

FORVALTNINGSREVISJON AV
FYLKESKOMMUNENS ARKIV



ROGALAND FYLKESKOMMUNE
MARS 2019

INNHold

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	8
Rapporten	9
1 Innledning	10
1.1 Formål og problemstillinger	10
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	10
1.3 Definisjon av sentrale begreper	12
2 Fakta og vurderinger.....	14
2.1 Organisering og overordnede rutiner	14
2.2 Kjennskap til rutiner	21
2.3 Praktisering av rutiner.....	24
2.4 Postliste og offentlighet.....	35
2.5 Arkiv- og saksbehandlingssystem.....	39
Vedlegg	45

SAMMENDRAG

FORMÅL

Prosjektet har vurdert fylkeskommunens rutiner og praksis i forhold til journalføring, dokumentbehandling og arkivering.

HOVEDBUDSKAP

Rogaland fylkeskommunes overordnede rutiner for journalføring og arkivering anses tilfredsstillende vurdert opp mot arkivlova med forskrift, men fylkeskommunen har utfordringer knyttet til følgende forhold:

- Fylkeskommunens arkivplan er lite kjent blant de ansatte.
- Arkivverdig dokumentasjon blir ikke alltid arkivert.
- Dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger blir ikke alltid sendt og oppbevart på riktig måte.
- Opplæringen innen dokumentbehandling og arkivering kan forbedres.

ORGANISERING OG OVERORDNEDE RUTINER

Fylkeskommunens sak- og arkivsystem, ESA, følger kravene i Noark-standard. Dokumentsentret har ansvar for fylkeskommunens sentrale arkivtjeneste. Dette innebærer blant annet ansvar for postregistrering, kvalitetssikring og håndtering av krav om innsyn. Dokumentsentret bistår saksbehandlere og har ansvar for brukerstøtte og opplæring i ESA. De videregående skolene har egne arkivarer som har rollen som arkivar som del av sin stilling.

Fylkeskommunen har en arkivplan som viser hva arkivet omfatter, hvordan det er organisert og hvilke rutiner som gjelder for arkivarbeidet. Fylkeskommunens overordnede rutiner for journalføring og arkivering i forhold til arkivlova med forskrift på et overordnet nivå anses tilfredsstillende. Arkivplanen er for tiden under revisjon på grunn av omlegging til nytt sak- og arkivsystem. Fylkeskommunen har ifølge arkivplanen fastsatt at hver virksomhet skal være et arkivorgan. Dette innebærer at det blant annet skal finnes arkivplaner for den enkelte videregående skole. Det er ingen av de videregående skolene i fylkeskommunen som har egen arkivplan. Det vil si at det er fylkeskommunens arkivplan som gjelder også her.

I spørreundersøkelsen oppgir kun 40 prosent av respondentene at de kjenner til fylkeskommunens arkivplan og 65 prosent av respondentene oppgir at de ikke vet eller er usikre på hvor man kan finne den. Intervjuobjektene oppgir også at det er lite fokus på arkivplanen. Revisjonen anbefaler fylkeskommunen å sette i verk tiltak for å gjøre arkivplanen bedre kjent og derigjennom øke arkivbevisstheten til fylkeskommunens ansatte. Fylkeskommunen bør også vurdere om de videregående skolene skal ha en felles arkivplan. Arkivplanene bør oppdateres ved endringer.

KJENNSKAP TIL RUTINER

Fylkeskommunen har forbedringsmuligheter i forhold til om ansatte er kjent med rutine for dokumentbehandling og arkivering. 22 prosent av respondentene vet ikke hva som er arkivverdig materiale, noe som er lavere resultat enn Stavanger-, Lund- og Finnøy kommune. Dette kan føre til at arkivverdig dokumentasjon ikke blir tatt vare på.

PRAKTISERING AV RUTINER

Fylkeskommunens ansatte skal når de blir ansatt, eller når det skjer endringer i informasjonssikkerhetsinstruksen, underskrive denne, og den skal arkiveres i ESA. En kontroll av totalt 20 ansatte ved fem skoler, viste at det i ESA kun var arkivert underskrevet informasjonssikkerhetsinstruks for tre ansatte. Revisjonen kan ikke utelukke at ansatte har signert rutinen, men at den ikke er arkivert i tråd med rutinen. Revisjonen anbefaler fylkeskommunen å sikre at alle ansatte har signert informasjonssikkerhetsinstruksen og at den blir arkivert i arkiv og saksbehandlingssystemet. Vi anbefaler at retningslinjene for bruk av e-post/SMS forenkles og at det kommer tydelig frem i informasjonssikkerhetsinstruksen at taushetsbelagte eller sensitive opplysninger ikke skal sendes på e-post/SMS.

I retningslinjen for bruk av e-post/SMS i Rogaland fylkeskommune står det er at en ikke skal sende taushetsbelagte eller sensitive personopplysninger på e-post/ SMS. Likevel har opplæringsavdelingen lagt opp til en rutine der elever og foresatte kan samtykke på å få varselbrev om fare for å ikke få karakter og nedsatt orden eller oppførselskarakter på e-post. Varsel om fravær og nedsatt orden er etter revisjonens vurdering taushetsbelagte opplysninger som ikke skal sendes på e-post. Det er registrert enkelte avvik om at sensitive opplysninger er sendt på e-post i avvikssystemet QM+ i perioden 2017-2018, og flere er usikre på hva som kan sendes på e-post. På Bergeland videregående skole fant vi at både enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner blir sendt internt på e-post før de blir registrert i ESA. Vår kontroll har også avdekket at SvarUt heller ikke alltid benyttes til å sende taushetsbelagt informasjon. Det er kritikkverdig at taushetsbelagte eller sensitive personopplysninger ikke blir sendt via SvarUt, og vi anbefaler fylkeskommunen å skjerpe inn praksisen.

Gjennomgangen vår har også avdekket at i flere elevsaker som inneholder sensitiv dokumentasjon, som for eksempel en individuell opplæringsplan, har det vært mulig for andre ESA-brukere å se hvem saken gjelder. Det er uheldig at fylkeskommunen ikke har god nok praksis rundt dette.

Bergeland-, Gand-, Øksnevad- og Åkrehamn videregående skole har mangler i forhold til hvordan de saksbehandler enkeltvedtak om spesialundervisning. Enkeltvedtak skal foreligge før den individuelle opplæringsplanen utarbeides, da den skal bygge på enkeltvedtaket. Ved enkelte av skolene er det ikke samsvar mellom antall enkeltvedtak og antall IOP. Vi har også funnet eksempel på at flere individuelle opplæringsplaner blir arkivert og journalført lenge etter at de er skrevet og blir trolig mellomlagret en annen plass.

I rutinen/notatet som gjelder fraværsgrense og enkeltvedtak fremkommer det at eleven skal få anledning til å fremlegge aktuell dokumentasjon før vedtak om ikke vurdering fattes, og den fremlagte dokumentasjon skal arkiveres og journalføres. Varsel om å ikke få karakter bør også arkiveres og journalføres da dette er viktig underlagsdokumentasjon for et enkeltvedtak. Det synes å være noe varierende og uklart hvordan skolenes praksis er rundt dette, både i forhold til hvem som oppbevarer hva og hvor det oppbevares. Skolene må sikre at en har en betryggende oppbevaring av sensitive opplysninger. Skolene synes ikke å ha god nok forvaltningsmessig praksis som sikrer god dokumentasjon i elevsaker.

Vi anbefaler Rogaland fylkeskommune å styrke forvaltnings- og saksbehandlingskompetansen, slik at en sikrer riktig oppbevaring og saksbehandling av sensitive opplysninger. Rutiner på de videregående skolene angående hvordan ulike dokumenter skal oppbevares og arkiveres bør nedtegnes skriftlig og kan med fordel samkjøres.

POSTLISTE OG OFFENTLIGHET

Rogaland fylkeskommune legger til rette for innsyn ved å publisere postlisten på fylkeskommunens nettside. Postlisten er etter revisjonens vurdering noe vanskelig å finne på hjemmesiden. Publikum som ønsker innsyn i saker på postlisten som er offentlige må bestille dem. Postlisten er nå tilgjengelig ett år tilbake i tid, mens den tidligere var tilgjengelig fra 2010. For ytterligere å praktisere prinsippet om meroffentlighet bør fylkeskommunen vurdere å gjøre postlisten tilgjengelig fra 2010 igjen.

En kontroll av postlisten viser at fylkeskommunen er flink med å foreta gradering av taushetsbelagte opplysninger, men vi har funnet enkelte avvik. To attester som inneholdt vurderinger av hvordan ansatte har utført arbeidet var synlige. En slik vurdering er en personopplysning, og skal ifølge Datatilsynet behandles slik at opplysningenes konfidensialitet beskyttes. Etter revisjonens vurdering er dette dokumenter som skal unntas offentligheten. Enkelte saker som ligger på postlisten har dato noe tilbake i tid, noe som kan tyde på at det har tatt tid før dokumentet har blitt journalført.

Det varierer hvor mange journalføringer den enkelte virksomhet har. Dette kan være tilfeldigheter, men vi kan heller ikke utelukke at det kan skyldes ulikheter i dokumentfangsten. I spørreundersøkelsen oppgir 86 prosent av respondentene at arkivverdige e-post ikke alltid blir registrert i ESA og dermed kommer de heller ikke på postlisten. Det var i underkant av tusen saker i ESA per 29.01.19 som hadde *status ikke ferdigstilt*. Disse forholdene, sammen med at vi fant at det ikke var samsvar mellom antall enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner, indikerer at dokumentfangsten og dermed postlisten ikke er fullstendig. Vi anbefaler fylkeskommunen å vurdere å sette i verk tiltak for å forbedre dokumentfangsten, slik at arkivet og postlisten blir mest mulig fullstendig.

ARKIV- OG SAKSBEHANDLINGSSYSTEM

76 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen har opplevd å ikke finne dokumenter som skulle ha vært i arkivet. Dette kan indikere at de ansatte får mangelfull opplæring i hvordan arkivering skal foregå i praksis. Kun 22,5 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de har fått tilstrekkelig opplæring. Svakheter ved blant annet søkefunksjonen i ESA kan også være en årsak til at dokumenter ikke blir funnet igjen, men det kan og være en indikasjon på manglende oppfølging av at fylkeskommunens rutiner for arkivering blir etterfulgt i praksis. Vi anbefaler fylkeskommunen å vurdere tiltak for å styrke praktiseringen av rutinene for arkivering, slik at arkivet blir mest mulig komplett. Herunder å styrke opplæringen for alle ansatte som har ansvar for arkivering, særlig med tanke på hvordan dette gjøres i praksis.

Flere opplever at ESA er vanskelig å bruke, noe som er en av årsakene til at enkelte ansatte mellomlagrer dokumenter på personlig område på server først. En risiko med dagens system, hvor mellomlagring av dokumenter til tider blir brukt, er lav dokumentfangst i sak-/arkivsystemet. Det vil også være sårbart i forhold til dersom saksbehandler slutter i kommunen, eller blir syk. Det vil da være svært vanskelig å vite hva som er gjort i saken. Ettersom vi får opplyst at det er forhold ved selve sak- og arkivsystemet som er årsaken til at mellomlagring foregår indikerer det at fylkeskommunens overgang til nytt saks- og arkivsystem gradvis vil redusere denne praksisen.

ROGALAND REVISJON ANBEFALER ROGALAND FYLKESKOMMUNE Å:

- Sette i verk tiltak for å gjøre arkivplanen bedre kjent og derigjennom øke arkivbevisstheten til fylkeskommunens ansatte. Fylkeskommunen bør også vurdere om de videregående skolene skal ha en felles arkivplan. Arkivplanene bør oppdateres ved endringer.
- Sikre at alle ansatte har signert på informasjonssikkerhetsinstruksen og at den blir arkivert.
- Forenkle retningslinjene for bruk av e-post/SMS og sikre at det kommer tydelig frem i informasjonssikkerhetsinstruksen at taushetsbelagte eller sensitive opplysninger ikke skal sendes på e-post/SMS.
- Skjerpe inn praksisen når det gjelder å sende taushetsbelagte eller sensitive personopplysninger på e-post.
- Vurdere å gjøre postlisten tilgjengelig fra 2010 igjen, for ytterligere å praktisere prinsippet om meroffentlighet.
- Sette i verk tiltak for å forbedre dokumentfangsten slik at arkivet blir mest mulig komplett.
- Styrke forvaltnings- og saksbehandlingskompetansen.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannen har gitt følgende kommentar til rapporten, datert 22.03.19

Revisjonsrapporten peker på viktige mangler og utbedringsområder innenfor arkivområdet i Rogaland fylkeskommune. Rogaland fylkeskommune stiller seg bak funnene i rapporten og vil benytte anledningen ved innføring av nytt sak- og arkivsystem, Elements, i april 2019 til å utbedre disse manglene i så stor grad som mulig. I denne forbindelse jobbes det med en ny arkivplan, og arbeidet med å gjøre denne kjent vil ta opp i seg rådene om klarspråk revisjonsrapporten kommer med. Oppgraderingen til nytt sak- og arkivsystem vil, forhåpentligvis, også bidra både til at dokumentfangsten i Elements blir bedre enn den har vært i ESA, grunnet funksjonalitet og økt stabilitet, og dermed mindre behov for mellomlagring, samt at det blir litt enklere å arkivere mottatte e-poster, en mangel rapporten også peker på.

I forbindelse med oppgraderingen til Elements har Digital utviklingsavdeling gjennomført kurs og visninger i løsningen for flere grupper i Rogaland fylkeskommune. Vi har også utarbeidet en grundig e-læringsløsning knyttet til systemet som vi tror vil bidra til å tilgjengeliggjøre både system og rutiner for brukerne. Elements har i tillegg et mye enklere grensesnitt enn dagens løsning, og vi håper at dette vil føre til at ansatte føler seg sikrere på hvordan de skal jobbe i sak- og arkivsystemet.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget i Rogaland fylkeskommune bestilte 07.09.17 en forvaltningsrevisjon innen arkiv. Formålet med prosjektet er å vurdere fylkeskommunens rutiner for journalføring, dokumentbehandling og arkivering.

I tillegg til formålet, fremgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

1. Er fylkeskommunens overordnede rutiner (inkludert arkivplan) for journalføring, dokumentbehandling og arkivering av saksdokumenter i tråd med gjeldende regelverk?
2. Har fylkeskommunens virksomheter implementerte rutiner for journalføring, dokumentbehandling og arkivering av saksdokumenter i tråd med gjeldende regelverk?
3. I hvilken grad er rutiner for journalføring, dokumentbehandling og arkivering kjent for fylkeskommunens ansatte?
4. Hvordan sikrer fylkeskommunen at all inngående og utgående dokumentasjon som går direkte til /fra ansatte gjennom for eksempel e-post, itslearning eller sosiale medier blir journalført og arkivert i tråd med gjeldende regelverk?
5. I hvilken grad har fylkeskommunen rutiner som sikrer offentlighet i saksbehandlingen?
 - a) Er den offentlige postlisten fullstendig?
 - b) Hvordan er kvaliteten på fylkeskommunens postlister på nettsidene (innsynsløsningen)?
 - c) Hvordan sikrer fylkeskommunen at det blir gjennomført tilstrekkelige vurderinger av dokumenter før en eventuelt unntar dokumentene fra offentligheten?
 - d) Hvordan sikrer fylkeskommunen at opplysninger som er unntatt offentligheten ikke fremgår av postlisten?
6. Hvordan sikrer fylkeskommunen at personvernet blir ivaretatt i postlistene?

Problemstilling 6 er dekket av problemstilling 5d.

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder

innenfor det reviderte området, for eksempel lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- Kommuneloven
- Offentleglova
- Arkivlova med forskrifter
- Kommunens interne regler på området
- Rogaland fylkeskommunes Arkivplan
- Norsk Arkivstandard

En nærmere beskrivelse av bakgrunn og utledning av revisjonskriterier fremkommer i kapittel 2. Denne rapporten omhandler ikke Tannhelse Rogaland eller Kolumbus.

