vi gjort dette i noen av sakene der virksomhetene selv har trukket fram alternative unntaksbestemmelser eller der dette var naturlig ut fra virksomhetenes begrunnelse for å unnta.

Innenfor undersøkelsens rammer har det ikke vært mulig å vurdere alle de utvalgte sakene fullt ut. For en del av sakene har vi derfor eksempelvis ikke tatt stilling til om virksomhetene hadde hjemmel for unntak. Når det gjelder merinnsyn, har vi i hovedsak kontrollert om det framgikk av avslagene at merinnsyn var vurdert.

Ved utvelgelsen av virksomhetene la vi vekt på å velge byrådsavdelinger og etater der hensynet til offentlig innsyn var særlig viktig, hvilke byrådsavdelinger som hadde

mottatt flest innsynsbegjæringer i 2015 og hvilke byrådsavdelinger/etater som hadde påklagde innsynssaker hos fylkesmannen i 2015. Vi la også vekt på virksomhetenes belastning i øvrige forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Når det gjelder spørsmålet om virksomhetene hadde hjemmel for forhåndsklassifiseringene og for å avslå innsyn, har vi utarbeidet et eget notat til hver av virksomhetene der fakta og vurderinger for hver enkelt sak framkommer.

I vedlegg 2 gir vi utfyllende informasjon om gjennomføringen og metoden i prosjektet.

## **1.5 Rapportens oppbygging**

Kapittel 2 er et bakgrunnskapittel der vi blant annet presenterer de undersøkte etatene og byrådsavdelingene. I kapittel 3 behandles problemstillingene om journalføring. I kapittel 4 behandles problemstillingene om forhåndsklassifisering og i kapittel 5 behandles problemstillingene om innsynsbegjæringer. Kapittel 6 inneholder konklusjoner og anbefalinger. Den endelige rapporten vil i tillegg ha et kapittel 7 som redegjør for vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten, og våre kommentarer til og vurderinger av uttalelsene.

I vedlegg 1 utdyper vi revisjonskriteriene. I vedlegg 2 gir vi en nærmere redegjørelse for framgangsmåte og metode i undersøkelsen. I vedlegg 3 gir vi en kort redegjørelse for bestemmelser i offentlighetsloven som er aktuelle i undersøkelsen. Vedlegg 4 er oversikt over andel forhåndsklassifiserte dokumenter i januar og februar 2016 i de fire reviderte virksomhetene. De mottatte uttalelsene vil i sin helhet også følge som vedlegg til rapporten.

Der vi i rapporten henviser til paragrafer uten å oppgi loven gjelder dette offentlighetsloven.





## 2. Bakgrunn

I dette kapittelet, punktene 2.1–2.5, presenterer vi de undersøkte etatene og byrådsavdelingene, og Dokumentsenteret ved Byrådslederens kontor som er arkiv for alle byrådsavdelingene. I punkt 2.6 beskriver vi ordningen med postjournal på internett.

### 2.1 Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (EHS)

Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester har ansvaret for oppfølging av tjenesteutvikling og drift av

- helse- og omsorgstjenester
- eldreomsorg
- tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne
- forebyggende barne- og ungdomsarbeid og barnevern
- sosiale tjenester
- rusomsorg
- boligvirkemidler

I tillegg til Oslos 15 bydeler har byrådsavdelingen Helseetaten, Velferdsetaten, Sykehjemsetaten og Barne- og familieetaten som underliggende virksomheter.

Per 01.01.2016 var det 48 faste stillinger i byrådsavdelingen og 22 midlertidige stillinger/beordringer inkludert Vederlagsutvalgets sekretariat.

### 2.2 Byrådsavdeling for næring og eierskap (NOE)

Byrådsavdeling for næring og eierskap har ansvaret for områdene

- næringsutvikling
- entreprenørskap
- reiseliv
- internasjonal profilering
- mangfold
- serverings- og skjenkeområdet

Videre har byrådsavdelingen etatsstyringsansvaret for Næringsetaten og Enhet for integrering og mangfold, samt ansvaret for eierskapsoppfølging i Oslo Business Region AS, kommunens 17 aksjeselskap og 5 kommunale foretak (Oslo Havn KF, Boligbygg Oslo KF, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF).

Per 01.01.2016 var det 25 stillinger i byrådsavdelingen.

### 2.3 Næringsetaten (NAE)

Næringsetaten behandler søknader om bevillinger etter serveringsloven og alkoholloven, og gir informasjon og veiledning innenfor disse områdene.

Etaten utfører vandelskontroller og salgs- og skjenkekontroller for å sikre at lover og retningslinjer overholdes. Ved brudd på lovgivningen kan Næringsetaten inndra bevillingen. Videre beregner og innkrever etaten bevillingsgebyr, og avholder etablerer- og kunnskapsprøver.

Per 01.01.2016 var det 61 ansatte og 45,4 årsverk i etaten. I tillegg hadde etaten 34 skjenkekontrollører tilsatt i midlertidige stillinger.

## **2.4 Sykehjemsetaten (SYE)**

Sykehjemsetaten skal gi personer med behov for heldøgns pleie, rehabilitering og omsorg et best mulig tilbud innenfor de vedtatte politiske, økonomiske og administrative rammer i Oslo kommune.

Etaten er landets største drifter av sykehjem og Oslo kommunes nest største etat. Fra 01.01.2007 overtok etaten bydelenes ansvar for å drive kommunale sykehjem og følge opp private sykehjem. Etaten har omtrent 4 700 heldøgns plasser og 700 dagplasser. Per 01.01.2016 hadde etaten 4 640 ansatte i 2 933 årsverk, hvorav 60 årsverk i administrasjonen.

## **2.5 Byrådslederens kontor – Dokumentsentret**

Byrådslederens kontor har konsernovergripende ansvar og oppgaver i Oslo kommune som omfatter blant annet overordnet oppfølging og videreutvikling av kommunens styringssystem og saksbehandlingsregler samt overordnet kommunikasjonsansvar i kommunen.

Dokumentsentret er en del av Seksjon for intern administrasjon, som igjen er en del av Byrådslederens kontor. Dokumentsentret fungerer blant annet som fellesarkiv for alle byrådsavdelingene, og har herunder oppgaver knyttet til journalføring.

Dokumentsentret hadde ni ansatte våren 2016, inkludert arkivleder.

## **2.6 Postjournal på internett**

Virksomhetene i Oslo kommune skal legge ut postjournal på internett, med mindre det på grunn av særlige forhold gis fritak, jf. *Instruks om postjournal på Internett*, vedtatt av byrådet 14.10.2004.

Kommunerevisjonen har på to tidspunkt, i begynnelsen av mars og i midten av april, undersøkt om de 52 virksomhetene, inkludert byrådsavdelingene, som var underlagt byrådet våren 2016 hadde postjournal på internett.

Postjournalene til de fleste virksomhetene var tilgjengelige to steder på internett, på den enkelte virksomhets internettside og på egen side for postjournaler på kommunens internettside. Av de 52 virksomhetene, hadde omtrent 2/3 postjournaler på kommunens internettside. For byrådsavdelingene og Rådhusets forvaltningstjeneste var det fra denne siden lenket til virksomhetenes egne nettsider der postjournalene lå. Videre hadde de fleste virksomheter postjournaler på sin egen nettside, henholdsvis 50 og 48 ved vår første og andre kontroll.

Ved begge kontrollene var det én virksomhet som ikke hadde postjournal tilgjengelig på internett. Vi har fått opplyst at virksomhetene hadde fått fritak. Ved den siste kontrollen var det ytterligere to virksomheter som ikke hadde postjournal tilgjengelig på internett. Begge virksomhetene har opplyst at dette skyldtes nye løsninger, henholdsvis ny løsning for postjournal og overgang til elektronisk saksbehandling og arkiv.

### 3. Journalføring

I det følgende vil vi redegjøre for og vurdere journalføringspraksisen i de utvalgte virksomhetene.

Offentlige organ plikter å ha en offentlig journal der alle inngående og utgående saksdokumenter registreres. Det er tre vilkår som må være oppfylt for at et inn- eller utgående dokument skal være underlagt journalføringsplikt. Det må for det første dreie seg om et saksdokument etter offentlighetsloven § 4, for det andre må dokumentet være gjenstand for saksbehandling, og for det tredje må dokumentet ha verdi som dokumentasjon. Begrepet «saksdokument» er i offentlighetsloven § 4 definert som dokument som er «komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemnda til organet». Begrepet omfatter også elektronisk kommunikasjon, herunder e-poster.

#### 3.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Virksomheten skal ha rutiner for journalføring som er i samsvar med gjeldende regelverk. Dette innebærer følgende:
  - Virksomheten skal i offentlig journal registrere alle inngående og utgående dokument (blant annet brev og e-poster) som er å regne som saksdokument for virksomheten, som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.
  - Innføring i journalen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjøres uten å røpe opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt eller som ellers kan unntas fra offentlig innsyn. Ved registrering av dokument i journalen skal det blant annet føres inn opplysninger om journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, sender og/eller mottaker, opplysninger om sak, innhold eller emne samt datering på dokumentet.
  - Journalføring skal skje fortløpende.
  - Virksomheten bør ha etablert skriftlige rutiner for journalføring.

For å undersøke om de fire virksomhetene journalfører alle journalpliktige dokumenter, har vi blant annet sammenlignet postjournalene til Byrådsavdeling for næring og eierskap og Næringsetaten for å kontrollere om korrespondanse mellom disse var journalført begge steder. Slik sammenligning har vi også gjort for postjournalene til Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester og Sykehjemsetaten. Vi har ut fra opplysningene i journalpostene vurdert om det er sannsynlig at det er de samme dokumentene. Vi har ikke innhentet de enkelte dokumentene. Videre har vi gjennomført spørreundersøkelse blant de ansatte.

Når det gjelder innholdet i journalpostene, har vi kontrollert 50 tilfeldig utvalgte journalposter i hver virksomhets postjournal for perioden januar og februar 2016. Dokumentomtalen og saksomtalen bør være så opplysende og spesifikk at det gir grunnlag for å skille det aktuelle dokumentet fra andre dokumenter med tilgrensende innhold. Journalen bør heller ikke inneholde forkortelser som ikke er allment kjent, jf. *For innholdsleverandørene til OEP (Offentlig elektronisk postjournal)*.

Når det gjelder fortløpende journalføring, har Kommunerevisjonen lagt til grunn at inntil fire arbeidsdager mellom dokumentdato og journalføringsdato må kunne anses som løpende journalføring. For å ta hensyn til helger og helligdager, og at det også kan gå noe tid mellom dokumentdato til dokumentet mottas i virksomheten, har vi her kontrollert om dokumentene var journalført i løpet av åtte dager etter dokumentdato.

## 3.2 Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester

### 3.2.1 Faktabeskrivelse

Kommunerevisjonen spurte medarbeiderne i byrådsavdelingen i hvilken utstrekning de benyttet seg av ulike verktøy for kommunikasjon med henholdsvis mottakere i kommunen og mottakere *utenfor* kommunen. Tabell 1 viser svarfordelingen på enkelte av kommunikasjonsverktøyene som medarbeiderne ble bedt om å ta stilling til.

**Tabell 1** *Oversikt over medarbeidernes bruk av ulike verktøy for kommunikasjon, til henholdsvis mottakere i kommunen og utenfor kommunen. Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (N=56). Prosent.*

	Flere ganger daglig / flere ganger ukentlig	Flere ganger månedlig	Flere ganger årlig / Sjeldnere	Ikke aktuelt
<b>Fra egen kommunal e-post</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	79	16	4	2
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	50	20	23	7
<b>SMS</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	30	23	23	23
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	23	13	20	45
<b>Sosiale medier</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	9	11	23	57
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	7	9	16	68

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse til de ansatte.

Tabell 1 viser at egen kommunal e-post var vanligst å benytte, 79 prosent gjorde det til mottakere i kommunen minst flere ganger ukentlig, 50 prosent like hyppig til andre mottakere. Når det gjaldt SMS, oppga 30 og 23 prosent av medarbeiderne at de benyttet dette minst flere ganger ukentlig til henholdsvis mottakere i og utenfor kommunen. Omtrent 20 prosent oppga at de benyttet SMS flere ganger årlig eller sjeldnere, mens 23 og 45 prosent oppga at det ikke var aktuelt å benytte SMS til mottakere i og utenfor kommunen. Et flertall av medarbeiderne oppga at det ikke var aktuelt å kommunisere via sosiale medier.

### **Registrering av dokumenter i offentlig journal**

Postjournalen til Sykehjemsetaten for perioden 2. halvår 2015 og januar–februar 2016 inneholdt 171 journalposter der Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester sto som avsender eller mottaker. Vi undersøkte om også byrådsavdelingen hadde journalført disse journalpostene. Kontrollen viste at av de 171 journalpostene var det 4 journalposter som ikke var journalført, men skulle vært det.

### **Resultater fra spørreundersøkelsen**

I spørreundersøkelsen ble de ansatte og politisk ledelse (N=56) spurt om hvor mange av e-postene de journalførte, av de e-postene som de sendte og mottok, og som de selv vurderte som journalpliktige.<sup>1</sup>

- 14 prosent av de som svarte oppga at de journalførte ingen eller et mindretall av e-postene de mottok i denne kategorien,
- 18 prosent oppga at de journalførte et mindretall av e-postene de sendte som de vurderte som journalpliktige.<sup>2</sup>

På spørsmål om i hvilken grad de mente at de hadde tilstrekkelig kunnskap om hva som er journalpliktig når det gjelder post de sendte eller mottok (N=56), svarte

- 16 prosent i liten eller svært liten grad,
- 84 prosent i stor eller svært stor grad.

På spørsmål om hva som var de viktigste utfordringene når det gjaldt journalføring (N=56), svarte

- 20 prosent at «manglende kunnskap om hva som skal journalføres» var en viktig utfordring
- 18 prosent at «lite tid til journalføring» var en viktig utfordring
- 4 prosent (to personer) at «manglende kunnskap om hvordan man journalfører» var en viktig utfordring<sup>3</sup>

### **Innholdet i journalpostene i postjournalen**

Kontrollen viste at de 50 utvalgte postene i postjournalen til byrådsavdelingen inneholdt opplysninger om journalføringsdato, dokumentdato, saksnummer, dokumentnummer, avsender eller mottaker.

Journalpostene inneholdt også i all hovedsak informasjon om sak, innhold eller emne. I en sak var alle opplysninger skjermet. Dette var en varslings sak. Postjournalen til byrådsavdelingen inneholdt for øvrig lenker til alle dokumentene som ikke var skjermet.

### **Løpende journalføring**

Postjournalen til daværende Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og nåværende Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester inneholdt 10 768 poster som var journalført i perioden januar 2015–februar 2016. Tabell 2 viser en oversikt over antall inngående, utgående og totalt antall dokumenter samt antall dager fra dokumentdato til journalføringsdato.

<sup>1</sup> Svaralternativene var: «Ingen», «Et mindretall», «Et flertall», «Alle» og «Ikke aktuelt».

<sup>2</sup> Ingen svarte at de ikke journalførte noen av e-postene de sendte som de vurderte som journalføringspliktige.

<sup>3</sup> Svaralternativene var: «Lite tid til journalføring», «Manglende kunnskap om hva som skal journalføres», «Jeg oppfatter det ikke som så viktig», «Manglende kunnskap om hvordan man journalfører» og «Ingen av de ovennevnte». På dette spørsmålet var det mulig å velge flere svaralternativer.

**Tabell 2** *Antall dokumenter i Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenesters postjournal i perioden januar 2015–februar 2016. Fordelt etter antall dager mellom dokumentdato og journalføringsdato.*

	Antall dager					Totalt (100 %)
	0–8	9–20	21–30	31–60	Mer enn 60	
<b>Inngående dokument</b>	5 971 (88 %)	444 (7 %)	88 (1 %)	176 (3 %)	75 (1 %)	6 754
<b>Utgående dokument</b>	3 547 (94 %)	47 (1 %)	34 (1 %)	132 (3 %)	28 (1 %)	3 788
<b>Annet</b>	214 (95 %)	9 (4 %)	1 (0 %)	0 (0 %)	2 (1 %)	226
<b>Totalt</b>	9 732 (90 %)	500 (5 %)	123 (1 %)	308 (3 %)	105 (1 %)	10 768

Note: «Annet» omfatter notater og saker der det ikke var spesifisert type dokument i postjournalen

Tabell 2 viser at 90 prosent av de totalt 10 768 journalpostene i den aktuelle perioden, var journalført i løpet av åtte dager etter dokumentdato. 94 prosent av utgående dokumenter var journalført i løpet av åtte dager etter dokumentdato, mens det samme gjaldt for 88 prosent av inngående dokumenter. Tabellen viser videre at fem prosent av dokumentene var journalført mellom 9 og 20 dager etter at dokumentet var datert. I 105 tilfeller (én prosent) var det mer enn 60 dager mellom dokumentdato og journalføringsdato, hvorav det i 13 tilfeller var mellom 200 og 745 dager. Journalpostene der det var mer enn 200 dager gjaldt i hovedsak ulike saker.

### **Rutinebeskrivelser**

Det var utarbeidet felles rutinebeskrivelser for alle byrådsavdelingene, både for journalføring, forhåndsklassifisering og for håndtering av innsynsbegjæringer. Rutinebeskrivelsene var utarbeidet av byrådsavdelingenes arkiv, Dokumentsenteret.

Rutinebeskrivelsen *N3-IS-MA-Vurdere offentlighet, tilgang og publisering*, (trådt i kraft 16.10.2013, sist endret 31.10.2013) omfattet blant annet journalføring, og det framgikk av rutinen at inngående og utgående dokumenter skulle journalføres (og publiseres på postjournal). I arkivplanen for byrådsavdelingene (opprettet 21.10.2009, sist endret 09.04.2016) var journalføringsplikt omtalt, og der framkom det at

[d]et er tre kriterier som må være oppfylt for at et dokument skal være journalføringspliktig. For det første må det være et saksdokument for organet. For det andre må dokumentet enten ha kommet inn til eller blitt sendt ut fra organet. Og for det tredje må dokumentet både være gjenstand for saksbehandling og ha verdi som dokumentasjon.

### **3.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Sammenligningen av deler av postjournalene til byrådsavdelingen og Sykehjemsetaten viste at de undersøkte dokumentene i all hovedsak syntes å være journalført, men det var også enkelte dokumenter som ikke var journalført. I spørreundersøkelsen svarte også 14 prosent at de journalførte ingen eller et mindretall av e-poster de mottok som de selv vurderte som journalføringspliktige, mens 18 prosent svarte tilsvarende for e-poster som de sendte.

Undersøkelsen tydet på at byrådsavdelingens postjournal inneholdt informasjon om de journalførte dokumentene i samsvar med regelverket, noe som gjorde det mulig å identifisere dokumentene.

Undersøkelsen indikerte videre at ti prosent av dokumentene ikke var journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring.

Byrådsavdelingen hadde skriftlige rutiner for journalføring. Funnene i undersøkelsen viste imidlertid at praksis ikke fullt ut var i samsvar med regelverket. Svarene i spørreundersøkelsen viste også at en ikke ubetydelig del av medarbeiderne i byrådsavdelingen opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres.

### 3.3 Byrådsavdeling for næring og eierskap

#### 3.3.1 Faktabeskrivelse

Tabell 3 viser svarfordelingen på enkelte av kommunikasjonsverktøyene som medarbeiderne ble bedt om å ta stilling til i spørreundersøkelsen.

**Tabell 3** *Oversikt over medarbeidernes bruk av ulike verktøy for kommunikasjon, til henholdsvis mottakere i kommunen og utenfor kommunen. Byrådsavdeling for næring og eierskap (N=25). Prosent.*

	Flere ganger daglig / flere ganger ukentlig	Flere ganger månedlig	Flere ganger årlig / Sjeldnere	Ikke aktuelt
<b>Fra egen kommunal e-post</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	88	4	8	0
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	64	8	20	8
<b>SMS</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	24	20	32	24
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	12	20	32	36
<b>Sosiale medier</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	12	16	8	64
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	12	12	12	64

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse til de ansatte.

Tabell 3 viser at 88 prosent benyttet egen kommunal e-post til mottakere i kommunen enten flere ganger daglig eller flere ganger ukentlig, 64 prosent til mottakere utenfor kommunen. Når det gjaldt SMS, oppga 24 og 12 prosent at de benyttet dette tilsvarende hyppig til henholdsvis mottakere i og utenfor kommunen. 32 prosent oppga at de benyttet SMS flere ganger årlig eller sjeldnere, mens 24–36 prosent oppga at det ikke var aktuelt å benytte SMS. Et flertall av medarbeiderne oppga at det ikke var aktuelt å kommunisere via sosiale medier.

#### **Registrering av dokumenter i offentlig journal**

Postjournalen til Næringsetaten for perioden 2015 og januar–februar 2016 inneholdt 90 journalposter der Byrådsavdeling for næring og eierskap sto som avsender eller mottaker. Vi undersøkte om også byrådsavdelingen hadde journalført disse journalpostene. Kontrollen viste at av de 90 journalpostene var det en eller to journalposter som ikke var journalført, men skulle vært det. Videre var det tre journalposter som syntes å være journalført, men som likevel ikke framkom av den elektroniske postjournalen.

### **Resultater fra spørreundersøkelsen**

I spørreundersøkelsen ble de ansatte og politisk ledelse (N=25) spurt om hvor mange av e-postene de journalførte, av de e-postene de sendte og mottok, og som de selv vurderte som journalpliktige.<sup>4</sup>

- 8 prosent (to personer) oppga at de journalførte et mindretall av e-postene de mottok. 36 prosent oppga at de journalførte et flertall, mens 56 prosent oppga alle.
- 16 prosent oppga at de journalførte et mindretall av e-postene de sendte, mens henholdsvis 36 prosent og 48 prosent oppga at de journalførte et flertall eller alle slike e-poster.

