

---

# Avgrenset forvaltningskontroll i Haram kommune

---

- ✓ Praktisering av offentleglova
  - ✓ Å jourføring av postjournalen
  - ✓ Svar og forholdet til frister i  
forvaltningsloven
    - Med henvisninger til regelverk
- 

Kjetil Kvammen

---

22.10.2012

## 1 Innhold

1.	Sammendrag og oversikt over kontrolltema.....	4
2.	Innledning.....	5
2.1.	Hjemmel og kontrollvedtak .....	5
2.2.	Noen sentrale rettsregler som berøres gjennom denne undersøkelsen.....	5
2.2.1.	Offentleglova (i kraft fra 01.01.2009) .....	5
2.2.2.	Offentlegforskrifta (av 17.10.2008 nr. 1119) .....	6
2.2.3.	Arkivlova (av 1992) .....	7
2.2.4.	Arkivforskriften (av 11.12.1998 nr. 1193).....	7
2.2.5.	Nærmere om plikten til journalføring og tilgjengeliggjøring på nettet.....	7
2.2.6.	Forvaltningsloven .....	8
2.2.7.	Forvaltningslovforskriften (F1512.2006 nr. 1456) .....	8
3.	Haram kommunes arkivtjeneste, arkivsystemer og rutiner .....	8
3.1.	Oversikt.....	8
3.1.1.	Organisering, postliste, mv.....	8
3.1.2.	Rutinedokumentasjon mottatt fra kommunen .....	10
3.1.3.	Graderte / gradering av dokumenter .....	10
3.2.	Rutiner og reglementsbeskrivelser .....	11
3.2.1.	Reglement for journalføring av post og arkivering .....	11
3.2.2.	Reglementsamling, evt. reglement for saksbehandling i Haram kommune.....	11
4.	Gjennomgang av saksdokument i forhold til offentliglova.....	12
4.1.	Metode, utvelgelse av grunnlag for kontrollen .....	12
4.2.	Klargjøring av en del utgangspunkter for offentlighet, herunder taushetsplikt .....	12
4.2.1.	Unntak p.g.a. kommunens forhandlingsposisjon (Off.l. § 23).....	12
4.2.2.	Unntak for tilsettingssaker mv. (Off.l. § 25).....	13
4.2.3.	Opplysninger som er underlagt taushetsplikt (Off.l. § 13) .....	13
4.2.4.	Fødselsnummer .....	14
4.2.5.	Andre vurderinger av offentlighetsspørsmålet .....	14
4.3.	Gjennomgang av utvalgte dokumenter fra 2011 unntatt offentlighet .....	15
4.3.1.	Generell merknad om opplysning av lovhjemmel for det enkelte unntaket .....	15
4.3.2.	Generelt unntak for alle saker der tilsatte i Haram kommune er nevnt.....	15
4.3.3.	Nærmere vurdering av de enkelte saksdokumentene som er unntatt .....	16
4.3.4.	Spørsmål om klager og purringer .....	17
5.	Kontroll av praksis med journalføring og oppfylging av forvaltningslovens svarfrister.....	19

5.1.	Journalføring.....	19
5.2.	Rutiner for gjennomgang / à jourhold av restanselister .....	20
5.3.	Kontroll av restanser og svarfrister .....	21
5.3.1.	Saksbehandler nr. 1 .....	22
5.3.2.	Saksbehandler nr. 2 .....	22
5.3.3.	Saksbehandler nr. 3 .....	22
5.3.4.	Restanseliste stab.....	23
5.3.5.	Restanseliste alle eininger, inkl. stab .....	23
5.3.6.	Stikkprøver under "førebelse svar" .....	23
5.3.7.	Spørsmål om klager og purringer .....	24
5.4.	Forfallsliste eldre enn 3 måneder.....	24
6.	Personvernregelverket.....	24
6.1.	Personverndirektivet og personopplysningsloven .....	24
6.2.	Personnummer (jfr. pkt. 4.2.4 ovenfor).....	24
6.3.	Personopplysningsforskriften og andre relevante rettskilder .....	25
7.	Oppsummering og kommentarer .....	25
7.1.	Journalføring, saksgangssystem, offentleglova.....	25
7.1.1.	Personal, søknader m.v., søkerlister .....	25
7.1.2.	Journalføring .....	25
7.1.3.	Små restanser .....	26
7.1.4.	Kommunens svarplikt.....	26
7.1.5.	Hvordan praktiseres offentleglova ? .....	26
7.1.6.	Utlekking av dokumenter i full tekst på nettet .....	26
7.2.	Kommunens kommentarer til rapporten.....	27
8.	Vedlegg .....	27
8.1.	Organisasjonskart over kommunen pr. 01.01.2012 som viser ledere, <b>vedlegg 1</b> .....	27
8.2.	Oversikt over kommunen pr. 01.01.2008 som viser etater, <b>vedlegg 2</b> .....	27
8.3.	Offentleglova - dokumentgjennomgang med merknader, <b>vedlegg 3</b> .....	27
8.4.	Praktiseringen av offentleglova i kommunene, <b>vedlegg 4</b> .....	27
8.5.	Haram kommunes merknader til rapporten, <b>vedlegg 5</b> .....	27

## 1. Sammendrag og oversikt over kontrolltema

Etter oppdrag fra Sunnmøre Kontrollutvalgssekretariat IKS har advokatforetaket Kjetil Kvammen gjennomført en begrenset forvaltningskontroll for Kontrollutvalet i Haram kommune. Kontrollen gjelder kommunens praktisering av offentleglova, kommunens postjournal og forholdet til reglene i forvaltningsloven om saksbehandlingstid og svar. Kontrollen har basert seg på det innsyn i kommunen som er kommet frem gjennom korrespondanse, møter og dokumentgjennomgang. Kontrollarbeidet er gjennomført i tiden desember 2011 – oktober 2012. Det har i hovedsak bestått i gjennomgang av regelverk og stikkprøver som har blitt utplukket, gjennomgått og vurdert, samt møter og samtaler med representanter for kommunens administrasjon og ledelse. Et utkast til rapport ble sendt til kommunen for kommentarer. Mottatte tilbakemeldinger er innarbeidet i rapporten og i nødvendig grad kommentert.

**Offentleglova** er uttrykk for et heller betydningsfullt prinsipp i bl.a. kommunal forvaltning: Borgerne har krav på innsyn, med mindre der er vektige grunner som taler mot. Selv om det er høve til å gjøre unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn (meroffentlighet). Haram kommune har en fornuftig holdning både til prinsippet om meroffentlighet og til etterlevelse av intensjonene om rask og effektiv saksbehandling i forvaltningen. Rapporten inneholder nærmere om bl.a.:

- Det stilles spørsmål om kommunens praksis når det gjelder offentlighet i personalsaker
- Kontrollen avdekker ellers bare mindre avvik i forhold til ønskelig og lovfestet situasjon

**Arkivloven** pålegger kommunene å føre arkiv. Offentleglova sitt hovedprinsipp er at dokumenter er offentlige dersom det ikke finnes grunn for å unnta de fra offentlighet. Kontrollutvalget i kommunen er pålagt å gjøre sitt til at dette fungerer i praksis. Noen mangler påpekes.

**Forvaltningsloven** griper inn i offentleglova sitt område, særlig når det gjelder forholdet til taushetsplikten. Ellers gir tilhørende forskrift regler for å motvirke sendrektighet i forvaltningen. Ikke bare skal en sak *forberedes* uten ugrunnet opphold. Den skal også *avgjøres* så snart som mulig innenfor det forsvarlige.

Det blir dermed innlysende viktig at kommunen har systemer, rutiner og internkontroll som ivaretar hensynene til en effektiv og korrekt saksbehandling. Arbeid med ny arkivplan vil etter det opplyste bli ferdigstillet i løpet av 2012. Det er et stort pluss at de ansattes holdninger og forståelse for publikums behov er gode i Haram. Kompetansevedlikehold hos ansatte er en fordel.

De mest sentrale **konklusjoner** som gjennomgangen har ledet til kan sammenfattes slik:

- a) - det synes i utgangspunktet å være lite å innvende mot kommunens rutiner og praksis omkring journalføring, bortsett fra når det gjelder noen skoler. Her har lovens krav og intensjoner ikke blitt godt nok oppfylt. For noen skoler foreligger således en overtredelse av journalføringsplikten.

Skolene ønsker seg, og burde sannsynligvis ha hatt, tilgang til det kommunale saksbehandlingssystemet (ACOS). På den måten ville inngående og utgående post også til grunnskolene bli journalført og arkivert i kommunens sentrale system.