Metodisk er det benyttet intervju, spørreundersøkelse, dokumentgjennomgang og stikkprøver. Det er gjennomført intervjuer av 20 ledere og ansatte i Rogaland fylkeskommune. For å finne ut hvordan dokumenthåndtering og arkivering fungerer på virksomhetsnivå, valgte vi ut fem videregående skoler hvor vi gjennomførte intervjuer og foretok stikkprøver. De utvalgte skolene er Bergeland-, Gand-, Vardafjell-, Øksnevad og Åkrehamn videregående skole.

Sammenligning med tilsvarende spørreundersøkelse gjennomført i Stavanger, Finnøy og Lund kommune er også benyttet. Arkivverkets undersøkelse av kommunale arkivtjenester fra 2018 blir også trukket inn som sammenligningsgrunnlag.

Revisjonen gjennomførte i slutten av november/begynnelsen av desember 2018 en spørreundersøkelse til brukere av ESA i Rogaland fylkeskommune. Ettersom det var vanskelig å ta ut en liste over e-postadressene til kun de som har tilgang til ESA, ble undersøkelsen sendt til alle ansatte som jobber på fylkeshuset og alt kontorpersonale og ledere ved de videregående skolene. Første spørsmål i undersøkelsen var; «Har du tilgang til fylkeskommunens sak- og arkivsystem, ESA?» Ansatte som svarte «nei» på dette spørsmålet fikk ikke flere spørsmål. Undersøkelsen ble i utgangspunktet sendt til 1150 personer. Vi har fått opplyst fra fylkeskommunen at det er 767 aktive brukere av ESA i fylkeskommunen¹. Antall responser er 588, av disse har 464 svart at de har tilgang til ESA. Med totalt 767 aktive brukere får vi en svarprosent på 60,5 prosent. Spørsmålene i undersøkelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 2.

Revisjonen gjennomførte i 2015 og 2016 en så og si identisk spørreundersøkelse blant sentrale brukere av arkivet i Finnøy og Lund kommune. Antall responser var her hhv. 18 av totalt 33 og 35 inviterte, dvs. en svarprosent på ca. 55 og 51 prosent. I 2016 gjennomførte revisjonen en spørreundersøkelse om arkiv i Stavanger kommune. I Stavanger kommune ble undersøkelsen sendt til 258 personer, hvorav 154 personer svarte, dvs. en svarprosent på 59 prosent. Disse undersøkelsene har enkelte spørsmål som er identiske

¹ Vi har fått opplyst at det er dette antallet personer som ligger i ESA som «aktive» brukere, men dersom en leder har glemt å melde fra om at noen har sluttet hos fylkeskommunen, så vil også disse være inkludert.

med fylkeskommunens undersøkelse. De tre nevnte undersøkelsene vil benyttes som sammenligningsgrunnlag i rapporten i de tilfeller hvor det er mulig og hensiktsmessig.

Undersøkelsen som ble gjennomført i Rogaland fylkeskommune er sendt til betydelig flere personer - alle med tilgang til ESA - enn i de tre andre kommunene. I Lund og Finnøy er undersøkelsene sendt til sentrale brukere av arkivsystemet mens i Stavanger kommune er undersøkelsen sendt til rektorer, barnehagestyrere, virksomhetsledere på hjemmebaserte tjenester, virksomhetsledere på sykehjem, leder og ansatte på byggesaks-kontoret, ansatte ved servicetorget og ansatte på personal- og organisasjon. I tillegg til ledere på de ulike virksomhetene har administrativt personell/merkantil personell ved de utvalgte virksomhetsområdene mottatt undersøkelsen.

Arkivverkets årlige undersøkelse for kommunale arkivtjenester ble sendt ut for syvende gang i 2018. Formålet med undersøkelsen er å få et overordnet bilde av arkivholdet i kommunal sektor, og å måle endringer på sentrale områder over tid. Undersøkelsen ble sendt ut til samtlige kommuner og fylkeskommuner 16. april 2018. I alt svarte 95 prosent av kommunen på hele eller deler av undersøkelsen.

Kildehenvisninger ligger i rapportens vedlegg 1.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

1.3 DEFINISJON AV SENTRALE BEGREPER

Definisjonene er hentet fra Arkivverkets nettsider² hvor listen er begrenset til begreper som er benyttet i Arkivhåndboken for offentlig forvaltning.

Arkivverket

Arkivverkets viktigste oppgaver er å ta vare på arkivmateriale fra statlige virksomheter, gjøre materialet tilgjengelig for bruk, føre tilsyn med arkivarbeidet i staten, fylkeskommunene og kommunene, og bidra til at private arkiver blir tatt vare på. Riksarkivaren er øverste leder for Riksarkivet og statsarkivene, og Riksarkivarens myndighet er hjemlet i arkivloven. Arkivverket består av Riksarkivet, åtte statsarkiver, Samisk arkiv og Norsk helsearkiv.

Arkiv

1. *Dokumenter* som blir til som ledd i en virksomhet, det vil si dokumenter som motas eller produseres som ledd i *virksomheten* hos en *arkivskaper* og samles som resultat av denne virksomheten (også kalt *enkeltarkiv*).
2. Oppbevaringssted for *arkiv*.

² <https://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Regelverk/Arkivterminologi-bokmaal>

3. Organisatorisk enhet som utfører oppgaver knyttet til *arkiv*, også kalt *arkivtjeneste*.
4. Det samme som *arkivdepot*.

Arkiv- og saksbehandlingssystem: System for arkivering og saksbehandling. Vanligvis brukt om systemer for elektronisk arkivering og saksbehandling.

Arkivansvarlig: Arkivforskriftens betegnelse (§ 2-1) på den som har det daglige ansvar for arkivarbeidet i et *offentlig organ*, og som leder organets *arkivtjeneste*. Vanligvis benyttes tittelen *arkivleder*.

Arkivskapende organ: Organ som skaper arkiv (1). Et arkivskapende organ kan bestå av én eller flere arkivskapere.

Arkivskaper: En organisatorisk enhet eller en person som skaper arkiv (1) som ledd i sin virksomhet. En arkivskaper kan være et offentlig organ, en bedrift, en organisasjon, en institusjon, en stiftelse og liknende eller en del av en slik enhet.

Delarkiv: Enkeltarkiv skapt av en arkivskaper som er del av en større enhet, for eksempel en eller flere avdelinger i et offentlig organ.

Journalføring: Systematisk og fortløpende registrering av opplysninger i en journal.

Noark-standard *Noark* er en forkortelse for Norsk arkivstandard. Noark ble utarbeidet som en kravspesifikasjon for elektroniske journalsystemer i statsforvaltningen i 1984 av Statens rasjonaliseringsdirektorat (Statskonsult) i samarbeid med Riksarkivaren. Arkivforskriften § 2-9 sier at offentlige organer normalt skal benytte et Noark-godkjent system ved elektronisk journalføring. I tillegg sier Riksarkivarens forskrift kapittel IX § 2-1 at også system for elektronisk arkivering av saksdokumenter skal tilfredsstillende de spesifikke kravene til elektronisk arkivering i Noark-standard og være godkjent av Riksarkivaren for dette formålet. For oversikt over Noark-godkjente løsninger, se arkivverkets nettsider^[1].

^[1]Tilgjengelig fra: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Noark/Noark-5/Godkjenning-av-Noark5-systemer/Endelig-godkjente-loesninger>.

2 FAKTA OG VURDERINGER

2.1 ORGANISERING OG OVERORDNEDE RUTINER

2.1.1 ORGANISERING AV ARKIVFUNKSJON OG ARKIVPLAN

Arkivloven pålegger offentlige organer å ha arkiv og i arkivloven § 6 står det:

«Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid»

Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet ligger hos rådmannen, jfr. forskrift om offentlige arkiv § 1.

I arkivforskriften § 4 står det: *«Alle offentlege organ skal til kvar tid ha ein ajourført arkivplan som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar mv. som gjeld for arkivarbeidet. Den øvste leiinga i organet må sjå til at arkivarbeidet blir omfatta av organets internkontroll.»*

Ifølge forskrift om offentlige arkiv § 11 skal kommunen benytte et arkivsystem som følger kravene i Noark-standarden til elektronisk journalføring og arkivering. Kommunen skal utarbeide rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokumenter som skal inngå i arkivet (§ 12). I praksis betyr dette at lagring av arkivpliktig materiale som skrives ut fra fagsystem skal oppbevares i et sak-/arkivsystem med NOARK-standard.

Revisjonskriterier

- Fylkeskommunen skal ha en ajourført arkivplan, som viser hva arkivet omfatter, hvordan det er organisert og hvilke rutiner som gjelder for arkivarbeidet.
- Fylkeskommunen skal benytte ett arkivsystem som følger kravene i Noark-standarden.

Fylkeskommunen bruker per 27.02.19 ESA som sak- og arkivsystem³. De har hatt elektronisk arkiv siden 2010. ESA er Noark godkjent. Fylkeskommunen vil gå over til å bruke Elements som sak- og arkivsystem fra april 2019.

Fylkeskommunen har et dokumentcenter som er underlagt IKT- og arkivavdelingen. Dokumentcenteret har ansvar for fylkeskommunens sentrale arkivtjeneste, og har åtte ansatte. Dokumentcenteret har ansvar for postregistrering av elektronisk post og papirpost, kvalitetssikring og håndtering av krav om innsyn. Dokumentcenteret bistår saksbehandlere og har ansvar for brukerstøtte og opplæring i ESA. Skolene har egne arkivarer som har rollen som arkivar som en del av sin stilling.

³ For lærlingekontrakter har fylket papirarkiv.

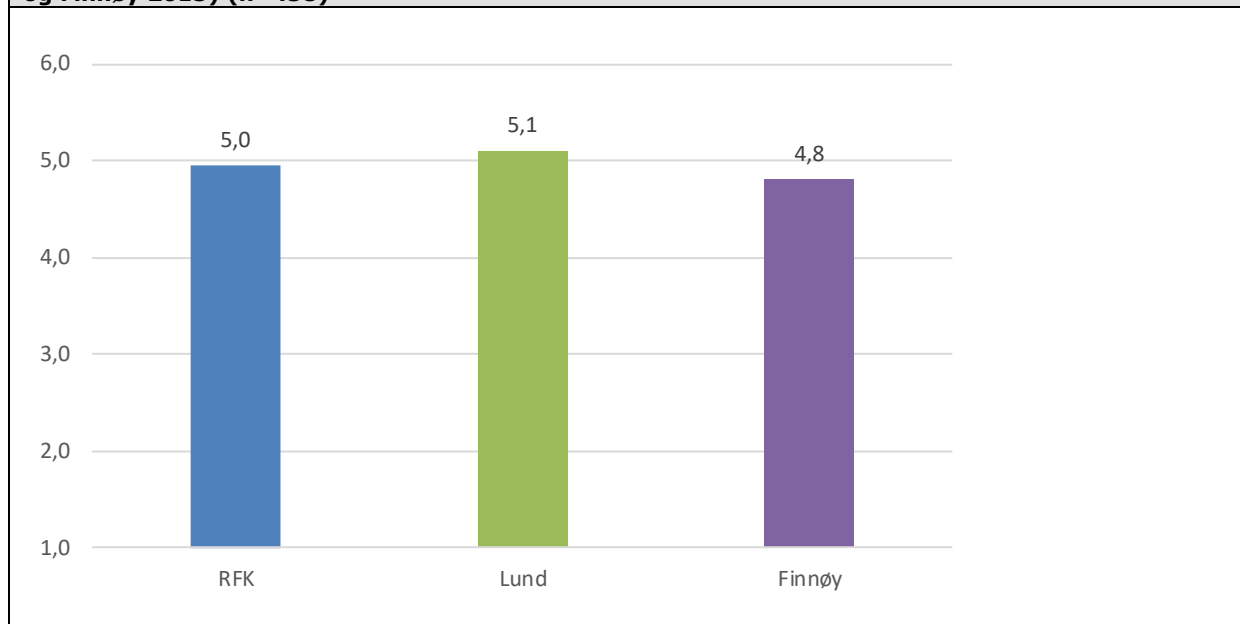
Fylkeskommunen har et personvernombud som ble ansatt i fylkeskommunen i april 2018. I informasjonssikkerhetshåndboken står det at oppgavene til personvernombudet er å:

- Sørge for at behandlinger av personopplysninger blir meldt til ombudet og at meldingene inneholder korrekte opplysninger.
- Føre en systematisk og offentlig tilgjengelig fortegnelse over behandlingene.
- Bistå de registrerte med å ivareta deres rettigheter.
- Påpeke brudd på personopplysningsloven overfor behandlingsansvarlig.
- Gi Datatilsynet opplysninger dersom tilsynet ber om det.
- Holde seg orientert om utviklingen innenfor personvern.
- Gi råd og veiledning til behandlingsansvarlig om behandling av personopplysninger.

Avdelingsjef for IKT og arkiv uttrykker at personvernombudet skal være uavhengig.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene om å rangere i hvilken grad organiseringen av arkivfunksjonen i fylkeskommunen er i henhold til lovreglens krav på en skala fra 1 til 6. I figuren under sammenligner vi resultatet med tilsvarende undersøkelse gjennomført i Finnøy kommune i 2015 og Lund kommune i 2016.

Figur 1 – I hvilken grad vil du si at organiseringen av arkivfunksjonen er iht. lovregelens krav: 1 – i liten grad til 6 – i stor grad. (Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland fylkeskommune 2018, Lund 2016 og Finnøy 2015) (n=458)



Av figuren ser vi at respondentene i relativt høy grad mener at organiseringen av arkivfunksjonen er i henhold til lovregelens krav.

ARKIVPLAN

Rogaland fylkeskommune har ifølge arkivplanen⁴ fastsatt at hver virksomhet skal være et arkivorgan. Det innebærer at det skal finnes arkivplaner for fylkesrådmannen, kontrollutvalget, den enkelte videregående skole, foretaket Tannhelse Rogaland og selskapet Kolumbus.

Fylkeskommunens (fylkesrådmannens) arkivplan er tilgjengelig på internett på rogfk.arkivplan.no⁵ samt QM+. Ifølge rogfk.arkivplan.no er det virksomhetens arkivansvarlig som har ansvar for at egen arkivplan blir ajourført jevnlig. Det er ingen av de videregående skolene i fylkeskommunen som har egen arkivplan.

Formålet med fylkeskommunens overordnede arkivplan er å:

- « - Få til en fast styring av post-, sak- og arkivhåndteringen.*
- Kvalitetssikre informasjonsforvaltningen.*
- Få alle tilsatte i fylkeskommunen som har oppgaver i forhold til arkiv: arkivpersonalet, saksbehandlere og ledere, til å vite hvilke oppgaver som skal løses og hvilke lover og regler som gjelder til enhver tid.*
- Skape størst mulig ens praksis for arkivarbeidet i fylkeskommunen.»*

I arkivplanen til fylkeskommunen finner en oversikt over hvem som er organets/virksomhetens arkivansvarlig og en beskrivelse av hva de arkivansvarlige har ansvar for. Under punktet «daglige rutiner» finner en fylkeskommunens overordnede post og arkivrutiner.

For 16 av fylkeskommunens virksomheter (inkludert fylkesrådmannen) er det opprettet mapper for å legge inn egne rutiner. En gjennomgang av mappene viser at de fleste mappene er tomme.