På spørsmål om i hvilken grad de mente at de hadde tilstrekkelig kunnskap om hva som er journalpliktig når det gjelder post de sendte eller mottok (N=25), svarte

- 8 prosent (to personer) i liten grad
- 92 prosent i stor eller svært stor grad

På spørsmål om hva som var de viktigste utfordringene når det gjaldt journalføring (N=25), svarte

- 36 prosent at «manglende kunnskap om hva som skal journalføres» var en viktig utfordring
- 32 prosent at «lite tid til journalføring» var en viktig utfordring
- 16 prosent at «manglende kunnskap om hvordan man journalfører» var en viktig utfordring<sup>5</sup>

### **Innholdet i journalpostene i postjournalen**

Ett av de 50 utvalgte dokumentene framkom ikke av den elektroniske postjournalen. Dokumentet var ifølge byrådsavdelingen en anskaffelsesprotokoll, som tidligere ikke ble publisert på offentlig postjournal. Byrådsavdelingen oppga at praksisen med hensyn til dette var endret i 2016.

Kontrollen viste at alle de 49 utvalgte journalpostene i den elektroniske postjournalen til byrådsavdelingen inneholdt opplysninger om journalføringsdato, dokumentdato, saksnummer, dokumentnummer og avsender eller mottaker.

I ett tilfelle var oppført mottaker/avsender «diverse mottakere». Dette dokumentet var tilgjengelig på internett, slik at det var mulig å gå inn i dokumentet direkte fra kommunens internettside.

De utvalgte dokumentene inneholdt også i hovedsak informasjon om sak, innhold eller emne. I to tilfeller ga ikke dokumentomtalen informasjon utover det som framgikk av saksomtalen, og byrådsavdelingen opplyste at disse dokumentene burde hatt en bedre tittel. Postjournalen til byrådsavdelingen inneholdt for øvrig lenker til alle dokumentene som ikke var skjermet.

### **Løpende journalføring**

Postjournalen til daværende Byrådsavdeling for kultur og næring og nåværende Byrådsavdeling for næring og eierskap inneholdt 2 929 poster i perioden januar 2015–

---

<sup>4</sup> Svaralternativene var: «Ingen», «Et mindretall», «Et flertall», «Alle» og «Ikke aktuelt».

<sup>5</sup> Svaralternativene var: «Lite tid til journalføring», «Manglende kunnskap om hva som skal journalføres», «Jeg oppfatter det ikke som så viktig», «Manglende kunnskap om hvordan man journalfører» og «Ingen av de ovennevnte». På dette spørsmålet var det mulig å velge flere svaralternativer.



februar 2016.<sup>6</sup> Tabell 4 viser en oversikt over antall inngående, utgående og totalt antall dokumenter med hensyn til antall dager fra dokumentdato til journalføringsdato.

**Tabell 4** *Antall dokumenter i Byrådsavdeling for næring og eierskaps postjournal i perioden januar 2015–februar 2016. Fordelt etter antall dager mellom dokumentdato og journalføringsdato.*

	Antall dager					Totalt (100 %)
	0–8	9–20	21–30	31–60	Mer enn 60	
<b>Inngående dokument</b>	1 485 (78 %)	94 (5 %)	26 (1 %)	25 (1 %)	273 (14 %)	1 903
<b>Utgående dokument</b>	881 (92 %)	5 (1 %)	1 (0 %)	0 (0 %)	66 (7 %)	953
<b>Annet</b>	58 (91 %)	4 (6 %)	1 (2 %)	0 (0 %)	1 (2 %)	64
<b>Totalt</b>	2 424 (83 %)	103 (4 %)	28 (1 %)	25 (1 %)	340 (12 %)	2 920

Note: «Annet» omfatter notater og saker der det ikke var spesifisert type dokument i journalen.

Tabell 4 viser at 83 prosent av de totalt 2 920 journalpostene i perioden, var journalført i løpet av åtte dager etter dokumentdato. 92 prosent av utgående dokumenter var journalført i løpet av åtte dager, mens det samme gjaldt 78 prosent av inngående dokumenter. Tabellen viser videre at fire prosent av dokumentene var journalført mellom 9 og 20 dager etter datering. 340 dokumenter (12 prosent) var journalført mer enn 60 dager etter at dokumentet var datert. 313 var journalført mer enn 200 dager etter at dokumentet var datert, hvorav 186 var journalført 900 eller flere dager etter. De som var over 200 dager gjaldt i all hovedsak salg av Oslo Kino AS.

### **Rutinebeskrivelser**

Alle byrådsavdelingene hadde felles rutiner, og vi viser til redegjørelsen under Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, jf. kapittel 3.2.1.

### **3.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

De undersøkte dokumentene syntes i all hovedsak å være journalført, men det var også ett eller to dokumenter som ikke var journalført. I tillegg var det enkelte dokumenter som ikke framkom av postjournalen, uten at dette kunne forklares. I spørreundersøkelsen svarte noen få medarbeidere (to personer) i byrådsavdelingen at de journalførte et mindretall av e-poster de mottok som de selv vurderte som journalføringspliktige, mens 16 prosent (fire personer) svarte tilsvarende for e-poster som de sendte.

Videre tydet undersøkelsen på at byrådsavdelingens postjournal i all hovedsak inneholdt informasjon om de journalførte dokumentene i samsvar med regelverket.

Undersøkelsen indikerte videre at 17 prosent av dokumentene ikke var journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring. For tolv prosent av dokumentene gikk det mer enn 60 dager mellom dokumentdato og journalføring, mer enn halvparten av disse ble journalført mer enn 900 dager etter dokumentdato.

<sup>6</sup> Seksjon for kultur i daværende Byrådsavdeling for kultur og næring er ikke inkludert i beregningen, da denne ikke hadde ansvar for områder som nå ligger i Byrådsavdeling for næring og eierskap. Seksjonen ligger nå under Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet.

Byrådsavdelingen hadde skriftlige rutiner for journalføring. Funnene i undersøkelsen viste imidlertid at praksis ikke fullt ut var i samsvar med regelverket. Svarene i spørreundersøkelsen viste også at enkelte (to personer) opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres.

### 3.4 Næringsetaten

#### 3.4.1 Faktabeskrivelse

Tabell 5 viser svarfordelingen på enkelte av kommunikasjonsverktøyene som de ansatte ble bedt om å ta stilling til i spørreundersøkelsen.

**Tabell 5** *Oversikt over de ansattes bruk av ulike verktøy for kommunikasjon, til henholdsvis mottakere i kommunen og utenfor kommunen. Næringsetaten (N=42). Prosent.*

	Flere ganger daglig / flere ganger ukentlig	Flere ganger månedlig	Flere ganger årlig / Sjeldnere	Ikke aktuelt
<b>Fra egen kommunal e-post</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	71	12	14	2
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	62	12	24	2
<b>SMS</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	2	5	17	76
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	5	5	5	86
<b>Sosiale medier</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	5	5	10	81
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	5	2	10	83

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse til de ansatte.

Tabell 5 viser at et klart flertall av de ansatte i Næringsetaten benyttet egen kommunal e-post enten flere ganger daglig eller flere ganger ukentlig, både til mottakere i og utenfor kommunen. Når det gjaldt SMS og sosiale medier, oppga de fleste at dette ikke var aktuelt.

#### **Registrering av dokumenter i offentlig journal**

Postjournalen til Byrådsavdeling for næring og eierskap for perioden 2015 og januar–februar 2016 inneholdt 79 journalposter der Næringsetaten sto som avsender eller mottaker. Vi undersøkte om også etaten hadde journalført disse journalpostene. Kontrollen viste at av de 79 journalpostene var det åtte journalposter (ti prosent) som ikke var journalført, men skulle vært det. Videre var det fire journalposter som syntes å være journalført, men som ikke framkom av postjournalen.

#### **Resultater fra spørreundersøkelsen**

I spørreundersøkelsen ble de ansatte (N=42) spurt om hvor mange av e-postene de journalførte, av de e-postene som de sendte og mottok, og som de selv vurderte som journalpliktige.<sup>7</sup>

- 5 prosent (to personer) av de som svarte oppga at de journalførte et mindretall av e-postene de mottok. 26 prosent oppga at de journalførte et flertall, mens 57 prosent oppga alle.

<sup>7</sup> Svaralternativene var: «Ingen», «Et mindretall», «Et flertall», «Alle» og «Ikke aktuelt».

- 7 prosent (tre personer) oppga at de journalførte et mindretall av e-postene de sendte, mens henholdsvis 26 prosent og 55 prosent oppga at de journalførte et flertall eller alle slike e-poster.

På spørsmål om i hvilken grad de mente at de hadde tilstrekkelig kunnskap om hva som er journalpliktig når det gjelder post de sendte eller mottok (N=42), svarte

- 33 prosent i liten eller svært liten grad
- 67 prosent i stor eller svært stor grad

På spørsmål om hva som var de viktigste utfordringene når det gjaldt journalføring (N=42), svarte

- 50 prosent at «manglende kunnskap om hva som skal journalføres» var en viktig utfordring
- 29 prosent at «manglende kunnskap om hvordan man journalfører» var en viktig utfordring
- 17 prosent at «lite tid til journalføring» var en viktig utfordring<sup>8</sup>

### ***Innholdet i journalpostene i postjournalen***

Kontrollen viste at alle de 50 utvalgte postene i den elektroniske postjournalen til etaten inneholdt opplysninger om journalføringsdato, dokumentdato, saksnummer, dokumentnummer, avsender eller mottaker, sak og innhold eller emne.

### ***Løpende journalføring***

Kommunerevisjonen fikk tilsendt en Excel-versjon av Næringsetatens postjournal for perioden januar 2015–februar 2016, som inneholdt 19 285 journalposter. Det viste seg at dette kun var om lag 52 prosent av journalpostene i etatens postjournal i PDF-format. Etaten klarte ikke å framskaffe en fullstendig versjon i et format egnet for videre bearbeiding og analyse. Vi har imidlertid vurdert at Excel-filen utgjorde tilstrekkelig datagrunnlag for våre analyser. Vurderingen bygger på at gjennomførte tester ikke avdekket indikasjoner på systematiske skjevheter mellom den mottatte filen og den fullstendige postjournalen.<sup>9</sup> Tabell 6 viser en oversikt over antall inngående, utgående og totalt antall dokumenter fordelt på antall dager fra dokumentdato til journalføringsdato.

**Tabell 6 Antall dokumenter i Næringsetatens postjournal i perioden januar 2015–februar 2016. Fordelt på antall dager mellom dokumentdato og journalføringsdato.**

	Antall dager					Totalt (100 %)
	0–8	9–20	21–30	31–60	Mer enn 60	
<b>Inngående dokument</b>	9 637	1 123	276	81	50	11 167

<sup>8</sup> Svaralternativene var: «Lite tid til journalføring», «Manglende kunnskap om hva som skal journalføres», «Jeg oppfatter det ikke som så viktig», «Manglende kunnskap om hvordan man journalfører» og «Ingen av de ovennevnte». På dette spørsmålet var det mulig å velge flere svaralternativer.

<sup>9</sup> Gjennomførte tester hadde som formål å se etter indikasjoner på at innholdet i mottatt Excel-fil hadde systematiske skjevheter på relevante variabler sammenlignet med den fullstendige postjournalen. Testen ble gjennomført ved at vi sammenlignet andeler i Excel-filen (andel saker som var forhåndsklassifisert og andel saker med saksbehandlingstid under 9 dager) med tilsvarende andeler i et tilfeldig utvalg på 100 saker i postjournalen i pdf-format. Resultatet av testene var at andelene i Excel-filen ikke var signifikant forskjellige (fem prosent signifikansnivå) fra andelene i utvalget fra den fullstendige postjournalen.

	(86 %)	(10 %)	(2 %)	(1 %)	(0 %)	
<b>Utgående dokument</b>	7 417 (91 %)	465 (6 %)	104 (1 %)	58 (1 %)	74 (1 %)	8 118
<b>Totalt</b>	17 054 (88 %)	1 588 (8 %)	380 (2 %)	139 (1 %)	124 (1 %)	19 285

Tabell 6 viser at av de 19 285 journalpostene i perioden januar 2015–februar 2016, var 88 prosent journalført i løpet av åtte dager etter dokumentdato. 91 prosent av utgående dokumenter var journalført i løpet av åtte dager, mens det samme gjaldt 86 prosent av inngående dokumenter. Videre var åtte prosent av dokumentene journalført mellom 9 og 20 dager etter dokumentdato, og to prosent av dokumentene var journalført mellom 21 og 30 dager etter dokumentdato. Av de 124 dokumentene (én prosent) som var journalført mer enn 60 dager etter dokumentdato, var 48 journalført mellom 200 og 622 dager etter dokumentdato. Journalpostene der det gikk mer enn 200 dager gjaldt i hovedsak ulike saker.

### **Rutinebeskrivelser**

Næringsetaten hadde rutinebeskrivelsen *Arkivets rutiner i Næringsetaten med P 360.4° – Saksbehandlerrutiner – Fullelektronisk arkiv* (udatert). Dokumentet omfattet en rekke rutinebeskrivelser, herunder for mottak og registrering av innkommende post, mottak av dokumenter som ble behandlet i fagsystemet AlkT, besvarelse av henvendelser, håndtering av personalsaker, begjæringer om innsyn, postjournal mv. Når det gjaldt journalføring, framkom det blant annet at all post som hadde betydning for en sak eller som medførte saksbehandling av etaten og hadde verdi som dokumentasjon skulle registreres i P360. Videre het det at arkivet registrerer all journalverdig post i henhold til instruks for Oslo kommune. Etter rutinene skulle journalpliktig post som kom direkte til saksbehandler, videresendes til arkivet for journalføring, herunder også hastesaker, fakser og e-poster.

Etaten hadde også en egen rutinebeskrivelse om journalføring som hadde som formål å sikre enhetlig og korrekt kontroll av journalopplysningene i etatens arkiv og offentlige journal. Rutinen viste hvordan dokumenter skulle behandles etter at saksbehandler var ferdig med dem.

### **3.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

De fleste av de undersøkte dokumentene syntes å være journalført hos etaten, men i flere tilfeller har etaten erkjent at dokumenter som ikke var journalført skulle vært det. Enkelte ansatte i etaten oppga i spørreundersøkelsen at de journalførte et mindretall eller ingen av henholdsvis e-poster de mottok (to personer) og e-poster de sendte (tre personer), som de selv vurderte som journalføringspliktige. Samtidig oppga en av tre ansatte at de i svært liten eller liten grad hadde tilstrekkelig kunnskap om hva som er journalføringspliktig. Halvparten av de ansatte oppga at de opplevde manglende kunnskap om hva som skal journalføres som en av de viktigste utfordringene. Disse funnene gir etter Kommunerevisjonens oppfatning grunn til å stille spørsmål om alle ansatte i etaten har fått tilstrekkelig opplæring knyttet til dette.

Videre tydet undersøkelsen på at etatens postjournal inneholdt informasjon om de journalførte dokumentene i samsvar med regelverket.

Undersøkelsen indikerte videre at tolv prosent av dokumentene ikke var journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring.

Etaten hadde skriftlige rutiner for journalføring. Funnene i undersøkelsen viste imidlertid at praksis ikke fullt ut var i samsvar med regelverket. Som det framgår ovenfor viste svarene i spørreundersøkelsen også at en relativt stor andel i etaten ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres.

### 3.5 Sykehjemsetaten

#### 3.5.1 Faktabeskrivelse

Tabell 7 viser svarfordelingen på enkelte av kommunikasjonsverktøyene som de ansatte ble bedt om å ta stilling til i spørreundersøkelsen.

**Tabell 7** *Oversikt over de ansattes bruk av ulike verktøy for kommunikasjon, til henholdsvis mottakere i kommunen og utenfor kommunen. Sykehjemsetaten (N=62). Prosent.*

	Flere ganger daglig / flere ganger ukentlig	Flere ganger månedlig	Flere ganger årlig / Sjeldnere	Ikke aktuelt
<b>Fra egen kommunal e-post</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	60	24	13	3
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	44	24	28	5
<b>SMS</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	18	15	31	37
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	5	8	44	44
<b>Sosiale medier</b>				
<i>Mottakere i kommunen</i>	0	3	31	66
<i>Mottakere utenfor kommunen</i>	2	2	27	69

Note: Kilden er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse til de ansatte.

Tabell 7 viser at 60 prosent og 44 prosent benyttet egen kommunal e-post enten flere ganger daglig eller flere ganger ukentlig til å kommunisere med henholdsvis mottakere i og utenfor kommunen. Når det gjaldt SMS, oppga henholdsvis 18 og 5 prosent tilsvarende for mottakere i og utenfor kommunen, mens henholdsvis 31 og 44 prosent oppga at de benyttet SMS til mottakere i og utenfor kommunen enten flere ganger årlig eller sjeldnere. Like mange oppga at det ikke var aktuelt å sende SMS. Et flertall av de ansatte oppga at det ikke var aktuelt å kommunisere via sosiale medier.

#### **Registrering av dokumenter i offentlig journal**

Postjournalen til Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester for perioden 2. halvår 2015 og januar–februar 2016 inneholdt 159 journalposter der Sykehjemsetaten sto som avsender eller mottaker. Vi undersøkte om også etaten hadde journalført disse journalpostene. Kontrollen viste at av de 159 journalpostene var det 36 journalposter som ikke var journalført, men skulle vært det.

#### **Resultater fra spørreundersøkelsen**

I spørreundersøkelsen ble de ansatte (N=62) spurt om hvor mange av e-postene de journalførte, av de e-postene som de sendte og mottok, og som de selv vurderte som journalpliktige.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Svaralternativene var: «Ingen», «Et mindretall», «Et flertall», «Alle» og «Ikke aktuelt».

- 24 prosent av de som svarte journalførte ingen eller et mindretall av e-postene de mottok. 31 prosent oppga at de journalførte et flertall, mens 32 prosent oppga alle.
- 23 prosent av journalførte ingen eller et mindretall av e-postene de sendte, mens henholdsvis 32 prosent og 27 prosent oppga at de journalførte et flertall eller alle slike e-poster.

På spørsmål om i hvilken grad de mente at de hadde tilstrekkelig kunnskap om hva som er journalpliktig når det gjelder post de sendte eller mottok (N=62), svarte

- 26 prosent i liten eller svært liten grad
- 74 prosent i stor eller svært stor grad

På spørsmål om hva som var de viktigste utfordringene når det gjaldt journalføring (N=62), svarte

- 45 prosent at «manglende kunnskap om hva som skal journalføres» var en viktig utfordring
- 31 prosent at «lite tid til journalføring» var en viktig utfordring
- 16 prosent at «manglende kunnskap om hvordan man journalfører» var en viktig utfordring<sup>11</sup>

### ***Innholdet i journalpostene i postjournalen***

Kontrollen viste at alle de 50 utvalgte postene i den elektroniske postjournalen til etaten inneholdt opplysninger om journalføringsdato, dokumentdato, saksnummer, dokumentnummer, avsender eller mottaker, sak og innhold eller emne.

### ***Løpende journalføring***

Sykehjemsetatens postjournal inneholdt nesten 32 000 poster i perioden januar 2015–februar 2016. Tabell 8 viser antall dokumenter (inngående, utgående, notater og totalt), samt hvordan de fordeler seg med hensyn til antall dager fra dokumentdato til journalføringsdato.

**Tabell 8** *Antall dokumenter i Sykehjemsetatens postjournal i perioden januar 2015–februar 2016. Fordelt etter antall dager mellom dokumentdato og journalføringsdato.*

	Antall dager					Totalt (100 %)
	0–8	9–20	21–30	31–60	Mer enn 60	
<b>Inngående dokument</b>	11 675 (83 %)	1 069 (8 %)	295 (2 %)	646 (5 %)	454 (3 %)	14 139
<b>Utgående dokument</b>	16 524 (94 %)	331 (2 %)	53 (0 %)	244 (1 %)	422 (2 %)	17 574
<b>Annet</b>	90 (67 %)	12 (9 %)	10 (7 %)	0 (0 %)	23 (17 %)	135
<b>Totalt</b>	28 289 (89 %)	1 412 (4 %)	358 (1 %)	890 (3 %)	899 (3 %)	31 848

Note: «Annet» omfatter notater.

<sup>11</sup> Svaralternativene var: «Lite tid til journalføring», «Manglende kunnskap om hva som skal journalføres», «Jeg oppfatter det ikke som så viktig», «Manglende kunnskap om hvordan man journalfører» og «Ingen av de ovennevnte». På dette spørsmålet var det mulig å velge flere svaralternativer.

Tabell 8 viser at 89 prosent av de totalt 31 848 journalpostene, var journalført i løpet av åtte dager etter at dokumentet var datert. 83 prosent av inngående dokumenter var journalført i løpet av åtte dager etter dokumentet var datert, mens det samme gjaldt for 94 prosent av de utgående dokumentene. Fire prosent av dokumentene var journalført mellom 9 og 20 dager etter dokumentdato. I 899 tilfeller (tre prosent) var det mer enn 60 dager mellom dokumentdato og journalføringsdato. I 124 av disse var det mer enn 200 dager mellom dokumentdato og journalføringsdato, hvorav det i syv var mer enn 900 dager. Journalpostene der det gikk mer enn 200 dager gjaldt i hovedsak ulike saker.

### **Rutinebeskrivelser**

Sykehjemsetaten hadde flere interne retningslinjer, notater o.l. som ga føringer knyttet til journalføring. Ifølge etatens arkivplan (udatert utkast) hadde saksbehandlerne et viktig medansvar blant annet for at arkivet skulle være oppdatert. Dette innebar blant annet at de måtte vurdere om mottatte brev, fakser og e-poster var arkivverdig post som måtte journalføres. Det framkom videre at ordinær post, e-post og telefaks som ble levert direkte til avdelinger/saksbehandlere snarest skulle leveres til arkivtjenesten for journalføring før saksbehandling startet. Dersom saksbehandleren var i tvil i vurderingen, måtte arkivtjenesten kontaktes. Arkivplanen ga også noe informasjon om hva slags post som var arkivverdig og ikke. Arkivplanen viste også til at detaljerte rutiner for journalføring for sentraladministrasjonen og virksomhetene ute var lagt inn i Kvalitetsloven for Sykehjemsetaten.