- b) - med få unntak blir lovens svarfrister stort sett overholdt, noe restanselistene viser.
- c) - der er noe å utsette på utøvelsen av offentlighetsprinsippet.  
Personalsaker unntas uansett lovgrunnlag, noe som er uforenlig med prinsippet om krav til hjemmel samt meroffentlighet  
Det er ikke unaturlig at kommuner velger å unnta fra offentlighet der det er tvil omkring taushetsplikt. Det gjør seg også utslag i Haram.
- d) - ved vurderingen ville det ha vært naturlig å vise til (lov)hjemmel når unntak gjøres
- e) - unntakene fra offentlighet går i noen tilfeller lenger enn som er tillatt etter loven, meget sjelden andre veien (heller ikke i særlig grad undersøkt)
- f) - en gjennomgang av offentleglova, forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser og personopplysningsloven, med påminning om endringene i forhold til den tidligere offentlighetsloven (lov av 1970) er å anbefale.

## 2. Innledning

### 2.1. Hjemmel og kontrollvedtak

Forskrift: Kontrollutvalgskonferansen (forskrift 15. juni 2004 nr. 905, gitt i medhold av kommuneloven § 77 nr. 11) har i § 4 regler om "Tilsyn og kontroll" hvor det bl.a. heter: "Kontrollutvalget skal føre det løpende tilsyn og kontroll med den kommunale...forvaltningen på vegne av kommunestyret."

Vedtak om gjennomføring av kontroll:

Kontrollutvalet i Haram gjorde møte den 06.07.2010, under sak nr, 12/10, vedtak om å undersøke kommunens praktisering offentleglova. Vedtaket nevner også en undersøkning/vurdering av om tidspunktet for svar på innkomne brev er i samsvar med loven.

### 2.2. Noen sentrale rettsregler som berøres gjennom denne undersøkelsen

#### 2.2.1. Offentleglova (i kraft fra 01.01.2009)

Loven gjelder både kommunen og for eksempel selvstendige rettssubjekter [aksjeselskaper]

- enten - der kommunen (enten direkte eller indirekte) har en eierdel som gir mer enn 50 % av stemmene i rettssubjektets øverste organ [generalforsamlingen] (§ 2 c))
- eller - der kommunen (direkte eller indirekte) har rett til å velge mer enn 50 % av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i rettssubjektet [generalforsamlingen] (§ 2 d))

Offentleglova avklarer hva som er et "dokument". Definisjonen går på innhold, ikke på form eller type medium: Det avgjørende er om det er tale om "ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra". Loven definerer også hva som er et "saksdokument for organet" (§ 4).

Hovedregelen er at saksdokument er åpne for innsyn (§ 3) dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Innsynsretten er til for enhver. Den er gratis. Alle kan vederlagsfritt kreve innsyn i saksdokument og journaler.

Retten til innsyn i offentlig virksomhet er utslag av et grunnleggende demokratisk prinsipp. Ett av hensynene bak prinsippet er å styrke rettssikkerheten for den enkelte. Et annet formål med loven er å styrke interessen og den demokratiske deltakelsen hos publikum, likeså almenhetens kontroll. I stor grad utøves denne gjennom media, herunder pressen.

Men ikke alle saksdokumenter er åpne for innsyn. Her er mange, og forståelige, unntak fra hovedregelen om åpenhet.

Unntakene gjelder dels

- visse dokumenttyper

- Noen dokumenttyper er unntatt p.g.a. formen, så som organinterne dokumenter (§ 14). Dette gjelder dokumenter som er utarbeidet for egen saksforberedelse (likevel slik at saksframlegg og sakliste til møter alltid er offentlige (§ 16)).

- Andre er unntatt p.g.a. innholdet i de (§§ 17-27), så som tilsettingssaker i det offentlige (§ 25).

Dels gjelder unntakene - opplysninger i dokumenter

For noen dokumenter har kommunen en unntaksplikt (§ 13). Det er der dokumentene inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er da et lovbrudd uten videre å gi innsyn. Slik som hvor dokumentet etter forvaltningsloven § 13 avdekker/opplyser personlige forhold vil det foreligge en plikt til å unnta opplysningene fra offentlighet.

For de øvrige unntakene har kommunen en unntaksrett, men ingen plikt til å unnta, slik at innsyn fritt kan gis. Da skal det vurderes å praktisere "merinnsyn", dvs. gi helt eller delvis innsyn selv om det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn (§ 11).

Loven har regler om hvordan innsynet skal gis og hvilke regler som gjelder dersom kommunen gir avslag på innsynskrav (kap. 4).

### 2.2.2. Offentlegforskrifta (av 17.10.2008 nr. 1119)

Her er gitt regler om bl.a. unntak fra offentliglova sitt virkeområde. For eksempel gjelder ikke offentlighetsloven for selvstendige rettssubjekt uten fast ansatte i administrativ stilling.

### 2.2.3. Arkivlova (av 1992)

Loven definerer arkiv som "dokument som vert til som lekk i ei verksemd" og kommunalt arkiv som "arkiv skapt av fylkeskommunalt eller kommunalt organ" (§ 2). Offentlige organ plikter å ha arkiv, (jfr. arkivansvaret, § 6).

### 2.2.4. Arkivforskriften (av 11.12.1998 nr. 1193)

Her er arkivansvaret i offentlige organ presisert. I kommunen er arkivansvaret en del av det overordnede administrative ansvaret som er tillagt rådmannen, jfr. kommuneloven § 23. (§ 1-1). Arkivarbeidet skal være organisert som en egen enhet, en arkivtjeneste, som skal ha en arkivansvarlig (§ 2-1). Regler om oppbygging av arkivet er gitt i §§ 2-2 til 2-5 i forskriften. Det er gitt regler om journal og elektroniske arkivsystem i forskriftens § 2-6 som er en sentral bestemmelse i forskriften. Tilsvarende krav fremgår av offentleglova § 10.

### 2.2.5. Nærmere om plikten til journalføring og tilgjengeliggjøring på nettet

Kommunen har plikt til å føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter. Dette fremgår av offentleglova § 10.

Det heter i forskriftens § 2-6: "I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon".

Selv om ikke alle organinterne dokumenter er offentlige, skal bl.a. følgende alltid journalføres:

- dokument som inneholder organets endelige avgjørelse i en sak
- organets generelle retningslinjer for saksbehandling
- saksframlegg med vedlegg, sakliste, dokument til/fra kontrollutvalg og revisjon
- dokument fra/til en kommunal enhet på område der enhetene har selvstendig avgjørelsesmyndighet

Journalen skal ha krav til tilgjengelighet: Dersom journalen inngår i eit elektronisk arkiv- eller saksbehandlingssystem, "skal ein på enkel måte kunne hente ut og gjere tilgjengeleg dei journalopplysingane som allmenta har krav på å få innsyn i", jfr. § 2-7.

Arkivplanen skal innehalde eit fullstendig og ajourført oversyn over dei systema som blir nytta til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokument. Fremlagt arkivplan er av eldre dato og ikke oppdatert. Arbeidet med ny oppdatert arkivplan er imidlertid i emning og ny plan vil etter det opplyste bli ferdigstillet i løpet av inneværende år.

Elektroniske system skal vere fullgodt dokumenterte. Systemkravene er nå felles for en rekke kommuner. Kontrollen har ikke på noe nivå omfattet denne form for dokumentasjon.

#### Særlig om Noark

Etter forskriftens § 2-9 er kommunen ved elektronisk journalføring og arkivering pålagt å benytte et arkivsystem som følger kravene i den såkalte Noark-standarden. (Noark er en forkortelse for Norsk arkivstandard.) Fra og med versjon 4 la Noark grunnlaget for en fullelektronisk saksbehandling og arkivering, ikke bare selve journalføringen slik som de første versjonene av Noark. Haram kommune benytter versjon ACOS Websak versjon 6.6. (3670).

Noark er et godt hjelpemiddel for å øke samhandlingen mellom organene i kommunen og i Haram kommune har man god nytte av systemet.

Forskriften omhandler også rutinene for behandling av post og saksdokument.

### 2.2.6. Forvaltningsloven

Regelverket omkring svar fra kommunen til publikum er forankret i forvaltningsloven § 11a. Utgangspunktet er at både saksforberedelse og avgjørelse skal foreligge "uten ugrunnet opphold".

Foreløpig svar skal sendes "snarest mulig...dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares.." Det gis samtidig regler om hva et foreløpig svar skal inneholde (§ 11a, annet ledd).

"I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt." (§ 11a, tredje ledd).

### 2.2.7. Forvaltningslovforskriften (F1512.2006 nr. 1456)

Forskriftens kapittel 9 har detaljerte regler om beregning av saksbehandlingsfrister. Hva som er fristens utgangspunkt (§36), regler for utsettelse av saksbehandlingen etter forespørsel (§37), forsinkelse som skyldes en parts forhold (§38) og fristavbrudd (§40) er mellom de regelområder som omhandles i forskriften.