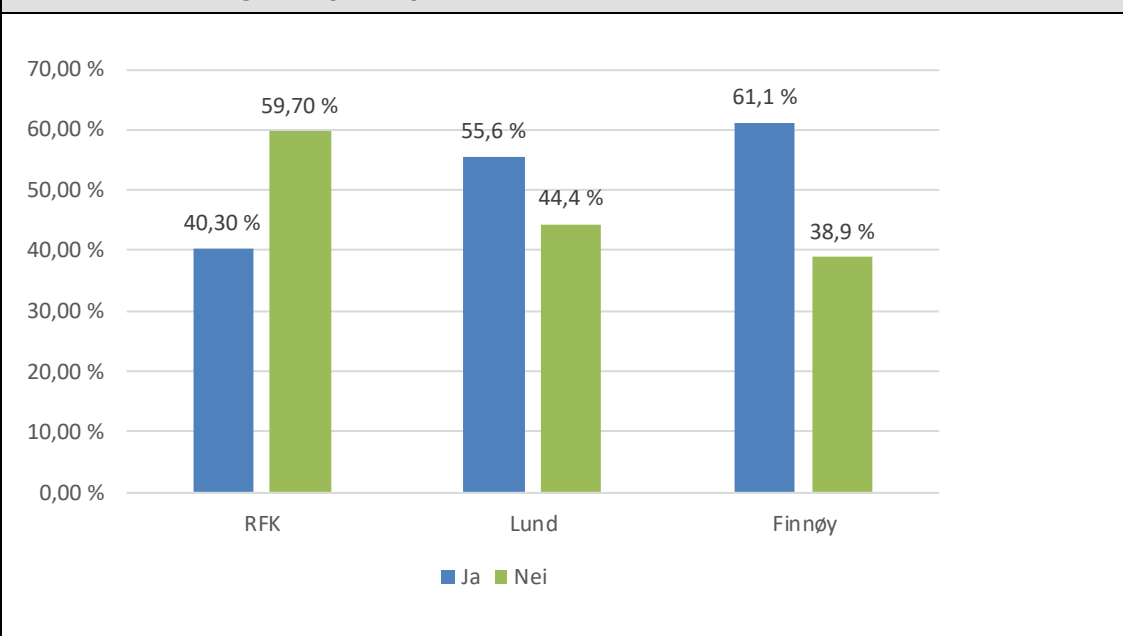
Som en del av arkivplanen er det arkivserier, hvor det er opprettet en mappe for alle virksomhetene. Fire av de fem utvalgte skolene har dokumentert arkivserier som inngår som en del av arkivplanen. Det ligger ikke inne noen arkivserie for Bergland videregående skole. Arkivseriene inneholder en oversikt over hva som er arkivverdig, og hvor og hvor lenge bestemte dokumenter skal oppbevares. Arkivserien inneholder for eksempel beskrivelse av hvordan en behandler dokumentasjon for eksamen og karakterprotokoll, varsel og fravær. Arkivseriene for de utvalgte skolene har ikke blitt oppdatert siden 2012. De fire utvalgte skolene som har arkivserier, har fortsatt en beskrivelse av hvordan en oppbevarer kvitteringslister fra Lånekassen, noe skolene ikke lenger har ansvar for. Én av arkivarene uttrykker at hun ikke har fått beskjed om at de skal oppdatere arkivplanen.

⁴ <http://rogfk.arkivplan.no>

⁵ På grunn av omlegging til nytt saks- og arkivsystem er Rogaland fylkeskommune i gang med å gjøre endringer i arkivplanen. Den planen som gjaldt under revisjonsperioden er nå flyttet til <https://gammel-rogfk.arkivplan.no/>

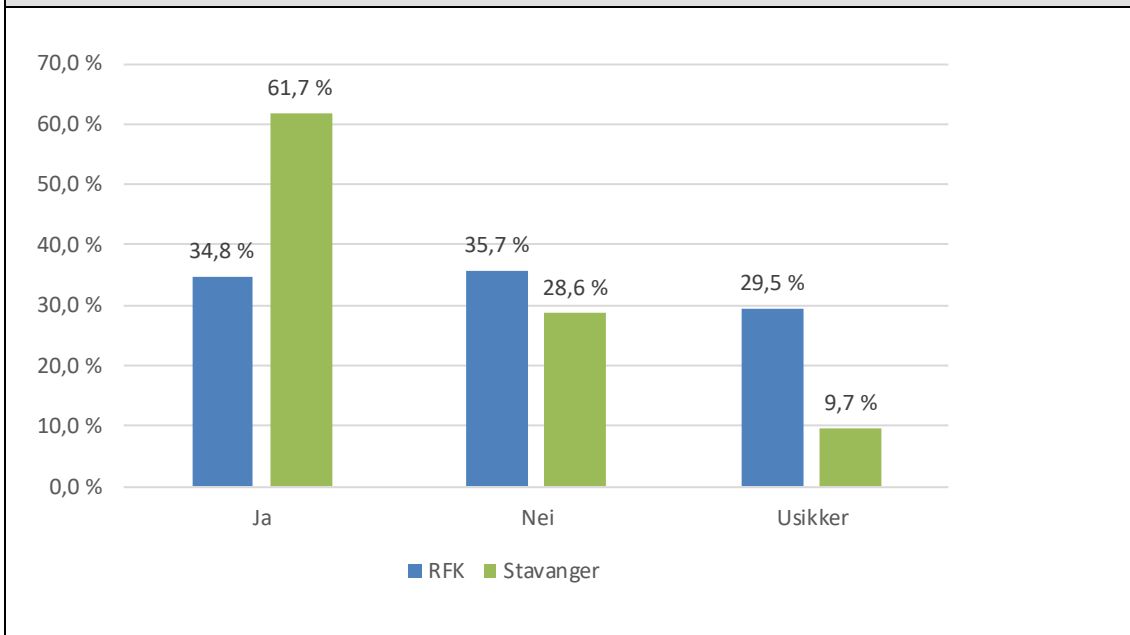
I spørreundersøkelsen som ble sendt til brukere av fylkeskommunens sak- og arkivsystem stilte vi spørsmål om respondentene kjenner til arkivplanen og om de vet hvor de kan finne den. Resultatet vises i figuren under og er sammenlignet med Lund og Finnøy kommune.

Figur 2 - Kjenner du til arkivplanen? (Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland fylkeskommune 2018, Lund 2016 og Finnøy 2015) N=457



I figuren over ser vi at det kun er 40 prosent av respondentene som kjenner til fylkeskommunens arkivplan. Ikke overraskende er det de som brukes fylkeskommunens sak- og arkivsystem, ESA, oftest (daglig) som hyppigst svarer at de kjenner til arkivplanen. Av de som bruker ESA daglig svarer 56 prosent av respondentene at de kjenner til arkivplanen. I Stavanger kommune ble spørsmålet formulert som; *I hvilken grad kjenner du til innholdet i kommunens rutiner for arkivering (arkivplanen)*. Respondentene i Stavanger kommune ga en gjennomsnittsscore på 3,7 angående kjennskapen til kommunens arkivplan.

65 prosent av respondentene i fylkeskommunen oppgir at de ikke vet eller er usikker på hvor man kan finne fylkeskommunens arkivplan. I Stavanger kommune er det betydelig høyere bevissthet knyttet til hvor arkivplanen er lagret, se figur 3.

Figur 3 - Kjenner du til hvor man kan finne arkivplanen? (Kilde: Spørreundersøkelse RFK 2018 og Stavanger 2016) (N=457)

I Lund- og Finnøy kommune var det henholdsvis 44 og 61 prosent av respondentene som hadde kjennskap til hvor arkivplanen er lagret. Kjennskap til hvor man kan finne arkivplanen er lavest blant respondentene i samferdselsavdelingen med 6,7 prosent og høyest i stabsavdelingene med 50 prosent, etterfulgt av de videregående skolene med 38 prosent.

Både informanter i fra personalavdelingen og næringsavdelingen oppgir at de har lite fokus på arkivplanen. Personalsjef oppgir likevel at medarbeiderne forholder seg til retningslinjene. Én ansatt oppgir å ikke ha fått informasjon om arkivplanen ved oppstart i stillingen.

2.1.2 POST OG ARKIVRUTINER

Ifølge arkivforskriften er det krav til journalføring og i § 9 står det:

«Eit offentleg organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon.»

Arkivforskriften § 10 omhandler opplysninger i journaler:

«Registreringa i journalen skal gjere det mogleg å identifisere dokumentet. Opplysningar som er omfatta av teieplikt i lov eller i medhald av lov skal ikkje gå fram av den offentlege journalen. Ved registrering av dokument i journalen skal følgjande opplysningar vere med:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalar),
- c) namnet på sendaren eller mottakaren,
- d) opplysningar om saka, innhaldet eller emnet,

- e) datering på dokumentet,
- f) klasse etter organets ordning for klassifikasjon, jf. § 5,
- g) ekspedisjons- eller avskrivingsdato og
- h) avskrivingsmåte.»

Revisjonskriterier

- Fylkeskommunens overordnede rutiner for journalføring og arkivering skal være i tråd med arkivlova med forskrift.

Rogaland fylkeskommune har på overordnet nivå følgende post- og arkivrutiner:

Figur 4 – Overordnede post- og arkivrutiner (Kilde: rogfk.arkivplan.no).

<p>Rutine for postbehandling Postrutiner for saksbehandlere Mistenkelig post (papir) Arkivere e-post med arkivplugin SvarUt</p> <ul style="list-style-type: none"> - Huskeliste når du ekspederer med SvarUt/foresendelse - SvarUt <p>Innsyn, merinnsyn, partsinnsyn og henvendelser til depot</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innsyn sendt utenfor Jupiter og merinnsyn - Partsinnsyn - Avlevert arkivmateriale – henvendelser til depot – IKA Rogaland IKS <p>Retningslinjer for E-post/SMS Elektronisk postmottak/firmapost Feilføring i ESA (ESAWEB) – journalpost og sak settes til status U av arkivar Vedlegg på papir Avslutte saker</p> <ul style="list-style-type: none"> - Huskeliste for å avslutte saker - Avslutte saker der N-dokument ikke er avskrevet - Tvangsavslutning av saker i B – opprydning før skarpt skille - Feilmeldinger ved avslutning av saker i ESA- og løsninger - Dokument som ikke lar seg åpne.

Fylkeskommunen har i tillegg følgende spesialrutiner:

Figur 5 – Spesialrutiner (Kilde: rogfk.arkivplan.no).

<p>Rutine for saksbehandling av sensitive saker i ESA Kvalitetssikring og restanselister</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rutiner for arkivansvarlig – dag-, ukent-, månedlig - Rutine for å lage restanselister til leder i ESAWIN - Rutine for å søke opp restanser til leder i ESAWEB <p>Personaldokumentasjon Rutine for saksbehandling av elevdokumentasjon Internt bruk og utlån av saker/dokumenter Retningslinjer for bruk av e-post/SMS</p>

Revisjonen har gjennomgått fylkeskommunens overordnede rutiner for journalføring og arkivering i forhold til arkivlova med forskrift på et overordnet nivå, ettersom arkivplanen på grunn av omlegging til nytt sak- og arkivsystem er under revisjon. Det er kun lagt inn egne postrutiner for fem av virksomhetene⁶. Vi kan likevel ikke utelukke at noen

⁶ Randaberg vgs, Sola vgs, Ølen vgs, Tannhelse Rogaland, Rogaland Kollektivtrafikk.

virksomheter har egne rutiner, men at de for eksempel er arkivert i fylkeskommunens kvalitetssystem QM+. Det er ingen av de fem utvalgte skolene som har egne skriftlige daglige rutiner. Virksomheter som ikke har egne rutiner skal følge fylkeskommunens overordnede rutiner.

Hver avdeling i fylkeskommunen har utpekt en superbruker i ESA som skal assistere de andre på avdelingen ved behov. Superbrukerne og arkivarene revisjonen har intervjuet, bruker noe tid på å assistere ansatte som trenger hjelp i ESA.

Saksbehandlere i fylkeskommunen har blant annet ansvar for å registrere innkommet post og legge det inn i ESA, samt å journalføre utgående dokumenter. Det er en egen rutine for postbehandling for sentraladministrasjonen som blant annet beskriver fremgangsmåte for mottak, åpning og sortering av post, registrering og gjennomsyn.

Saksbehandlerne i dokumentssenteret rullerer på oppgaven med kvalitetssikring i ESA. Det vil si at alle saksbehandlerne har tilgang til alle saker i ESA. Det er en egen rutine «*kvalitetssikring i ESA*» som gjelder. Dokumentssenteret sjekker blant annet at saksbehandlerne i sentraladministrasjonen har gjort det riktig i ESA, og de legger inn arkivkoder. På skolene er det arkivaren som har ansvar for å kontrollere sakene.

Dokumentssenteret i fylkeskommunen kontrollerer at dokumenter for avdelingene i fylkeshuset som er unntatt offentligheten, er skjermet. Én av intervjuobjektene fra dokumentssenteret oppgir at saksbehandlere som arbeider på fylkeshuset er flinke, og at en ikke finner mange feil i kvalitetssikringen. Dersom det er feil, så er det ofte nyansatte som gjør feilen.

Skolene må selv foreta kontroll av postlisten, og intervjuobjekter fra dokumentssenteret oppgir at det er nok mer feil hos skolene. Intervjuobjekter oppgir at det ved noen skoler kan gå flere uker før journalposter blir journalført. Dette kan henge sammen med at den som er arkivar har mange oppgaver, og at de ikke har tid til å gjennomføre dette daglig.

Vi får opplyst at praksis med at alle saksbehandlerne i dokumentssenteret har tilgang til alle saker - inkludert konfidensielle/ sensitive opplysninger - har vært tema på ledermøter og en har konkludert med at dette er nødvendig på grunn av kapasitet. Enkelte av intervjuobjektene oppgir at dette fører til usikkerhet og at de vegrer seg for å legge saker i ESA. Alt som gjøres i ESA loggføres, og det vil være mulig å kunne se hvem som har vært inne i en sak. Ansatt ved dokumentssenteret oppgir at ikke alle er like flinke til å lage gode sakstitler, noe som gjør at ansatte i dokumentssenteret noen ganger må åpne flere saker enn de strengt tatt hadde trengt for å finne riktig sak.

Flere av intervjuobjektene skryter av hjelpen de får av dokumentssenteret og oppgir at de er veldig behjelpelig. Intervjuobjektene er stort sett utelukkende positive til hjelpen de får av dokumentssenteret.

2.1.3 PAPIRARKIV

46 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de har papirarkiv. Det er størst andel av respondentene ved de videregående skolene og opplæringsavdelingen som svarer at de har papirarkiv, henholdsvis. 59 og 50 prosent. Opplæringsavdelingen har papirarkiv for lærlinger.

Vi får opplyst at papirarkivene består av personalarkiv med opplysninger før 2010, ellers skal alt annet som oppbevares i papirarkiv også være lagret i ESA. Årsaken til at flere i personal- og næringsavdelingen lagrer både i ESA og i papirarkiv er blant annet at det er vanskelig å finne saker igjen, både i ESA og det som er avlevert til IKA. Flere i personalavdelingen har også papirarkiv til å lagre saker som er skrevet ut. Rutinen er at slike saker skal lagres i brannsikre arkivskap.

2.1.4 VURDERINGER

Fylkeskommunens arkivsystem følger kravene i Noark-standarden når det gjelder elektronisk overføring. Fylkeskommunen har en arkivplan som viser hva arkivet omfatter, hvordan det er organisert og hvilke rutiner som gjelder for arkivarbeidet. Fylkeskommunens overordnede rutiner for journalføring og arkivering i forhold til arkivlova med forskrift på et overordnet nivå anses tilfredsstillende. Arkivplanen er for tiden under revisjon på grunn av omlegging til nytt sak- og arkivsystem. Fylkeskommunen har ifølge arkivplanen fastsatt at hver virksomhet skal være et arkivorgan. Dette innebærer at det blant annet skal finnes arkivplaner for den enkelte videregående skole. Det er ingen av de videregående skolene i fylkeskommunen som har egen arkivplan. Det vil si at det er fylkeskommunens arkivplan som gjelder også her.

I spørreundersøkelsen oppgir kun 40 prosent av respondentene at de kjenner til fylkeskommunens arkivplan og 65 prosent av respondentene oppgir at de ikke vet eller er usikre på hvor man kan finne den. Intervjuobjektene oppgir også at det er lite fokus på arkivplanen.

Som en del av arkivplanen er det arkivserier hvor det er opprettet en mappe for alle virksomhetene. Av våre fem utvalgte skoler manglet Bergeland videregående skole arkivserie. Arkivseriene som foreligger for de fire andre utvalgte skolene er ikke oppdatert siden 2012 og inneholder utdatert informasjon. Revisjonen anbefaler fylkeskommunen å sette i verk tiltak for å gjøre arkivplanen bedre kjent og derigjennom øke arkivbevisstheten til fylkeskommunens ansatte. Fylkeskommunen bør også vurdere om de videregående skolene skal ha en felles arkivplan. Arkivplanene bør oppdateres ved endringer.