Det framkom også av *Internt notat til nyansatte* (udatert) at «alle arkivverdige dokumenter (det vil si post som danner grunnlaget for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon) [må] journalføres». Notatet ga føringer for å sikre journalføring av både innkommende og utgående dokumenter og notater. Blant annet oppga notatet at både innkommende og utgående e-poster måtte sendes til arkivet for journalføring og arkivering.

Videre hadde etaten en rutinebeskrivelse for import av inngående og utgående e-post i DocuLive (udatert), som ga en steg for steg-beskrivelse av denne prosessen, samt egne retningslinjer for journalføring og arkivering av anskaffelsessaker (udatert).

### **3.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Sammenligningen av deler av postjournalene til etaten og Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, viste at 23 prosent av de undersøkte dokumentene ikke var journalført hos etaten. Videre oppga henholdsvis 24 og 23 prosent av de ansatte i etaten at de journalførte et mindretall eller ingen av henholdsvis e-postene de mottok og e-poster de sendte, som de selv vurderte som journalføringspliktige. Drøyt hver fjerde ansatt oppga å i svært liten eller liten grad ha tilstrekkelig kunnskap om hva som er journalpliktig, og nesten halvparten av de ansatte oppga at de opplevde dette som en av de viktigste utfordringene. Disse funnene gir etter Kommunerevisjonens oppfatning grunn til å stille spørsmål om de ansatte i etaten har fått tilstrekkelig opplæring knyttet til journalføring.

Undersøkelsen tydet på at etatens postjournal inneholdt informasjon om de journalførte dokumentene i samsvar med regelverket.

Undersøkelsen indikerte at elleve prosent av dokumentene ikke var journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring.

Etaten hadde skriftlige rutiner for journalføring. Funnene i undersøkelsen viste imidlertid at praksis ikke fullt ut var i samsvar med regelverket. Som det framgår ovenfor viste svarene i spørreundersøkelsen også at en relativt stor andel ansatte i etaten ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres.

### **3.6 Oppsummering vurderinger – journalføring**

For alle fire virksomhetene har undersøkelsen vist at ikke alle journalpliktige dokumenter ble journalført. Virksomhetenes postjournaler syntes å inneholde informasjon om de journalførte dokumentene i samsvar med regelverket. En del av journalpostene var imidlertid ikke journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring. Journalene vil ikke gi et riktig bilde dersom kravet om løpende journalføring ikke blir overholdt.

En del av medarbeiderne i alle fire virksomhetene, hvorav en større andel i etatene, oppga at de ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres.



## 4. Forhåndsklassifisering

I det følgende vil vi redegjøre for og vurdere virksomhetenes praksis med hensyn til forhåndsklassifisering.

Forhåndsklassifisering vil si at det tas stilling til innsyn uavhengig av et innsynskrav. I tillegg til opplysninger om forhåndsklassifisering i virksomhetens offentlige journal kan forhåndsklassifisering også være påført dokumentet av den virksomheten som har utarbeidet det. Det er et praktisk skille mellom den forhåndsklassifiseringen som gjøres i forbindelse med journalføring i offentlig journal og den vurderingen som skal gjøres i forbindelse med en konkret innsynsbegjæring. Selv om en journalpost er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, plikter forvaltningen å gjøre en ny uavhengig offentlighetsvurdering ved en innsynsbegjæring.

### 4.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Virksomheten skal ha rutiner for forhåndsklassifisering som er i samsvar med gjeldende regelverk. Dette innebærer følgende:
  - Forhåndsklassifisering bør bare finne sted for dokumenter og opplysninger der det er klart at det foreligger taushetsplikt eller der det er på det rene at det kan gjøres unntak, og det ikke er aktuelt med merinnsyn. Dersom virksomheten klassifiserer et dokument som unntatt offentlighet i journalen, skal det være hjemlet i lov, og det skal henvises til unntaksbestemmelsen(e).
  - Virksomheten bør ha etablert skriftlige rutiner for forhåndsklassifisering.

Vi har sett nærmere på virksomhetenes skriftlige rutiner for forhåndsklassifisering. I tillegg har vi sett nærmere på 20 forhåndsklassifiseringer i offentlig journal fra januar og februar 2016 fra hver av virksomhetene. I noen av sakene har det stått en annen hjemmel for unntak på selve dokumentet, men vi har i utgangspunktet forholdt oss til forhåndsklassifiseringen i den offentlige journalen. I enkelte av sakene der virksomhetene har henvist til annen hjemmel ved foreleggelse fra Kommunerevisjonen, har vi også tatt stilling til denne. Se metodevedlegget for nærmere informasjon om utvelgelsen av saker.

### 4.2 Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester

#### 4.2.1 Faktabeskrivelse

##### *Gjennomgang av forhåndsklassifiseringer i offentlig journal*

Som det framgår av kapittel 3.2.1 hadde byrådsavdelingen totalt 10 768 journalposter i perioden 01.01.2015–29.02.2016. Av disse var 3 207 journalposter forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Med unntak av ti journalposter var det henvist til hjemmel for klassifiseringen.

Byrådsavdelingen hadde til sammen 1 812 journalposter i offentlig journal i januar og februar 2016. Av disse var 408 forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, det vil si 22,5 prosent. Den mest benyttede unntakshjemmelen var offentlighetsloven § 13 jf. forvaltningsloven § 13 (1) nr. 1 (taushetsplikt – personlige forhold). Denne hjemmelen var benyttet i 330 journalposter. I vedlegg 4, tabell 15 framgår det hvilke andre unntaksbestemmelser som byrådsavdelingen hadde benyttet i denne perioden.

De 20 utvalgte forhåndsklassifiserte journalpostene hadde ulikt innhold og omhandlet ulike temaer. Kommunerevisjonen har tatt opp forhold ved forhåndsklassifiseringen i flere av de 20 journalpostene. Byrådsavdelingen har blant annet i svar til Kommunerevisjonen erkjent at seks av journalpostene ikke skulle vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Også for en annen journalpost har byrådsavdelingen erkjent at hjemmelen i den offentlige journalen ikke kunne benyttes. I denne saken ga imidlertid byrådsavdelingen uttrykk for at en annen unntakshjemmel kunne benyttes. For én av journalpostene har byrådsavdelingen vist til at de opprettholdt forhåndsklassifiseringen som var på det mottatte dokumentet uten å vurdere den.

### **Resultater fra spørreundersøkelsen**

I spørreundersøkelsen ble medarbeiderne spurt om de hadde fått opplæring i forhåndsklassifisering i regi av nåværende arbeidsplass. I byrådsavdelingen (N=56) svarte de som følger:

- Ja: 50 prosent
- Nei: 45 prosent
- Vet ikke: 5 prosent

Tabell 9 viser svarfordelingen på to spørsmål i spørreundersøkelsen om henholdsvis opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering.

**Tabell 9 Svarfordeling på spørsmål om opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering. Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester.**

Spørsmål	I svært liten eller liten grad	I stor eller svært stor grad
<i>I hvilken grad mener du at du har fått tilstrekkelig opplæring i regi av din nåværende arbeidsplass i forhåndsklassifisering (N=28*)</i>	18 prosent	82 prosent
<i>I hvilken grad mener du at du har tilstrekkelig kunnskap til å forhåndsklassifisere? (N=56)</i>	34 prosent	66 prosent

Note: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. \*Det første spørsmålet er kun stilt til de som oppga at de hadde fått opplæring i regi av sin nåværende arbeidsplass.

Tabell 9 viser at 82 prosent av de som hadde fått opplæring i regi av sin nåværende arbeidsplass, i stor eller svært stor grad mente at de hadde fått tilstrekkelig opplæring. Videre viser tabellen at av alle medarbeiderne, mente om lag en av tre at de i liten eller svært liten grad hadde tilstrekkelig kunnskap til å kunne forhåndsklassifisere.

### **Rutinebeskrivelser**

Ifølge arkivplanen til byrådsavdelingene skulle alle dokumenter vurderes med tanke på unntak fra offentlighet uavhengig av avsenders vurdering. Ifølge planen skulle dokumenter som inneholdt taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger, samt stillingssøknader alltid unntas fra offentlighet.

Ifølge rutinebeskrivelsen *Offentlighet og postjournal – Dokumentsenteret*, udatert med hensyn til opprettelse, sist endret 08.04.2016, skulle enkelte dokumenter forhåndsklassifiseres og tilgangsbegrenses i Dokumentsenteret. Dette gjaldt i hovedsak taushetsbelagte opplysninger og stillingssøknader. Det framkom at hvert enkelt vedlegg måtte vurderes med hensyn til offentlighet. Det var byrådsavdelingen som skulle ta endelig stilling til denne forhåndsklassifiseringen. Rutinebeskrivelsen listet også opp de

mest brukte lovhomeplene i offentlighetsloven for å unnta dokumenter/opplysninger. Videre ga rutinebeskrivelsen føringer for offentlighetsvurdering i den elektroniske saksbehandlingsløsningen SKOP. Dette skulle gjøres av den enkelte saksbehandler.

Rutinebeskrivelsen *N3-IS-MA-Vurdere offentlighet, tilgang og publisering*, datert 16.10.2013 og sist endret 31.10.2013, hadde som formål å sikre at offentlighetsvurdering og publisering av dokumenter foregikk slik at beskyttelsesverdig informasjon ikke ble eksponert på internett. Når det gjaldt offentlighetsvurdering het det blant annet at unntakshjemmel skulle angis på dokumentkortet i SKOP dersom dokumentet skulle unntas fra offentlighet. Videre het det at offentlighetsvurdering skulle foretas innen tre dager etter journalføring.

#### **4.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

For ti av de 20 journalpostene har Kommunerevisjonen vurdert at byrådsavdelingen ikke hadde grunnlag for unntak i de oppgitte unntaksbestemmelsene, og dermed ikke hjemmel for forhåndsklassifiseringene.

Videre er det to forhåndsklassifiseringer vi ikke har tatt stilling til. Våre vurderinger og kommentarer til den enkelte forhåndsklassifiseringen framkommer i eget notat til byrådsavdelingen.

Når det gjelder journalposten der byrådsavdelingen opplyste at den bare hadde opprettholdt en forhåndsklassifisering som sto på dokumentet uten å vurdere den, vil vi understreke at virksomhetene må gjøre en selvstendig vurdering av det enkelte dokument ved journalføringen.

Byrådsavdelingen hadde skriftlige rutiner for forhåndsklassifisering. Etter Kommunerevisjonens vurdering var byrådsavdelingens skriftlige rutiner i hovedsak i samsvar med regelverket. Vi stiller imidlertid spørsmål ved uttalelsen i arkivplanen om at personopplysninger alltid skal unntas fra offentlighet. Personopplysninger som ikke er taushetsbelagte, er det i utgangspunktet ikke hjemmel for å unnta.

Svarene i spørreundersøkelsen viste også at en relativt stor andel av medarbeiderne i byrådsavdelingen opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om forhåndsklassifisering.

### **4.3 Byrådsavdeling for næring og eierskap**

#### **4.3.1 Faktabeskrivelse**

##### ***Gjennomgang av forhåndsklassifiseringer i offentlig journal***

Som det framgår av kapittel 3.3.1 hadde byrådsavdelingen totalt 2 920 journalposter i perioden 01.01.2015–29.02.2016. Av disse var 976 journalposter forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Med unntak av 13 journalposter var det henvist til hjemmel for klassifiseringen.

Byrådsavdelingen hadde til sammen 403 journalposter i offentlig journal i januar og februar 2016. Av disse var 97 forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, det vil si omtrent 24 prosent. Den mest benyttede unntakshjemmelen var offentlighetsloven § 15 (dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen). Denne hjemmelen var

benyttet i 39 journalposter. I vedlegg 4, tabell 15 framgår det hvilke andre unntaksbestemmelser som byrådsavdelingen hadde benyttet i denne perioden.

De 20 utvalgte forhåndsklassifiserte journalpostene hadde ulikt innhold og omhandlet ulike temaer. Kommunerevisjonen har tatt opp forhold ved forhåndsklassifiseringen i flere av de 20 journalpostene. Byrådsavdelingen har blant annet i svar til Kommunerevisjonen erkjent at tre av journalpostene ikke skulle vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Også for tre andre journalposter har byrådsavdelingen erkjent at hjemmelen i den offentlige journalen ikke kunne benyttes. For en av journalpostene har byrådsavdelingen vist til at den opprettholdt forhåndsklassifiseringen som var på det mottatte dokumentet uten å gå nærmere inn på det.

### **Resultater fra spørreundersøkelsen**

I spørreundersøkelsen ble medarbeiderne spurt om de hadde fått opplæring i forhåndsklassifisering i regi av nåværende arbeidsplass. I byrådsavdelingen (N=25) svarte de som følger:

- Ja: 60 prosent
- Nei: 32 prosent
- Vet ikke: 8 prosent

Tabell 10 viser svarfordelingen på to spørsmål i spørreundersøkelsen om henholdsvis opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering.

**Tabell 10 Svarfordeling på spørsmål om opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering. Byrådsavdeling for næring og eierskap.**

Spørsmål	I liten grad**	I stor eller svært stor grad
<i>I hvilken grad mener du at du har fått tilstrekkelig opplæring i regi av din nåværende arbeidsplass i forhåndsklassifisering (N=15*)</i>	7 prosent	93 prosent
<i>I hvilken grad mener du at du har tilstrekkelig kunnskap til å forhåndsklassifisere? (N=25)</i>	40 prosent	60 prosent

Note: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. \*Det første spørsmålet er kun stilt til de som oppga at de hadde fått opplæring i regi av sin nåværende arbeidsplass. \*\*Ingen av respondentene i byrådsavdelingen svarte «i svært liten grad» på disse spørsmålene.

Tabell 10 viser at 93 prosent av de som hadde fått opplæring i regi av sin nåværende arbeidsplass, i stor eller svært stor grad mente at de hadde fått tilstrekkelig opplæring. Videre viser tabellen at 40 prosent av medarbeiderne mente at de i liten eller svært liten grad hadde tilstrekkelig kunnskap til å forhåndsklassifisere.

### **Rutinebeskrivelser**

Alle byrådsavdelingene hadde felles rutiner, og vi viser til redegjørelsen under Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, jf. kapittel 4.2.1.

### **4.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

For 13 av de 20 journalpostene har Kommunerevisjonen vurdert at byrådsavdelingen ikke hadde grunnlag for unntak i de oppgitte unntaksbestemmelsene, og dermed ikke hjemmel for forhåndsklassifiseringene. Kommunerevisjonen har videre ansett tre forhåndsklassifiseringer som tvilsomme. Videre er det én forhåndsklassifisering som vi

ikke har tatt stilling til. Våre vurderinger og kommentarer til den enkelte forhåndsklassifiseringen framkommer i eget notat til byrådsavdelingen.

Når det gjelder journalposten der byrådsavdelingen opplyste at den bare hadde opprettholdt en forhåndsklassifisering som sto på dokumentet den mottok uten å gå nærmere inn på det, vil vi understreke at virksomhetene må gjøre en selvstendig vurdering av det enkelte dokument ved journalføringen.

Byrådsavdelingen hadde skriftlige rutiner for forhåndsklassifisering. Etter Kommunerevisjonens vurdering var byrådsavdelingens skriftlige rutiner i hovedsak i samsvar med regelverket. Som det framgår av kapittel 4.2.2 for Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, stiller vi imidlertid spørsmål ved uttalelsen i arkivplanen om at personopplysninger alltid skal unntas fra offentlighet. Personopplysninger som ikke er taushetsbelagte, er det i utgangspunktet ikke hjemmel for å unnta.

Svarene i spørreundersøkelsen viste også at en relativt stor andel av medarbeiderne i byrådsavdelingen ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap om forhåndsklassifisering.

## 4.4 Næringsetaten

### 4.4.1 Faktabeskrivelse

#### *Gjennomgang av forhåndsklassifiseringer i offentlig journal*

Som det framgår av kapittel 3.4.1 hadde Excel-versjonen av postjournalen til etaten som vi mottok, totalt 19 285 journalposter i perioden 01.01.2015–29.02.2016. Av disse var 7 342 journalposter forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, og for samtlige var det henvist til hjemmel for klassifiseringen.

Etaten hadde til sammen 7 848 journalposter i offentlig journal i januar og februar 2016. Av disse var 3 316 forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, det vil si 42 prosent. Den mest benyttede unntakshjemmelen var offentlighetsloven § 13 jf. forvaltningsloven § 13 (1) (taushetsplikt – personlige forhold). Denne hjemmelen var benyttet i 2 147 journalposter. I vedlegg 4, tabell 15 framgår det hvilke andre unntaksbestemmelser etaten hadde benyttet i denne perioden.

De 20 utvalgte forhåndsklassifiserte journalpostene hadde ulikt innhold og omhandlet ulike temaer. Kommunerevisjonen har tatt opp forhold ved forhåndsklassifiseringen i flere av de 20 journalpostene. Etaten har blant annet i svar til Kommunerevisjonen erkjent at seks av journalpostene ikke skulle vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Når det gjelder høringsuttalelser til serverings- og skjenkebevillingssøknader opplyste etaten at rutinen var at disse skulle forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med henvisning til § 13 jf. forvaltningsloven § 13 (1). I et par av sakene kommenterte etaten at den ikke hadde vurdert merinnsyn siden dette bare var forhåndsklassifisering. For to av journalpostene har også etaten vist til at journalpostene hadde arvet egenskaper til saken, og at de ikke skulle vært unntatt.

#### *Resultater fra spørreundersøkelsen*

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om de hadde fått opplæring i forhåndsklassifisering i regi av nåværende arbeidsplass. I etaten (N=42) svarte de som følger:

- Ja: 43 prosent
- Nei: 45 prosent
- Vet ikke: 12 prosent

Tabell 11 viser svarfordelingen på to spørsmål i spørreundersøkelsen om henholdsvis opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering.

**Tabell 11 Svarfordeling på spørsmål om opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering. Næringssetaten.**

Spørsmål	I svært liten eller liten grad	I stor eller svært stor grad
<i>I hvilken grad mener du at du har fått tilstrekkelig opplæring i regi av din nåværende arbeidsplass i forhåndsklassifisering (N=18*)</i>	22 prosent	78 prosent
<i>I hvilken grad mener du at du har tilstrekkelig kunnskap til å forhåndsklassifisere? (N=42)</i>	48 prosent	52 prosent

Note: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. \*Det første spørsmålet er kun stilt til de som oppga at de hadde fått opplæring i regi av sin nåværende arbeidsplass.

Tabell 11 viser at 78 prosent av de som hadde fått opplæring i regi av sin nåværende arbeidsplass, mente at de i stor eller svært stor grad hadde fått tilstrekkelig opplæring. Videre viser tabellen at nesten halvparten av de ansatte i etaten mente at de i liten eller svært liten grad hadde tilstrekkelig kunnskap til å forhåndsklassifisere.

#### **Rutinebeskrivelser**

Næringsetatens dokument *Arkivets rutiner i Næringssetaten med P 360.4° - Saksbehandlerrutiner - Fullelektronisk arkiv*, var en samling av ulike rutinebeskrivelser. I *Saksbehandlerrutine 1.1: Mottak og registrering av inngående post* framkom det blant annet at arkivet skulle forhåndsvurdere de innkommende dokumentene med hensyn til blant annet unntak fra offentlighet. Saksbehandler og leder skulle kvalitetssikre forhåndsvurderingene og gi tilbakemelding innen tre dager via postmottakets e-postadresse. Ingen kommentar innebar passiv aksept.

Etaten hadde også en rutine for registrering av dokumenter i personalmapper (udatert), der det blant annet framkom hvordan ulike dokumenter skulle forhåndsklassifiseres:

- permisjoner: § 23.1
- egen oppsigelse: § 13.1
- arbeidsavtale: § 23.1
- taushetserklæring: § 13
- etiske regler: § 13

Etaten hadde også dokumentene *Dokumentportefølje – Kontrollseksjon Dokumentportefølge – Bevillingsseksjon – Salgs-, skjenke- og serveringsbevilling og Dokumentportefølge – Personalsaker*. I disse framkom det også hvordan ulike dokumenter skulle forhåndsklassifiseres, blant annet at høringsuttalelser fra politi, skatteetat og kemnerkontor skulle forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med «Offl § 13, fvl § 13», men at bydelenes høringsuttalelser skulle være ugradert.

#### **4.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

For 15 av journalpostene har Kommunerevisjonen vurdert at etaten ikke hadde grunnlag for unntak i de oppgitte unntaksbestemmelsene, og dermed ikke hjemmel for

forhåndsklassifiseringene. Kommunerevisjonen har videre ansett én forhåndsklassifisering som tvilsom. Videre er det én forhåndsklassifisering som vi ikke har tatt stilling til. Våre vurderinger og kommentarer til den enkelte forhåndsklassifiseringen framkommer i eget notat til etaten.

Når det gjelder journalpostene der etaten opplyste at postene hadde arvet egenskapene til saken, vil vi understreke at virksomhetene må gjøre en selvstendig vurdering av det enkelte dokument ved journalføringen.