#### Noen hovedregler - oppsummert

Saksbehandlingsfristen regnes fra "den dagen henvendelsen kommer inn til forvaltningsorganet." Ved søknad etter utlysing er fristens utgangspunkt den dagen søknadsfristen utløper.

I sak som tas under behandling av kommunen av eget tiltak er fristens utgangspunkt den dagen forhåndsvarsel sendes parten etter forvaltningsloven § 16.

## 3. Haram kommunes arkivtjeneste, arkivsystemer og rutiner

### 3.1. Oversikt

#### 3.1.1. Organisering, postliste, mv.

Organisasjonskart over einingar og som viser ledere for disse følger som **vedlegg 1**.

Versjon (2008) av organisasjonsoversikt som viser tjenestoområder følger som **vedlegg 2**.

Bemanning av noen sentrale stillingsområder:

Rådmann i Haram er Turid Hanken.

Arkivleder Oddny Krogsæter Løvik er kommunens arkivansvarlige.

Elin Moen er seksjonsansvarlig på forvaltning.

Einingsleiar Ytre omsorgsdistrikt, Brattvåg: Solveig Aarø

Camilla W Nilsen er byggesaksbehandler.

Edvard Orvik er einingsleiar for grunnskulane



Haram kommune innførte i 2008 nytt saksbehandlersystem (ACOS) som også inneholder fullelektronisk arkiv. All inn- og utgående post som ikke er unntatt offentlighet blir utlagt på innsynsmodulen i Acos.

#### Praksis med utlegging på nettet i full tekst

De fleste dokumentene blir utlagt på nettet i full tekst. Hvilke offentlige dokumenter som ikke legges ut er overlatt til arkivansvarliges subjektive skjønn. Dette kan dreie seg om dokumenter som er fullt offentlige, men som kanskje nærmer seg den private sfære, for eksempel en arbeidsavtale. Kommunen mangler vedtatte rutiner for bruk av det aktuelle valget "IP" (ikke publiser) i systemet. Utlegging av dokumenter i fulltekst øker brukervennligheten for publikum betraktelig og dermed øker også mulighetene for den enkelte til oftere å benytte seg av sin rett etter offentleglova. Regelverk eller rutiner på dette området er noe kommunen bør vurdere.

Den enkelte saksbehandler kan laste inngående e-post inn i saksbehandlersystemet.

Høsten 2010 ble opplæring i bruk av sakssystemet å jourført. Samtidig ble det gjennomført opplæring for saksbehandlere når det gjaldt offentleglova og forvaltningsloven.

Kommunen har et sentralt postmottak med elektronisk arkivering, men verken postmottaket eller arkivet omfatter grunnskolene. Post til de ni skolene forutsettes journalført i den enkelte skoles postjournal og post, elevmapper m.v. blir arkivert ved skolen.

Ingen av de ni grunnskolene i Haram har foreløpig hatt tilgang til det kommunale saksbehandlersystemet (ACOS). Inngående og utgående post blir derfor til vanlig ikke registrert i kommunens sentralarkiv. Unntak gjelder for dokumenter i forbindelse med spesialundervisning.

Kommunen benytter sak/arkivsystem basert på Noark-4. Oppgradering vil etter det opplyste bli gjennomført løpende. Haram kommune gikk over til fullelektronisk saksbehandling og arkivering fra 2008. Journalen foreligger i tillegg på papir.

Også innsynsmodulen er tatt i bruk. Det betyr at vedkommende som begjærer innsyn kan finne dokumentene på nettet for de dokumenter som er utlagt. Headingen til postlista gir for øvrig følgende forklaring om innholdet:

*Postlista viser all post til og frå kommunen ein vald dag. I kalenderen til venstre kan du velje kva for dag du vil sjå postlista til (klikk på ein dato, og postlista vert oppdatert). Du kan nytte pilene øvst på kalenderen for å navigere i månadar.*

Sakspapir journalføres med fortløpende journalnummer utover året, for eksempel 12/1250, der 12 står for årstallet.

I et registreringsbilde (søkebilde) i websak har hver saksbehandler sine arbeidslister ("korger"), for eksempel

- innboks (med angivelse av antall dokument som p.t. ligger i denne)
- restanse (med angivelse av antall saker)
- forfalt (med angivelse av antall saker)

Her har den enkelte saksbehandler full tilgang på sakene under hver kategori og kan hente fram saksdokumentene som tilhører den enkelte sak.

Det er imidlertid kun systemansvarlige og arkivpersonell som fritt kan se de andre ansattes arbeidslister / korger.

Kommunen er deltaker i IKA (Interkommunale arkiv for Møre og Romsdal IKS). Her kjøper kommunen f.eks. fjernlager og avleverer.

### 3.1.2. Rutinedokumentasjon mottatt fra kommunen

Følgende dokumenter er mottatt ved ekspedisjon av 22.11.2011:

- Arkivplan for Haram kommune. Planen som er datert 28.01.1997 utgir seg for å være "Frå 05.11.1996" og er dermed særdeles gammel.
- Rutinar for saksbehandling i det felles sak- og arkivsystemet Acos. Det er ut fra datering ikke mulig å tidfeste eventuell à jourføring.
- Rutinehefte for Websak – "Enkel oversikt over dei mest brukte funksjonane i sakssystemet"
- Skriveregler for registrering i Websak - disse er utarbeidet for å sikre en enhetlig registrering i Websak
- Arkivplan, vedtatt av Haram kommunestyre 28.01.1997 må anses for å være supplert av "arkivplan.no").  
Følgende opplyses på dette nettstedet:  
*Arkivplan.no er en tjeneste levert av selskapet Arkivplan.no AS. ... Bakgrunnen for prosjektet Arkivplan.no er at overgangen til elektronisk saksbehandling øker behovet for en arkivplan som blir brukt, og som til enhver tid er oppdatert.*  
IKA Møre og Romsdal er blant samarbeidspartnerne for kommunal sektor.

For øvrig er mottatt:

- Reglement for personalsaker. Dette er vedtatt slik:  
Vedtatt i 2002: Kapittel 1 (om tilsettingar m.m.), kapittel 3 (om uttale på vegne av kommunen) og kapittel 4 (om tilsette sin rett til å ytre seg)  
Vedtatt 03.07.2012: Kapittel 2 (om permisjonar)
- "Om innsynsrett i offentlege dokument" – et notat med oversikt over retten til innsyn, m.a. med vising til funksjonen "IP" (ikke publiser) i Acos, jfr. mer om dette under pkt. 7.1.6.
- Reglement for folkevalde sin innsynsrett, (jfr. nedenfor under pkt. 3.2.2.).
- Arbeidsreglement for Haram kommune, à jour pr. 03.07.2012.
- Reglement for bruk av fleksibel arbeidstid, vedtatt i adm.utvalget 03.07.2012, sak 005/12.

### 3.1.3. Graderte / gradering av dokumenter

I en viss utstrekning benytter kommunen, både i internt regelverk og ellers, begrepet "gradering" om vurdering av dokumentet i forhold til bl.a. offentliglova. Til vanlig er dette feil begrepsbruk.

Med "gradering" mener vi i dag vurderinger etter lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), jfr. § 11 som gir regler om sikkerhetsgradering av informasjon. Dersom informasjonen medfører skadefølger for Norges eller dets alliertes sikkerhet osv., skal informasjonen graderes.

Dokumenter kan også graderes etter beskyttelsesinstruksen. Denne instruksen har ikke hjemmel i formell lov og representerer derfor ikke en selvstendig unntakshjemmel i forhold til offentleglova. Dette innebærer at gradering etter denne bare kan påføres dokumenter som kan unntas med grunnlag i en av offentlighetslovens unntaksbestemmelser.

Det vises til offentlegforskrifta § 10 om innsyn i graderte dokumenter.

### **3.2. Rutiner og reglementsbeskrivelser**

#### **3.2.1. Reglement for journalføring av post og arkivering**

Kommunen har som siktemål å få utarbeidet en rutinehåndbok for generelle saksbehandling og bruk av sakssystemet. Denne skal være obligatorisk å følge for alle saksbehandlere i kommunen.

Kommunens reglement på dette feltet, dvs. instruks for postbehandling og journalføring, samt arkivering er inntatt i "Arkivplan", pkt. 4.5 og 4.9.

Her er gitt de interne reglene for bl.a. behandling av inngående post, behandling av dokument unntatt fra offentlighet, registrering av sak og arkivering.

#### **3.2.2. Reglementsamling, evt. reglement for saksbehandling i Haram kommune**

Reglementsamlingen eller rutinehåndbok er ikke fremlagt.