2.2 KJENNSKAP TIL RUTINER

Ifølge kommuneloven § 23 annet ledd skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den

er gjenstand for betryggende kontroll. Et offentlig organ plikter ifølge forskrift om offentlige arkiv å ha en eller flere journaler for registrering av saksdokumenter som har verdi som dokumentasjon. For å etterleve disse forholdene er en helt avhengig av at de ansatte i fylkeskommunen har kjennskap til gjeldende regelverk for dokumentbehandling og arkivering.

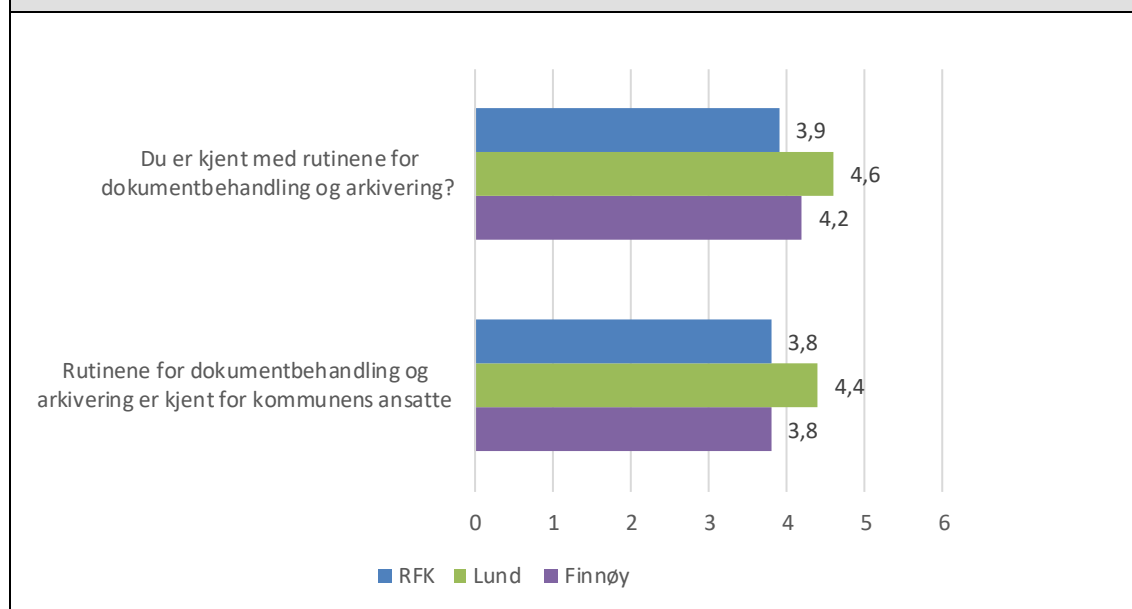
Revisjonskriterier

- Fylkeskommunens ansatte skal ha kjennskap til gjeldende rutiner for dokumentbehandling og arkivering.

Dokumentfangst er utgangspunktet for all arkivering. Mye av ansvaret for at arkiververdig dokumentasjon arkiveres ligger i dag på hver enkelt saksbehandler, og det kan være utfordrende for dokumentcenteret og arkivarer å ha kontroll på om all relevant dokumentasjon faktisk tas vare på.

For å få innblikk i om saksbehandlerne er kjent med rutinene for dokumentbehandling og arkivering, ba vi dem i spørreundersøkelsen om å rangere i hvor stor grad de selv mente at de er kjent med rutinene for dokumentbehandling og arkivering og i hvor stor grad rutinene er kjent for kommunens ansatte. I figuren under sammenligner vi resultatene med Lund- og Finnøy kommune.

Figur 6 - I hvor stor grad vil du si at? Skala 1-6 hvor 6 er best. (Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland fylkeskommune 2018, Lund 2016 og Finnøy 2015) N=463



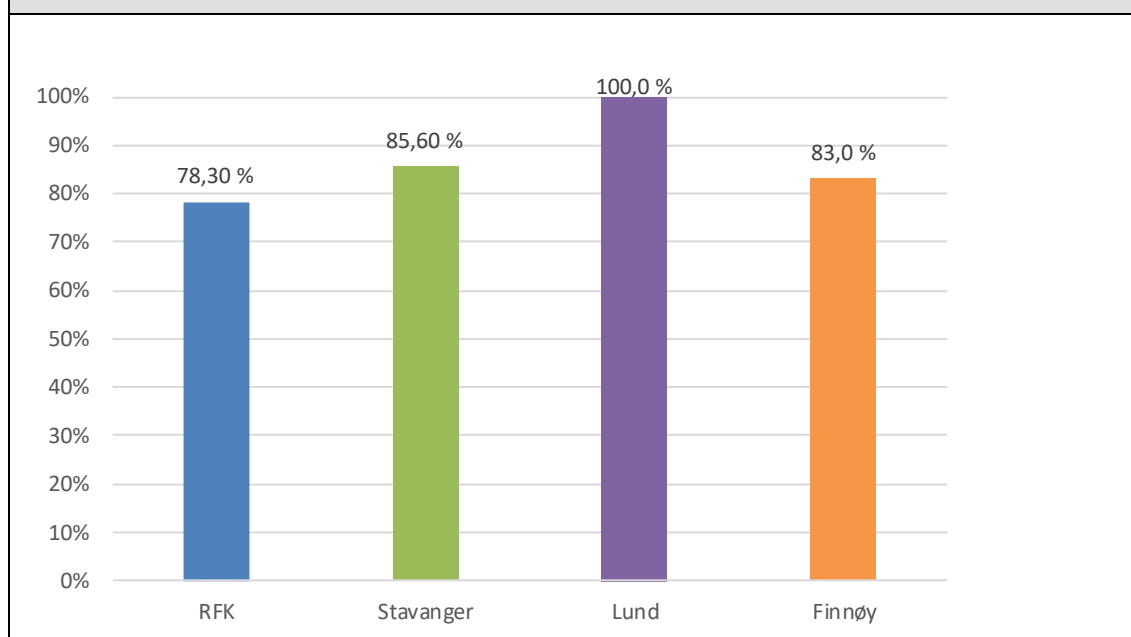
Respondentene i fylkeskommunen gir en gjennomsnittsscore på 3,9 angående egen kjennskap til rutinene for dokumentbehandling og arkivering. Det er 15,8 prosent som har svart at de «i liten grad» er kjent med rutinene (avgitt score 1-2). Det er respondentene i samferdselsavdelingen og de videregående skolene som avgir lavest gjennomsnittsscore, henholdsvis 3,44 og 3,74. I Stavanger kommune svarte respondentene på

vegne av sin enhet på dette spørsmålet; «I hvilken grad vil du si at rutiner for dokumentbehandling og arkivering er kjent for de ansatte ved din enhet.» Det ble avgitt en gjennomsnittscore på 3,8.

Av figuren ser vi at respondentene mener at de selv har litt bedre kjennskap til kommunens rutiner enn hva de oppfatter at deres kolleger har. Det er respondentene i samferdsels- og regionalplanavdelingen som avgir lavest score på denne indikatoren, henholdsvis 3,54 og 3,67.

Neste figur viser hva respondentene svarte på spørsmålet: «Vet du hva som regnes som arkivverdig materiale?»

Figur 7 – Vet du hva som regnes som arkivverdig materiale? (Kilde: Spørreundersøkelse Lund 2016 og Finnøy 2015) N=455



Figuren viser at 78 prosent av respondentene i fylkeskommunen svarer at de vet hva som regnes som arkivverdig materiale. Ikke overraskende er det de som bruker fylkeskommunens sak- og arkivsystem oftest (daglig) som har best kunnskap om hva som regnes som arkivverdig materiale. Av de som bruker ESA daglig svarte 91 prosent at de vet hva som regnes som arkivverdig materiale. Til sammenligning svarte 58 prosent av de som bruker systemet sjeldnere enn noen ganger i måneden at de vet hva som regnes som arkivverdig materiale.

På spørsmål om en er kjent med når et dokument skal være unntatt offentligheten avgir respondentene en gjennomsnittsscore på 5,1. Det er nærings- og samferdselsavdelingen som avgir lavest score på denne indikatoren med hhv. 4,2 og 4,7. Ikke overraskende er det respondentene som bruker ESA daglig som avgir høyest gjennomsnittsscore, 5,3.

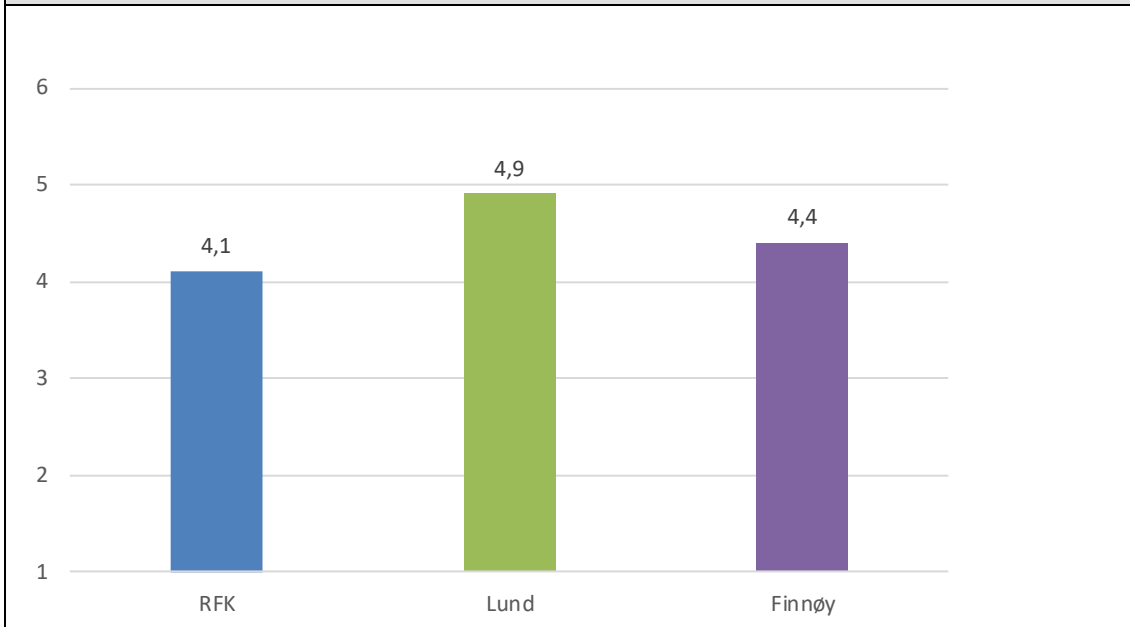
VURDERINGER

Fylkeskommunen har forbedringsmuligheter i forhold til om ansatte er kjent med rutinene for dokumentbehandling og arkivering. 22 prosent av respondentene vet ikke hva som er arkivverdig materiale, noe som er lavere resultat enn Stavanger-, Lund- og Finnøy kommune. Dette kan føre til at arkivverdig dokumentasjon ikke blir tatt vare på.

2.3 PRAKTISERING AV RUTINER

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene rangere i hvilken grad praktiseringen av rutiner for dokumentbehandling og arkivering er tilfredsstillende.

Figur 8 – I hvilken grad vil du si at praktiseringen av rutiner for dokumentbehandling og arkivering er tilfredsstillende (Skala fra 1-6, hvor 6 er i stor grad) N=461⁷



Figuren viser at respondentene mener at praktiseringen av rutiner for dokumentbehandling og arkivering er tilfredsstillende. Gjennomsnittsscoren i fylkeskommunen er lavere enn både Lund- og Finnøy kommune. 7,6 prosent av respondentene i fylkeskommunen har avgitt scoren 1 eller 2, det vil si i liten grad, på denne indikatoren. Det er opplæringsavdelingen, samferdselsavdelingen og de videregående skolene som har lavest gjennomsnittsscore på denne indikatoren med ca. 4.0. I arkivverkets undersøkelse fra 2018 ble det avgitt en gjennomsnittsscore (skala 1-5) på 4,1 på indikatoren «Kommunen arkiverer sin arkivverdige dokumentasjon».

⁷ Av disse har 107 respondenter svart *vet ikke*.

2.3.1 ARKIVERER FYLKESKOMMUNEN PERSONALDOKUMENTASJON?

For å finne ut om fylkeskommunen arkiverer personaldokumentasjon har vi valgt å se på om et utvalg arbeidsavtaler, taushetserklæringer og signeringer på informasjonssikkerhetsinstruks er tilgjengelig i ESA. Arbeidsavtaler og taushetserklæringer som er signert før 2010 skal finnes i et fysisk personalarkiv.

Rogaland fylkeskommune har en informasjonssikkerhetshåndbok som ligger tilgjengelig for de ansatte i dokument og avvikssystemet, QM+. Håndboken ble sist oppdatert i mars 2015 og inneholder blant annet beskrivelse av sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi, informasjonsinstruks og dokumenthåndtering. I forhold til dokumenthåndtering fremkommer det at alle dokumenter og lagringsmedia som inneholder personsensitiv informasjon skal oppbevares, forsendes og makuleres/destrueres på en slik måte at det ikke kommer uvedkommende i hende. Det er utarbeidet en egen informasjonssikkerhetsinstruks for ansatte⁸ som de ansatte skal signere på. Underskrevet instruks skal arkiveres i ESA, og ved endringer skal ny instruks signeres.

Revisjonskriterier

- Underskrevet informasjonssikkerhetsinstruks for ansatte skal være arkivert i ESA.
- Arbeidsavtaler og taushetserklæring for ansatte skal være arkivert i ESA eller i fysisk papirarkiv dersom de er fra før 2010.

Vi ba dokumentsenteret undersøke om fire ansatte ved hver av de fem utvalgte skolene hadde signert informasjonssikkerhetsinstruks som lå i ESA. For tre ansatte ved Åkrehamn videregående skole fant dokumentsenteret at informasjonssikkerhetsinstruks var signert og arkivert i ESA. For de øvrige 17 ansatte fantes det ikke informasjonssikkerhetsinstruks arkivert i ESA.

Da revisjonen besøkte de fem utvalgte skolene kontrollerte vi om arbeidsavtaler og taushetserklæringer for seks tilfeldig utvalgte ansatte forelå. På Bergeland-, Åkrehamn-, Vardafjell- og Gand videregående skole hadde de seks utvalgte ansatte arbeidsavtale og taushetserklæring. På Øksnevad videregående skole manglet det for tre av seks kontrollerte ansatte arbeidsavtaler og taushetserklæringer. I tillegg var det en fjerde som manglet taushetserklæring. Dette var ansatte som hadde vært tilsatt ved skolen eller overført fra andre skoler før 2010.

2.3.2 ARKIVERING AV E-POST

Rogaland fylkeskommune har en egen retningslinje for bruk av e-post/SMS.⁹ I retningslinjen står det: «Et veiledende utgangspunkt er at en e-post/SMS, som inneholder opplysninger

⁸ Oppdatert 05.04.17

⁹ Datert 06.07.12.

eller vurderinger som kan sies å ha betydning for en forvaltningssak, må regnes som et saksdokument..... All e-post/SMS'er skal inngå i RFK's arkiv (ESA) dersom de er gjenstand for saksbehandling, eller anses å ha verdi som dokumentasjon.» Det fremkommer også at en i Rogaland fylkeskommune ikke skal sende taushetsbelagte eller sensitive personopplysninger som e-post/SMS.