I et par av sakene kommenterte etaten at den ikke hadde vurdert merinnsyn siden dette bare var forhåndsklassifisering. Vi mener at etaten ved forhåndsklassifiseringen burde vurdert om det ville bli gitt innsyn etter en merinnsynsvurdering. Vi viser blant annet til Justisdepartementets veileder (side 72) der det framkommer at forhåndsklassifisering bare bør finne sted der det er klart at det foreligger taushetsplikt eller der det er på det rene at det kan gjøres unntak og at det ikke er aktuelt med merinnsyn.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var etatens skriftlige rutiner i hovedsak i samsvar med regelverket. Når det gjelder rutinene for registrering av dokumenter, mener vi imidlertid at flere av retningslinjene for forhåndsklassifisering ikke var i samsvar med regelverket. Det synes blant annet ikke å være hjemmel i de oppgitte bestemmelsene for å unnta dokumenter om permisjoner, egen oppsigelse, arbeidsavtale, taushetserklæring og etiske regler, og dermed heller ikke hjemmel for forhåndsklassifisering. Høringsuttalelser fra politi, skatteetat og kemner må også vurderes ut fra sitt innhold.

Svarene i spørreundersøkelsen viste også at nesten halvparten av de ansatte i etaten ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap om forhåndsklassifisering.

## 4.5 Sykehjemsetaten

### 4.5.1 Faktabeskrivelse

#### *Gjennomgang av forhåndsklassifiseringer i offentlig journal*

Som det framgår av kapittel 3.5.1 hadde etaten totalt 31 848 journalposter i perioden 01.01.2015–29.02.2016. Av disse var 28 104 journalposter forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, og for samtlige var det henvist til hjemmel for klassifiseringen.

Etaten hadde til sammen 3 476 journalposter i offentlig journal i januar og februar 2016. Av disse var 2 814 forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, det vil si 81 prosent. Den mest benyttede unntakshjemmelen var offentlighetsloven § 25 (dokument i tilsettingssak). Hjemmelen var benyttet i 2 361 journalposter. I vedlegg 4, tabell 15 framgår det hvilke andre unntaksbestemmelser som etaten hadde benyttet i denne perioden.

De 20 utvalgte forhåndsklassifiserte journalpostene hadde ulikt innhold og omhandlet ulike temaer. Kommunerevisjonen har tatt opp forhold ved 18 av de 20 forhåndsklassifiseringen. For elleve av de 18 journalpostene erkjente etaten at den ikke hadde grunnlag for å klassifisere journalpostene med unntatt offentlighet. For de øvrige syv journalpostene uttalte etaten at det burde vært benyttet annen hjemmel for unntak.

### **Resultater fra spørreundersøkelsen**

I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om de hadde fått opplæring i forhåndsklassifisering i regi av nåværende arbeidsplass. I etaten (N=62) svarte de som følger:

- Ja: 47 prosent
- Nei: 53 prosent
- Vet ikke: 0 prosent

Tabell 12 viser svarfordelingen på to spørsmål i spørreundersøkelsen om henholdsvis opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering.

**Tabell 12 Svarfordeling på spørsmål om opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering. Sykehjemsetaten.**

Spørsmål	I svært liten eller liten grad	I stor eller svært stor grad
<i>I hvilken grad mener du at du har fått tilstrekkelig opplæring i regi av din nåværende arbeidsplass i forhåndsklassifisering (N=29*)</i>	38 prosent	62 prosent
<i>I hvilken grad mener du at du har tilstrekkelig kunnskap til å forhåndsklassifisere? (N=62)</i>	53 prosent	47 prosent

Note: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. \*Det første spørsmålet er kun stilt til de som oppga at de hadde fått opplæring i regi av sin nåværende arbeidsplass.

Tabell 12 viser at 38 prosent av de som hadde fått opplæring i regi av sin nåværende arbeidsplass, mente at de i liten eller svært liten grad hadde fått tilstrekkelig opplæring. Videre viser tabellen at over halvparten av de ansatte i etaten mente at de i liten eller svært liten grad hadde tilstrekkelig kunnskap til å forhåndsklassifisere.

### **Rutinebeskrivelser**

Det framkom av Sykehjemsetatens utkast til arkivplan (udatert) at arkivet ved registrering av dokumenter skulle foreta en vurdering av om dokumentene var offentlige eller om de skulle unntas fra offentlighet. Arkivet påførte eventuelt et forslag om lovhjemmel og øvrig skjerming av sakstittel, journalpostbeskrivelse, avsender mv. Det var saksbehandler som hadde det endelige ansvaret for at dokumentet var korrekt registrert i henhold til offentlighet/unntatt offentlighet og øvrig avskjerming av opplysninger.

Etaten hadde et eget dokument med avskjermingskoder, som redegjorde for bruk av ulike koder for skjerming av opplysninger i offentlig journal. Etaten hadde også en egen retningslinje for journalføring og arkivering av anskaffelser (udatert). Retningslinjene viste til offentlighetsloven og Oslo kommunes regler om offentlighet med hensyn til hvilke dokumenter og opplysninger som kunne eller skulle skjermes fra offentlig innsyn. Ifølge retningslinjene skulle hjemmel for unntak føres i postjournalen. Når det gjaldt anskaffelser skulle det benyttes skjermingskode i postjournalen, for å skjermes hvor mange tilbud som var kommet inn og hvem som hadde levert tilbud. Etaten hadde også et eget dokument som het «Registrering av innstillinger, tilbudsbrev, arbeidsavtaler og oppsigelser». Av dette framkom det blant annet at tilbudsbrev (utgående brev) «skal unntas fra offentlighetsloven med § 25.1».



#### **4.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

For 18 av journalpostene har Kommunerevisjonen vurdert at etaten ikke hadde grunnlag for unntak i de oppgitte unntaksbestemmelsene, og dermed ikke hjemmel for forhåndsklassifiseringene. Våre vurderinger og kommentarer til den enkelte forhåndsklassifiseringen framkommer i eget notat til etaten.

Etaten hadde skriftlige rutiner for forhåndsklassifisering. Etter Kommunerevisjonens vurdering var etatens skriftlige rutiner i hovedsak i samsvar med regelverket. Vi stiller imidlertid spørsmål ved klassifiseringen av tilbudsbrev med § 25 (1) som rutinene legger opp til. Når arbeidsavtale og tilsetningsvedtak ikke kan unntas med hjemmel i § 25 (1), kan vi ikke se at det er behov for å unnta brev med tilbud om stilling.

Svarene i spørreundersøkelsen viste også at over halvparten av de ansatte i etaten ikke opplevde å ha tilstrekkelig kunnskap om forhåndsklassifisering.

#### **4.6 Oppsummering vurderinger – forhåndsklassifisering**

For alle fire virksomhetene har undersøkelsen vist at dokumenter i stor grad var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet uten at det var grunnlag for dette.

Spørreundersøkelsen viste også at en relativt stor andel av medarbeiderne opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om forhåndsklassifisering.

Flere av virksomhetene har i enkeltsaker vist til at journalposten har «arvet» egenskaper til saken eller at de bare har opprettholdt en klassifisering i et mottatt dokument uten å vurdere den. Vi vil understreke at virksomhetene må gjøre en selvstendig vurdering av det enkelte dokument ved journalføringen.

Selv om forhåndsklassifisering ikke er avgjørende for om innsyn vil bli gitt ved en eventuell innsynsbejæring, er det viktig at virksomhetene ikke forhåndsklassifiserer dokumenter unntatt offentlighet dersom det ikke er grunnlag for unntak. Et dokument som er klassifisert unntatt offentlighet vil kunne innebære et hinder for offentlighet uten at det er hjemmel for det ved at enkelte lar være å bejære innsyn. Selv om innsynsbejæringer skal vurderes uavhengig av forhåndsklassifiseringer, vil det også kunne være en risiko for at forhåndsklassifiseringer legges til grunn ved behandling av innsynsbejæringer.

## 5. Behandling av innsynsbegjæringer

I det følgende vil vi redegjøre for og vurdere virksomhetenes praksis for behandling av innsynsbegjæringer.

Som påpekt i kapittel 4 plikter forvaltningen å gjøre en ny uavhengig offentlighetsvurdering ved behandlingen av en innsynsbegjæring, selv om et dokument / en journalpost er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet og påført en unntakshjemmel.

### 5.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Virksomheten skal ha rutiner for behandling av innsynsbegjæringer som er i samsvar med gjeldende regelverk. Dette innebærer at:
  - Virksomheten skal normalt avgjøre innsynskrav innen tre arbeidsdager. Dersom innsynskravet ikke kan avgjøres innen tre dager bør virksomheten sende foreløpig svar hvor det redegjøres for forventet behandlingstid og årsaken til dette.
  - Virksomheten må ha hjemmel i lov eller forskrift for å avslå en innsynsbegjæring.
  - I de tilfeller et avslag er begrunnet i en av kan-bestemmelsene, skal virksomheten ha vurdert merinnsyn. Det bør framkomme av avslaget at merinnsyn er vurdert.
  - Ved helt eller delvis avslag på et innsynskrav, skal avgjørelsen være skriftlig og inneholde en presis hjemmelshenvisning og opplysninger om klagerett og klagefrist.
  - Dersom det er krevd nærmere begrunnelse for avslaget, jf. offentlighetsloven § 31 (2), skal virksomheten gi skriftlig begrunnelse så snart som mulig og senest innen ti arbeidsdager etter at kravet ble mottatt.
  - Virksomheten skal ta stilling til klager uten ugrunnet opphold.
  - Før en klagesak oversendes til fylkesmannen skal virksomheten ha innhentet uttalelse fra overordnet byrådsavdeling.
  - Virksomheten bør ha etablert skriftlige rutiner for behandling av innsynsbegjæringer.

Vi har gjennomgått virksomhetenes skriftlige rutiner for behandling av innsynsbegjæringer. I tillegg har vi sett nærmere på saker der innsyn var innvilget i sin helhet og saker der innsyn var avslått helt eller delvis, men som ikke var påklaget til fylkesmannen. For de virksomhetene som i undersøkelsesperioden hadde hatt klagesaker til fylkesmannen eller som selv hadde omgjort avslag etter klage, har vi også sett nærmere på noen slike saker. Se metodevedlegget for nærmere informasjon.

Når det gjelder innsynsbegjæringene som var innvilget, har vi undersøkt saksbehandlingstiden, herunder om det hadde blitt sendt foreløpig svar dersom saksbehandlingstiden var mer enn tre arbeidsdager.

Når det gjelder innsynsbegjæringer som var avslått, men ikke påklaget, har vi blant annet undersøkt saksbehandlingstiden, om det var gitt informasjon om klageadgang og klagefrist og om det syntes å være hjemmel for avslaget.

Når det gjelder sakene som var påklaget til fylkesmannen har vi undersøkt saksbehandlingstiden. Vi har undersøkt om virksomheten hadde behandlet klagen og oversendt den til fylkesmannen innen to uker fra den var innkommet. I tillegg har vi undersøkt om etatene hadde forelagt saken for overordnet byrådsavdeling før oversendelse til fylkesmannen.

## 5.2 Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester

### 5.2.1 Faktabeskrivelse

#### *Innsynsbegjæringer som var innvilget*

Noen av de 15 sakene som vi hadde valgt ut viste seg å være saker der det bare var gitt delvis innsyn. Vi har imidlertid beregnet saksbehandlingstiden også i disse sakene under dette punktet.

#### *Saksbehandlingstid*

Kontrollene våre viste følgende:

- I tre saker var behandlingstiden tre dager eller mindre.
- I én sak var det uklart om innsynsbegjæringen var besvart. Byrådsavdelingen hadde ikke dokumentasjon som viste at det var gitt noe svar. Byrådsavdelingen hadde heller ikke registrert puring.
- I én sak hadde byrådsavdelingen sendt innsynsbegjæringen videre til Helseetaten, Sykehjemsetaten og bydelene for behandling. Dette var gjort etter fem dager til Sykehjemsetaten og Helseetaten, og etter elleve dager til bydelene. Den som hadde begjært innsyn fikk kopi av brevene.
- I de øvrige ti sakene var behandlingstiden mer enn tre dager, og fordelte seg slik:
  - 4 dager i 4 saker
  - 7 dager i 2 saker
  - 19 dager i 1 sak
  - nesten 1 måned i 1 sak
  - 1,5 måned i 1 sak
  - i overkant av 2 måneder i 1 sak

I saken med behandlingstid på nesten én måned var det sendt foreløpig svar etter fem dager. I de øvrige sakene var det ikke sendt foreløpig svar.

#### *Avslag som ikke var påklaget og avslag som var omgjort av byrådsavdelingen*

Vi har sett på 14 saker fra byrådsavdelingen der avslag ikke var påklaget.<sup>12</sup> Videre har vi gjennomgått to saker som var omgjort av byrådsavdelingen etter klage. I disse to sakene har vi ikke vurdert om byrådsavdelingen hadde hjemmel for å avslå innsyn ved den første behandlingen.

#### *Saksbehandlingstid*

For åtte av de 16 sakene var behandlingstiden tre arbeidsdager eller mindre.

For de øvrige åtte sakene var behandlingstiden mer enn tre dager, og fordelte seg slik:

- 4 dager i 2 saker
- 5 dager i 2 saker
- 6 dager i 1 sak

<sup>12</sup> Den ene av de 15 sakene vi hadde valgt ut viste seg å være en sak der innsyn var innvilget i sin helhet.

- 8 dager i 1 sak
- 11 dager i 2 saker

Byrådsavdelingen opplyste til Kommunerevisjonen at det gjerne går et par dager før begjæringen kommer til saksbehandler, noe som også var tilfelle i noen av de gjennomgåtte sakene. I tillegg til at journalføring og fordeling til riktig saksbehandler hadde tatt tid i noen av sakene, hadde også godkjenning og ekspedering tatt tid i noen saker. I et par av sakene hadde også saksbehandler hatt noe fravær.

I én av de to sakene som var omgjort etter klage tok det nesten én måned fra klagen ble mottatt til byrådsavdelingen omgjorde avslaget. I den andre saken var behandlingstiden syv dager.

Det var ikke sendt foreløpig svar i noen av sakene.

#### *Skriftlig avslag*

Det forelå skriftlig avslag i alle 16 sakene.

#### *Opplysning om klageadgang og klagefrist*

Det var opplyst om klageadgang og klagefrist i alle 16 sakene ved førstegangsbehandlingen. I én av sakene som var omgjort etter klage ga byrådsavdelingen ved den nye behandlingen innsyn i en sladdet versjon av dokumentet med vedlegg. Det var ikke opplyst om ny klageadgang. Byrådsavdelingen framholdt overfor Kommunerevisjonen at den hadde gitt fullt innsyn fordi den selv ikke hadde sladdet. Dette var gjort av Velferdsetaten, men det framkom ikke av omgjøringsvedtaket.

#### *Hjemmel for avslag og henvisninger til hjemler*

I én sak var avslaget begrunnet med taushetsplikt i tillegg til annen hjemmel (§ 15 (3)). I denne saken var det henvist til forvaltningsloven § 13, men ikke til aktuelt ledd og nummer i denne bestemmelsen. I én av sakene som ble omgjort var det ved omgjøringen ikke henvist til hjemmel for å sladde enkelte opplysninger (dokument som Velferdsetaten hadde sladdet). For de øvrige 14 sakene var det gitt presise henvisninger til avslagshjemmel. For ti av disse var avslaget hjemlet i taushetsplikt (offentlighetsloven § 13 jf. forvaltningsloven § 13 (1) nr. 1). De øvrige fire avslagene var begrunnet i kan-bestemmelser.

For mer enn halvparten av sakene (ni saker, inkludert de to som senere ble omgjort) var det avslått innsyn i hele journalposten/dokumentet, mens det for de øvrige syv sakene var gitt delvis innsyn.

I tre av fire saker der det var avslått innsyn i hele dokumentet/journalposten, og avslagshjemmelen knyttet seg til opplysninger eller del av dokument, var det henvist til hjemmel i § 12 for å unnta alt. I én sak var det ikke henvist til hjemmel for å unnta alt. Det var imidlertid uttalt i avslaget at dokumentet inneholdt omfattende taushetsbelagte personopplysninger og ikke lot seg anonymisere ved å sladde personopplysningene. I forbindelse med undersøkelsen har byrådsavdelingen imidlertid uttalt at det kunne vært gitt innsyn i en sladdet utgave.

Kommunerevisjonen har tatt flere av avslagssakene opp med byrådsavdelingen.

*Vurdering av merinnsyn*

For fem saker var avslag på innsyn hjemlet utelukkende i kan-bestemmelser. I alle fem sakene framgikk det at merinnsyn var vurdert. For én av disse sakene framgikk det imidlertid bare at byrådsavdelingen hadde vurdert merinnsyn i vedlegget (rapport til uttalelse fra Kommunerevisjonen), og ikke i hoveddokumentet. Byrådsavdelingen har uttalt at det ble vurdert at det var selve rapporten det ble bedt om innsyn i, og ikke brevet.

For én annen sak (sak 1) hvor avslag var hjemlet både i en kan-bestemmelse (§ 15 (3)) og i taushetsplikt framgikk det ikke at byrådsavdelingen hadde vurdert merinnsyn i den delen som var unntatt med hjemmel i kan-bestemmelsen. Byrådsavdelingen har uttalt at merinnsyn var vurdert selv om dette ikke var uttalt i avslaget.

*Avslag som var påklaget og oversendt til fylkesmannen*

Vi har sett på fire saker som var påklaget til fylkesmannen. To av disse gjaldt klager som var oversendt fylkesmannen allerede i 2012, og som ble klagebehandlet av fylkesmannen i 2015. Sakene hadde vært stilt i bero av fylkesmannen i påvente av uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling. Ved fylkesmannens klagebehandling ble tre av byrådsavdelingens avslag stadfestet, mens en klage ble tatt delvis til følge.

*Saksbehandlingstid*

For én av sakene tok det omtrent 3,5 uker fra klagen innkom til byrådsavdelingen sendte saken til fylkesmannen. I en annen sak tok det nesten én måned. Det var ikke sendt foreløpig svar i noen av disse sakene. I de to andre sakene var saksbehandlingstiden to uker eller mindre fra byrådsavdelingen mottok klagen til saken ble oversendt til fylkesmannen.

*Rutinebeskrivelser*

I rutinebeskrivelsen *Offentlighet og postjournal – Dokumentsenteret*, framkom det blant annet at ansatte ved Dokumentsenteret skulle håndtere mottaket av innsynsbegjæringer som kom via SKOP (elektronisk saksbehandlingsløsning). Rutinen beskrev prosessen ved innsynsbegjæringer i ulike typer dokumenter:

- Dokumenter som var vurdert å være unntatt offentlighet: Innsynsbegjæringene skulle behandles og besvares av den ansvarlige byrådsavdelingen.
- Dokumenter som var vurdert som offentlige: Det ble automatisk klargjort en utsendelse, som skulle ekspederes av Dokumentsenteret.
- Dokumenter som ikke var forhåndsvurdert i SKOP: Innsynsbegjæringene skulle behandles og besvares av den ansvarlige byrådsavdelingen.

Det framkom videre av rutinebeskrivelsen at det kunne begjæres innsyn i hele saker eller papirdokumenter, og at den generelle regelen var at dette skulle gjennomgås og avgjøres av ansvarlig byrådsavdeling. Rutinene inneholdt ikke informasjon om behandlingstid, hvem i den aktuelle byrådsavdelingen som hadde ansvar for å behandle begjæringene eller informasjon om hva som måtte vurderes.

**5.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger***Saksbehandlingstid for behandling av innsynsbegjæringer*

Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale saker hadde for flertallet av sakene brukt lenger tid enn hovedregelen om en til tre arbeidsdager for å besvare

innsynsbegjæringene, og byrådsavdelingen hadde i hovedsak heller ikke sendt foreløpig svar i disse sakene. Vi har ikke vurdert om kravet til avgjørelse uten ugrunnet opphold var oppfylt i den enkelte sak, men det synes klart at kravet er overskredet i flere saker. Vi vil også påpeke at det uansett burde vært sendt foreløpig svar når behandlingstiden var mer enn tre arbeidsdager.

#### *Skriftlig avslag og opplysninger om klageadgang og klagefrist*

I samsvar med regelverket hadde byrådsavdelingen gitt skriftlig avslag og opplyst om klageadgang og klagefrist i alle de gjennomgåtte sakene. Kommunerevisjonen vil imidlertid bemerke at i saken der byrådsavdelingen omgjorde sitt eget avslag etter klage og ga innsyn i den versjonen byrådsavdelingen hadde, burde byrådsavdelingen ha opplyst i omgjøringsvedtaket at sladdingen var foretatt av Velferdsetaten, og at det var denne versjonen byrådsavdelingen hadde.

#### *Hjemmel for avslag og henvisninger til hjemmel*

Med unntak av ett avslag var det gitt presise henvisninger til unntakshjemlene. I ett av avslagene som var begrunnet i taushetsplikt var det bare henvist til offentlighetsloven § 13 og forvaltningsloven § 13. Ifølge regelverket skulle det også vært henvist til hvilket ledd og nummer i forvaltningsloven § 13 som taushetsplikten var hjemlet i.

I tre av fire saker der det var gitt avslag i hele dokumentet, og avslagshjemmelen knyttet seg til opplysninger eller del av dokument, var det henvist til hjemmel for å unnta hele dokumentet. I én sak var ikke dette kravet oppfylt.

For tre av de 14 avslagene har vi konkludert med at byrådsavdelingen hadde hjemmel for avslagene. For åtte av sakene har vi vurdert at det var mangler ved avslagene. For en del av disse har vi vurdert at byrådsavdelingen ikke hadde hjemmel for å sladde enkelte opplysninger eller for å avslå innsyn i sin helhet. De fleste sakene knytter seg til taushetsplikt. Tre av avslagene har vi ikke tatt stilling til eller ansett som tvilsomme. Når det gjelder de to sakene som ble omgjort av byrådsavdelingen etter klage, legger vi til grunn at det ble gitt fullt innsyn i begge ved byrådsavdelingens klagebehandling. I disse to sakene har vi derfor ikke funnet grunn til å vurdere de opprinnelige avslagene. Våre vurderinger og kommentarer til det enkelte avslaget framkommer i eget notat til byrådsavdelingen.