Interne skriftlige regeldannelser / rutinebeskrivelser er påkrevet for følgende områder:

- Behandlingsmåten i forvaltningssaker, forholdet til **god forvaltningsskikk**: Om dette vises det til nylig oppdaterte regler for saksbehandling i Haram kommune. Kommuner anfører undertiden at god forvaltningsskikk følger av loven. Undertegnede er ikke enig i dette. De ulovfestede prinsipper om "god forvaltningsskikk" utfyller lovgivningen på mange forvaltningsområder og er viktig for enhver saksbehandler å kjenne til. Grensen mellom juss og god forvaltningsskikk er for øvrig flytende. Det er i dag et allment krav til forvaltningen at den følger "god forvaltningsskikk". Dette bør da fremgå av rutine til vedkommende forvaltningsorgan, her: kommunen.
- Offentlighet i Haram kommune. Websaks-rutinene gir her en veiledning i hvordan loven skal praktiseres
- Det er fremlagt reglement fra 19.09.1999 om folkevalgtes egen innsynsrett (K-sak 87/99)
- Arkivdanning og forholdet til media. Kommunen ser angivelig ikke behov for egne skriftlige rutiner da slike ikke foreligger. De er heller ikke direkte lovpålagt.
- Rutiner for forholdet mellom Sentralarkivet og skulane i Haram - forholdet til behandling av inngående korrespondanse, mottak og journalføring av post og arkivering er summarisk inntatt under "Arkivoversikt", pkt. 5.3. i arkivplanheftet.
- Tilsettingsprosedyrer – Rutine – tilsetting i Haram kommune er dokumentert.
- Utsending av post til media: I dag er behovet for dette redusert

- "Presedenssaker", dvs. rutine for å tilsikre en mest mulig likeartet behandling og avgjørelse av likeartede saker / saksforhold, beskrivelse er ikke forelagt. Systemet gir mulighet for søkebilde i Websak, men det er opplyst at denne delen av systemet ikke benyttes.

## 4. Gjennomgang av saksdokument i forhold til offentleglova

### 4.1. Metode, utvelgelse av grunnlag for kontrollen

Gjenstand for kontrollen under dette punktet har vært Haram kommunes anvendelse av offentleglova sine regler om unntak fra offentlighet.

Etter offentleglova § 3 kan **alle** og enhver kreve innsyn i

- saksdokument for organet
- journaler og lignende register

I Haram kommune begjærer svært få, utenom representanter fra lokal presse, **innsyn** i medhold av offentleglova. Dette har sammenheng med at dokumenter utlegges på nettet. Når media ber om dokument, sender kommunen dokumentene på e-post snarest.

Undersøkelsen kan tyde på at kommunen som forvaltningsorgan tilstreber i praksis å gi borgerne/publikum regelmessig det innsyn som de har krav på, m.a.o. at kommunen forvalter en rett holdning til offentlighetsprinsippet. Men kommunen har ikke dokumentert system for ettersporing av innsynsbegjæringer og behandlingen av disse. Dessuten må tas noen forbehold m.h.t. rett lovforståelse.

Praksisen er at innsynsbegjæringer som blir imøtekommet effektueres ved ekspedisjon umiddelbart. Ellers blir innsynsbegjæringen registrert på sak.

Siden utgangspunktet er at alle saksdokumenter i offentlig virksomhet er offentlige, og ikke motsatt, er det naturlig å undersøke hvordan offentleglova sitt unntaksregelverk er praktisert. Det er også dette som er bakgrunnen for Kontrollutvalgets vedtak. Med grunnlag i postjournalen for en uke i hver måned ble det for tilfeldig valgte måneder bedt om utskrift av journalført post som er unntatt fra offentlighet.

Følgende postjournaler ble valgt ut:

År 2011: Uke 25, 29, 34, 38 og 43

### 4.2. Klargjøring av en del utgangspunkter for offentlighet, herunder taushetsplikt

Under dette punktet behandles de mest sentrale hjemmelsgrunnlag som anvendes for å unnta dokumenter fra offentlighet i Haram kommune.

#### 4.2.1. Unntak p.g.a. kommunens forhandlingsposisjon (Off.l. § 23)

I medhold av § 23 kan kun unntas opplysninger når det er **påkrevd** for å verne kommunens interesser

- a) ved forhandlinger
- b) i lønnsforvaltningen m.v.
- c) ved personalforvaltningen, f.eks. arbeidstidsordninger

Unntak kan her ikke gjøres når ikke kommunens interesser blir svekket, f.eks. når saken ikke har noe konkurranse-aspekt. Hvilken lønn en offentlig ansatt har kan ikke unntas i medhold av § 23.

Unntak skal ikke gjøres når det ikke er påkrevd, f.eks. av strateHaram årsaker

#### 4.2.2. Unntak for tilsettingssaker mv. (Off.l. § 25)

Det er dokument i sak om tilsetting eller forfremming som kan unntas. Selve vedtaket om tilsettingen eller forfremmingen og den endelige arbeidsavtalen er likevel ikke omfattet av unntaket.

#### 4.2.3. Opplysninger som er underlagt taushetsplikt (Off.l. § 13)

Slike opplysninger skal unntas fra innsyn. Men hvilke opplysninger er taushetsbelagte ?

Mest sentralt er taushetsplikt for opplysninger om personlige forhold, jfr. forvaltningsloven §13. Normalt dreier dette seg kun om sensitive opplysninger om person.

Det er ordinært ikke taushetsplikt for opplysninger om

- personnummer (men se merknad nedenfor), sivilstand, yrke, bopel, arbeidssted osv.
- lønn og godtgjørelser fra offentlige instanser
- hvilken utdannelse en person har, herunder avlagte eksamener og gjennomførte kurs. Karakterer fra høyere utdanning er ikke underlagt taushetsplikt.
- lite sensitive opplysninger om en persons økonomiske forhold

Det er ellers nødvendig å skille mellom ulike forvaltningsgrener.

Taushetsplikten for ansatte i barnehage- og skolesektoren utledes fra forvaltningslovens regler om taushetsplikt i § 13 flg. Den forvaltningsmessige taushetsplikten omfatter etter forvaltningsloven § 13a opplysninger "om personlige forhold" som tjenesteyter blir kjent med gjennom sitt arbeid. Nøytrale opplysninger som fødested, fødselsdato, personnummer m.v. er ikke "noens personlige forhold" med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold ved tjenestemottaker som må likestilles med personlige forhold.

Innenfor sosialtjenesten er ulike beskyttelseshensyn sterkere enn i den øvrige forvaltningen. I henhold til sosialtjenesteloven § 8 – 8 er taushetsplikten derfor mer omfattende ved at tjenesteytere innen sosialtjenesten også har taushetsplikt om opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted.

I barnevernet (barnev.l. § 6-7) er den forvaltningsmessige taushetsplikten gjort gjeldende på samme måte som i sosialtjenesteloven. Også for barneverntjenesten gjelder den skjerpede taushetsplikten der opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted er underlagt taushetsplikt.

Helsetjenesten er underlagt yrkesmessig taushetsplikt, i tillegg til den forvaltningsmessige. Den yrkesmessige taushetsplikten er regulert i helsepersonelloven kapittel 5, og er mer omfattende enn den forvaltningsmessige taushetsplikten.

Personopplysningsloven (jfr. § 13) med tilhørende forskrift stiller krav til "tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet ved behandling av personopplysninger.

Men det er viktig å være klar over at personopplysningsloven ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger, se personopplysningsloven §6 første ledd og nedenfor, pkt. 6 om personvern.

Særlig om offentlig ansatte:

Det er bare i liten grad taushetsplikt for opplysninger knyttet til arbeid for kommunen

Det er ikke taushetsplikt for opplysninger om

- at en person har søkt en stilling i kommunen (men offentleglova § 25 må vurderes i tillegg)
- at en person har fått eller ikke fått en kommunal stilling eller et opprykk

lønn og godtgjøring til kommunalt ansatte, både der lønna følger av offentlige regulativ og der lønna er individuelt fastsatt, enten etter et lederlønningssystem eller er uttrykk for en konkret faglig eller personlig vurdering av den ansatte.

#### 4.2.4. Fødselsnummer

Fødselsnummer er ikke underlagt taushetsplikt. Offentleglova § 26 siste ledd gir imidlertid adgang (ikke plikt) for forvaltningen til å unnta fødselsnummer fra offentlig innsyn, eventuelt kan bare personnummeret (de fem siste sifrene) unntas. Kun fødselsdato (6 første sifre) kan ikke unntas. Etter offentlegforskrifta § 7 bokstav d, skal fødselsnummer dessuten skjermes i dokumenter som forvaltningen publiserer på Internett.