Revisjonskriterier

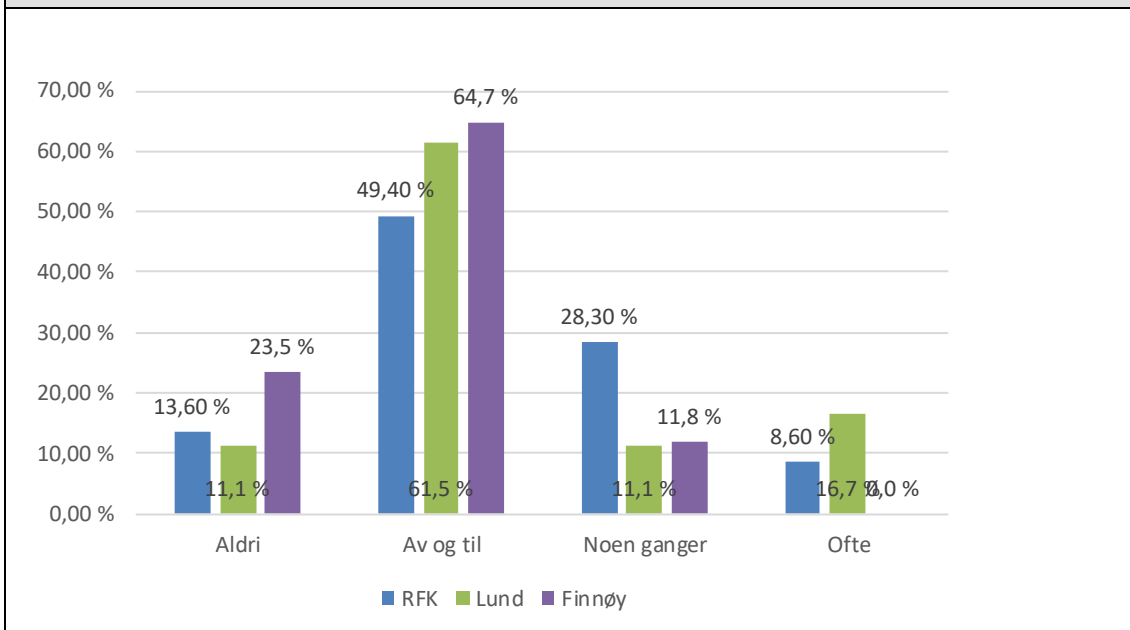
- Arkivverdig e-post skal arkiveres.
- I Rogaland fylkeskommune skal en ikke sende taushetsbelagte eller sensitive personopplysninger på e-post.

I QM+ har Fylkeskommunen (opplæringsavdelingen) liggende et dokument som heter: *samtykkeerklæring_endring_oktober2016*. Her fremkommer det at eleven og foresatte kan samtykke til at varselbrev om fare for å ikke få karakter eller nedsatt orden eller oppførselskarakter kan sendes enten per e-post eller SMS.

Personvernombudet opplyser at hun får en del henvendelser fra ansatte blant annet knyttet til informasjonssikkerhet, lagring av personopplysninger og elevdata – hva kan sendes/ ikke sendes og hvordan skal en bruke e-post på en sikker måte.

E-post som kommer direkte til saksbehandler og ikke til fylkeskommunens felles postmottak har en risiko for ikke å bli arkivert. Av den grunn stilte vi spørsmål om det hender at arkivverdige e-post ikke blir registrert i ESA.

Figur 9 - Hender det at arkivverdige e-post ikke registreres i ESA? (Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland fylkeskommune 2018, Finnøy 2015 og Lund 2016) N= 441



Til tross for at i underkant av 80 prosent av respondentene oppgir at de vet hva som regnes som arkivverdig materiale, rapporterer 86 prosent at arkivverdige e-post ikke alltid blir registrert i ESA. I underkant av 9 prosent av respondentene oppgir at dette

skjer ofte. I samferdselsavdelingen er det ingen av respondentene som rapporterer at dette skjer ofte, mens i stabs- og opplæringsavdelingen rapporterer henholdsvis 11,7 prosent (7 ansatte) og 11,4 prosent (9 ansatte) at de ofte ikke registrerer arkivverdig e-post i ESA.

Bruk av e-post oppgis av flere intervjuobjekter som en stor utfordring i fylkeskommunen både i forhold til hva som ikke skal sendes på e-post og hva som er arkivverdig. Personvernombud får en del henvendelser fra ansatte blant annet om hvordan en kan bruke e-post på en sikker måte. Hun oppgir at e-post mest sannsynlig fører til dårlig forvaltningsskikk ettersom mange ikke arkiverer e-post eller vet hva som er arkivverdig e-post. Vi får opplyst at det er tungvint å arkivere e-post i ESA ettersom en må opprette sak først for deretter å legge inn e-post i systemet. Selv om flere melder at det er en utfordring at arkivverdige e-post ikke arkiveres har flere av intervjuobjektene inntrykk av at det er mer fokus på dette nå enn tidligere og at det derfor arkiveres flere e-poster.

Årsaken til at arkivverdig e-post ikke arkiveres kan være manglende eller dårlig opplæring eller at saksbehandlerne ikke anser arkivering som viktig. Det kan også være en utfordring at lærere ikke har tilgang til ESA, slik at arkivverdig kommunikasjon de har med elever som for eksempel sendes inn på e-post i itslearning ikke blir arkivert. I spørreundersøkelsen hadde respondentene mulighet til å komme med åpne kommentarer. Her fikk vi blant annet følgende kommentarer knyttet til arkivering av e-post:

«Vi kan på vår side være flinkere til å arkivere e-post som kommer inn mellom slagene, dvs. mellom de offisielle brev. Her trengs det innskjerping. Men ofte kan en ubetydelig e-post med råd eller spørsmål av allmenn karakter fremstå som ikke-arkivverdig når den sendes/ mottas, men senere vise seg – i lys av sakens utvikling – å likevel være det.»

UTSENDELSE AV TAUSHETSBELAGT E-POST

Når en skal sende ut taushetsbelagt informasjon elektronisk, skal fylkeskommunen benytte SvarUt. SvarUt er en sikker kanal å benytte ved utsendelse av elektronisk post. I personalsaker kan det være taushetsbelagt informasjon som ikke skal sendes på e-post, og leder for personalavdelingen oppgir at de skal bruke SvarUt. Vi valgte derfor å kontrollere om personalavdelingen benytter seg av SvarUt.

Det ble det foretatt et søk på saker fra personalavdelingen i ESA for perioden 01.01.19-14.02.19¹⁰. Søket resulterte i 54 saker, hvorav;

- 16 saker som var unntatt offentligheten var sendt via SvarUt.
- 19 saker var ikke unntatt offentligheten og var sendt på annen måte.
- 19 saker var unntatt offentligheten og var sendt på annen måte.

For de 19 sakene som var unntatt offentligheten fremkom det ikke av systemet hvordan dokumentene var sendt ut ettersom forsendelsene ikke lå i systemet. På enkelte av dokumentene lå e-post adresser inne, slik at det kunne se ut som dokumentene var sendt

¹⁰ Søket ble foretatt 18.02.19 og vi fikk bistand i fra dokumentsenteret til søket.

per e-post. Noen av sakene var adressert til navn med plassering internt i fylkeskommunen, og noen saker inneholdt adresseopplysning og personnummer. Det vil si at det er usikkert om disse 19 dokumentene er sendt på e-post, papir eller levert personlig

2.3.3 BLIR ARKIVVERDIG ELEVDOKUMENTASJON LAGRET I ESA?

For å undersøke om arkivverdig elevdokumentasjon¹¹ blir lagret i ESA, har vi valgt å se om skolene fører relevant elevdokumentasjon i ESA. Vi har sett på dokumentasjon i forhold til fravær, enkeltvedtak om spesialundervisning og individuell opplæringsplan.

Ifølge forskrift til opplæringsloven § 3-3 skal ikke eleven få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter ved fravær i mer enn ti prosent av timene i faget. Elev kan likevel få vurdering med karakter dersom det er dokumentert at fravær i mer enn ti prosent av timene skyldes for eksempel helse og velferdsgrunner. Videre følger det av § 3-7 at eleven og foreldrene skal varsles skriftlig dersom det er tvil om eleven kan få halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter i ett eller flere fag. Varselet skal gi eleven mulighet til å skaffe grunnlag for å få karakter.

I QM+ under opplæring er det et notat som gjelder fraværsgrense og enkeltvedtak ved høyt fravær. Der fremkommer det at dersom grensen overskrides skal eleven og foresatte få anledning til å fremlegge aktuell dokumentasjon før vedtak om ikke vurdering (IV) fattes. Den fremlagte dokumentasjon må arkiveres og journalføres. Den skal inngå i grunnlaget for et enkeltvedtak, og vil ha verdi for begge parter ved en eventuell rettslig tvist.

Revisjonskriterier

- Arkivverdig elevdokumentasjon skal arkiveres i ESA.

DOKUMENTASJON ENKELTVEDTAK OG INDIVIDUELL OPPLÆRINGSPLAN

Vi tok utgangspunkt i den offentlige postlisten og undersøkte om det i ESA er dokumentasjon på at skolene fatter enkeltvedtak for elever som har rett på spesialundervisning¹² og utarbeider individuelle opplæringsplaner (IOP). Det er rektor som har ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, etter en tilrådning fra PPT (sakkyndig vurdering). Ifølge «*veileder spesialundervisning*¹³» setter enkeltvedtaket rammen for hva slags spesialundervisning eleven har krav på, og en IOP skal bygge på det som er fastsatt i enkeltvedtaket.

Den 05.12.18 foretok vi et søk på ordene «*IOP*» og «*individuell opplæringsplan*» på postlisten for perioden 01.01.18 – 05.12.18. Vi fikk treff på 15 skoler. Ved enkelte skoler kan det nok være elever som ikke har individuell opplæringsplan, men vi kan ikke utelukke at

¹¹ Jfr. forskrift om offentlig arkiv § 9.

¹² Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning (opplæringsloven § 5-1).

¹³ Utdanningsdirektoratet 06.03.17

det er elever ved andre skoler som også har individuell opplæringsplan, der dokumentasjonen ikke er registrert i ESA.

For de fem utvalgte skolene valgte vi i tillegg å sammenligne antall treff på «IOP» eller «individuell opplæringsplan», med antall «*enkeltvedtak for spesialundervisning*». Vi fikk også hjelp av fagleder arkiv med å foreta kontroller av enkelte journalposter.

Vardafjell videregående skole

Vi fant ingen registreringer på enkeltvedtak, og rektor oppga at det dette skoleåret ikke er elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning.

Bergeland videregående skole:

I oktober 2018 ble det fattet 21 enkeltvedtak om spesialundervisning, men det var ikke registrert noen individuelle opplæringsplaner. Oversikten viste at Bergeland skole hadde både inngående og utgående enkeltvedtak. Gjennomgangen avdekket at enkeltvedtak først skrives i Word av avdelingsleder som deretter sender enkeltvedtak på e-post til konsulent som registrerer de som inngående dokument i ESA. Deretter blir dokumentet laget til et utgående dokument i ESA, som godkjennes elektronisk av rektor. Vi ser at det er registrert flere individuelle opplæringsplaner i januar 2019, og kontrollen avdekket også at flere individuelle opplæringsplaner ble sendt på e-post internt før de ble journalført.

Vi fant også at noen individuelle opplæringsplaner som gjaldt for skoleåret 2017/2018 var registrert i ESA juni 2018.

Øksnevad videregående skole

I april og mai 2018 ble det registrert 24 IOP i ESA som gjaldt skoleåret 2017-2018. Det ble foretatt en nærmere sjekk på to av sakene der det fantes individuell opplæringsplan og halvårsvurdering på eleven, men det var ikke dokumentasjon i ESA på at rektor hadde fattet enkeltvedtak om spesialundervisning som fremkom av den offentlige postlisten.

Gand videregående skole

Det ble fattet 45 enkeltvedtak om spesialundervisning i oktober og november 2018, og utarbeidet 34 IOP, hvor fleste parten var registrert inn i ESA i november 2018. I de fem sakene vi søkte opp, var de individuelle opplæringsplanene registrert i ESA ca. to uker før enkeltvedtakene var fattet.

Åkrehamn videregående skole

Det ble funnet 49 enkeltvedtak om spesialundervisning, hvor flertallet var datert i slutten av desember 2017, men som ikke kom på postlisten før i 2018. Vi fant 70 individuelle opplæringsplaner hvor 30 gjaldt skoleåret 2017/2018. Fra og med slutten av oktober og i november 2018 var det registrert inn 40 individuelle opplæringsplaner for skoleåret

2018/2019. Vi tok et tilfeldig utplukk av 6 av 40 IOP'er for 2018/19, og fant at det i disse sakene ikke var lagt inn enkeltvedtak om spesialundervisning.

DOKUMENTASJON FRAVÆR

Vi undersøkte også om dokumentfangsten er god i forhold til rutiner knyttet til fravær hos elever. I praksis får lærerne ofte inn dokumentasjon fra elever, som for eksempel en legeerklæring etter fravær. Skolen skal ut fra overnevnte notat som gjelder fraværsgrense, arkivere og journalføre dokumentasjonen. Det er ulik praksis ved de fem skolene hvordan de håndterer dette.

Når det gjelder varselbrev til nåværende elever så arkiverer Vardafjell videregående skole disse i en safe som skolens administrasjon/ledelse har tilgang til. Det er ikke praksis at varselbrevene blir journalført, men dersom en elev har så høyt fravær at eleven ikke kan få karakter i faget, fatter rektor et enkeltvedtak. Dette enkeltvedtaket blir journalført.

Ved noen av de skolene revisjonen har vært på synes praksisen å være uklar. Ved Gand skole får vi opplyst at legeerklæringer skal leveres til avdelingsleder, men et søk i ESA for 2018 viser at skolen ikke har journalført legeerklæringer. Vi sjekket to enkeltvedtak som rektor hadde fattet på grunn av at eleven hadde høyt fravær, og i ingen av sakene var varselbrevet eller annen dokumentasjon lagt inn i ESA. Det ble heller ikke henvist til varselet i enkeltvedtaket.

Ved Åkrehamn videregående skole synes det også å være noe uklar praksis, men vi fikk oppgitt fra en avdelingsleder at det er lærerne som oppbevarer varslene om å ikke få karakter og som sikrer at elevene får signatur fra foresatte om at varselet er mottatt.

Ved Øksnevad videregående skole blir varslene oppbevart i en perm på kontoret. Kontaktlærerne får kopi av varselet. Rektor og arkivar er usikker på hvordan lærerne oppbevarer legeerklæringer og varslene, men oppgir at det er lås inn til arbeidskontorene til lærerne, og at lærerne har låsbare skap.

2.3.4 SKJERMING AV TAUSHETSBELAGTE OPPLYSNINGER FOR ANDRE INTERNE ESA-BRUKERE

Ifølge forvaltningsloven § 13 plikter enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold. I praksis innebærer dette at fylkeskommunen må ha rutiner som sikrer at taushetsbelagte opplysninger som lagres i ESA ikke er tilgjengelig for ESA-brukere som ikke skal ha tilgang til saken.

Revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal ha rutiner for gradering som sikrer at taushetsbelagte opplysninger ikke er tilgjengelige for andre interne ESA-brukere¹⁴.

For å undersøke om de fem utvalgte skolene sikrer at person- eller sensitive opplysninger som er registrert i ESA ikke er tilgjengelig for andre interne ESA-brukere som ikke skal ha tilgang til saken, fikk vi for de fem skolene en postliste fra perioden 01.01.18 – 31.10.18 fra dokumentsenteret. Dette er ikke den samme listen som er offentlig tilgjengelig, men en mer detaljert liste.

Det var en rekke avvik ved alle de fem skolene, og feilen gjaldt i hovedsak sensitive elevsaker hvor navnet til den saken gjaldt ikke var skjernet, slik at andre ESA-brukere kunne se hvem saken omhandlet. Dette gjaldt for eksempel enkeltvedtak om spesialundervisning, individuell opplæringsplan og halvårsrapport/årsrapport for elever med spesialundervisning. Andre ESA-brukere hadde ikke tilgang til å se sakens dokumenter.

2.3.5 AVVIK INNEN INFORMASJONSSIKKERHET

Rogaland fylkeskommune benytter avviksmeldingssystemet QM+. I systemet er det en kategori for avvik innen informasjonssikkerhet. I perioden 2017-2018 er det innmeldt 56 avvik innen informasjonssikkerhet¹⁵. En gjennomgang av avvikene viser at ca. halvparten av avvikene ikke gjelder informasjonssikkerhet.

Avvikene som er relevante omhandler blant annet:

- Leder har gitt sitt passord og brukernavn til annen ansatt.
- Ansatt som hadde tilgang til en annen ansatt sitt område.
- Sendt e-post til privatperson med brukerpålogging til ESA.
- Bortsettingsarkiv som ikke er i tråd med regelverket.
- Gjenglemt dokument med sensitiv informasjon på skriver.
- E-post ble sendt ut til flere der samtlige kunne se hvilke andre som mottok e-posten noe de ikke skulle.
- Elever som kom inn på andre brukere i its Learning.
- Sensitiv informasjon ble sendt på e-post til skolens pedagogiske personell.
- Ansatt som var pålogget lånte ut ansatt PC til elev og forlot området.
- Karakterer som ble delt med andre via Onedrive/sharepoint.
- En elev fikk tilsendt e-post som inneholdt sensitiv informasjon om andre elever.