#### *Vurdering av merinnsyn*

I alle fem sakene der avslag var begrunnet utelukkende i kan-bestemmelser framgikk det av vedtaket at merinnsyn var vurdert. I saken der byrådsavdelingen bare hadde vurdert merinnsyn i vedlegget, mener Kommunerevisjonen at merinnsyn i hoveddokumentet også burde vært vurdert. I innsynsbegjæringen var journalpostnummeret oppgitt, og etter vår vurdering måtte det legges til grunn at innsynsbegjæringen også gjaldt hoveddokumentet.

I saken der avslaget var hjemlet både i taushetsplikt og i en kan-bestemmelse legger vi til grunn byrådsavdelingens opplysning om at merinnsyn var vurdert. Det burde imidlertid framgått av avslaget at merinnsyn var vurdert.

#### *Avslag som var påklaget og oversendt fylkesmannen*

For to av de fire klagesakene vi gjennomgikk var saksbehandlingstiden henholdsvis 3,5 uker og nesten én måned. Dette synes ikke å være i samsvar med lovkravet om at det

skal tas stilling til klager uten ugrunnet opphold. I de øvrige to sakene mener vi at lovkravet var oppfylt.

#### *Skriftlige rutiner*

Byrådsavdelingen hadde skriftlige rutiner som omhandlet innsynsbegjæringer, men de omfattet i liten grad selve behandlingen av begjæringen.

### **5.3 Byrådsavdeling for næring og eierskap**

#### **5.3.1 Faktabeskrivelse**

##### *Innsynsbegjæringer som var innvilget*

##### *Saksbehandlingstid*

I åtte av de 15 sakene vi gjennomgikk var behandlingstiden tre arbeidsdager eller mindre.

I de øvrige syv sakene var behandlingstiden:

- 5 dager i 2 saker
- 6 dager i 1 sak
- 8 dager i 1 sak
- 9 dager i 1 sak
- 14 dager i 1 sak
- 15 dager i 1 sak

I saken med behandlingstid på 14 dager var det sendt foreløpig svar etter ni dager. I de øvrige fem sakene var det ikke sendt foreløpig svar.

##### *Avslag som ikke var påklaget*

##### *Saksbehandlingstid*

For seks av de 15 sakene vi gjennomgikk var behandlingstiden tre arbeidsdager eller mindre. For de øvrige ni sakene hadde byrådsavdelingen brukt mer enn tre dager på å behandle innsynsbegjæringene. Behandlingstiden fordelte seg slik i disse ni sakene:

- 5 dager i 5 saker
- 6 dager i 1 sak
- 7 dager i 2 saker
- 13 dager i 1 sak

Det var ikke sendt foreløpig svar i noen av sakene. I saken med behandlingstid på 13 dager hadde byrådsavdelingen beklaget i svarbrevet at henvendelsen ikke var besvart tidligere. I den samme saken ble det bedt om ny vurdering. Denne ble besvart etter nesten fire uker. I svaret viste byrådsavdelingen til at det hadde tatt tid fordi det var begjært innsyn i et omfattende materiale.

##### *Skriftlig avslag*

Det forelå skriftlig avslag i alle 15 sakene.

##### *Opplysning om klageadgang og klagefrist*

Det var opplyst om klageadgang og klagefrist i 14 av de 15 sakene. I den siste saken var det ikke opplyst om klageadgang og klagefrist. I svarbrevet var det oppgitt at det ikke fantes et slikt dokument som det var begjært innsyn i.

### *Hjemmel for avslag og henvisninger til hjemler*

Det var henvist til hjemmel for unntak i 14 av de 15 avslagene. 13 av avslagene var begrunnet i kan-bestemmelser, mens ett avslag var begrunnet i taushetsplikt. I den siste saken framkom det av avslaget at dokumentet det var begjært innsyn i ikke fantes.

For alle 14 avslagene var det avslått innsyn i hele dokumentet/journalposten. I fem av seks saker der innsyn var avslått i sin helhet, og avslagshjemmelen knyttet seg til opplysninger eller del av dokument, var det ikke henvist til hjemmel for å unnta dokumentene i sin helhet. I den siste saken var det henvist til § 12 c (vesentligste del av dokumentet).

Kommunerevisjonen har tatt flere av avslagssakene opp med byrådsavdelingen.

### *Vurdering av merinnsyn*

For alle 13 sakene der avslag på innsyn var hjemlet i kan-bestemmelser framgikk det av vedtaket at merinnsyn var vurdert.

### *Avslag som var påklaget og oversendt til fylkesmannen*

Byrådsavdelingen for næring og eierskap hadde bare én sak som var påklaget og oversendt til fylkesmannen i undersøkelsesperioden. Fylkesmannen opphevet byrådsavdelingens vedtak og sendte saken tilbake for ny behandling.

### *Saksbehandlingstid etter mottak av klagen*

Det tok to uker fra klagen innkom til byrådsavdelingen sendte saken til fylkesmannen. Det tok nesten én måned etter fylkesmannens vedtak før byrådsavdelingen traff nytt vedtak.

### *Rutinebeskrivelser*

Alle byrådsavdelingene hadde felles rutiner, og vi viser til redegjørelsen under Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, jf. kapittel 5.2.1.

## **5.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

### *Saksbehandlingstid for behandling av innsynsbegjæringer*

Byrådsavdeling for næring og eierskap hadde for omtrent halvparten av innsynsbegjæringene (16 av 30 saker) brukt lenger saksbehandlingstid enn hovedregelen om en til tre arbeidsdager for å besvare begjæringene, og med unntak av to saker (av de innvilgede) hadde byrådsavdelingen heller ikke sendt foreløpig svar i disse sakene. Vi har ikke vurdert om kravet til avgjørelse uten ugrunnet opphold var oppfylt i den enkelte sak, men det synes klart at kravet er overskredet i flere saker. Vi vil også påpeke at det uansett burde vært sendt foreløpig svar når behandlingstiden var mer enn tre arbeidsdager.

Saksbehandlingstiden synes også å ha vært for lang i en sak der det ble bedt om ny vurdering. Det vises til at det gikk nesten fire uker før anmodningen ble besvart.

### *Skriftlig avslag og opplysninger om klageadgang og klagefrist*

I samsvar med regelverket hadde byrådsavdelingen gitt skriftlig avslag i alle de 15 gjennomgåtte sakene. I 14 av sakene var det i samsvar med regelverket opplyst om klageadgang og klagefrist. I saken der det var oppgitt i svarbrevet at det ikke fantes et



slikt dokument som det var begjært innsyn i, var det ikke opplyst om klageadgang og klagefrist.

#### *Hjemmel for avslag og henvisninger til hjemmel*

I alle sakene der det var aktuelt, var det gitt presise henvisninger til unntakshjemlene.

I fem av seks saker der det var gitt avslag i hele dokumentet, og avslagshjemmelen knyttet seg til opplysninger eller del av dokument, var det i strid med regelverket ikke henvist til hjemmel for å unnta dokumentene i sin helhet. I den siste saken var dette kravet oppfylt.

I seks av sakene har vi vurdert at byrådsavdelingen hadde hjemmel for avslagene. For fem saker mener vi at byrådsavdelingen ikke hadde hjemmel for avslagene eller deler av avslagene.

Videre er det én sak vi har ansett som tvilssom. Tre saker har vi ikke tatt stilling til. Våre vurderinger og kommentarer til det enkelte avslaget framkommer i eget notat til byrådsavdelingen.

Kommunerevisjonen har for øvrig merket seg at byrådsavdelingen i alle avslagssakene hadde unntatt dokumentene i sin helhet. Vi har som det framgår ikke tatt stilling til om vilkårene for unntak var oppfylt i alle sakene, og i hovedsak har vi heller ikke overprøvd merinnsynsvurderingene. Vi stiller likevel spørsmål om byrådsavdelingens praksis var i samsvar med prinsippet om merinnsyn, og også bystyrets vedtak og forutsetninger om at det skal praktiseres merinnsyn.

#### *Vurdering av merinnsyn*

I alle 13 sakene der avslag var begrunnet i kan-bestemmelser framgikk det av vedtaket at merinnsyn var vurdert.

#### *Avslag som var påklaget og oversendt fylkesmannen*

I klagesaken var saksbehandlingstiden to uker fra klagen innkom til saken ble oversendt til fylkesmannen. Kommunerevisjonen mener at dette er i samsvar med lovkravet om at det skal tas stilling til klager uten ugrunnet opphold. Etter at fylkesmannen sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling tok det imidlertid nesten én måned før byrådsavdelingen traff nytt vedtak. Vi mener at saksbehandlingstiden i dette tilfelle var for lang. Innsynssaker skal prioriteres, og det må også gjelde i de tilfeller fylkesmannen som klageinstans sender saken tilbake til kommunen for ny behandling.

#### *Skriftlige rutiner*

Byrådsavdelingen hadde skriftlige rutiner som omhandlet innsynsbegjæringer, men de omfattet i liten grad hvordan innsynsbegjæringer skulle behandles.

## **5.4 Næringsetaten**

### **5.4.1 Faktabeskrivelse**

#### *Innsynsbegjæringer som var innvilget*

##### *Saksbehandlingstid*

I åtte av de 15 sakene vi gjennomgikk var behandlingstiden tre arbeidsdager eller mindre.

I de øvrige syv sakene var behandlingstiden:

- 4 dager i 2 saker
- 6 dager i 1 sak
- 9 dager i 1 sak
- 12 dager i 1 sak
- nesten 1 måned i 1 sak
- omtrent 1,5 måned i 1 sak

For innsynsbegjæringene med behandlingstid på henholdsvis seks og ni dager har etaten påpekt at innsynsbegjæringene krevde mye arbeid. Når det gjelder saken med behandlingstid på tolv dager har etaten opplyst at begjæringen ved en inkurie ble satt på en saksbehandler som fikk fravær, og for saken med behandlingstid på nesten én måned har etaten opplyst at begjæringen først ble feilregistrert på en annen sak.

Det var ikke sendt foreløpig svar i noen av sakene.

#### *Avslag som ikke var påklaget*

Næringssetaten hadde elleve saker der innsyn var avslått og ikke påklaget i undersøkelsesperioden. Vi har sett på alle elleve sakene.

#### *Saksbehandlingstid*

For syv av de elleve sakene var behandlingstiden tre arbeidsdager eller mindre. For de øvrige fire sakene var behandlingstiden mer enn tre dager, og fordelte seg slik:

- 4 dager
- 5 dager
- 8 dager
- mer enn 4 måneder

Etaten oppga at saksbehandlingen hadde tatt lengre tid blant annet fordi det tok noe tid å vurdere hvilke opplysninger som det kunne gis innsyn i, og fordi noe av informasjonen ikke fantes i offisielle sammenstillinger og måtte letes fram. For saken med behandlingstid på mer enn fire måneder har etaten bemerket at det var muntlig dialog i saken.

Det var ikke sendt foreløpig svar i noen av sakene.

#### *Skriftlig avslag*

Det forelå skriftlig avslag i alle elleve sakene.

#### *Opplysning om klageadgang og klagefrist*

Det var opplyst om klageadgang og klagefrist i ni av de elleve sakene. I de øvrige to sakene var det ikke gitt opplysninger om klageadgang og klagefrist.

#### *Hjemmel for avslag og henvisninger til hjemmel*

I ti av de elleve sakene var det henvist til hjemmel. Åtte av disse var hjemlet utelukkende i taushetsplikt (offentlighetsloven § 13 jf. forvaltningsloven § 13 (1) nr. 1 eller nr. 2). Én innsynsbegjæring var besvart og avslått i to forskjellige brev. Det ene avslaget var hjemlet i taushetsplikt og det andre i kan-bestemmelser (§ 24 (2) og (3)). Videre var det ett avslag som var hjemlet i §§ 9 og 28 (2). I én sak var det ikke henvist til hjemmel for unntak.

For fem av avslagene som var begrunnet i taushetsplikt var hele dokument unntatt, men det var ikke henvist til bestemmelse som ga hjemmel for å unnta hele dokumentet og ikke bare de taushetsbelagte opplysningene.

Kommunerevisjonen har tatt flere av avslagssakene opp med etaten.

Kommunerevisjonen har også stilt et generelt spørsmål til etaten om hvordan den vurderer taushetsplikt når det gjelder høringsuttalelser og vandelsvurderinger i bevillingssaker, samt lovbrudd som avdekkes under kontroller. Etaten viste til at den innhenter utvidet vandelsvurdering når det gjelder skatte-, regnskaps- og avgiftsmessige forhold på virksomhetsnivå og på individnivå for alle personer som vurderes å være omfattet av kravet til vandelsvurdering til den enkelte søknad. Når det gjelder politimessig vandel, innhenter den også utvidet politiattest på individnivå. Etaten viste videre til at bestemmelser i serveringsloven § 11 og alkoholloven § 1-15 fastslår at de aktuelle forvaltningsorganene har plikt til å gi opplysninger om denne type forhold. Etaten uttalte også at opplysningsplikten, som utløses ved forespørsel fra bevillingsmyndigheten, går foran den taushetsplikten disse organene har. Etaten uttalte videre:

Vi bemerker at det vil være forbundet med straffeansvar dersom opplysninger mottatt fra høringsinstansene etter ovennevnte hjemler tilflyter andre enn bevillingsmyndigheten. Ut fra behovet for å kunne vurdere spørsmålet om taushetsplikt og sikre at taushetspliktige opplysninger ikke tilgjengeliggjøres uten konkret vurdering forhåndsklassifiseres opplysninger som mottas fra høringsinstansene.

Opplysninger om manglende/forsinket innlevering av merverdiavgiftsoppgaver, skattetrekkoppgaver, arbeidsgiveroppgaver og selvangivelse samt manglende/forsinket betaling av merverdiavgift, skatt etc. er opplysninger som gjelder lovbrudd både i næring og individnivå. Dette er videre opplysninger gitt med hjemmel i opphevede taushetspliktsbestemmelser og er i sitt utgangspunkt taushetsbelagt informasjon. Det vurderes ved innsynsbegjæringen konkret i hvert tilfelle om informasjon kan utgis. Forhold begått i næringsvirksomhet vil normalt vurderes mindre alvorlig enn når tilsvarende forhold går på /viser til individnivå. Det bemerkes at det kun unntaksvis vil være forhold som kun retter seg til næringsnivå.

#### *Vurdering av merinnsyn*

To av avslagene knyttet seg til kan-bestemmelser. I begge sakene framgikk det at merinnsyn var vurdert.

#### ***Avslag som var påklaget og oversendt til fylkesmannen***

I undersøkelsesperioden hadde ikke Næringsetaten noen avslagssaker som var påklaget til fylkesmannen.

#### ***Rutinebeskrivelser***

Næringsetaten hadde en egen rutinebeskrivelse for håndtering av innsynsbegjæringer (udatert). Der framkom det at innsynsbegjæringer skulle fordeles til aktuell seksjonsleder, og at saksbehandler skulle besvare henvendelsen innen tre dager. Etatens *Bruerveiledning: Innsynsbegjæring* (udatert) ga nærmere beskrivelse av hvordan dette skulle gjøres i P360.

### **5.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

#### *Saksbehandlingstid for behandling av innsynsbegjæringer*

Næringsetaten hadde for i underkant av halvparten av innsynsbegjæringene (11 av 26) brukt lenger behandlingstid enn hovedregelen om en til tre arbeidsdager for å besvare begjæringene, og etaten hadde ikke sendt foreløpig svar i noen av sakene. Vi har ikke vurdert om kravet til avgjørelse uten ugrunnet opphold var oppfylt i den enkelte sak, men det synes klart at kravet er overskredet i flere saker. Vi vil også påpeke at det uansett burde vært sendt foreløpig svar når behandlingstiden var mer enn tre arbeidsdager.

#### *Skriftlig avslag og opplysninger om klageadgang og klagefrist*

I samsvar med regelverket hadde Næringsetaten gitt skriftlig avslag i alle de elleve gjennomgåtte sakene. I ni av sakene var det i samsvar med regelverket gitt opplysninger om klageadgang og klagefrist. I to av sakene var ikke kravet oppfylt.

#### *Hjemmel for avslag og henvisninger til hjemmel*

I ti av sakene var det opplyst om hjemmel for unntak. For én sak var det i strid med regelverket ikke opplyst om hjemmel for unntak. I fem saker der avslagene var begrunnet i taushetsplikt og det var avslått innsyn i dokumentene i sin helhet, var det i strid med regelverket at det ikke var henvist til hjemmel for å unnta dokumentene i sin helhet.

For fire av sakene har vi vurdert at etaten hadde hjemmel for avslagene. For fem av sakene mener vi at etaten ikke hadde hjemmel for avslagene. Ett av avslagene har vi ansett som tvilsomt. Ett annet avslag har vi ikke tatt stilling til fordi det knyttet seg til partsinnsyn og ikke innsyn etter offentlighetsloven. Våre vurderinger og kommentarer til det enkelte avslaget framkommer i eget notat til etaten.

#### *Vurdering av merinnsyn*

I begge sakene der avslag var begrunnet i kan-bestemmelser framgikk det av vedtaket at merinnsyn var vurdert.

#### *Skriftlige rutiner*

Etaten hadde skriftlige rutiner for behandling av innsynsbegjæringene. I tillegg til tidsfrist for behandling av innsynsbegjæringene beskrev rutinen også hvem som hadde ansvar for å svare på innsynsbegjæringene. Rutinene inneholdt imidlertid i liten grad retningslinjer for hva som skulle vurderes.

## **5.5 Sykehjemsetaten**

### **5.5.1 Faktabeskrivelse**

#### ***Innsynsbegjæringene som var innvilget***

Vi har sett på 13 saker der innsyn var innvilget.<sup>13</sup>

#### *Saksbehandlingstid*

I seks av de 13 sakene vi gjennomgikk var behandlingstiden tre arbeidsdager eller mindre.

---

<sup>13</sup> Én av de 15 sakene vi hadde valgt ut var det ikke aktuelt å gjennomgå nærmere fordi dette var et brev fra byrådsavdelingen der etaten ble bedt om å gi tilbakemelding til byrådsavdelingen. Videre viste det seg at to saker vi hadde valgt ut var samme innsynssak.

I to andre saker fant ikke etaten svarbrev, og det var derfor ikke mulig å fastsette saksbehandlingstiden. I én av disse sakene har imidlertid etaten lagt fram dokumentasjon på at det ble sendt foreløpig svar etter fem dager. Ut fra opplysningene i dette skulle det ta omtrent fire uker å behandle innsynsbejæringen.

I de øvrige fem sakene var behandlingstiden:

- 4 dager i 1 sak
- 5 dager i 2 saker
- 1 måned i 1 sak
- nesten 6 måneder i 1 sak

I saken der saksbehandlingstiden var én måned var det også sendt foreløpig svar etter tre dager med angivelse av forventet saksbehandlingstid. I de øvrige sakene var det ikke sendt foreløpig svar. I saken der saksbehandlingstiden var nesten seks måneder, kommenterte etaten overfor Kommunerevisjonen at den beklaget at det hadde tatt uforholdsmessig lang tid å behandle innsynsbejæringen. Etaten hadde også beklaget dette i svaret på innsynsbejæringen. Etaten uttalte for øvrig at den til enhver tid søker å overholde bestemmelsen om at innsyns krav skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Videre påpekte etaten at saksbehandlingstiden ikke nødvendigvis er i strid med denne bestemmelsen dersom den har vært fire–fem dager, men at etaten ser at i de tilfeller behandlingstiden forventes å vare utover tre dager er det anbefalt å sende ut en forvaltningsmelding. Etaten opplyste videre at den ville ta dette til etterretning.

#### ***Avslag som ikke var påklaget***

Vi har sett på 14 saker fra Sykehjemsetaten der avslag ikke var påklaget.<sup>14</sup>

#### ***Saksbehandlingstid***

I syv av de 14 sakene var behandlingstiden tre arbeidsdager eller mindre. I de øvrige syv sakene var behandlingstiden mer enn tre dager, og fordelte seg slik:

- 4 dager i 2 saker
- 9 dager i 1 sak
- 10 dager i 1 sak
- 12 dager i 1 sak
- 1 måned i 2 saker

For én av sakene med fire dagers behandlingstid uttalte etaten til Kommunerevisjonen at innsynsbejæringen hadde et stort omfang, og at den anså fire arbeidsdager å falle inn under «ugrunnet opphold». For de øvrige sakene beklaget etaten saksbehandlingstiden i kommentarer til Kommunerevisjonen.

I én av sakene hadde etaten sendt foreløpig svar. I de øvrige sakene der behandlingstiden var over tre dager hadde etaten ikke sendt foreløpig svar.

#### ***Skriftlig avslag***

Det forelå skriftlig avslag i alle 14 sakene.

#### ***Opplysning om klageadgang og klagefrist***

Det var opplyst om klageadgang og klagefrist i elleve av de 14 sakene. I tre saker var det ikke gitt opplysninger om klageadgang og klagefrist, og etaten beklaget dette i

---

<sup>14</sup> Den ene av de 15 sakene vi hadde valgt ut viste seg å være en sak der innsyn var innvilget i sin helhet.

kommentarer til Kommunerevisjonen. I én av disse tre sakene vurderte etaten saken på nytt, og i det nye avslaget var det opplyst om klageadgang og klagefrist.

#### *Hjemmel for avslag og henvisninger til hjemler*

Ti av avslagene var begrunnet utelukkende i taushetsplikt. I fire av de ti avslagene var det henvist til offentlighetsloven § 13 og forvaltningsloven § 13, men det var ikke henvist til aktuelt ledd og nummer i forvaltningsloven. For ett av de ti avslagene var det kun henvist til bestemmelse om taushetsplikt i helsepersonelloven. To avslag var begrunnet i kan-bestemmelser (§ 14), og ett avslag var begrunnet både i taushetsplikt og i en kan-bestemmelse (§ 15 (2)). I én sak var det ikke henvist til noen bestemmelse for avslag, men innsynsbegjæringen knyttet seg til dokumenter som ikke var utarbeidet.