I Stortingets justiskomite har hatt til behandling et forslag fra Justisdepartementet fra mai 2011 om å endre offentleglova ved å fjerne retten til innsyn i fødselsnummer. Forslaget er begrunnet i faren for identitetstyveri og en vurdering av hensyn og formål bak innsynsretten (Prop. 125 L 2010-2011) Se ellers nedenfor under pkt. 6.2.

#### 4.2.5. Andre vurderinger av offentlighetsspørsmålet

Selv om unntak fra offentlighet må følge av lov eller forskrift gitt i medhold av lov (off.l. § 3) kan omfanget av unntaksretten i noen tilfeller volde tvil.

Noen konklusjoner i nærværende rapport vil derfor måtte ha visse forbehold, f.eks. fordi rapportgrunnlaget er avgrenset i tid og omfang. Eksempel på dette kan være følgende:

Ved stikkprøvegjennomgangen er dokumenter ikke bedømt i sammenheng, men vurdert enkeltvis. Med lokal kunnskap og innsyn kan et dokument som ellers ikke burde unntas, likevel falle inn under en unntaksregel. Det kan i gitte tilfeller lede til at konklusjonen bør bli en annen enn i rapporten.

Eksempel på dette kan være at saksdokumentene omfatter en liten gruppe personer som sammenstillet, men ikke enkeltvis, kan identifiseres. I så fall kan unntak være nødvendig for

å verne de interessene som ligger bak vedkommende unntaksregel. Om f.eks. et brannkorps består av noen få personer eller kommunen eksempelvis har noen få særlig vanskeligstilte, så vil gjenkjenningssmuligheten i en sak ofte foreligge selv om et navn ikke nevnes.

Om innsyn da kan føre til skade eller fare for skade slik at man i det konkrete tilfelle bør gjøre unntak fra hovedregelen om innsyn er også et element i den vurdering som da må gjøres.

I en mindre kommune med "gjennomsiktige" forhold der "alle kjenner alle" må slike forhold noe oftere enn ellers inngå i kommunens skjønnsutøvelse.

Ofte vil tidsmomentet ha betydning for om vilkårene for unntak er oppfylt. Tidsmomentet vil også kunne innvirke på vurderingen av merinnsyn. Kommunen må vurdere spørsmålet om offentlighet ut fra situasjonen på tidspunktet da det blir tatt stilling til spørsmålet, f.eks. når innsyn blir krevd.

Når det ved forhåndsklassifisering blir fastsatt at det helt eller delvis skal eller kan og bør gjøres unntak fra innsyn i et dokument, så kan denne vurderingen endre seg på et senere tidspunkt.

Unntaksforskriftene i offentleglova §§ 14 - 26 gir kommunen rett, men ikke plikt, til å nekte innsyn i bestemte opplysninger eller dokumenter.

### **4.3. Gjennomgang av utvalgte dokumenter fra 2011 unntatt offentlighet**

#### **4.3.1. Generell merknad om opplysning av lovhjemmel for det enkelte unntaket**

Arkivforskriften § 2-7 gir regler om hvilke opplysninger som skal innføres i journalen ved registrering av dokument. Bestemmelsen stiller ikke opp noe krav til angivelse av lovhjemmel for et unntak fra offentlighet. Ved føring av postjournalen angir kommunen så godt som aldri lovhjemmel for unntaket. Henvisning til loven ville ha øket forståelsen for hvorfor dokumentet er unntatt og ville ha gjort det enklere for publikum til en viss grad å etterprøve kommunen sin lovførståelse i det enkelte tilfelle.

#### **4.3.2. Generelt unntak for alle saker der tilsatte i Haram kommune er nevnt**

Kommunen har opplyst at "det som vedkjem tilsette ikkje blir publisert – ligg ikkje på innsyn" Dette tolkes som at kommunen praktiserer et generelt unntak fra offentlighetsprinsippet der de tilsatte enten er parter eller ellers er nevnt. Kommunen opplyser her å holde disse dokumentene adskilt fra resten av arkivet slik at de ansattes mv. sine navn ikke kommer frem annet enn som kun navn på søker m.v.

Forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jfr. offentleglova § 3. Unntak fra dette må ha hjemmel i lov eller i forskrift med hjemmel i lov.

Offentleglova § 25 første ledd gir kun hjemmel for å unnta dokument " i sak om tilsetjing eller forfremjing". Dokumentet må da gjelde en konkret sak om tilsetting eller forfremmelse. Dette innebærer at f.eks. generelle retningslinjer om fremgangsmåten i slike saker ikke går inn under unntaket. Bestemmelsen gir heller ikke adgang til å nekte innsyn i dokumenter om forberedelse eller oppfølging av en sak om tilsetting eller forfremmelse.

Det kan ikke nektes innsyn i dokumenter i andre personalsaker, som f.eks. saker om permisjon, oppsigelse eller avskjed, med hjemmel i denne bestemmelsen.

Opplysninger i andre personalsaker kan imidlertid komme inn under andre unntaksregler, f.eks. § 13 om unntak på grunn av taushetsplikt, og § 23 første ledd: Unntak av omsyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m.m., dvs. unntak av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av lønns- og personalforvaltning.

Ut fra det som her er nevnt fevner et generelt unntak på personalområdet, også uten henvisning til hjemmel for å unnta det enkelte dokumentet, for vidt. Unntaket vil lett kunne omfatte dokument som loven ikke gir hjemmel for å unnta.

Denne praksisen med automatiske unntak kan derfor etter undertegnede oppfatning i flere tilfeller være i strid med loven. Det er tross alt bare i liten grad taushetsplikt for opplysninger knyttet til arbeid for kommunen.

#### 4.3.3. Nærmere vurdering av de enkelte saksdokumentene som er unntatt

Gjennomgangen fremgår av egne oppsett som følger rapporten som **vedlegg 3**.

De viktigste påpekninger:

Arbeidsavtaler unntas ikke dersom dokumentet i det konkrete tilfelle ikke inneholder opplysninger om noens personlige forhold som skal unntas i medhold av off.l. § 13 første ledd.

Om arbeidsavtaler bemerkes ellers:

En endelig arbeidsavtale er ikke unntatt fra offentlighet i medhold av off.l. § 25. Dette er en innsnevring av unntaket i forhold til tidligere lov. (jfr. Innst. O. nr. 74 (2005-2006) s. 14.) Men bestemmelsen hører til de hvor kommunen kan gjøre unntak.

Den endelige arbeidsavtalen kan ikke unntas etter unntakene for interne dokumenter (§14).

Dersom opplysninger i dokumentet ikke er underlagt taushetsplikt, skal dessuten meroffentlighet (§ 11) alltid vurderes. Resultatet blir da svært ofte at innsyn ikke bør nektes.

Også for arbeidsavtaler må det vurderes om avtalen inneholder sensitive opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

#### Oppregning av diverse konkrete eksempler

**Merknad:** Klasselister til bruk i organisering og drift av skolen er saksdokument (off.l. § 4) og dermed offentlig etter off.l. § 3. Det er ikke nødvendig at dokumentet knytter seg til en bestemt sak, så lenge det gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet (off.l. § 4 annet ledd første punktum).  
Elevlister kun til bruk av skolens personale i organiseringen og planleggingen av arbeidet på skolen vil kunne unntas som organinterne dokument etter off.l. § 14 første ledd. Personopplysningsloven (§ 6 første ledd) begrenser ikke innsynsretten dersom dokumentet er offentlig etter offentliglova.

**Merknad:** En arbeidsavtale bør kunne unntas dersom den inneholder



den ansattes bankkontonummer, selv om det kun er fødselsdato som i tillegg opplyst, ikke fullt personnummer. Av Sivilombudsmannens sak 2007/2268 fremgår det at det at et privat bankkontonummer bare vil være underlagt taushetsplikt dersom det vil kunne bidra til å avsløre andre opplysninger om "noens personlige forhold". Ombudsmannen viser samtidig til at Justisdepartementet i uttalelse fra 1995 (JDLOV-1995-8482) synes å ha inntatt et motsatt standpunkt, men at han er uenig i dette. Konklusjonen er at arbeidsavtaler neppe bør unntas bare fordi bankkonto er opplyst. Men i tilfelle hvor det i tillegg foreligger også fødselsdato har jeg valgt å si meg enig i at taushetsplikten slår inn her.