I en av sakene hvor det ble sendt sensitiv informasjon på e-post står det: «E-posten ble sendt til en ukjent elev ved NN skole, med lignende navn som lærer som skulle hatt e-posten.»

¹⁴ som ikke skal ha tilgang til saken.

¹⁵ Avvik som er meldt for Tannhelse er ikke inkludert.

I et annet avvik står det «Døren til kontoret var åpen da ansatt kom på jobb. Vi må få et låsbart skap der vi kan legge inn sensitive opplysninger om elevene. Vi har mye sensitive opplysninger liggende på jobb som ikke bør komme i uvedkommende hender.»

Flere av avvikene er lukket uten at det fremgår hvilke tiltak som er iverksatt.

2.3.6 RESTANSER

I en travel hverdag kan journalføring bli nedprioritert ettersom andre arbeidsoppgaver haster mer. Lange restanselister *kan* indikere at saksbehandlerne har dårlige rutiner for å avskrive journalposter.

Dokumentsenteret tar ut restanseliste fra sak-/ arkivsystemet fire ganger i året. Listen sendes til lederne som har ansvar for å følge opp sin avdeling. Lederne kan be om å få restanseliste på personnivå.

Revisjonen får opplyst at personalavdelingen til enhver tid har en del åpne saker. Dette gjelder ofte tilsettingssaker som mangler brev om at stillingen er besatt før den kan lukkes. Næringsavdelingen oppgir også at de stort sett alltid har en del åpne saker som kunne ha vært lukket.

Det er i forbindelse med revisjonen innhentet en oversikt over restanser per 21. januar 2019 for fylkesrådmannens avdelinger og staber samt de videregående skolene. Tabellen viser også status for restanser for fylkesrådmannens avdelinger og staber per 27. desember 2017 som var tidspunktet da fylkeskommunen i utgangspunktet skulle bytte til Elements. Oversikt over restansene fordelt på avdeling/ stab og de ulike skolene ligger i [vedlegg 3](#).

Figur 10 – Restanser fylkesrådmannens avdelinger og staber samt de videregående skolene per 21. januar 2019

	Aktive saker (under behandling/ status B)	Journalposter som ikke er ferdigstilt (status R,F,G)	Inngående brev & N-dok som mottaker(e) ikke har svart på/ avskrevet
Fylkesrådm. Avd. og staber per 21. jan. 2019	13902	527	3159
Fylkesråd. Avd. og staber per 27. des. 2017	11761	406	3474
Videregående skolene per 21. jan. 2019	7076	455	875

Totalt var det 20979 saker som hadde status B (aktive saker under behandling) i ESA per 21. januar 2019. En sak som avsluttes kan arkivtjenesten åpne igjen hvis det kommer inn nye dokumenter i saken. Hver enkelt saksansvarlig bør sette saker han er ferdig med i F/ferdigbehandlet av saksbehandler, så fort som mulig for å få en ryddig oppgaveliste. Blant de videregående skolene er det per 21. januar 2019 Godalen, Karmsund og Bryne som

har flest aktive saker med henholdsvis 1361, 569 og 548 saker. I fylkesrådmannens avdelinger og staber er det avdeling for Kulturarv og Allmennkultur som har flest aktive saker med henholdsvis 2219, 1809 og 1794 saker.

Status R, F og G på journalposten betyr at den ikke er ferdig; dokumentene har ikke kommet til arkiv, og de har dermed heller ikke kommet på postlisten. Per 29. januar 2019 var det totalt 982 slike saker i ESA. Det er ifølge arkivleder svært viktig at alle søker opp egne journalposter med status R, F og G og sørger for at disse ekspederes. Leder skal holde oversikt i egen avdeling og passe på at det ikke hopper seg opp. Per 21. januar 2019 er det Bryne, Sauda og Godalen som har flest journalposter som ikke er ferdigstilt blant de videregående skolene med henholdsvis 157, 53 og 41 saker. I fylkesrådmannens avdelinger er det personal- og organisasjon, Regionalplan- og Næringsavdelingen som har flest journalposter som ikke er ferdigstilt med hhv. 69, 69 og 66 saker.

Alle inngående brev og N-dokument skal avskrives av alle mottakere og medmottakere innen fristen. Det er ifølge fagleder IKT og arkiv viktig at hver enkelt saksbehandler bruker søket «*egne ubesvarte*» med jevne mellomrom, og sørger for at all mottatt post blir besvart/ avskrevet på riktig måte. Leder/ rektor skal holde oversikt over egen avdeling/skole.

2.3.7 VURDERINGER

Fylkeskommunens ansatte skal når de blir ansatt, eller når det skjer endringer i informasjonssikkerhetsinstruksen, underskrive denne, og den skal arkiveres i ESA. En kontroll av totalt 20 ansatte ved fem skoler, viste at det i ESA kun var arkivert underskrevet informasjonssikkerhetsinstruks for tre av disse. Revisjonen kan ikke utelukke at ansatte har signert rutinen, men den er ikke arkivert i tråd med rutinen. Revisjonen anbefaler fylkeskommunen å sikre at alle ansatte signerer på informasjonssikkerhetsinstruksen og at den blir arkivert. Vi anbefaler at retningslinjene for bruk av e-post/SMS forenkles og at det kommer tydelig frem i informasjonssikkerhetsinstruksen at taushetsbelagte opplysninger ikke skal sendes på e-post/SMS.

Revisjonens kontroll av om arbeidsavtale og taushetserklæring foreligger for et tilfeldig utvalg ansatte avdekket avvik for tre av seks ansatte ved Øksnevad videregående skole. Skolen må sikre at alle ansatte har arbeidsavtaler og taushetserklæring.

I retningslinjen for bruk av e-post/SMS i Rogaland fylkeskommune står det er at en ikke skal sende taushetsbelagte eller sensitive personopplysninger på e-post/ SMS. Likevel har opplæringsavdelingen lagt opp til en rutine der elever og foresatte kan samtykke på å få varselbrev om fare for å ikke få karakter og nedsatt orden eller oppførselskarakter på e-post. Varsel om fravær og nedsatt orden er etter revisjonens vurdering taushetsbelagte opplysninger som ikke skal sendes på e-post. Det er registrert enkelte avvik om at sensitive opplysninger er sendt på e-post i avvikssystemet QM+ i perioden 2017-2018, og flere er usikre på hva som kan sendes på e-post. På Bergeland videregående skole

fant vi at både enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner blir sendt internt på e-post før de blir registrert i ESA. Vår kontroll har også avdekket at SvarUt heller ikke alltid benyttes til å sende taushetsbelagt informasjon. Det er kritikkverdig at taushetsbelagte eller sensitive personopplysninger blir sendt på e-post, og vi anbefaler fylkeskommunen å skjerpe inn praksisen.

Gjennomgangen vår har også avdekket at i flere elevsaker som inneholder taushetsbelagte opplysninger, som for eksempel en individuell opplæringsplan, har det vært mulig for andre ESA-brukere å se hvem saken gjelder. Det er uheldig at fylkeskommunen ikke har god nok praksis rundt dette.

Bergeland-, Gand-, Øksnevad- og Åkrehamn videregående skole har mangler i forhold til hvordan de saksbehandler enkeltvedtak om spesialundervisning. Enkeltvedtak skal foreligge før den individuelle opplæringsplanen utarbeides, da den skal bygge på enkeltvedtaket. Ved enkelte av skolene er det ikke samsvar mellom antall enkeltvedtak og antall IOP. Vi har også funnet eksempel på at flere individuelle opplæringsplaner blir arkivert og journalført lenge etter at de er skrevet og blir trolig mellomlagret en annen plass.

I rutinen/notatet som gjelder fraværsgrense og enkeltvedtak fremkommer det at eleven skal få anledning til å fremlegge aktuell dokumentasjon før vedtak om ikke vurdering fattes, og den fremlagte dokumentasjon skal arkiveres og journalføres. Varsel om å ikke få karakter bør også arkiveres og journalføres da dette er viktig underlagsdokumentasjon for et enkeltvedtak. Det synes å være noe varierende og uklart hvordan skolens praksis er rundt dette, både i forhold til hvem som oppbevarer hva og hvor det oppbevares. Skolene må sikre at en har en betryggende oppbevaring av legerklæringer og andre sensitive opplysninger. Skolene synes ikke å ha god nok forvaltningsmessig praksis som sikrer god dokumentasjon i elevsaker.

Vi anbefaler Rogaland fylkeskommune å styrke forvaltnings- og saksbehandlingskompetansen, slik at en sikrer riktig oppbevaring og saksbehandling av taushetsbelagte opplysninger. Rutiner på de videregående skolene angående hvordan ulike dokumenter skal oppbevares og arkiveres bør nedtegnes skriftlig og kan med fordel samkjøres.

Per 29.01.2019 var det 982 saker i ESA med status *ikke ferdigstilt*. Disse dokumentene har ikke kommet til arkivet, og dermed heller ikke på postlisten. Av hensyn til dokumentfangsten i arkivsystemet og at postlisten skal være mest mulig fullstendig er det viktig at fylkeskommunens ansatte har gode rutiner for å søke opp egne journalposter som ikke er ferdigstilt og sørge for at disse ekspederes.

2.4 POSTLISTE OG OFFENTLIGHET

2.4.1 OFFENTLIG POSTLISTE

Ifølge kommuneloven § 4 skal kommuner og fylkeskommuner drive aktiv informasjon om sin virksomhet, og forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Offentleglova § 10 beskriver retten til innsyn i kommunens saksbehandling:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov.»

I offentleglova §13 fremkommer det at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller medhold av lov er unntatt fra innsyn. Reglene for taushetsplikt finner vi i forvaltningsloven § 13: *«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:*

- 1) *noens personlige forhold, eller*
- 2) *tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.*

Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.»

Personopplysningsloven skiller mellom personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger. Særlige kategorier ble tidligere kalt sensitive personopplysninger¹⁶.

Revisjonskriterier

- Fylkeskommunen skal ha en fullstendig offentlig postliste som inneholder oversikt over alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven er å regne som saksdokument og har verdi som dokumentasjon.
- Fylkeskommunen skal legge til rette for innsyn.
- Taushetsbelagte opplysninger skal ikke fremkomme i postlisten eller være tilgjengelig for innsyn.

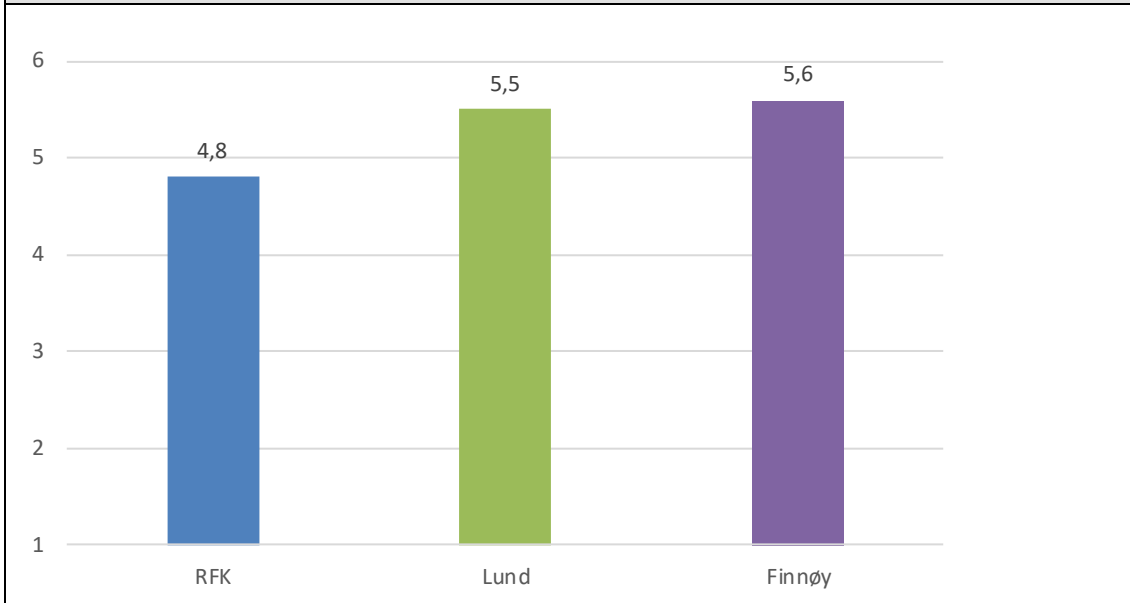
Fylkeskommunens postliste finner en på kommunens hjemmeside under fanen «om fylkeskommunen – offentlig innsyn». Postlisten blir offentlig tilgjengelig på fylkeskommunens

¹⁶ opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, opplysninger om politisk oppfatning, opplysninger om religion, opplysninger om filosofisk overbevisning, opplysninger om fagforeningsmedlemskap, genetiske opplysninger, biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere noen, helseopplysninger, opplysninger om seksuelle forhold, opplysninger om seksuell legning, opplysninger om straffedommer, opplysninger om lovovertrедelser

hjemmeside hver hverdag kl. 13.00, hvor dokumenter fra dagen før legges ut. Dokumenter som kommer på postlisten er inngående brev, utgående brev og brev mellom fylkeskommunens enheter. Dokumenter registrert fra og med fredag til og med søndag legges ut påfølgende mandag kl. 13.00¹⁷.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å rangere spørsmålet; *I hvilken grad vil du si at kommunens postlister er tilgjengelige for innbyggerne*, på en skala fra 1-6. På figuren under har vi sammenlignet resultatet med Lund og Finnøy kommune.

Figur 11 – I hvilken grad vil du si at kommunens postlister er tilgjengelige for innbyggerne (Kilde: Spørreundersøkelse Finnøy 2015 og Lund 2016) N=458



Av figuren ser vi at respondentene er fornøyd med tilgjengeligheten til fylkeskommunens postlister, men at respondentene i fylkeskommunen avgir en gjennomsnittsscore som er litt lavere enn i Lund og Finnøy kommune. I arkivverkets undersøkelse avgir respondentene en gjennomsnittsscore (skala 1-5) på 4,3 på indikatoren *Kommunens dokumentasjon er tilgjengelig for offentligheten*. I spørreundersøkelsen hadde respondentene mulighet til å komme med åpne kommentarer. Her fikk vi blant annet tilbakemelding om at postlistene er vanskelig å finne samt vanskelig å orientere seg i.

Fra og med 2010 har all post som er journalført vært offentlig på fylkeskommunens hjemmeside. Men i 2018 ble dette lagt om, slik at en kun kan se post som er journalført ett år tilbake i tid. Postlisten for tidligere år kan bestilles. Dersom noen ønsker innsyn i et offentlig dokument kan de bestille tilgang til dokumentet. Dette gjøres på fylkeskommunens hjemmeside.

Kontroll av offentlig postliste

For å kontrollere om det foreligger saker på den offentlige postlisten som enten er journalført som unntatt offentligheten, men som skulle vært offentlig, eller om det er saker

¹⁷ www.rogfk.no/Om-fylkeskommunen/Offentlig-innsyn

som er offentlig, men som skulle vært unntatt, er postlisten gjennomgått for fem tilfeldige datoer.¹⁸ Vi fant en journalpost som var unntatt offentligheten, men der navnet på eleven saken gjaldt fremkom i beskrivelsen, slik at det var åpent for alle. Vi fant tre arbeidsattester, som ikke var unntatt offentligheten, som vi bestilte innsyn i. For to av attestene fremgikk det vurderinger om hvordan personen hadde utført sitt arbeid. Ifølge Datatilsynet er personopplysninger alle opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Dette er å betrakte som personopplysninger.

Vi har sett at det varierer om arbeidsavtaler unntas offentligheten eller ikke. En nærmere gjennomgang viser at arbeidsavtaler der personnummer står unntas offentligheten, mens arbeidsavtaler der kun fødselsdato er satt på er offentlige. Vi har fått opplyst av fagleder for IKT og arkiv at personalavdelingen har opplyst om at arbeidsavtaler fra og med 2019 skal være uten personnummer slik at de blir offentlige. Vi har likevel sett eksempler på at dette ikke gjennomføres fullt ut.