I de aller fleste sakene var det gitt innsyn i en sladdet versjon av dokumentene. I én av sakene der avslag var begrunnet i taushetsplikt var det avslått innsyn i hele dokumentet. I denne saken var det ikke henvist til hjemmel for å unnta hele dokumentet. I øvrige saker der hele dokumentet var unntatt, var unntaksbestemmelsene knyttet til dokument.

Kommunerevisjonen har tatt flere av avslagssakene opp med etaten. Vi har blant annet stilt spørsmål til etaten i flere saker om hvilke opplysninger som var å anse som taushetsbelagte. Etaten har i liten grad besvart disse spørsmålene, og har blant annet henvist til at saksbehandler var sluttet.

For øvrig har Sykehjemsetaten generelt kommentert at innsyn behandles løpende og under høyt arbeidspress, og at det gjøres individuelle og konkrete vurderinger. Etaten har videre bemerket at det for personopplysningers del er straffbart å utgi informasjon som er taushetsbelagt, og at straffeansvaret er personlig for den enkelte. Etaten har også påpekt at det er krevende å vurdere i etterkant hva som er innenfor og utenfor rekkevidden av offentlighetsloven, og at det er spesielt krevende når saksbehandlere som foretok vurderingen har sluttet. Etaten har også vist til at den i vurderinger knyttet til personalopplysninger har opplevd koblingsfare som en potensiell utfordring.

#### *Vurdering av merinnsyn*

To av avslagene knyttet seg til kan-bestemmelser. I den ene saken framgikk det at merinnsyn var vurdert. I den andre saken hvor avslag var hjemlet både i en kan-bestemmelse (§ 15(3)) og i taushetsplikt framgikk det ikke at etaten hadde vurdert merinnsyn i det dokumentet som var unntatt med hjemmel i kan-bestemmelsen.

#### ***Avslag som var påklaget og oversendt til fylkesmannen***

Vi har sett nærmere på fire klagesaker.<sup>15</sup> I tre av disse sakene ble etatens vedtak stadfestet. I den fjerde saken ble etatens vedtak opphevet og sendt tilbake til etaten for ny behandling.

#### *Saksbehandlingstid*

I én av de fire sakene hadde Sykehjemsetaten oversendt saken til fylkesmannen innen to uker. I de tre andre sakene var saksbehandlingstiden mellom tre og fire uker. Etaten har i kommentarer til Kommunerevisjonen beklaget lang saksbehandlingstid.

#### *Innhentet uttalelse fra overordnet byrådsavdeling*

---

<sup>15</sup> Én av de fem sakene vi ba om saksdokumenter i viste seg å være en sak der klageren hadde klaget direkte til fylkesmannen.

For én av de undersøkte sakene framgikk det av notat at saken var tatt opp med byrådsavdelingen før den ble oversendt fylkesmannen. I de tre andre sakene var det ikke dokumentasjon på at sakene var forelagt byrådsavdelingen før de ble oversendt til fylkesmannen. Sykehjemsetaten har overfor Kommunerevisjon uttalt at den legger til grunn at det har vært løpende kontakt med byrådsavdelingen «som rutinen tilsier», men at det ikke var journalført dokumentasjon på dette. I alle tre sakene er det også opplyst at saksbehandler har sluttet slik at det ikke er mulig for etaten å undersøke eventuell mailkorrespondanse om dette.

### ***Rutinebeskrivelser***

Sykehjemsetaten hadde en egen rutinebeskrivelse for innsynsbegjæringer (udatert). I rutinene framkom det at innsynsbegjæringer skulle behandles av den aktuelle avdelingen/saksbehandler. Vurderingen skulle gjøres innen tre dager, og alle innsynsbegjæringer skulle behandles i DocuLive. Videre framkom det av rutinebeskrivelsen at meroffentlighet skulle vurderes, at et eventuelt avslag på forespørsel om innsyn måtte begrunnes med henvisning til hjemmel og at det måtte framgå i tilbakemeldingen at meroffentlighet var vurdert. Rutinen ga også føringer når det gjaldt hvordan sladding av dokumenter skulle gjøres. Etaten hadde også en mal for avslag på innsynsbegjæringer. Det fulgte også av etatens arkivplan (punkt 5.3.1 om innsyn) at innsynsbegjæringer skulle videresendes til aktuell saksbehandler. I arkivplanen sto det også at saksbehandler skulle foreta den nødvendige vurdering og sende dokumentet ut via e-post dersom innsyn ble godkjent. Ved avslag og i tilfeller det ble gitt innsyn i en sladdet versjon av dokumentet skulle det opprettes et ordinært brev i den aktuelle saken. Det framkom også av arkivplanen (punkt 5.3 om offentlighet) at etaten praktiserte merinnsyn i tråd med offentlighetsloven, og at ved innsynsbegjæringer ville dokumentasjon som var unntatt offentlighet bli vurdert på nytt i henhold til § 11 om merinnsyn.

### **5.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

#### *Saksbehandlingstid for behandling av innsynsbegjæringer*

Sykehjemsetaten hadde for halvparten av innsynsbegjæringene (13 av 26) der det var dokumentasjon på saksbehandlingstiden brukt lenger behandlingstid enn hovedregelen om en til tre arbeidsdager for å besvare begjæringene. Det var bare sendt foreløpig svar i tre av de 13 sakene. Vi har ikke vurdert om kravet til avgjørelse uten ugrunnet opphold var oppfylt i den enkelte sak, men det synes klart at kravet ikke var overholdt i flere saker. Vi vil også påpeke at det uansett burde vært sendt foreløpig svar når behandlingstiden var mer enn tre arbeidsdager.

#### *Skriftlig avslag og opplysninger om klageadgang og klagefrist*

I samsvar med regelverket hadde Sykehjemsetaten gitt skriftlig avslag i alle de 14 gjennomgåtte avslagssakene. I elleve av sakene var det i samsvar med regelverket gitt opplysninger om klageadgang og klagefrist. Dette var også gjort i saken der etaten vurderte saken på nytt. I tre av sakene var det i strid med regelverket at det ikke var gitt opplysninger om klageadgang og klagefrist.

#### *Hjemmel for avslag og henvisninger til hjemler*

I fire av avslagene som var begrunnet utelukkende i taushetsplikt var det henvist til offentlighetsloven § 13 og forvaltningsloven § 13. Ifølge regelverket skulle det også vært henvist til hvilket ledd og nummer i forvaltningsloven § 13 som taushetsplikten var hjemlet i. I saken der det bare var henvist til bestemmelse om taushetsplikt i helsepersonelloven skulle det også vært henvist til offentlighetsloven § 13. I saken der

det var gitt avslag i hele dokumentet, og avslagshjemmelen knyttet seg til opplysninger (§ 13), var det i strid med regelverket at det ikke var henvist til hjemmel for å unnta dokumentet i sin helhet.

For fem av avslagene har vi vurdert at etaten hadde hjemmel for avslagene. For tre saker der etaten med henvisning til §§ 13 og 15 (2) hadde sladdet enkelte opplysninger, mener vi at etaten hadde unntatt for mye fra innsyn. Videre er det ett avslag vi har ansett som tvilsom. Fire av avslagene har vi ikke tatt stilling til. Våre vurderinger og kommentarer til det enkelte avslaget framkommer i eget notat til etaten.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om opplysninger var å anse som taushetsbelagte, svarte etaten i flere av sakene at saksbehandler hadde sluttet og at etaten ikke kunne uttale seg. Vi har forståelse for at det kan være krevende vurderinger knyttet til taushetsplikt, herunder at koblingsfare kan være en utfordring. Vi vil likevel bemerke at dersom etaten mottar nye innsynsbegjæringer i de samme dokumentene, må etaten ta stilling til hva som er taushetsbelagte opplysninger.

#### *Vurdering av merinnsyn*

I én av de to sakene der avslag i dokumenter var begrunnet i kan-bestemmelser framgikk det av vedtaket at merinnsyn var vurdert. I den andre saken burde dette også framgått.

#### *Avslag som var påklaget og oversendt fylkesmannen*

For tre av de fire klagesakene vi gjennomgikk var saksbehandlingstiden mellom tre uker og nesten én måned. Dette synes ikke å være i samsvar med lovkravet om at det skal tas stilling til klager uten ugrunnet opphold. I den siste saken mener vi at lovkravet var oppfylt da saken var sendt til fylkesmannen innen to uker.

For én av de fire sakene legger Kommunerevisjonen til grunn at det var dokumentert at kommunens krav om at saken skulle forelegges byrådsavdelingen var oppfylt. For de andre tre sakene er det ikke dokumentasjon for slik kontakt, men Kommunerevisjonen har merket seg etatens opplysning om at den har lagt til grunn at det har vært løpende kontakt med byrådsavdelingen også i disse sakene.

#### *Skriftlige rutiner*

Etaten hadde skriftlige rutiner for behandling av innsynsbegjæringer. I tillegg til tidsfrist for behandling av innsynsbegjæringer beskrev rutinene også hvem som hadde ansvar for å svare på innsynsbegjæringer. Rutinene inneholdt imidlertid i liten grad retningslinjer for hva som skulle vurderes.

## **5.6 Oppsummering vurderinger – behandling av innsynsbegjæringer**

Alle fire virksomhetene hadde avslått innsynsbegjæringer helt eller delvis uten at de hadde hjemmel for dette.

Alle fire virksomhetene hadde også for en stor del av innsynsbegjæringene ikke oppfylt kravet om å behandle begjæringene «uten ugrunnet opphold», og de hadde i hovedsak heller ikke oppfylt kravet om å sende foreløpig svar dersom det tok mer enn tre arbeidsdager før de besvarte innsynsbegjæringene. Selv om en behandlingstid på mer enn tre arbeidsdager kan være i samsvar med kravet om behandlingstid, synes uansett alle fire virksomhetene å ha brukt for lang tid i en rekke av sakene.



Kravene til skriftlig avslag og til å gi informasjon om klageadgang og klagefrist var i hovedsak oppfylt av alle virksomhetene.

## **6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger**

### **6.1 Konklusjoner**

Kommunerevisjonen har undersøkt om Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Næringsetaten og Sykehjemsetaten har praktisert offentlighet i overensstemmelse med offentlighetsloven og bystyrets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen har vist mangler både ved journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynsbegjæringer i alle de fire reviderte virksomhetene.

For alle fire virksomheter har undersøkelsen vist at de ikke journalførte alle journalpliktige dokumenter. På dette punktet var det få avvik blant de undersøkte dokumentene i byrådsavdelingene, men noen medarbeidere oppga at de journalførte et mindretall eller ingen e-poster som de vurderte som journalføringspliktige.

Virksomhetenes postjournaler syntes å inneholde informasjon i samsvar med regelverket for de journalførte dokumentene. En del av journalpostene var imidlertid ikke journalført i samsvar med kravet om løpende journalføring. Journalene vil ikke gi et riktig bilde dersom kravet om løpende journalføring ikke blir overholdt.

Undersøkelsen har videre vist at alle fire virksomhetene hadde en rekke journalposter som var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet uten at det var grunnlag for det i de oppgitte unntaksbestemmelsene. Selv om en forhåndsklassifisering ikke er avgjørende for om innsyn vil bli gitt ved en eventuell innsynsbegjæring, er det likevel viktig at forhåndsklassifiseringene er i samsvar med regelverket. Et dokument som er klassifisert unntatt offentlighet vil kunne innebære et hinder for offentlighet uten at det er hjemmel for det, ved at enkelte lar være å begjære innsyn. Selv om innsynsbegjæringer skal vurderes uavhengig av forhåndsklassifiseringer, vil det også kunne være risiko for at en slik vurdering ikke blir gjort, og at forhåndsklassifiseringer legges til grunn ved behandling av innsynsbegjæringer.

Spørreundersøkelsen som er gjennomført viser også at til dels betydelige andeler av de ansatte opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres og forhåndsklassifiseres.

Alle virksomhetene hadde flere saker der de hadde avslått innsyn helt eller delvis uten at de hadde hjemmel for dette. Undersøkelsen har også vist at alle fire virksomhetene i en rekke saker ikke hadde overholdt kravet til behandlingstid. Virksomhetene hadde i hovedsak heller ikke overholdt kravet om å sende foreløpig svar. Kravene til skriftlig avslag og til å gi informasjon om klageadgang og klagefrist var i hovedsak oppfylt av alle virksomhetene. Det er viktig at innsynssaker behandles i samsvar med regelverket, og at kommunens virksomheter ikke unntar dokumenter uten at de har hjemmel for dette. Åpenhet i forvaltningen er viktig for kontroll av forvaltningen, og også for å skape tillit til forvaltningen.

### **6.2 Anbefaling**

På bakgrunn av vurderinger og konklusjoner har Kommunerevisjonen følgende anbefaling:

- Alle fire virksomhetene bør vurdere tiltak, herunder opplæringstiltak, som kan bidra til at regelverket overholdes når det gjelder journalføring, forhåndsklassifisering og behandling av innsynsbegjæringer, blant annet slik at
  - alle journalpliktige dokumenter blir journalført
  - journalføringen skjer fortløpende
  - forhåndsklassifisering bare skjer der det er klart at det foreligger taushetsplikt, eller der det er på det rene at det kan gjøres unntak og det ikke er aktuelt med merinnsyn
  - innsynsbegjæringer normalt behandles innen tre arbeidsdager, og at det sendes foreløpig svar dersom det tar mer tid
  - innsynsbegjæringer ikke avslås i større utstrekning enn det er hjemmel for



## Referanser

### *a) Referanser fra Oslo kommune*

Arkivinstruks for Oslo kommune, vedtatt av bystyret 22.06.1999

Regler for offentlighet i Oslo kommune, vedtatt av bystyret 29.05.2002

Instruks for postjournal på internett, vedtatt av byrådet 14.10.2004

Fellesskriv – Arkiveringsregler for tjenester med personrettede tiltak, vedtatt av byråd for helse og sosiale tjenester 23.11.2015

Rundskriv nr. 34/1999 *Ny arkivinstruks for Oslo kommune – orientering til virksomhetene* (byrådet)

Rundskriv 24/2003 *Regler om offentlighet i Oslo kommune* (Byrådsavdeling for finans og utvikling)

Rundskriv 24/2004 *Instruks om postjournal på Internett* (Byrådsavdeling for finans og utvikling)

Rundskriv 13/2012 *Behandling av krav om dokumentinnsyn etter offentleglova* (Byrådslederens kontor)

Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015–2019 (19.10.2015)

### *b) Eksterne referanser*

LOV 2006-05-19 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

LOV 1992-12-04 nr. 126 om arkiv (arkivloven)

FOR 1998-12-11 nr. 1193 om offentlege arkiv (arkivforskriften)

*Enhet og mangfold*, Ringdal Kristen, Fagbokforlaget 2001

*Rettleiar til offentleglova*, Justisdepartementet 2009

*For innholdsleverandørene til OEP (Offentlig elektronisk postjournal) Veiledning i reglene om arkivering og journalføring og om taushetsplikt. Versjon 0.2*, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 2010

## Tabelloversikt

Tabell 1	Oversikt over medarbeidernes bruk av ulike verktøy for kommunikasjon, til henholdsvis mottakere i kommunen og utenfor kommunen. Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (N=56). Prosent. ....	18
Tabell 2	Antall dokumenter i Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenesters postjournal i perioden januar 2015–februar 2016. Fordelt etter antall dager mellom dokumentdato og journalføringsdato. ....	20
Tabell 3	Oversikt over medarbeidernes bruk av ulike verktøy for kommunikasjon, til henholdsvis mottakere i kommunen og utenfor kommunen. Byrådsavdeling for næring og eierskap (N=25). Prosent.....	21
Tabell 4	Antall dokumenter i Byrådsavdeling for næring og eierskaps postjournal i perioden januar 2015–februar 2016. Fordelt etter antall dager mellom dokumentdato og journalføringsdato. ....	23
Tabell 5	Oversikt over de ansattes bruk av ulike verktøy for kommunikasjon, til henholdsvis mottakere i kommunen og utenfor kommunen. Næringsetaten (N=42). Prosent. ....	24
Tabell 6	Antall dokumenter i Næringsetatens postjournal i perioden januar 2015–februar 2016. Fordelt på antall dager mellom dokumentdato og journalføringsdato. ....	25
Tabell 7	Oversikt over de ansattes bruk av ulike verktøy for kommunikasjon, til henholdsvis mottakere i kommunen og utenfor kommunen. Sykehjemsetaten (N=62). Prosent. ....	27
Tabell 8	Antall dokumenter i Sykehjemsetatens postjournal i perioden januar 2015–februar 2016. Fordelt etter antall dager mellom dokumentdato og journalføringsdato. ....	28
Tabell 9	Svarfordeling på spørsmål om opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering. Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester. ....	32
Tabell 10	Svarfordeling på spørsmål om opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering. Byrådsavdeling for næring og eierskap. ....	34
Tabell 11	Svarfordeling på spørsmål om opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering. Næringsetaten. ....	36
Tabell 12	Svarfordeling på spørsmål om opplæring og kunnskap om forhåndsklassifisering. Sykehjemsetaten. ....	38
Tabell 13	Spørreundersøkelse – oversikt over antall utsendte spørreskjema, antall svar og svarprosent. ....	72
Tabell 14	Bestemmelser i offentlighetsloven som er aktuelle i undersøkelsen .....	76
Tabell 15	Oversikt over virksomhetenes forhåndsklassifiseringer i offentlig journal i januar og februar 2016, fordelt på unntaksbestemmelsene som var benyttet .....	78

## Vedlegg 1 Revisjonskriterier

### *Innledning*

Problemstillingene danner utgangspunkt for de forhold som blir undersøkt. Revisjonskriterier er den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I det følgende presenterer vi de ulike revisjonskriteriene og hva de er utledet fra.

### **1. Revisjonskriterier for journalføring**

#### Revisjonskriterier:

- Virksomheten skal ha rutiner for journalføring som er i samsvar med gjeldende regelverk. Dette innebærer at:
  - Virksomheten skal i offentlig journal registrere alle inngående og utgående dokument (blant annet brev og e-poster) som er å regne som saksdokument for virksomheten, som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.
  - Innføring i journalen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjøres uten å røpe opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt eller som ellers kan unntas fra offentlig innsyn. Ved registrering av dokument i journalen skal det blant annet føres inn opplysninger om journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, sender og/eller mottaker, opplysninger om sak, innhold eller emne samt datering på dokumentet.
  - Journalføring skal skje fortløpende.
  - Virksomheten bør ha etablert skriftlige rutiner for journalføring.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

#### ***a. Plikten til å føre journal – innhold i journal***

*Offentlighetsloven* (Lov av 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd)

§ 10. *Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett* (første ledd)

Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter.

*Arkivforskriften* (Forskrift av 11.12.1998 nr. 1193 om offentlege arkiv)

§ 2-6 *Journalføring og anna registrering* (første og andre ledd)

Eit offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokumentet i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngående og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument, jf. § 1-1 til § 1-3, registrerer organet i journalen så langt organet finn det tenleg. Desse organinterne dokumenta skal likevel alltid journalførast:

- a) dokument som omtalt i offentleglova § 14 andre ledd
- b) dokument som omtalt i offentleglova § 16 fyrste ledd bokstav a til d, § 16 andre ledd og § 16 tredje ledd første punktum
- c) dokument som omtalt i offentlegforskrifta § 8

Dokument som skal haldast utanfor arkivet etter § 3-18 fyrste ledd og § 3-19 i føresegnene her, skal ikkje journalførast.

Dokument i saker om innsyn er ikkje omfatta av journalføringsplikta, med mindre dokumenta gjeld eller inneheld ei nærmare grunngjeving, ein klage, eit krav om betaling for innsyn eller eit spørsmål om korleis innsyn skal givast.

*§ 2-7. Opplysningar i journal- og arkivsystem (første og andre ledd)*

Innføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt det kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn. Ved registrering av dokument i journalen skal ein føre inn følgjande:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalar),
- c) sendar og/eller mottakar,
- d) opplysningar om sak, innhald eller emne,
- e) datering på dokumentet.

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

Er det ikkje mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er undergitt lovheimla teieplikt, eller som allmenta elles ikkje kan krevje, kan det nyttast nøytrale kjenneteikn, utelatingar eller overstryking på den kopien eller utskrifta av journalen som allmenta kan krevje innsyn i. Heil utstrykning av ei innføring kan berre nyttast dersom det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er undergitt lovheimla teieplikt. (...)

*§ 3-2. Behandling av telefaks og elektronisk post*

Dokument som blir avsende eller mottekne via telefaks og e-post, og som etter form eller innhald må reknast som saksdokument for organet, skal arkivmessig behandlast som andre saksdokument etter denne forskrifta, jf. særleg §§ 2-6, 3-1 og 3-8.

*§ 3-5. Registrering og fordeling*

Saksdokument skal registrerast i journalen før dei går til saksbehandling. Dette gjeld også for hastesaker sjølv om desse kan vere underlagde særskilde behandlingsprosedyrar.

*Instruks Regler for offentlighet i Oslo kommune, vedtatt av bystyret 29.05.2002*

*5.1. Generelt om meroffentlighet i Oslo kommune*

(...)

Oslo kommunes virksomheter skal føre en postjournal så langt det følger av den til enhver tid gjeldende arkivlov med tilhørende forskrifter og kommunens egen arkivinstruks.

Postjournalen skal være offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller medhold av lov, jf. offl. § 2, annet ledd, annet punktum.

*Arkivinstruks for Oslo kommune, vedtatt av bystyret 22.06.1999*

*2.2.1 Journal*

Virksomheter i Oslo kommune skal føre journal over alle dokumenter som etter offentlighetsloven §§ 2 og 3 må regnes som saksdokument for virksomheten, dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon, jf. pkt 2.1. Dette gjelder også dokumenter som oversendes med telefaks og elektronisk post.