- Merknad:** Det er ikke taushetsplikt for opplysninger om personnummer. At midlertidig tilsetning er begrunnet i forhold til en gruppe elever antas ikke underlagt taushetsplikt om noens personlige forhold.
- Merknad:** Oppsigelse i arbeidsforhold – ikke unntatt. Til sammenligning er tjenesterelatert reaksjon mot en tjenestemann, f.eks. avskjed, ikke regnet som personlig forhold, selv om direkte årsak til reaksjonen opplyses. Men her må det tilføyes at en oppsigelse kan ha slike personsensitive opplysninger at den skal unntas etter andre lovbestemmelser, mest typisk fvl. § 13 første ledd.
- Merknad:** Revisjonsuttalelse for tilskott – ikke unntatt. Kun totalt refusjonsgrunnlag for tilskott for særling ressurskrevende helse- og sos.tjenester. Et lavt antall tjenestemottakere, samt at disse evt. er født senere enn et bestemt årstall, kan gjøre det rett å unnta dokumentet.
- Merknad:** Korrigert lønn - til vanlig ikke unntatt. I forh. til § 13: Normalt ikke personlige taushetsbelagte forhold. I forh. til § 23: Vurder om forhandlinger er avsluttet og individuell avtale inngått. Unntak i så fall ikke påkravd for vern om kommunens forhandlingsposisjon eller strategiske stilling (f.eks. "tålegrense") i lønnsforhandlinger nå el. senere for å unngå en konkret fare for at innsyn vil skade kommunen. Men her må det tilføyes at i de tilfeller rådmannen ikke har fullmakt til å godkjenne forhandlingsresultatet, (jfr. kap. 5 og 3) så kan dette unntas fra offentlighet inntil kompetent instans (formannskapet) har godkjent det.

#### 4.3.4. Spørsmål om klager og purringer

Det ble stillet spørsmål om omfanget av klager, fra publikum når det gjelder forholdet til offentleglova og publikums krav på innsyn.

Kommunen kjenner bare i begrenset utstrekning til at noen har fremsatt klage til kommunen over dette.

Klagemål fra privatperson

Ved brev av 28.11.2011 har rapportskriver, som ledd i at undersøkelsen ble kjent, mottatt klage over at Haram kommune ikke har behandlet hans krav om dokumentinnsyn i en sak der han mener at han også hadde rettslig klageinteresse.

Krav om innsyn ble fremsatt i brev datert 18.04.2011 til kommunen. Etter purringer ble dokumentene først mottatt 26.09.2011, dvs. en svarfrist i følge ham på mer enn fem måneder.

Kommunens administrasjon er blitt forelagt brevet av 28.11.2011 og undertegnede har mottatt kommunens svar med dokumentkopier. Disse viser at foreløpig svar først ble sendt ved kommunens brev av 10.05.2011. Dette er en betydelig fristoversittelse i forhold til lovens krav. Det er opplyst at forklaringen var at vedkommende saksbehandler på denne tiden var ute i permisjon.

Den 23.05.2011 ble det sendt to svarbrev. Ett brev ble sendt fra kommunens avdelingsingeniør og ett brev ble sendt fra ordfører Bjørn Sandnes. Det foreligger deretter korrespondanse fra begge hold etter dette, 11 brev i alt. Pr. dato skal det ikke være noe uavklart i forhold til vedkommende privatperson. Han har for øvrig fått tilbakemelding fra undertegnede om at forholdet er undersøkt.

Klage fra Sunnmørsposten om avslag på innsynsbegjæring i arbeidsmiljøundersøkelse ved eininga Tenester for barn og unge. Kommunen fikk her ikke medhold i at dokumentet kunne unntas i medhold av offl. § 15 (Gjelder dokument som er innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga).

Kommunen fikk heller ikke medhold i at annet enn opplysninger om personalforvaltningen, dvs. ikke hele dokumentet, kunne unntas i medhold av offl. § 23 første ledd (Gjelder unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet).

Andre hjemler hadde kommunen ikke vist til.

Fylkesmannen fant imidlertid å ville unnta dokumentet med hjemmel i offentliglova §12 (Gjelder når det gis unntak frå innsyn for delar av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom

c) dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet.

Her var det nettopp de ansattes svar som var "den sentrale og vesentlegaste delen av dokumentet"

Fylkesmannen fant heller ikke grunn til å pålegge innsyn etter regelen (i offl. § 11) om merinnsyn.

Klagen ble dermed ikke tatt til følge (Fylkesmannens ref.: 2010/5768/JABR/326.1).

Det er for øvrig ikke fremlagt eksempler på klager over manglende svar i sak som gjelder enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

## 5. Kontroll av praksis med journalføring og oppfylging av forvaltningslovens svarfrister

### 5.1. Journalføring

Kommunen benytter eget saksarkiv, dvs. egen arkivdel, på personal. Saksdokumenter som vedrører tilsatte, så som søknader på stilling, permisjoner m.v., ikke er tilrettelagt for innsyn.

For di kommunen unntar stillingssøknader, dokument som vedrører tilsattes permisjoner m.v. fra innsyn, så er disse dokumentene heller ikke gjort tilgjengelige for undertegnede ved kontrollen, jfr. nedenfor under pkt. 7.1.

Når det gjelder journalføringen for øvrig bygger undersøkelsen på utskrifter av kommunens offentlige journal for avgrensede perioder. Postjournalen inneholder sakspapir, notat og inn- og utgående brev, sentralt arkiv.

Alle saksdokumenter journalføres den dag de kommer inn. Det er bare i begrenset utstrekning opplyst at det kan forekomme tilfeller der dette ikke skjer rettidig, f.eks. p.g.a. fravær eller lignende. Postlistene og alle dokumentene i fulltekst ligger ute i ca. 6 måneder.

Postjournalen er klar påfølgende dag, men det er inntil 2 dagers forsinkelse på postjournalen som blir lagt ut på internett – p.g.a. kvalitetssikring.

#### Fra ovenstående foreligger følgende unntak:

I følge Einingsleiar for grunnskulen, Edvard Orvik, skal grunnskolene føre sin egen postjournal og holde eget arkiv, da disse ikke har hatt tilgang til kommunens saksbehandlersystem (ACOS).

**Vatne barneskule** har ikke hatt postjournal og journalføring av post har ikke blitt utført før nå i 2012. Skolen har heller ikke hatt system for slik registrering eller hatt kompetanse til å vurdere hva som skal registreres i en postjournal.

**Brattvåg ungdomsskule** opplyser at en "enkel postjournal i form av ein matrise i Word-fil" ble ført i to måneder, desember 2010 og januar 2011, men stanset så opp. Rektor har meddelt at systematisk føring av postliste / postjournal er blitt gjenopptatt fra 01.05.2012.

Ungdomsskolen har dokumentert inngående e-poster for den stikkprøveperiode kontrollen omfatter. Men denne oversikten kan ikke erstatte en postjournal etter lovens krav.

Videre krever arkivforskriften at arkivarbeidet skal være organisert som en egen enhet, en arkivtjeneste, som skal ha en arkivansvarlig. Dette ser ikke ut til å fungere når det gjelder skolene. Arkivleder har bare mindre kontroll og oppfølging med disse lokale arkivene hos skolene.

For disse skolene foreligger således en overtredelse av journalføringsplikten. Ansvaret for dette tilligger rådmannen, arkivleder og vedkommende einingsleiar.

\* \* \*

Haram kommune har felles postmottak, dvs. ytre einingar skal sende arkivverdig post til postmottak for journalføring.

Også tekstmeldinger (**SMS**) og mailer kan være et saksdokument. Dersom dette har verdi som dokumentasjon og samtidig skal være gjenstand for saksbehandling, gjelder journalføringsplikten. I de tilfeller der dokumentet bare oppfyller den ene av disse to betingelsene, altså enten har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, trenger det ikke å journalføres, men det skal arkiveres. Det må da journalføres. Haram kommunes saksbehandlersystem krever at det som skal arkiveres, må journalføres.

I de tilfeller dokumentet ikke oppfyller noen av de to betingelsene, skal det ikke arkiveres i det hele tatt.

SMS bør journalføres i form av notat eller saksbehandlingsmerknad oppsatt av vedkommende saksbehandler, men skriftlige rutiner for dette er ikke forelagt, men utarbeiding opplyses å være under vurdering. Muntlig informasjon som mottas behandles imidlertid etter det opplyste i samsvar med forvaltningsloven.

**E-post** som eventuelt mottas privat videresendes til [post@haram.kommune.no](mailto:post@haram.kommune.no). Arkivleder går inn på denne adressen og journalfører det som er aktuelt.

Haram kommune har ikke tatt i bruk chat, dvs. interaktivt verktøy der kommunen som tjeneste på sin nettside lar en saksbehandler svare direkte til publikum. Imidlertid har kommunen en Facebook-side. De særlige spørsmål om journalføring og arkivering som dette reiser drøftes imidlertid ikke.

I Haram kommune vil mail som unntaksvis mottas privat av saksbehandler straks bli videresendt til kommunen og journalført / arkivert.

#### Rapportskrivers merknad:

Kulturdepartementet har foreslått at kommunen selv kan bestemme om sms'er skal journalføres og arkiveres og at det eventuelt kan gjøres ved notat / nedtegnelse (forvaltningsloven § 11d).