For å kontrollere om saker blir journalført når de er ferdig behandlet, har revisjonen blant annet kontrollert postlisten for tre tilfeldig valgte datoer 22.11.2018, 09.01.2019 og 02.02.2019. Revisjonen har gjennomgått hvilken dato som fremkommer på dokumentet. En dato et stykke tilbake i tid kan skyldes at dokumentet ikke har blitt journalført eller at saksbehandler har startet på dokumentet og ikke endret dato når dokumentet er ferdigstilt. Kontrollen viste at de aller fleste dokumentene hadde samme dato som postlisten eller dato rett før. Gjennomgangen viste ett par avvik. På postlisten for 05.02.2019 fant vi eksempelvis ett dokument som var datert 29.06.2018 og ett som var datert 19.12.2018.

KONTROLL AV VIRKSOMHETERS JOURNALFØRING OG BRUK AV ESA

Vi har foretatt et søk i postlisten for fire utvalgte uker for å se hvor mange registreringer de fem utvalgte skolene har. Oversikten fremkommer i tabellen under.

Tabell 1 – Antall journalføringer i offentlig postliste for fem utvalgte skoler. Kilde: Postlisten til Rogaland fylkeskommune tilgjengelig på internett, spesifisert på datoene i den aktuelle uken.						
Skole	Uke 33	Uke 36	Uke 40	Uke 42	Totalt for fire uker	
Gand videregående skole	5	42	34	60	141	
Vardafjell videregående skole	1	11	6	1	19	
Øksnevad videregående skole	0	18	10	0	28	
Åkrehamn videregående skole	5	22	23	5	55	
Bergeland videregående skole	42	22	83	24	171	

- ¹⁸ 11.09.18, Fylkeskommunen skal ha en offentlig postliste som inneholder oversikt over alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven er å regne som saksdokument og har verdi som dokumentasjon.

27.09.18, 04.10.18, 12.10.18, 25.10.18.

Vi ser at det er tydelige forskjeller i hvor mye post/ dokumenter skolene journalfører og som dermed fremkommer i den offentlige postlisten. Det er spesielt i uker hvor virksomhetene har mottatt søknader til ledige stillinger, det er mange føringer. Både Vardafjell videregående skole og Øksnevad videregående skole har få registreringer i forhold til de andre skolene. Dette kan indikere at dokumentfangsten er lav.

03.12.18 foretok vi et søk i postlisten til alle de videregående skolene, hvor vi søkte på enheten og på hva som var registrert fra 01.01.18 - 03.12.18. Vi kontrollerte følgende:

- om skolen hadde registrert elevsaker
- om det var registrert søknader på ledige stillinger

Bryne videregående skole hadde ingen føringer som fremkom i fylkeskommunens offentlige postliste. Dette skyldtes at det i systemet var haket av på den tidligere koden til gamle Bryne videregående skole og ikke den nye. Slik at ingen dokumentasjon fra Bryne videregående skole framkom. Da dette ble fikset, 05.12.18, foretok vi et nytt søk, og da fant vi både elevsaker og søknader på ledige stillinger. St. Olav videregående hadde ingen føringer som gjaldt enkeltvedtak eller fritak, men fant flere klager på karakter, noen få avbruddsskjema og få legeattester. For de andre skolene fant vi både føringer som gjaldt søknader på ledige stillinger og elevsaker. Ingen av skolene registrerer vitnemål. Vitnemål lagres i nasjonal vitnemålsdatabase samt i brannsikre arkivskap og lignende på den enkelte skole.

2.4.2 VURDERINGER

Rogaland fylkeskommune legger til rette for innsyn ved å publisere postlisten på fylkeskommunens nettside. Postlisten er etter revisjonens vurdering noe vanskelig å finne på hjemmesiden. Kontroll av fylkeskommunens postliste viser at den legges ut etter klokken ett dagen etterpå, slik rutinen sier. Publikum som ønsker innsyn i saker på postlisten som er offentlige må bestille dem. Postlisten er nå tilgjengelig ett år tilbake i tid, mens den tidligere var tilgjengelig fra 2010. For ytterligere å praktisere prinsippet om merofentlighet bør fylkeskommunen vurdere å gjøre postlisten tilgjengelig fra 2010 igjen.

En kontroll av postlisten viser at fylkeskommunen er flink med å foreta en gradering av taushetsbelagte opplysninger, men vi har funnet enkelte avvik. Revisjonen fant ett avvik hvor navnet på en elev fremkom i en sak som var skjermet. Vi fant to attester som inneholdt vurderinger av hvordan ansatte har utført arbeidet. En slik vurdering er en personopplysning, og skal ifølge Datatilsynet behandles slik at opplysningenes konfidensialitet beskyttes. Konfidensialitet innebærer at personopplysninger skal være sikret mot at uvedkommende får tilgang til dem, og bør etter revisjonens vurdering være et dokument som er unntatt offentligheten. Enkelte saker som ligger på postlisten har dato noe tilbake i tid, noe som kan tyde på at det har tatt tid før dokumentet har blitt journalført.

Det varierer hvor mange journalføringer den enkelte virksomhet har. Dette kan være tilfeldigheter, men vi kan heller ikke utelukke at det kan skyldes ulikheter i dokumentfangsten. I spørreundersøkelsen oppgir som nevnt 86 prosent av respondentene at arkivverdige e-post ikke alltid blir registrert i ESA og dermed kommer de heller ikke postlisten. Det var i underkant av tusen saker i ESA per 29.01.19 som hadde *status ikke ferdigstilt*. Disse forholdene, sammen med at vi fant at det ikke var samsvar mellom antall enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner, indikerer at postlisten ikke er fullstendig. Vi anbefaler fylkeskommunen å vurdere å sette i verk tiltak for å forbedre dokumentfangsten, slik at arkivet og postlisten blir mest mulig fullstendig.

2.5 ARKIV- OG SAKSBEHANDLINGSSYSTEM

Ifølge kommuneloven § 23 annet ledd skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. For å etterleve dette kravet er en helt avhengig av at fylkeskommunen har nødvendig kompetanse innen dokumentbehandling og arkivering.

Revisjonskriterier

- Fylkeskommunens ansatte skal ha nødvendig kompetanse innen dokumentbehandling og arkivering.

2.5.1 OPPLÆRING I DOKUMENTBEHANDLING OG ARKIVERING

Det varierer hvor trygge ansatte er i bruken av ESA, og noen er usikre, redd for å gjøre feil og sliter med å bruke saks- og arkivsystemet. En av arkivarene oppgir at skolens ledelse forstår viktigheten av arkivering, men at bruken av ESA for noen er vanskelig. Det kommer også frem at enkelte oppretter dokumenter i Word først, før de lagrer dokumentet i ESA. Én av rektorene oppgir at ESA ikke er lett å bruke, særlig for dem som ikke trenger å bruke det så ofte. Én annen rektor oppgir at systemet kan være vanskelig for nye. Én rektor oppgir at skolen er bedre på å bruke ESA nå enn de var for to år siden.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om respondentene har fått opplæring innen dokumentbehandling og arkivering. 22,5 prosent av respondentene oppgir at de har fått tilstrekkelig opplæring, mens 64 prosent oppgir at de har fått litt opplæring. De resterende 13,4 prosent (62 ansatte) oppgir at de ikke har fått opplæring i det hele tatt. Det er størst andel av respondentene i stabsavdelingene, 36,7 prosent, som oppgir at de har fått tilstrekkelig opplæring. De respondentene som svarte at de hadde fått opplæring fikk et tilleggsspørsmål i forhold til om opplæringen hadde vært nyttig. 88 prosent av respondentene oppgir at opplæringen innen dokumentbehandling og arkivering har vært nyttig. Ikke overraskende er det respondentene som bruker ESA daglig som er mest fornøyd med opplæringen (97 prosent).

Flere av intervjuobjektene bekrefter at kvaliteten og kunnskapen om dokumentbehandlingen og arkiveringen i fylkeskommunen er varierende og at en er tjent med aktiv opplæring. Bedre opplæring innen personvern/ offentlighetsloven og sak-/arkivsystem nevnes av flere. Flere oppgir at det arrangeres kurs for sjelden i forhold til nyansatte. Et av intervjuobjektene opplyser at avdelingen får kurs når de trenger det men at begrenset bruk av systemet gjør at mange er usikre på de samme spørsmålene kort tid etterpå uansett. I spørreundersøkelsen fikk vi blant annet følgende kommentarer knyttet til opplæring:

«Det hadde vært kjekt med en liten oversikt og lettfattelig informasjon om hva som skal arkiveres.»

«Synes det kunne vært mer opplæring i fylkeskommunen. Det som mangler mest er informasjon som gjør at ansatte ser meningen med å bruke arkivsystemet, ikke bare instrumentell informasjon som mangler sammenheng og relevans med lovverket og årsakene til at vi har et arkivsystem.»

«Sett gjerne opp kurs med tema: basiskunnskap for nybegynnere, arkivering – hva skal arkiveres og hvordan, opprette dokumenter, avslutte saker osv.»

«Det er behov for en startopplæring når en er ny i organisasjonen. Dette må følges opp med opplæring etter at en har vært et par måneder i jobben, for først da ser man problemstillinger som en trenger opplæring/veiledning i forhold til.»

«Det er viktig å lære og produsere dokumenter, men og viktig å kunne søke opp dokumenter, det trengs det mer opplæring i. Mye lærer en ved å høre/ se andre som jobber med systemet, men da blir det fort tilfeldig hvor mye du lærer om arkivsystemet – det blir personavhengig og ikke en del av organisasjonens faste rutiner.»

«Arkiv bør prioriteres mye med i opplæringen. I dag opplever vi at den opplæringen som gis er veldig arkivteknisk. Vi som jobber ved de videregående skolene er ikke arkivarer og har problemer med å henge med når ekspertene snakker. Det bør legges mer vekt på opplæring og bruk av begreper som er forståelig for folk uten arkivutdanning.»

«Opplæring er ikke tilstrekkelig. Jeg bruker veldig mye tid på oppgaver i ESA som burde vært mye enklere å gjennomføre.»

2.5.2 MELLOMLAGRING AV ARKIVPLIKTIG MATERIALE

Alt som er arkivpliktig dokumentasjon skal lagres i ESA. Vi får opplyst i intervjuene at enkelte saksbehandlere i nærings- og personalavdelingen på grunn av stabilitetsutfordringer i ESA velger å drive saksbehandling i Word for deretter å arkivere dokumentet i ESA når saken er ferdig. Noen gjør dette fordi de ikke liker ESA som system eller ikke har gode nok kunnskaper om systemer. I større saker får vi opplyst at de som gjør dette lagrer dokumentene på personlig område på server og arkiverer i ESA rett etterpå.

I spørreundersøkelsen hadde respondentene mulighet til å komme med åpne kommentarer. Her fikk vi blant annet følgende kommentar:

«Det er vanskelig å få en god arbeidsflyt mellom ESA og andre systemer vi bruker – det oppleves tungvint både å legge inn dokumenter og å finne dem igjen (særlig det siste!). Derfor arkiverer vi for lite, og ofte i etterkant av saksbehandlingen (når saken er ferdigstilt).»

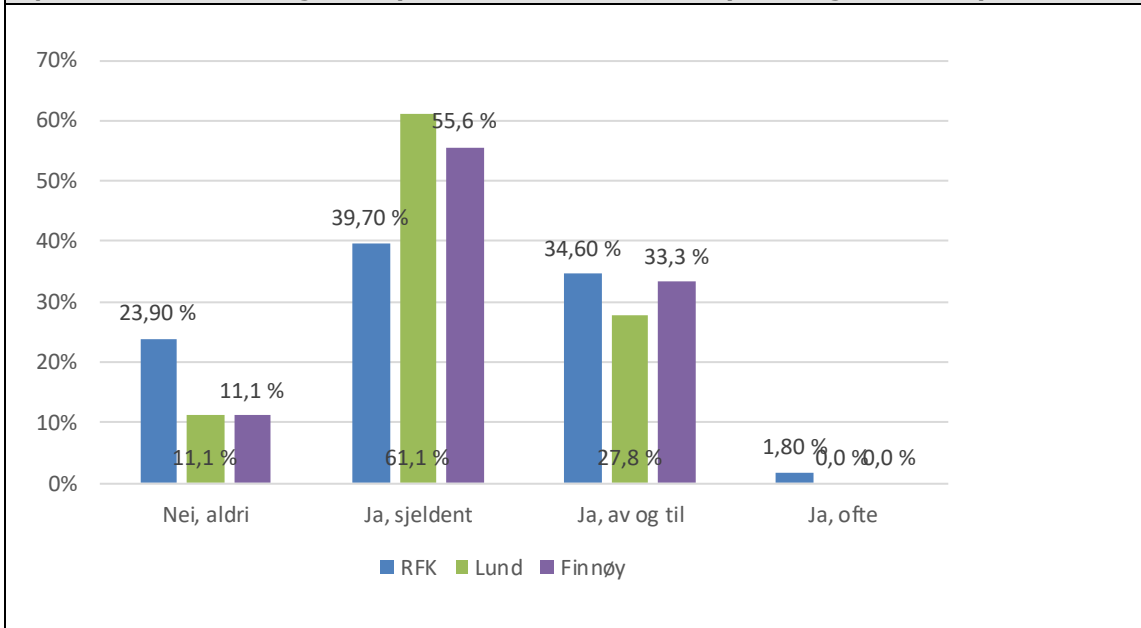
«Det kunne nok med fordel vært innskjerpet nødvendigheten av at saksbehandling og forvaltning skal skje via ESA og ikke utenfor systemet.»

«Vanskelig å følge loven ettersom lærerne også har mye arkivoverdig materiale. De skriver ut, vi skanner og prøver å legge inn det viktigste. Men her glipper vi. Lærerne skulle selvsagt også hatt tilganger.»

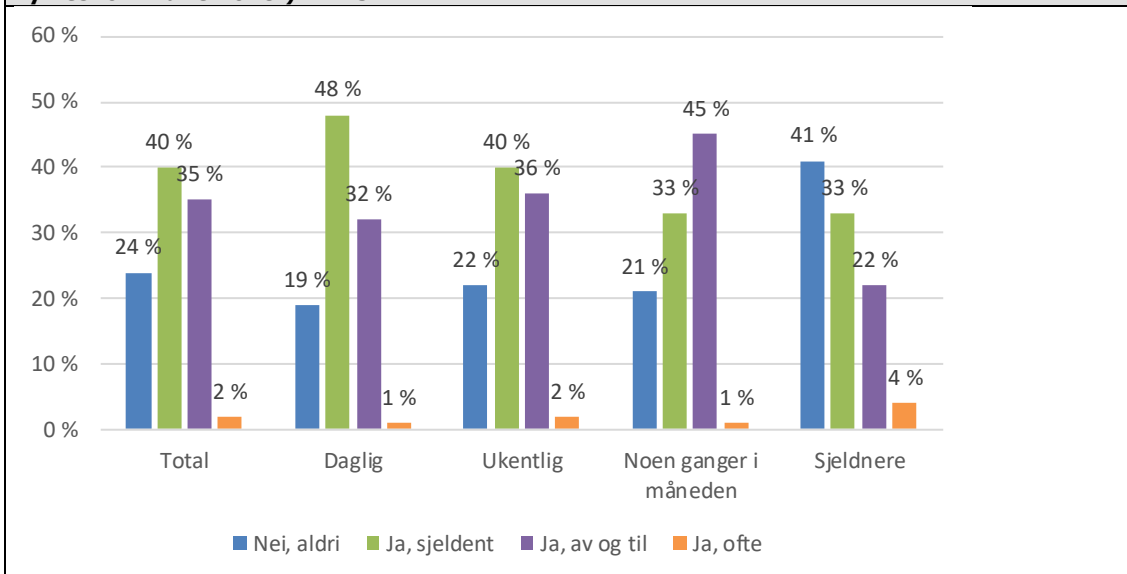
2.5.3 FINNE DOKUMENTER I ESA

Flere intervjuobjekter beskriver ESA som et lite brukervennlig og tungvint system. De oppgir at en må vite hva en skal søke på for å finne saker i systemet. Saksbehandlerne oppretter saker selv i ESA og fylkeskommunen har ingen retningslinje for titler på sakene. Vi får opplyst at det kan være en kunst å gi gode titler som sier noe om hva saken dreier seg om. Superbrukerne får en del henvendelser fra andre på avdelingen i forhold til saker som de ikke finner igjen i ESA. De tror de har arkivert, men plutselig er nettet nede, også har ikke saken blitt arkivert.