*3.1.2 Behandling av telefaks og elektronisk post*

Telefaks og elektronisk post skal vurderes og behandles som annen post med hensyn til journalføring og arkivering, jf. Instruks for bruk av elektronisk post i Oslo kommune (under utarbeidelse 1999).

***b. Fortløpende journalføring***

Verken i offentlighetsloven, arkivforskriften eller kommunens regelverk er det satt noen frist for *når* et dokument skal journalføres. I forskrift om offentlege arkiv og kommunens arkivinstruks er det lagt til grunn at inngående saksdokumenter skal journalføres *før* de går til saksbehandling.



*Forskrift om offentlege arkiv (Forskrift av 11.12.1998 nr. 1193)*§ 3-5. *Registrering og fordeling*

Saksdokument skal registrerast i journalen før dei går til saksbehandling. Dette gjeld også for hastesaker sjølv om desse kan vere underlagde særskilde behandlingsprosedyrar.

*Arkivinstruks for Oslo kommune, vedtatt av bystyret 22.06.1999*3.1.3 *Journalføring/registrering og fordeling*

Saksdokumenter skal stemples og registreres i journalen før de går til saksbehandling. Dette gjelder også for hastesaker, selv om de skulle være underlagt spesielle behandlingsprosedyrer. (...)

Offentlighetsprinsippet tilsier imidlertid at journalføringen skjer fortløpende. Dette er blant annet lagt til grunn i St.meld. nr. 32 (1997–98) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*. Her er det også henvist til at offentlighetsprinsippet tilsier dette.

*St.meld. nr. 32 (1997–1998) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*5.3.2.4 *Tidspunktet for journalføring*

I og med at journalen er hovedredskapet forvaltningen har til å holde orden i og kontroll med sine saker og saksavviklingen, må det imidlertid antas at journalføringen skal skje fortløpende. Også hensynet til offentlighetsprinsippet tilsier dette.

*Sivilombudsmannen* har også i flere uttalelser forutsatt at journalføringen skal skje fortløpende ut fra hensynet til offentlighetsprinsippet. Ombudsmannen har også henvist til at dette følger av god forvaltningsskikk. I sak 94/2149 (SOMB-1995-15) uttalte ombudsmannen blant annet:

Sett ut fra de hensyn offentlighetsloven skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer fortløpende. Det er knyttet en vesentlig offentlig interesse til det å følge behandlingen av sakene, mens de behandles. Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid - selvsagt med de begrensninger som følger av offentlighetsloven selv - vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid.(...) Det er i strid med kravene til god forvaltningsskikk først å behandle sakene for deretter å føre dokumentene i journalen. God forvaltningsskikk krever at forvaltningsorganet ser til at journalen gir fortløpende opplysninger om de saksdokumenter som inngår i organets saksbehandling.

I sak 2014/157 (SOMB-2014-157) henviste ombudsmannen til sin uttalelse fra 1995, og uttalte blant annet:

Sett ut fra de hensyn offentleglova skal ivareta, skal journalføring som utgangspunkt skje fortløpende. Skal offentligheten ha muligheten til å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid, er det nødvendig med innsikt i hvordan forvaltningen arbeider og hvilken informasjon den besitter. At journalføring skal skje fortløpende innebærer at det skal foretas en vurdering av dokumentasjonsverdien av innkommende og utgående dokumenter i det dokumentet er gjenstand for saksbehandling.

I sak 93/2100 (SOMB-1994-9) har ombudsmannen også lagt til grunn at utgangspunktet må være at postjournalene så raskt som mulig gjøres tilgjengelig for innsyn.

Ombudsmannen har herunder trukket fram hensynet til å gjøre effektiv bruk av innsynsretten og lovens intensjoner. Fra uttalelsen siteres:

I noen grad må det imidlertid etter omstendighetene aksepteres at vedkommende organs eller avdelings arbeidspress etc. gjør at muligheten for innsyn i postjournalen for den sist innkomne/utgående post kan bli noe forsinket. Ombudsmannens kontor har fått opplyst fra Regjeringens pressesenter at en del forvaltningsorganer legger ut postjournalen for innsyn 1-2 dager etter at den registrerte posten kom inn til/gikk ut av organet. Gjennomsnittstiden

var etter det opplyste noe lenger, ca. 3-4 dager. Dette kan tjene som et veiledende utgangspunkt.

På bakgrunn av dette legger Kommunerevisjonen til grunn at dokumenter i utgangspunktet bør journalføres uten opphold. I vår kontroll har vi tatt utgangspunkt i at et dokument bør være journalført innen fire dager.

### ***c. Skriftlige rutiner***

I kommuneloven § 20 nr. 2 er det fastsatt krav til at byrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruks, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Videre har Oslo kommune i byrådssak 1070/15 vedtatt *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*. Det framkommer at virksomhetsstyringen blant annet skal sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak og at kommunen overholder lover og regelverk. Som del av virksomhetsstyringen skal alle virksomheter ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk (instruksen punkt 5.4.3). Videre framkommer det at virksomhetenes internkontrollsystem skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med rammeverk for internkontroll i Oslo kommune, tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart (instruksen punkt 5.3.1). Instruksen retter seg mot virksomheter ved virksomhetsleder. (Kommunaldirektører er innenfor rammene av styringssystemet omfattet av instruksens virkeområde og plikter.) Videre er det i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet har ansvaret for å etablere rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt. Ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling tilsier også at virksomhetene bør ha etablert rutiner som sikrer at kravene i regelverk overholdes.

*I Instruks for postjournal på Internett*, vedtatt av byrådet 14.10.2004, er det også bestemmelse om rutinebeskrivelser:

#### ***1.3 Rutinebeskrivelser***

Virksomhetene skal lage en eller flere rutinebeskrivelser før postjournal legges tilgjengelig på Internett. Rutinebeskrivelsen(e)s mål er å legge til rette for at kravene lover og forskrifter samt kravene i denne instruksens avsnitt 2 og 3 og kommunens øvrige instruks overholdes. Rutinebeskrivelsen(e) skal beskrive de oppgavene som konkret skal utføres og hvem / hvilke enheter som har ansvar for å utføre dem.

#### ***2.1 Klargjøring av postjournal***

Journalføring skjer slik arkivloven, arkivforskriften, Oslo kommunes arkivinstruks og virksomhetens egne rutiner for journalføring gir anvisning på. Se særlig Arkivinstruks for Oslo kommune (rundskriv 34/99) punkt 2.2 for utførlig beskrivelse.

## ***2. Revisjonskriterier for forhåndsklassifisering***

### **Revisjonskriterier:**

- Virksomheten skal ha rutiner for forhåndsklassifisering som er i samsvar med gjeldende regelverk. Dette innebærer at:
  - Forhåndsklassifisering bør bare finne sted for dokumenter og opplysninger der det er klart at det foreligger taushetsplikt eller der det er på det rene at det kan gjøres unntak, og det ikke er aktuelt med merinnsyn. Dersom virksomheten klassifiserer et dokument som unntatt offentlighet i journalen, skal det være hjemlet i lov, og det skal henvises til unntaksbestemmelsen(e).
  - Virksomheten bør ha etablert skriftlige rutiner for forhåndsklassifisering.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

*Rettleiar til offentleglova, Justisdepartementet 2009*

side 72

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.

*Arkivinstruks for Oslo kommune, vedtatt av bystyret 22.06.1999**3.1.3 Journalføring/registrering og fordeling*

(...) Dokumenter som inneholder opplysninger som skal unntas offentlighet påføres Unntatt offentlighet. Det skal alltid påføres henvisning til den lovbestemmelse (paragraf) som hjemler unntak fra offentlighet, jf. pkt. 2.2.

Når det gjelder revisjonskriteriet om skriftlige rutiner viser vi til utledningen under vedleggets punkt 1 c.

**3. Revisjonskriterier for behandling av innsynsbegjæringer**Revisjonskriterier:

- Virksomheten skal ha rutiner for behandling av innsynsbegjæringer som er i samsvar med gjeldende regelverk. Dette innebærer at:
  - Virksomheten skal normalt avgjøre innsynskrav innen tre arbeidsdager. Dersom innsynskravet ikke kan avgjøres innen tre dager bør virksomheten sende foreløpig svar hvor det redegjøres for forventet behandlingstid og årsaken til dette.
  - Virksomheten må ha hjemmel i lov eller forskrift for å avslå en innsynsbegjæring.
  - I de tilfeller et avslag er begrunnet i en av kan-bestemmelsene, skal virksomheten ha vurdert merinnsyn. Det bør framkomme av avslaget at merinnsyn er vurdert.
  - Ved helt eller delvis avslag på et innsynskrav, skal avgjørelsen være skriftlig og inneholde en presis hjemmelshenvisning og opplysninger om klagerett og klagefrist.
  - Dersom det er krevd nærmere begrunnelse for avslaget, jf. offentlighetsloven § 31 (2), skal virksomheten gi skriftlig begrunnelse så snart som mulig og senest innen ti arbeidsdager etter at kravet ble mottatt.
  - Virksomheten skal ta stilling til klager uten ugrunnet opphold.
  - Før en klagesak oversendes til fylkesmannen skal virksomheten ha innhentet uttalelse fra overordnet byrådsavdeling.
  - Virksomheten bør ha etablert skriftlige rutiner for behandling av innsynsbegjæringer.

Revisjonskriteriene er utledet fra:***a. Saksbehandlingstid ved behandling av innsynsbegjæringer***

*Offentlighetsloven (Lov av 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd)*

§ 29. *Kva organ skal avgjere innsynskravet mv (første ledd andre punktum)*

Kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald.

*Instruks Regler for offentlighet i Oslo kommune, vedtatt av bystyret 29.05.2002*

***8. Behandling av innsynsbegjæringer***

Alle som henvender seg til Oslo kommune om dokumentinnsyn skal ha den samme adgang til innsyn. Informasjon skal stilles til rådighet så hurtig og så fullstendig som det er ressursmessig mulig. Som hovedregel skal dette skje innen tre dager.

#### Kommunens *Vær åpen-plakat*, vedtatt av byrådet (byråds sak 1039/07)

##### *2. Brukerorientering*

For at alle skal ha mulighet til å bidra i samfunnsdebatten, skal alle ha adgang til innsyn i dokumenter i henhold til lov og kommunens regelverk. Informasjon skal stilles til rådighet så hurtig og så fullstendig som det er ressursmessig mulig. Som hovedregel skal dette skje innen tre dager.

#### *Rundskriv 13/2012 Behandling av krav om dokumentinnsyn etter offentleglova* (av 25.04.2012)

##### Side 2

(...)Krav bør avgjøres samme dag som de er mottatt, eller senest innen 1 – 3 virkedager.

Unntaksvis kan det være saklig grunn til å bruke lengre tid enn 1 – 3 dager. Hva dette innebærer, må vurderes konkret ut fra om innsynskravet reiser vanskelige spørsmål, hvilket omfang kravet har mv. Virksomheten må da i samsvar med forvaltningsloven § 11a andre ledd og god forvaltningsskikk gi foreløpig svar. Det betyr at dersom man ikke kan gi et endelig svar innen tre dager, må man i det minste gi et foreløpig svar innen tre dager, jf. rundskriv 20/2002 Instruks om svarfrister for henvendelser fra publikum. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og om mulig angis når svar kan ventes. Det vises her til Justisdepartementets rettleder punkt 9.3 og 10.2 og nevnte rundskriv.

#### *Rettleiar til offentleglova*, Justisdepartementet 2009

##### side 164

Kva som skal reknast som grunna opphald, må vurderast konkret ut frå om innsynskravet reiser vanskelege spørsmål, kva omfang kravet har og kva for arbeidsmengde organet har elles.

Dette inneber at innsynskravet skal avgjerast så snart som det er praktisk mogleg. Vanlege krav bør avgjerast same dag som dei er mottekne, eller i alle fall innan éin til tre verkedagar.

Dersom det derimot må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege og tvilsame spørsmål, eller gjeld store eller mange dokument, og saka difor medfører mykje arbeid, kan det brukast meir tid til sakshandsaminga, men kravet må like fullt avgjerast så snart det er praktisk mogleg.

At sakshandsamaren som er ansvarleg for saka innsynskravet gjeld, er bortreist, sjuk eller på ferie når kravet kjem inn, gir ikkje grunnlag for å utsetje handsaminga av innsynskravet. Det enkelte organ må syte for rutinar som gjer at innsynskrav kan handsamast utan at ein er avhengig av at enkeltpersonar er til stades.

Dersom innsynskravet er ekstraordinært stort, til dømes der saka omfattar fleire hundre dokument sider og fleire av dokumenta inneheld opplysningar som er omfatta av teieplikt, må det godtakast at handsaminga av kravet tek lang tid. Det vil vere eit grunna opphald at organet syter for ei forsvarleg handsaming, samstundes som dette ikkje i urimeleg grad fortrengrer andre gjeremål.

I tilfelle der sakshandsamingstida blir svært lang bør forvaltningsorganet, i samsvar med forvaltningslova § 11 a andre ledd og prinsippet om god forvaltningsskikk, gi eit førebels svar, der det blir gjort greie for årsaka til den lange handsamingstida. Der innsynskravet

gjeld mange dokument bør organet melde tilbake og gi innsyn eller eventuelt avslag i dokument eller delar av dokument som er gjennomgåtte samstundes som det blir gjort klart at organet ikkje er ferdig med å gå gjennom alle dokumenta.

### ***b. Avslåtte innsynsbegjæringer***

*Offentlighetsloven (Lov av 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd)*

#### *§ 3. Hovedregel*

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.

#### *§ 11. Meirinnsyn*

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 offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

#### *§ 31. Avslag og grunngeving*

Avslag på innsynskrav skal vere skriftleg. Organet skal alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt. Dersom § 13 er grunnlag for avslaget, skal organet også vise til føresegna som pålegg teieplikt. Byggjer avslaget på forskrift, må organet også opplyse om høvet til å klage og om klagefristen.

Den som har fått avslag, kan innan tre veker frå avslaget vart motteke, krevje ei nærare grunngeving for avslaget der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget, skal nemnast. Organet skal gi skriftleg grunngeving snarast råd og seinast innan ti arbeidsdagar etter at kravet vart motteke.

*Instruks Regler for offentlighet i Oslo kommune, vedtatt av bystyret 29.05.2002*

#### *2. Formål*

Gjennom å legge forholdene mest mulig til rette for offentlighetens innsyn i den kommunale forvaltning, vil Oslo kommune utvikle et lokalt folkestyre preget av åpenhet og god informasjon.

For å nå denne målsettingen skal dokumenter og opplysninger i minst mulig utstrekning unntas fra offentlighet i Oslo kommune.

#### *5. Meroffentlighet i Oslo kommune*

Det skal vurderes om et dokument det er begjært innsyn i likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter offentlighetslovens § 5 eller 6 kan unntas fra offentlighet, jfr. Offentlighetslovens § 2 tredje ledd om meroffentlighet.

Selv om offentlighetsloven gir hjemmel for unntak skal dokumenter eller opplysninger bare unntas fra offentlighet etter offentlighetslovens §§ 5 eller 6 dersom det vurderes at offentliggjøring vil kunne skade kommunens eller enkeltpersons interesser.

*Rundskriv 24/2003 Regler om offentlighet i Oslo kommune (av 03.10.2003)*

#### *Kommentar til 5.1*

(...) Meroffentlighetsbestemmelsen må forstås slik at den innebærer en oppfordring til å gi innsyn i tilfellene der det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å unnta hele eller deler av dokumentet. Som hovedregel skal man vurdere om dokumentet bør unntas før det tas stilling til om dokumentet kan unntas.

(...) Ordlyden er nå endret fra «skade og ulempe» til bare å omfatte «skade». Endret språkbruks innebærer en presisering av at det skal en god del til for å nekte innsyn i et dokument det kan gis innsyn i etter off. §§ 5 og 6.

*Vær åpen-plakat, byrådssak 1039/07*

1. *Åpen kommune*

Oslo kommune vil utvikle et lokalt folkestyre med åpenhet og god kommunikasjon. Derfor skal forholdene legges mest mulig til rette for offentlighetens innsyn i den kommunale forvaltning. Dokumenter og opplysninger skal i minst mulig utstrekning unntas fra offentlighet i Oslo kommune.

*Rettleiar til offentleglova, Justisdepartementet 2009*

side 66

Ved avslag på eit krav om innsyn, bør det gå uttrykkeleg fram av avslaget at forvaltningsorganet har vurdert merinnsyn, dersom då ikkje avslaget byggjer på at opplysningar er omfatta av teieplikt.

***c. Avslag som påklages***

*Offentlighetsloven (Lov av 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd)*

§ 32. *Klage* (tredje ledd første punktum)

Klaga skal førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald.

*Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*

Side 153

Etter føresegna tredje ledd første punktum skal klaga førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald. Ordlyden er tilpassa formuleringa i forvaltningslova § 11 a første ledd for å få fram at også saksførebuinga skal gjerast raskt. Behandlinga av ei klagesak vil ta noko lengre tid enn behandlinga i førsteinstansen.

Det er ikke presisert i loven eller forarbeidene hvor raskt førsteinstansen må forberede klagesaken. *Sivilombudsmannen* har i flere saker lagt til grunn at hensynet til innsynsreglens effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier hurtighet på alle trinn ved behandling av innsynssaker, jf. blant annet sak 2007/824 (SOMB-2007-13). I denne saken anså ikke ombudsmannen at departementets målsetting om at klager skulle være klare for eventuell statsrådsbehandling innen fire uker som god nok. Når det gjelder saksbehandlingstiden i klageinstansen, har ombudsmannen uttalt at det skal mye til for å akseptere en saksbehandlingstid hos klageinstansen som er over to uker, jf. sak 2008/1718 (SOMB-2008-7) og sak 2015/1403 (SOM-2015-1403). I sistnevnte uttalte ombudsmannen blant annet:

Om saksbehandlingstiden ved klagebehandling har ombudsmannen tidligere uttalt at en «saksbehandlingstid på mellom to og tre uker etter mottakelse [...] vanskelig [kan] aksepteres, også når det tas høyde for en eventuell tilbakesending av saken til førsteinstansen for klagebehandling», jf. ombudsmannens årsmelding for 2008 side 59 (SOMB-2008-7). Klageinstansen må prioritere behandling av klager over avslag på innsyn, også i perioder med ferieavvikling og stort arbeidspress. Siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i første instans, skal det mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker.

Etter Kommunerevisjonens vurdering bør heller ikke saksbehandlingstiden i kommunen (førsteinstansen) overstige to uker, og vi har i våre kontroller undersøkt om virksomheten har behandlet klager innen to uker. Selv om kommunen må forberede saken før oversendelse til fylkesmannen, er kommunen allerede kjent med saken ved at den har tatt stilling til innsynsspørsmålet da den avsto innsynsbegjæringen.

*Instruks Regler for offentlighet i Oslo kommune, vedtatt av bystyret 29.05.2002*

10. *Klage jfr. Offentlighetslovens § 9*

Klage over nektet innsyn i konkret dokument forelegges vedkommende byrådsavdeling dersom nektelsen opprettholdes og saken klages inn for fylkesmannen.

*Rundskriv 13/2012 Behandling av krav om dokumentinnsyn etter offentleglova (av 25.04.2012)*

Side 3

(...)

Ved klage skal virksomheten selv vurdere saken på nytt. Vedtaket kan oppheves eller endres dersom virksomheten finner klagen begrunnet. Først etter denne vurderingen skal klagen og saksdokumentene ellers oversendes fylkesmannen, jf. Justisdepartementets veileder punkt 10.3. Vi viser for øvrig til «Regler for offentlighet i Oslo kommune» punkt 10, jf. rundskriv 24/2003, der det fremgår at klage over nektet innsyn i konkret dokument skal forelegges vedkommende byrådsavdeling dersom nektelsen opprettholdes og saken klages inn for fylkesmannen.

***d. Skriftlige rutiner***

Når det gjelder revisjonskriteriet om skriftlige rutiner viser vi til utledningen under vedleggets punkt 1 c, første og andre avsnitt.

## Vedlegg 2 Metode

I det følgende gjør vi nærmere rede for undersøkelsesopplegget og vurderingen av dataenes gyldighet og pålitelighet.

### *Generelt om forvaltningsrevisjon*

De sentrale elementene i prosjektets metode er standard for forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegges og beskrives den undersøkte virksomhetens systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene med fokus på avvik og sammenfall. Dette leder fram til konklusjoner og eventuelt anbefalinger.

### *Utvalgte virksomheter*

Undersøkelsen har vært rettet mot Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester Byrådsavdeling for næring og eierskap, Næringsetaten og Sykehjemsetaten.

Ved utvelgelsen av virksomheter la vi vekt på å velge byrådsavdelinger og etater der hensynet til offentlig innsyn var særlig viktig, hvilke byrådsavdelinger som hadde mottatt flest innsynsbegjæringer i 2015, hvilke byrådsavdelinger/etater som hadde innsynssaker hos fylkesmannen i 2015 og på belastningen i øvrige forvaltningsrevisjonsprosjekter.

### *Beskrivelse av prosjektgjennomføring*

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev 02.03.2016 til byråden for eldre, helse og sosiale tjenester, byråden for næring og eierskap, byrådslederen, Næringsetaten og Sykehjemsetaten. Byrådslederen ble orientert fordi Dokumentsenteret ville bli berørt av undersøkelsen. Dokumentsenteret utfører arkiv- og journalføringsoppgaver for alle byrådsavdelingene, og Kommunerevisjonen måtte blant annet ha bistand fra Dokumentsenteret for å få tilgang til postjournaler.