## **5.2. Rutiner for gjennomgang / å jourhold av restanselister**

### Restanselistene

Restanse er vanligvis definert som: "Motteke dokument som ikkje er avskrive".

"Avskrivning av eit dokument vil seie å registrere opplysningar om når og korleis behandling av eit inngåande dokument eller internt notat som krev svar, er avslutta."

I følge rutine, pkt. 12, krever "avslutning og avskrivning" av et dokument en samhandling mellom saksbehandler og arkivet: Arkivet skal følge opp saksbehandlers kode for at vedkommende er ferdig med dokumentet. (Bokstavene F (ferdig), E (ekspedert), A (avslutt) er bl.a. nevnt.)

Restanselister er for øvrig ikke omtalt i de mottatte rutinene.

### **Rutinar for saksbehandling i Websak**

I pkt. 4.1. er avskrivning forklart slik: "Avskrivning tyder å registrere opplysningar til eit dokument om når og korleis behandlinga av eit inngåande dokument er avslutta".

Avskrivning vil i mange tilfeller være å ta dokumentet til orientering. Også rundskriv og annen informasjonspost som ikke krever svar, blir stående som restanser. Disse må avskrives med for eksempel – "tatt til orientering."

Pkt. 8.2.7. beskriver rutine for restanseoppfølging. Det heter her at "Restanseliste er ei oversikt/kontroll over alle inngående dokument (I) og notat (N) som krev oppfølging og som ikkje er avskrivne".

Det heter videre at "Leiar har hovudansvar. Saksbehandlar har sjølv ansvar for eiga restanseoppfølging. Innan fristar."

Følgende fremgangsmåte er beskrevet:

1.

Alle inngående dokument (I) og notat som krever oppfølging (N) må i følge rutinen avskrives av saksbehandlar. Saksbehandlar skal i merknadsfeltet forklare avskrivingsmåten som velges. Under pkt. 8.2.9. angis som rutine at ved saksbehandling av delegerte saker og brev med svar til en part å skal det inngående brevet avskrives med status S.

2.

"Rapporten *restanseliste* skal produserast frå WebSak og følgast opp dagleg av saksbehandlar og kvartalsvis av leiar."

3.

"Saksbehandlar går gjennom *restanselista* og følgjer opp sine saker. Saksbehandlar kan også diskutere *restanselista* med sin leiar dersom det er behov for det."

4.

"Leiar er ansvarleg for oppfølging / gjennomføring av tiltak for å få korrigert *restanselister* med uønska omfang."

5.

"Ved avslutta arbeidsforhold må leiar syte for at saker som ikkje er avslutta blir vidareført til ny saksbehandlar".

Postmottak tar ut restanselister hver 3. måned i samsvar med "Rutiner for saksbehandling i WebSak", punkt 8.2.7 Restanseoppfølging. Listene blir fordelt til saksbehandlere og ledere. Samtidig blir det sendt ut e-post til alle om at nå er listene underveis og en ber om at dette blir fulgt opp. Ledere blir bedt om å ta det opp med sine medarbeidere. Servicekontoret sender ikke ut forfallslistene.

#### Postmøter

Det avholdes ikke spesifikke postmøter, men de ansatte konfererer med ledere og saksbehandlere etter behov.

Postmottak deltar dermed til vanlig ikke i beslutninger om videre saksgang, for eksempel at rådmannen skal referere saken for formannskapet, osv.

#### Kostra, byggesaker

Iflg. Kostra 2011 hadde Haram gjennomsnittlig      dagers behandlingstid i byggesaker. Landsgjennomsnittet var i 2010 39 dager. Haram kommune hadde da 35 dager, Ørskog 28, Stordal 14, Skodje 30 og Stranda 32 dager.

### **5.3. Kontroll av restanser og svarfrister**

Følgende hitsettes fra påminningen om rettsregler under pkt. 2.2.6. ovenfor.:

Lovens krav, restanser: *"Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold."* (forvaltningsloven § 11a første ledd).

Lovens krav, svarfrist: *"Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar."* (forvaltningsloven § 11a andre ledd, 1. pkt.)

Ved **kontroll den 08.11.2011** ble det på stikkprøvebasis besluttet gjennomgått arbeidslister for

- 3 saksbehandlere i kommunen pr. dato
- kommunens stab pr. 15.11.2010 og 10.04.2011
- alle einingar pr. 06.05.2010 og 06.05.2011

Følgende vedrørende inngående post / henvendelser kunne konstateres:

Restanser i følge listene var små og fordelte seg slik:

#### 5.3.1. Saksbehandler nr. 1

Restanseliste pr. 08.11.2011: 11 funn, alle fra 2011

Fordeling perioder:	- september	Sum: 1
	- oktober	Sum 5
	- november pr. dato	<u>Sum 6</u>
		Sum 11

Det er ikke vurdert om det har vært behov for å sende ut foreløpig svar.

#### 5.3.2. Saksbehandler nr. 2

Restanseliste pr. 08.11.2011: 20 funn

Ingen restanser var eldre enn 29.09.2011.

#### 5.3.3. Saksbehandler nr. 3

Restanseliste pr. 08.11.2011: 70 funn

Fordeling perioder:	Oktober 2008	Sum: 2
	November 2008	Sum: 1
	Januar 2009	Sum: 1
	April 2009	Sum: 1
	Juni 2009	Sum: 2

November 2009	Sum: 2
Mars 2010	Sum: 1
Juni 2010	Sum: 1
Juli 2010	Sum: 1
Oktober 2010	Sum: 4
November 2010	Sum: 1
Desember 2010	Sum: 2
Januar 2011	Sum: 1
Februar 2011	Sum: 3
Mars 2011	Sum: 3
April 2011	Sum: 2
Mai 2011	Sum: 3
Juni 2011	Sum: 5
August 2011	Sum: 5
September 2011	Sum: 6
Oktober 2011	Sum: 22
November 2011	Sum: 1
	Sum: 70

#### 5.3.4. Restanseliste stab

Resultat: Ikke undersøkt

#### 5.3.5. Restanseliste alle eininger, inkl. stab

Resultat: Ikke undersøkt

#### Rapportskrivers merknad:

Gjennomgangen og oversikten viser at det er relativt små saksrestanser som venter på svar i kommunen. Bare unntaksvis vil en utfra gjennomgangen kunne se at manglende avskrivning / manglende svar er knyttet til gamle saker.

#### 5.3.6. Stikkprøver under "førebelse svar"

Pr. 17.04.2012 er det dokumentert 277 funn for hele kommunen. Eldste sak som er innført i registeret er innstemplet 03.03.2008.

Her prioriteres saker som forutsetter enkeltvedtak. Ikke stort antall er kontrollert, men kan tilskrives at saksbehandler ikke alltid bruker betegnelsen "førebels svar". Derfor noe tilfeldig hvordan enkelttilfeller blir funnet frem.

Det fremgår ikke av oversikten hvilke saker som er avsluttet og når, herunder hvordan reglene om foreløpig svar har vært oppfulgt når/dersom saken bli gammel uten å være avgjort.

Det må forventes at en rekke saker av de 277 for lengst er avsluttet og avgjort med endelige vedtak / svar. Oversikten er imidlertid tjenlig til å kunne dokumentere at Haram kommune benytter seg av "førebelse svar" i mange tilfeller.

### 5.3.7. Spørsmål om klager og purringer

Det ble stillet spørsmål om omfanget av klager, mishagsyttringer fra publikum på manglende svar eller sendreiktig saksbehandling.

Kommunen kjenner bare i begrenset utstrekning til at noen har fremsatt klage til kommunen over dette.

Det er ikke fremlagt eksempler på klager over manglende svar i sak som gjelder enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Det er få eksempler på henvendelser fra fylkesmannen m.h.t. manglende saksbehandling hos noen etat.

## 5.4. Forfallsliste eldre enn 3 måneder

Lista bestod av i alt 146 poster med ulik aldersfordeling, varierende oppover til ca. 4 år. Den inneholder mye informasjonspost som ikke krever saksbehandling og det er ikke kontrollert hvor mange poster som refererer seg til saker med enkeltvedtak.

Årsakene til oppholdet i sakene er opplyst å være at kommunen nytter "samlesak" i mange sammenhenger. Nye dokumenter kan derfor havne i en eldre sak, f.eks. sak 08/.....osv. Samlesak blir avsluttet ved periodisering av databasen.