På spørsmålet «Hender det at du ikke finner dokumenter som skulle vært i arkivet?» svarer 76 prosent (343) av respondentene i Rogaland fylkeskommune ja, se figuren under. Disse er fordelt på 8 som sier at det skjer ofte, 156 som svarer at det skjer av og til og 179 som sier at det skjer sjelden. Av figuren ser vi at det er større andel av respondentene i Lund og Finnøy kommune som oppgir at dette skjer sjeldent.

Figur 12 – Hender det at du ikke finner dokumenter som skulle vært i arkivet? (Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland fylkeskommune 2018, Finnøy 2015 og Lund 2016) N= 451

Hvis en ser spørsmålet i kombinasjon med hvor ofte respondentene bruker ESA har det overraskende liten effekt:

Figur 13 – Hender det at du ikke finner dokumenter som skulle vært i arkivet? I kombinasjon med spørsmål om hvor ofte respondenten bruker ESA. (Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland fylkeskommune 2018.) N=451

I spørreundersøkelsen hadde respondentene mulighet til å komme med åpne kommentarer. Her fikk vi blant annet følgende kommentar knyttet til dette med å finne igjen dokumenter:

«Det er vanskelig å finne dokumenter i ESA. Bruker man søkeord får en ofte opp en masse unyttige ting, men kanskje ikke det en leter etter. Etter min mening burde det vært regler for hva filene skal hete. Fritekstsøk er ofte ineffektivt».

«Det er utfordrende med plansaker som ruller og går over flere år og havner i forskjellige versjoner av ESA. Det finnes saker hvor dokumenter er lagret i gammel ESA (før 2010) og i dagens ESA. Snart skal vi over i Elements, da ser jeg for meg at saker kan ligge i tre ulike systemer».

«For en rådgiver i videregående skole er det kjempefrustrerende å lete etter en elevsak og ikke finne den. Dette handler ofte om bytte av klasse eller til og med skole, og rettighetene er ikke flyttet over til nåværende rådgiver. Systemet er uoversiktlig og tungrodd.»

2.5.4 ELEMENTS – NYTT SYSTEM

Fylkeskommunen skal i løpet av våren ta i bruk et nytt saks- og arkivsystem. Dette systemet skal i større grad være kompatibelt med andre fagsystemer som fylkeskommunen benytter. I ESA er tilgangene som gis enten «leder» eller «saksbehandler». Det nye systemet er mer «rollestyrt» slik at det vil være mulig å gi ansatte kun lesetilgang, for eksempel at en miljøterapeut gis lesetilgang til en individuell opplæringsplan.

Fylkeskommunen skulle egentlig ta i bruk Elements for ca. ett år siden. Ledere og superbrukere fikk mulighet til å komme med tilbakemelding etter å ha fått en presentasjon av systemet og ettersom flere brukere var misfornøyd ble det stilt nye krav til leverandør og dermed ble skiftet til Elements utsatt.

Fylkeskommunen har gjennomført en risikovurdering av Elements, som er brukerorientert. I risikovurderingen har de gjennomgått hvilke uønskede hendelser som kan skje, hva som er årsaken til at der kunne skje, sårbarheten, eksisterende mottiltak, risikonivå, forslag til tiltak og restrisiko etter tiltak. Før fylkeskommunen vurderte tiltak ble følgende hendelser kategorisert som høy risiko:

- Personnavn publisere på offentlig journal/ sensitiv informasjon om enkeltpersoner publiseres på internett.
- Data går ukryptert fra skriver til lagring i sikker sone
- Integrasjon svikter mellom Elements og andre systemer: HR Manager, Merzell m.fl.
- Informasjon som er klassifisert sensitiv sone blir ikke lagret i sikker sone.
- Deling av passord mellom ansatte.
- Konverteringsproblemer. Dokumenter som skal arkiveres vil noen ganger måtte konverteres fra sitt opprinnelige format til nytt format.
- Snoking i sikker sone.
- E-post med sensitiv informasjon om ansatte, elever, pasienter m.fl. går ut fra sikret sone.
- Utgående dokument ekspederes til feil person/mottaker med SvarUt.
- Personopplysninger bevares i arkivet på ubestemt tid, uten formål eller hjemmel for bevaring

Etter at fylkeskommunen har vurdert tiltak står de tre siste punktene fortsatt med høy risiko.

FORVENTNINGER TIL ELEMENTS

I intervjuene har vi spurt noen av intervjuobjektene om hvilke forventninger de har til Elements og hvilke fordeler systemet har i forhold til ESA. Vi gjengir noen av tilbakemeldingene som gikk igjen:

- Mer driftssikkert
- Mer brukervennlig
- Bedre søkefunksjon
- Flere løsninger, kan blant annet knytte sak til organisasjonsnummer.

Gjennom intervjurunden får vi flere tilbakemeldinger på at ansatte savner informasjon om når den faktiske overgangen til Elements blir og når de skal få opplæring.

2.5.5 VURDERINGER

I underkant av 80 prosent av respondentene bekrefter at de vet hva som regnes som arkivverdig materiale. Til tross for dette rapporterer 86 prosent av respondentene at arkivverdige e-post ikke alltid blir registrert i ESA og 76 prosent av respondentene har opplevd å ikke finne dokumenter som skulle ha vært i arkivet. Dette kan indikere at de ansatte får mangelfull opplæring i hvordan arkivering skal foregå i praksis.

Kun 22,5 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de har fått tilstrekkelig opplæring. Svakheter ved blant annet søkefunksjonen i ESA kan også være en årsak til at dokumenter ikke blir funnet igjen, men det kan og være en indikasjon på manglende oppfølging av at fylkeskommunens rutiner for arkivering blir etterfulgt i praksis. Vi anbefaler fylkeskommunen å vurdere tiltak for å styrke praktiseringen av rutinene for arkivering, slik at arkivet blir mest mulig komplett. Herunder å styrke opplæringen for alle ansatte som har ansvar for arkivering, særlig med tanke på hvordan dette gjøres i praksis.

Flere opplever at ESA er vanskelig å bruke, noe som er en av årsakene til at enkelte ansatte mellomlagrer dokumenter på personlig område på server først. En risiko med dagens system, hvor mellomlagring av dokumenter til tider blir brukt, er lav dokumentfangst i sak-/arkivsystemet. Det vil også være sårbart i forhold til dersom saksbehandler slutter i kommunen, eller blir syk. Det vil da være svært vanskelig å vite hva som er gjort i saken. Etersom vi får opplyst at det er forhold ved selve sak- og arkivsystemet som er årsaken til at mellomlagring foregår indikerer det at fylkeskommunens overgang til nytt saks- og arkivsystem gradvis vil redusere denne praksisen.

VEDLEGG

Vedlegg 1

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisorene Elin Fagerheim Bjerke og Therese Kristiansen under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Christian J. Friestad

Metode

Muntlige kilder:

Aleksandra Endresen - Personvernombud
Anita Askeland - saksbehandler/arkivar Gand videregående skole
Anne Bigseth Vetrhus, leder personalavdelingen
Anne Brit Odland - saksbehandler/arkivar Vardafjell videregående skole
Anne Mari Ramsdal, superbruker næringsavdelingen
Eiliv F. Jansen - rektor Bergeland videregående skole
Elisabeth Faret, leder næringsavdelingen
Elisabeth Todnem - saksbehandler Gand videregående skole
Elisabeth Revheim - konsulent Bergeland videregående skole
Inger Marie Natland - dokumentsenteret
Lars Tore Helgeland - rektor Gand videregående skole
Lin Øiesvold - fagleder IKT og arkivavdelingen
Nancy Skår, superbruker ESA personalavdelingen
Odd Ståle Vikene - rektor Åkrehamn videregående skole
Ragnhild Aspen Alvsaker - rektor Vardafjell videregående skole
Ruby Tangen - saksbehandler/arkivar Åkrehamn videregående skole
Rune Håland - rektor Øksnevad videregående skole
Signe Sirevåg Thorsen - dokumentsenteret
Siri Lea Aniksdal - arkivar Øksnevad videregående skole
Svein Vathne - Avdelingssjef IKT og arkivavdelingen

Skriftlige kilder:

Arkivlova med forskrifter
Kommuneloven
Offentleglova
Offentlig postliste Rogaland fylkeskommune
Rogaland fylkeskommunes arkivplan
Arkivverkets undersøkelse for kommunale arkivtjenester

Vedlegg 2 Spørreundersøkelse

Arkiv Rogaland fylkeskommune

Dette er en spørreundersøkelse blant sentrale brukere av arkivet i Rogaland fylkeskommune.

1) Har du tilgang til fylkeskommunens sak- og arkivsystem, ESA?

Ja Nei

2) Hvilken avdeling i fylkeskommunen er du ansatt? (VGS er satt som egen avdeling)

Videregående skole
Kulturavdelingen
Næringsavdelingen
Opplæringsavdelingen
Regionalplanavdelingen
Samferdselsavdelingen
Stabsavdelinger

3) Hvor ofte bruker du fylkeskommunens sak- og arkivsystem, ESA?

Daglig
Ukentlig
Noen ganger i måneden
Sjeldnere

4) Har virksomheten/ avdelingen papirarkiv?

Ja
Nei
Vet ikke

5) I hvor stor grad vil du si at du er kjent med rutinene for dokumentbehandling og arkivering?

1 I liten grad
2
3
4
5
6 I stor grad

6) Kjenner du til fylkeskommunens/ virksomhetens arkivplan?

Ja
Nei

7) Kjenner du til hvor man kan finne arkivplanen?

Ja
Nei
Usikker

8) Vet du hva som regnes som arkivverdig materiale?

Ja
Nei

9) Hender det at arkivverdige e-poster ikke registreres i ESA?

Vedlegg 3 Restanseliste

Fylkesrådmannen – fra 01.01.2010 til og med 21.01.2019

Avdeling	Aktive saker (under behandling/status B)	Journalposter som ikke er ferdigstilt (status R,F,G)	Inngående brev & N-dok som mottaker(e) ikke har svart på/avskrevet
Fylkesrådmannen (FRM)	32	0	7
Fylkesordfører (FRM.FOR)	0	0	0
Utvalg (FRM.FRMU.UTV og FRM.STAB.UTV)	165	0	7
Personal- og organisasjon (FRM.STAB.PERO og FRM.ADM.PERO)	388	69	425
Forhandling, lønn og tariff (FRM-PERO-FLT)	95	15	12
HMS, Beredskap og IA (FRM-PERO-HBI og FRM.ADM.STAB.HMS)	51	22	14
Kompetanse, og lederutv (FRM-PERO-KLU)	3	4	5
Bygg (FRM.STAB.BYGG og FRM.ADM.BYK)	326	31	96
IKT og arkiv (FRM.STAB.IKTA og FRM.ADM.IKTA)	35	2	9
Økonomi (FRM.STAB.ØKO og FRM.ADM.ØKO)	109	4	14
Fylkesadvokaten (FRM.STAB.FADV og FRM.STAB.JUR)	66	0	12
Kommunikasjon (FRM.STAB.KOM og FRM.STAB.INFO)	12	2	16
Kultur (FRM.KUL og FRM.REG.KUL)	41	0	6
Kulturarv (FRM.KUL.ARV)	1809	24	161
Allmennkultur (FRM.KUL.ALL)	1794	30	428
Næring (FRM.NÆR og FRM.REG.NÆR)	735	66	207

Opplæring (FRM.OPP)	144	4	15
Fagopplæring (FRM.OPP.FAG)	372	19	66
KAD (FRM.OPP.KAD og FRM.OPP.INY)	2219	8	479
Opplæring i skole (FRM.OPP.OPS)	792	51	172
PPT (FRM.OPP.PPT)	1239	29	339
Veiledning og livslang læring (FRM.OPP.VLL og FRM.OPP.KOMP)	752	19	146
Eksamen og privatister (FRM.OPP.VLL.EKS)	88	2	26
Voksenopplæring (FRM.OPP.VLL.VOKS)	21	1	1
Regionalplan (FRM.REP og FRM.REG.REP)	1714	69	267
Samferdsel (FRM.SAM og FRM.REG.SAM)	900	56	229

Fylkesrådmannen fra 01.01.2010 til og med 27.12.2017

Avdeling	Aktive saker (under behandling/status B)	Journalposter som ikke er ferdigstilt (status R,F,G)	Inngående brev & N-dok som mottaker(e) ikke har svart på/avskrevet
Fylkesrådmannen (FRM)	36	0	7
Fylkesordfører (FRM.FOR)	0	1	0
Utvalg (FRM.FRMU.UTV og FRM.STAB.UTV)	93	12	13
Personal- og organisasjon (FRM.STAB.PERO og FRM.ADM.PERO)	314	67	497
Forhandling, lønn og tariff (FRM-PERO-FLT)	51	0	14
HMS, Beredskap og IA (FRM-PERO-HBI og FRM.ADM.STAB.HMS)	60	22	23
Kompetanse, og lederutv (FRM-PERO-KLU)	24	8	13
Bygg (FRM.STAB.BYGG og FRM.ADM.BYK)	238	19	66
IKT og arkiv (FRM.STAB.IKTA og FRM.ADM.IKTA)	66	8	53
Økonomi (FRM.STAB.ØKO og FRM.ADM.ØKO)	64	0	9
Fylkesadvokaten (FRM.STAB.FADV og FRM.STAB.JUR)	74	11	11
Kommunikasjon (FRM.STAB.KOM og FRM.STAB.INFO)	9	0	6
Kultur (FRM.KUL og FRM.REG.KUL)	217	1	13
Kulturarv (FRM.KUL.ARV)	1364	6	289
Allmennkultur (FRM.KUL.ALL)	1079	17	511
Næring (FRM.NÆR og FRM.REG.NÆR)	435	37	83
Opplæring (FRM.OPP)	104	5	10

Fagopplæring (FRM.OPP.FAG)	495	12	88
KAD (FRM.OPP.KAD og FRM.OPP.INY)	1423	4	723
Opplæring i skole (FRM.OPP.OPS)	442	61	206
PPT (FRM.OPP.PPT)	1015	19	243
Veiledning og livslang læring (FRM.OPP.VLL og FRM.OPP.KOMP)	335	18	33
Eksamen og privatister (FRM.OPP.VLL.EKS)	0	0	0
Voksenopplæring (FRM.OPP.VLL.VOKS)	16	0	1
Regionalplan (FRM.REP og FRM.REG.REP)	3303	49	482
Samferdsel (FRM.SAM og FRM.REG.SAM)	504	29	80

Videregående skoler - fra 01.01.2010 - 21.01.2019

Skole	Aktive saker (under behandling/status B)	Journalposter som ikke er ferdigstilt (status R,F,G)	Inngående brev & N-dok som mottaker(e) ikke har svart på/avskrevet
Bergeland	290	18	24
Bryne	548	157	31
Dalane	372	32	138
Gand	445	29	59
Godalen	1361	41	38
Haugaland	387	32	118
Hetland	2	0	8
Hollenderhaugen	9	0	0
Jåttå	425	1	37
Karmsund	569	7	41
Kopervik	129	4	9
Møllehagen	99	7	9
Randaberg	146	3	10
Sandnes	282	9	37
Sauda	447	53	101
Skeisvang	21	0	13
Sola/SOL	52	0	18
St. Olav/SO	190	5	17
St. Svithun/SS	44	3	8
Stavanger katedralskole/SKA	155	19	17
Stavanger offshoretekniske skole/SOF	142	3	6
Strand/ST	282	13	42
Vardafjell	63	12	18
Vågen	185	4	19
Øksnevad	105	3	9
Ølen	98	0	18
Åkrehamn	228	0	30



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no