Vi orienterte nærmere om undersøkelsen i felles oppstartsmøte 15.03.2016 med Byrådsavdeling for næring og eierskap, Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester og Dokumentsenteret, i oppstartsmøte 15.03.2016 med Næringsetaten og i oppstartsmøte 30.03.2016 med Sykehjemsetaten. Hensikten med oppstartsmøtene var først og fremst å gi informasjon om undersøkelsen, og å få tilbakemeldinger og synspunkter på problemstillingene og undersøkelsesopplegget.

Utkast til revisjonskriterier ble oversendt de to etatene og de to byrådsavdelingene 08.04.2016, med mulighet for virksomhetene til å komme med innspill eller kommentarer til utkastet.

Undersøkelsesperioden har for problemstillingene om journalføring og behandling av innsynsbegjæringer i hovedsak vært fra 01.01.2015 og fram til oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjektet 01.03.2016. For problemstillingene om forhåndsklassifisering har undersøkelsesperioden vært januar og februar 2016.

Utkast med faktabeskrivelse ble oversendt de reviderte virksomhetene 03.06.2016. Tilbakemelding ble mottatt 09.06.2016 fra Sykehjemsetaten, 10.06.2016 fra



Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester og fra Næringsetaten, og 17.06.2016 fra Byrådsavdeling for næring og eierskap.

Det ble avholdt en forhåndspresentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger 29.06.2016. Representanter fra de fire reviderte virksomhetene og Dokumentsenteret deltok på forhåndspresentasjonen.

De fire virksomhetene fikk rapporten til uttalelse 30.06.2016. Uttalelsene vil bli oppsummert og vurdert i kapittel 7, og også trykket i sin helhet i vedlegg 5–8.

### ***Valgte metoder***

Undersøkelsene er basert på gjennomgang av skriftlige rutiner, virksomhetenes journaler og enkeltsaker som gjelder innsyn. Det er stilt oppfølgingsspørsmål til virksomhetene etter gjennomgangen av journalføringer og innsynssaker.

Vi har i hovedsak samlet inn data i mars–mai 2016.

### ***Undersøkelser knyttet til journalføring***

Vi har gjennomgått virksomhetenes skriftlige rutiner for behandling av innsynsbegjæringer. Videre har vi sammenlignet postjournaler og gjennomgått utvalgte journalposter. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse.

### ***Sammenligning av postjournaler***

For å undersøke om virksomhetene journalfører alle journalpliktige dokumenter, har vi sammenlignet postjournaler. Vi innhentet postjournal i Excel-format fra alle virksomhetene. Vi sammenlignet deler av postjournalene til Byrådsavdeling for næring og eierskap og Næringsetaten for å kontrollere om korrespondanse mellom disse var journalført begge steder. I byrådsavdelingens postjournal valgte vi alle journalpostene der Næringsetaten sto som mottaker eller avsender, mens i etatens postjournal valgte vi alle journalpostene der byrådsavdelingen sto som mottaker eller avsender. Vi valgte også dokumenter der ledelsen i de respektive virksomhetene sto som mottaker eller avsender. Med kun få unntak sto virksomhetene som mottaker/avsender i postjournalene. Slik sammenligning har vi også gjort for postjournalene til Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester og Sykehjemsetaten. Vi har ut fra opplysningene i journalpostene vurdert om det er sannsynlig at det er de samme dokumentene som er journalført. Vi har ikke innhentet de enkelte dokumentene.

Kommunerevisjonen fikk tilsendt en Excel-versjon av Næringsetatens postjournal for perioden januar 2015–februar 2016, som inneholdt 19 285 journalposter. Det viste seg at dette kun var om lag 52 prosent av journalpostene i etatens postjournal i PDF-format. Etaten klarte ikke å framskaffe en fullstendig versjon i et format egnet for videre bearbeiding og analyse. Vi har imidlertid vurdert at Excel-filen utgjorde tilstrekkelig datagrunnlag for våre analyser. Vurderingen bygger på at gjennomførte tester ikke avdekket indikasjoner på systematiske skjevheter mellom den mottatte filen og den fullstendige postjournalen. Gjennomførte tester hadde som formål å se etter indikasjoner på at innholdet i mottatt Excel-fil hadde systematiske skjevheter på relevante variabler sammenlignet med den fullstendige postjournalen. Testen ble gjennomført ved at vi sammenlignet andeler i Excel-filen (andel saker som var forhåndsklassifisert og andel saker med saksbehandlingstid under 9 dager) med tilsvarende andeler i et tilfeldig utvalg på 100 saker i postjournalen i pdf-format. Resultatet av testene var at andelene i

Excel-filen ikke var signifikant forskjellige (5 % signifikansnivå) fra andelene i utvalget fra den fullstendige postjournalen.

#### Gjennomgang av journalposter

Når det gjelder innholdet i journalpostene, har vi kontrollert 50 tilfeldig utvalgte poster i hver virksomhets postjournal for perioden januar og februar 2016. Kontrollen vår har vært basert på informasjonen som framkom i journalen. Vi har med andre ord ikke gått inn i de aktuelle dokumentene for å se om det var samsvar mellom informasjonen i journalen og det faktiske innholdet i dokumentene. Vi har heller ikke under dette revisjonskriteriet undersøkt om det var grunnlag for å unnta opplysninger som var skjernet i postjournalen.

Når det gjelder fortløpende journalføring, har Kommunerevisjonen lagt til grunn at inntil fire arbeidsdager mellom dokumentdato og journalføringsdato må kunne anses som løpende journalføring. Vi har kontrollert antall dager mellom dokumentdato til journalføringsdato i de fire virksomhetenes postjournaler i perioden januar 2015–februar 2016, for å finne en indikasjon på hvorvidt journalføring skjer fortløpende. I denne kontrollen har vi beregnet antall dager totalt, og ikke trukket fra helger og helligdager. For øvrig vil dokumentdato ikke alltid være den datoen en virksomhet mottar et dokument – i enkelte tilfeller kan det gå tid fra et dokument dateres, til dokumentet postlegges og etter hvert ankommer virksomheten. For å ta høyde for disse forholdene har vi kontrollert om dokumentene var journalført innen åtte dager istedenfor innen fire dager.

#### Spørreundersøkelse

Vi gjennomførte en elektronisk spørreundersøkelse blant alle de ansatte i de fire virksomhetene og Dokumentsenteret. Vi utarbeidet lister over ansatte med utgangspunkt i kommunens person- og ressurskatalog. Hver virksomhet kvalitetssikret listene. Etter utsending av spørreundersøkelsen, måtte vi fjerne enkelte personer fra utvalget blant annet fordi de hadde sluttet i virksomheten, hadde permisjon eller annet fravær. Vi gjennomførte to elektroniske påminnelser og en purring til etatslederne/byrådene med informasjon om hvem som ikke hadde besvart undersøkelsen og anmodning til etatsleder/byråd om å sørge for at alle besvarte.

Tabell 13 viser antall personer i utvalget, antall svar og svarprosent per virksomhet og totalt.

**Tabell 13 Spørreundersøkelse – oversikt over antall utsendte spørreskjema, antall svar og svarprosent.**

<b>Virksomhet</b>	<b>Antall mottakere</b>	<b>Antall svar</b>	<b>Svarprosent</b>
Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tj.	56	56	100
Byrådsavdeling for næring og eierskap	25	25	100
Næringsetaten	42	42	100
Sykehjemsetaten	67	62	93
Dokumentsenteret	8	8	100
<b>Totalt</b>	<b>198</b>	<b>193</b>	<b>97</b>

Tabell 13 viser at spørreundersøkelsen totalt ble sendt til 198 ansatte, og at det var 193 som besvarte den. Dette gir en samlet svarprosent på 97. Samtlige respondenter i

byrådsavdelingene, Næringsetaten og Dokumentsenteret besvarte undersøkelsen, mens det var fem ansatte i Sykehjemsetaten som ikke besvarte den.

Resultatene fra spørreundersøkelsen er i stor grad basert på selvrapporing av adferd blant annet knyttet til journalføring. Påliteligheten til data som er basert på selvrapporing er avhengig av hvor korrekt og ærlig respondentene svarer på spørsmålene. Generelt sett vil det alltid være en risiko for underrapportering av avvik når respondentene blir bedt om å rapportere egen adferd om sensitive eller personlige forhold, jf. for eksempel Ringdal (2001). Vår spørreundersøkelse har ikke den typen sensitive spørsmål som metodelitteraturen peker på som mest utsatt for slike feil, men man kan likevel ikke se bort fra en viss underrapportering av avvik fordi det er knyttet normer og krav til de temaene vi har undersøkt.

#### Undersøkelser knyttet til forhåndsklassifisering

Vi har gjennomgått virksomhetenes skriftlige rutiner for forhåndsklassifisering. I tillegg har vi sett nærmere på 20 journalposter fra hver av virksomhetene som var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i den offentlige journalen for januar og februar 2016. I noen av sakene sto det en annen hjemmel for unntak på selve dokumentet, men vi har i utgangspunktet forholdt oss til forhåndsklassifiseringen i den offentlige journalen. I enkelte av sakene der virksomhetene har henvist til annen hjemmel ved foreleggelse fra Kommunerevisjonen, har vi også tatt stilling til denne.

Ved utvelgelsen av de 20 journalpostene fra virksomhetene tok vi utgangspunkt i de mottatte Excel-filene med journalposter fra januar og februar 2016. Når det gjelder Næringsetaten hadde vi på tidspunktet for utvelgelse ikke mottatt Excel-fil med journalpostene, og vi tok derfor utgangspunkt i de 300 første journalpostene fra PDF-filen for januar og februar 2016. Ved utvelgelsen la vi blant annet vekt på følgende:

- at vi fikk med journalposter fra alle unntaksbestemmelsene som virksomheten hadde benyttet i de to månedene (i utgangspunktet valgte vi ut det første dokumentet når vi sorterte på paragraf fra virksomhetene som vi hadde mottatte Excel-filer fra)
- at vi ikke fikk med flere «like» dokumenter fra samme virksomhet, for eksempel at vi ikke fikk med to dokumenter som var bekreftelse på mottatt søknad til stilling
- at vi fikk med dokumenter fra kategorier hvor det var mange «like» dokumenter, for eksempel at vi fikk med et svarbrev på søknad til stilling dersom journalen inneholdt mange slike svarbrev
- at vi fikk med omtrent like mange utgående som inngående dokumenter
- at vi fikk med forholdsmessig flere dokumenter fra de unntaksbestemmelsene som virksomheten hadde benyttet mest i den utvalgte perioden

Spørreundersøkelsen har også omfattet problemstillinger knyttet til forhåndsklassifisering.

Når det gjelder spørsmålet om virksomhetene hadde hjemmel for forhåndsklassifiseringene, har vi utarbeidet et eget notat til hver av virksomhetene der fakta og vurderinger for hver enkelt sak framkommer.

#### Undersøkelser knyttet til behandling av innsynsbegjæringer

Vi har gjennomgått virksomhetenes skriftlige rutiner for behandling av innsynsbegjæringer. Videre har vi gjennomgått dokumenter i ulike sakstyper fra perioden 01.01.2015–01.03.2016:

- innsynsbegjæringer som var innvilget
- innsynsbegjæringer som var avslått og ikke påklaget
- eventuelle innsynsbegjæringer som var avslått og påklaget, og omgjort av virksomheten selv
- eventuelle innsynsbegjæringer som var avslått og påklaget til fylkesmannen

Når det gjelder innsynsbegjæringer som var innvilget valgte vi i utgangspunktet ut 15 saker fra hver av de fire virksomhetene. Det samme gjorde vi for innsynsbegjæringer som var avslått og ikke påklaget. Næringsetaten hadde imidlertid kun elleve avlagssaker i perioden. Det viste seg også at enkelte av de innvilgede og avslåtte innsynssakene vi hadde valgt ut fra de øvrige virksomhetene ikke var aktuelle for gjennomgang, blant annet på grunn av feil kategorisering. Vi har derfor ikke gjennomgått 15 saker i begge kategoriene for alle fire virksomhetene. Når det gjelder Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, har vi gjennomgått 14 saker der innsyn ble avslått, og for Sykehjemsetaten har vi gjennomgått 13 saker der innsyn ble innvilget og 14 saker der innsyn ble avslått.

Byrådsavdeling for næring og eierskap hadde kun én sak som var avslått og påklaget til fylkesmannen i undersøkelsesperioden, og vi har gjennomgått den. Næringsetaten hadde ingen klagesaker i undersøkelsesperioden. Fra Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester og Sykehjemsetaten valgte vi i utgangspunktet ut fem klagesaker for gjennomgang. Ved mottak av dokumentene viste det seg imidlertid at det bare var fire saker i hver av de to virksomhetene som var aktuelle for gjennomgang. To av sakene fra byrådsavdelingen viste seg å være samme klagesak, mens i én av sakene fra Sykehjemsetaten hadde klageren henvendt seg direkte til fylkesmannen.

I utgangspunktet ble sakene valgt ut tilfeldig dersom det var flere saker i den enkelte kategori enn vi skulle gjennomgå. Vi la imidlertid vekt på å få med saker der det var ulike personer som hadde begjært innsyn.

Når det gjelder spørsmålet om virksomhetene hadde hjemmel for å avslå innsyn, har vi utarbeidet et eget notat til hver av virksomhetene der fakta og vurderinger for hver enkelt sak framkommer.

### Generelt om utvalg

Som det framgår ovenfor er utvalg trukket dels tilfeldig og dels for å sikre spredning på relevante kategorier. Det er også varierende størrelse på datagrunnlag som skal belyse ulike forhold. Dette gir varierende grunnlag for å kunne trekke konklusjoner om hva som er praksis i de undersøkte virksomhetene. Dette har vi tatt hensyn til i rapportens vurderinger og konklusjoner.

### ***Gyldighet og pålitelighet***

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, som dokumenter og spørreundersøkelse jf. også beskrivelsene ovenfor av de ulike metodevalgene i undersøkelsen. Virksomhetene har fått anledning til å

kommentere revisjonskriteriene og også aktuelle deler av faktabeskrivelsen, som beskrevet ovenfor. Virksomhetene har også fått anledning til å kommentere flere funn underveis. Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring, og samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for vurderingene og konklusjonene våre.

## Vedlegg 3 Oversikt over bestemmelser i offentlighetsloven

Hovedregelen etter offentlighetsloven § 3 er at alle dokumenter i forvaltningen er offentlige dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i loven.

I henhold til offentlighetsloven § 13 *plikter* man å unnta taushetsbelagte *opplysninger*. De øvrige unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven er såkalte *kan*-bestemmelser, det vil si at man ikke har plikt til å unnta. Selv om et dokument / del av et dokument eller opplysning kommer inn under en av *kan*-bestemmelsene, skal det vurderes merinnsyn. Dette følger av offentlighetsloven § 11.

Enkelte av unntaksbestemmelsene er knyttet til opplysninger, mens andre er knyttet til del av dokument eller dokument. Er unntaksbestemmelsen knyttet til opplysninger eller del av dokument, skal det i utgangspunktet gis innsyn i resten av dokumentet. I offentlighetsloven § 12 er det imidlertid en bestemmelse om unntak for resten av dokumentet dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.

I tabell 14 nedenfor er det en kort omtale av bestemmelsene i offentlighetsloven som er aktuelle i denne undersøkelsen.

**Tabell 14 Bestemmelser i offentlighetsloven som er aktuelle i undersøkelsen**

§ 3	Hovedregelen om at forvaltningens dokumenter er offentlige
§ 4	Regel om definisjoner – blant om hva som regnes som saksdokument
§ 5 (2)	Regel om at innsyn <i>kan utsettes for dokument</i> . Det er vilkår for unntak etter denne bestemmelsen at <ul style="list-style-type: none"> <li>• dokumentet er utarbeidet av eller til en revisor for en kommune/fylkeskommune</li> <li>• det gjelder en sak som skal rapporteres til kontrollutvalget</li> </ul> Innsyn kan bare utsettes inntil kontrollutvalget har mottatt en endelig versjon av dokumentet
§ 5 (3)	Regel om at innsyn <i>kan utsettes for dokument</i> til dokumentet har kommet fram til den det vedkommer eller en hendelse har funnet sted. Videre er det vilkår for unntak etter denne bestemmelsen at vesentlige private eller offentlige hensyn tilsier det.
§ 9	Regel om rett til å kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene til organet. Det er et vilkår at sammenstillingen kan <i>gjøres med enkle framgangsmåter</i> .
§ 11	Regel om at <i>merinnsyn</i> skal vurderes selv om unntak kan <i>gjøres</i> etter en av <i>kan</i> -bestemmelsene. Det følger av bestemmelsen at det bør gis innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.
§ 12	Regel om når det kan <i>gjøres unntak for hele dokumentet</i> selv om unntaksbestemmelsen gjelder opplysninger eller del av dokument. <ol style="list-style-type: none"> <li>a) resten av dokumentet vil gi et misvisende inntrykk</li> <li>b) urimelig arbeidskrevende å skille ut</li> <li>c) det som er unntatt utgjør den vesentligste delen</li> </ol>
§ 13	Det <i>skal</i> <i>gjøres unntak for opplysninger</i> som er taushetsbelagte. Ved avslag etter denne bestemmelsen må det også vises til hvilken bestemmelse som fastsetter taushetsplikt, for eksempel forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 (personlige forhold) eller nr. 2 (forretningshemmeligheter)

§ 14	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>dokument</i> som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse (organinterne dokument)
§ 15 (1)	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>dokument</i> innhentet fra et underordnet organ. Det er vilkår for unntak etter denne bestemmelsen at <ul style="list-style-type: none"> <li>• dokumentet er innhentet fra underordnet organ</li> <li>• dokumentet er innhentet til bruk i den interne saksforberedelsen</li> <li>• det er nødvendig med unntak for å sikre forsvarlige interne beslutningsprosesser</li> </ul>
§ 15 (2)	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>del av dokument</i> som inneholder råd og vurderinger av hvordan et organ bør stille seg i en sak. Det er vilkår for unntak etter denne bestemmelsen at <ul style="list-style-type: none"> <li>• organet selv har innhentet dokumentet</li> <li>• dokumentet er innhentet til bruk i den interne saksforberedelsen</li> <li>• det er påkrevd med unntak ut fra hensynet til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige sine interesser i saken</li> </ul>
§ 15 (3)	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>dokument</i> om innhenting av dokument som nevnt i § 15 (1) og § 15 (2). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilkårene i § 15 (1) og § 15 (2) om at unntak skal være nødvendig/påkrevd må være oppfylt.</li> </ul>
§ 16	Regel om når §§ 14 og 15 ikke gjelder for interne dokumenter i kommunene. Det følger blant annet av andre og tredje ledd at unntaket i § 14 ikke gjelder for <ul style="list-style-type: none"> <li>• dokument fra eller til et kommunalt foretak</li> <li>• dokument fra eller til en kommunal enhet på område der enheten har selvstendig beslutningsrett</li> </ul>
§ 18	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>rettssaksdokument</i> .
§ 23 (1)	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>opplysninger</i> når det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomi, lønns- eller personalforvaltningen til organet.
§ 23 (3)	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>tilbud og anskaffelsesprotokoll</i> inntil valg av leverandør er gjort.
§ 24 (2)	Det <i>kan</i> gjøres unntak for melding, tips eller lignende <i>dokument</i> om lovbrudd fra private. Andre <i>dokument</i> om lovbrudd, blant annet melding og tips fra offentlige organ, <i>kan</i> det gjøres unntak for inntil saken er avgjort.
§ 24 (3)	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>opplysninger</i> når det er påkrevd fordi innsyn vil utsette enkeltpersoner for fare (andre punktum).
§ 25 (1)	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>dokument</i> i sak om tilsetting eller forfremmelse i offentlig tjeneste.
§ 26 (4)	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>opplysninger</i> om forskningsideer og forskningsprosjekt i sak som gjelder økonomisk stønad eller rådgivning fra det offentlige i forbindelse med forskningsprosjekt.
§ 26 (5)	Det <i>kan</i> gjøres unntak for <i>fødselsnummer</i> og nummer med tilsvarende funksjon.
§ 28	Regel om at et innsynskrav må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art.

## Vedlegg 4 Andel forhåndsklassifiserte dokumenter

*Tabell 15 Oversikt over virksomhetenes forhåndsklassifiseringer i offentlig journal i januar og februar 2016, fordelt på unntaksbestemmelsene som var benyttet*

	EHS	NOE	NAE	SYE
<b>Unntaksbestemmelser</b>				
§ 5 (2) og (3) (utsatt innsyn)	5	2		
§ 13 jf. fvl. § 13 (1) nr. 1 (taushetsplikt – personlige forhold)	330	4	2147	266
§ 13 jf. fvl. § 13 (1) nr. 2 (taushetsplikt – forretningshemmeligheter) og hjemler for taushetsplikt i andre lover		1	2	3
§ 14 (organinternt dokument)	23	7	4	1
§ 15 (1) (2) og (3) (dokument innhentet utenfra for intern saksforberedelse)	6	39	3	2
§ 18 (rettssaksdokument)		1	4	2
§ 23 (1) (det offentlige sin forhandlingsposisjon)	4	30	144	86
§ 23 (3) (tilbud og anskaffelsesprotokoll)	5	11		39
§ 24 (2)			2	
§ 24 (3)			38	
§ 25 (tilsettingssaker, lønnsoppgaver m.m.)				72
§ 25 (1) (dokument i tilsettingssak)	30	1	972	2289
§ 26 (4) (forskningsopplysninger)		1		
§ 26 (5) (fødselsnummer)	5			54
<b>Totalt antall forhåndsklassifiserte</b>	<b>408</b>	<b>97</b>	<b>3316</b>	<b>2814</b>
Ikke forhåndsklassifiserte	1404	306	4532	662
<b>Totalt antall journalposter</b>	<b>1812</b>	<b>403</b>	<b>7848</b>	<b>3476</b>
<b>Andel forhåndsklassifiserte</b>	<b>22,5 %</b>	<b>24 %</b>	<b>42 %</b>	<b>81 %</b>