Av kapasitetsmessige hensyn er forfallslistene ikke nærmere vurdert:

## 6. Personvernregelverket

### 6.1. Personverndirektivet og personopplysningsloven

I 1999 ble Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger innlemmet i EØS-avtalen. Dette personverndirektivet medførte endringer i det norske personvernregelverket. Fra tidligere hadde vi lov om personregistre m.m. (I kraft 01.01.1980). Personopplysningsloven trådte i kraft 01.01.2001. Den skal sikre at grunnleggende personvern hensyn blir ivaretatt. Den enkelte skal ha kontroll over egne opplysninger og ivareta den enkeltes personlige integritet og privatlivets fred.

### 6.2. Personnummer (jfr. pkt. 4.2.4 ovenfor)

I forvaltningsloven §13 heter det bl.a.: "Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer ..". Slike opplysninger er derfor ikke omfattet av taushetsplikten og er dermed heller ikke unntatt fra offentlighet etter offentleglova.

Likevel kan det foreligge et beskyttelsesbehov. Selv om ikke forvaltningsloven definerer dette under taushetsbestemmelsene, kommer personopplysningsloven til anvendelse og krever beskyttelse.



Fødselsnummer er som nevnt ikke underlagt taushetsplikt. Offentleglova gir likevel kommunen adgang til å unnta fødselsnummer fra offentlig innsyn, eventuelt kan bare personnummeret (de fem siste sifrene) unntas.

### **6.3. Personopplysningsforskriften og andre relevante rettskilder**

FOR 2000-12-15 nr. 1265: Forskrift om behandling av personopplysninger, utfyller loven med mer konkrete bestemmelser.

Lov 18.05.2001 nr. 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) skal bidra til å gi helseforvaltningen informasjon og kunnskap uten å krenke personvernet.

## **7. Oppsummering og kommentarer**

### **7.1. Journalføring, saksgangssystem, offentliglova**

#### 7.1.1. Personal, søknader m.v., søkerlister

Kommunen benytter egen arkivdel på personal. Saksdokumenter som vedrører tilsatte, så som søknader på stilling, permisjoner m.v., blir tilrettelagt for innsyn. Dette er ikke direkte brudd på offentlighetsprinsippet, jfr. lovens bestemmelse om at det "kan" gjøres unntak for innsyn i slikt dokument. På den andre side stiller loven ikke opp noe forbud mot å gi innsyn.

Haram kommune plikter dermed å vurdere om den likevel bør gi innsyn i dokumentene etter den generelle regelen om merinnsyn i § 11, så langt det ikke er tale om opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Dokument i sak om tilsetting eller forfremming kan unntas fra offentlighet. Selve vedtaket om tilsettingen eller forfremmingen og den endelige arbeidsavtalen er likevel ikke omfattet av unntaket.

Når ingen dokumentasjon som vedrører personalsaker er tilrettelagt for innsyn, dvs. ikke blir publisert, så er det noe betenkelig at det i praksis heller ikke vil være mulig for utenforstående å be om slikt innsyn som de etter loven har krav på.

Kommunen viser til at systemet (Acos) under henvisning til offentliglova kun viser søkerens navn. Dette er ingen begrunnelse for å avslå innsyn på generelt grunnlag.

I offentlighetslovgivningen er det et grunnleggende prinsipp at avslag i strid med hovedregelen om åpent innsyn kun skal gis når innsyn kan føre til skade eller fare for skade.

Offentleglova § 25 annet ledd krever ellers at det gis innsyn i søkerlister.

Kommunen bør ellers innrette arkivdel på personal slik at publikums rett til innsyn i søkerlister blir oppfylt.

#### 7.1.2. Journalføring

Det er ellers lite å merke til rutiner for journalføring og etterlevelse av disse. Likevel bør det ikke gjøres unntak fra at post journalføres den dag den kommer inn.

Inngående og utgående post som gjelder grunnskolene blir registrert i egen postjournal ved den enkelte skole. Dokumentene blir for øvrig arkivert ved skolen.

Skoleetaten påpeker selv at dette arbeidet er av varierende kvalitet ved den enkelte skole. Det fremheves således at det kunne ha vært fordelaktig om også skolene kunne ta i bruk det kommunale saksbehandlingssystemet (ACOS). På den måten ville internkontrollen for behandling av inngående og utgående post bli bedre.

### 7.1.3. Små restanser

Restanselistene på kontrolltidspunktene var svært korte og oversiktlige.

Regelmessig distribusjon og påminning og oppfølging av restanselister anbefales likevel da det finnes noen eksempler på manglende avskrivning av gamle saker. Å jourhold av restanselistene øker verdien av de som styringsverktøy.

### 7.1.4. Kommunens svarplikt

Med få avvik oppfyller kommunen plikten til å svare, sett i forhold til de krav som undersøkelsen omfatter.

Fra sak til sak synes det likevel ikke å være tale om lange forsinkelser eller store avvik fra det ideelle. Administrasjonens holdning til raske svar og service er god og optimistisk og de personmessige forutsetninger synes å være gode.

### 7.1.5. Hvordan praktiseres offentleglova ?

Det er tale om en del avvik når det gjelder kommunens praksis i forhold til offentleglova. Noe kan rettes opp enkelt ved at saksbehandler skaffer seg oppdatert kunnskap om hvor grensene for lovens unntaksrett og /-plikt går, samt at det i noe større grad praktiseres meroffentlighet. Det bør nemlig ikke avstås fra dette av frykt for å bryte taushetsplikten p.g.a. sensitive forhold der dokumenter i det hele er uten slikt innhold.

Avvik for likeartede saksdokumenter kan i og for seg rubriseres som bare én feil da vurderingen i forhold til offentleglova blir den samme for alle dokumentene. Slike avvik vil likevel kunne være betydningsfullt for borgerne da de er gjentatt over lengre tid.

Offentleglova forutsetter på flere punkt større åpenhet enn 1970-loven. Formålet med ny lov var å styrke retten til innsyn i saksdokument i forvaltninga og den informasjon det kan kreves innsyn i er utvidet. Samtidig er anledningen til å gjøre unntak fra innsyn innsnevret. Haram kommune kan med fordel oppdatere arbeidet med implementering av enkelte endringer i praksis som følge av offentleglova. En del saksdokumenter vil da ikke lenger bli unntatt fra offentlighet i kommunen.

Norges Presseforbund offentliggjorde den 27.09.2011 en såkalt "Åpenhetsindeks". Denne inneholder bl.a. en beskrivelse av kommunenes behandling av innsyns krav. I undersøkelsen kommer Haram kommune bra ut. Et utdrag følger som **vedlegg 4**.

### 7.1.6. Utlegging av dokumenter i full tekst på nettet

Kommunen bør innarbeide retningslinjer / rutiner for hvilke offentlige dokumenter som eventuelt ikke skal legges ut i full tekst på nettet. Fordi Haram kommune praktiserer meroffentlighet, bør

disse unntakene være ensartede og overveid. En relevant begrunnelse, men prinsipielt ingen god begrunnelse, vil i praksis være at det er svært tvilsomt om det i det hele foreligger innsynsrett i vedkommende dokument. Kommunen ønsker gjerne ikke å balansere på kanten når f.eks. taushetsplikten er tvilsom, da brudd på taushetsplikt medfører straffansvar. Men rutinene bør imidlertid kunne avklare hva som ikke skal publiseres, f.eks. ved å definere dokumenttyper. Det bør da gjerne tydelig kunne opplyses på nettstedet at den enkelte kan be om å få slike dokument tilsendt i full tekst.

## 7.2. Kommunens kommentarer til rapporten

Etter kommunel. § 77 nr. 6, 2.punktum skal kommunens administrasjon gis høve til å kommentere rapporten, jfr. at "før en sak rapporteres til kommunestyret ... skal den ha vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse."

Haram kommune v/ordfører og rådmann har derfor fått oppmoding om å avgi sine merknader til rapporten.

De merknader kommunen har hatt er **vedlagt** rapporten i eget brev. På flere punkt har samarbeid med kommunen ført til en bedre og mer korrekt rapport, bl.a. m.h.t. opplysninger om ulike faktiske forhold. Det samme gjelder kontakt med arkivleder.

## 8. Vedlegg

8.1. Organisasjonskart over kommunen pr. 01.01.2012 som viser ledere, **vedlegg 1**

8.2. Oversikt over kommunen pr. 01.01.2008 som viser etater, **vedlegg 2**

8.3. Offentleglova - dokumentgjennomgang med merknader, **vedlegg 3**

Dette er rapportskrivers oppsummering av gjennomgang av de utvalgte postlistene.

8.4. Praktiseringen av offentleglova i kommunene, **vedlegg 4**

En undersøkelse med 296 svar fra kommuner følger som vedlegg til rapporten til belysning av ulike spørsmål som har opptatt den enkelte kommune.

8.5. Haram kommunes merknader til rapporten, **vedlegg 5**

Sykkylven, 22. oktober 2012

Kjetil Kvammen  
adv.