

# Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Dokument 3:3 (2021–2022)



# Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:3 (2021–2022)  
Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om  
arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsministeren
- Vedlegg 2: Statsministerens svar
- Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Vedlegg 4: statsrådets svar
- Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet
- Vedlegg 6: statsrådets svar
- Vedlegg 7: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kulturdepartementet
- Vedlegg 8: statsrådets svar
- Vedlegg 9: forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 7. desember 2021

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss  
Riksrevisor

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Konklusjoner .....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Utdyping av konklusjoner .....</b>	<b>7</b>
3.1	Det er fortsatt vesentlige svakheter ved arkivering og journalføring i statlig forvaltning, og dette har negative konsekvenser for innsyn i, og kontroll med, forvaltningens arbeid og beslutninger .....	7
3.2	Manglende arkivering og mangelfull journalføring av dokumenter i viktige enkeltsaker svekker mulighetene for offentlig debatt og demokratisk innsyn og kontroll .....	9
3.3	Praksisen med forhåndsuntak av dokumenter er fortsatt utbredt i forvaltningen, i strid med intensjonen i offentleglova.....	11
3.4	Arkivverket har utarbeidet lett tilgjengelig veiledningsmateriale for arkivering og journalføring og har økt tilsynsaktiviteten vesentlig vis-à-vis statlige virksomheter .....	12
3.5	Justis- og beredskapsdepartementet har i liten grad iverksatt nye tiltak for å bedre statsforvaltningens praktisering av offentleglovas ulike bestemmelser .....	12
3.6	Kommunal- og moderniseringsdepartementet har tatt initiativ for å bedre etterlevelsen av regelverket, men kunne ha vært en sterkere pådriver overfor de øvrige departementene .....	13
<b>4</b>	<b>Anbefalinger .....</b>	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>Statsministeren og statsrådenes svar.....</b>	<b>14</b>
5.1	Statsministerens kontor.....	14
5.2	Justis- og beredskapsdepartementet.....	14
5.3	Kulturdepartementet.....	16
5.4	Kommunal- og moderniseringsdepartementet.....	16
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse til statsministeren og statsrådenes svar.....</b>	<b>18</b>
	<b>Vedlegg.....</b>	<b>19</b>

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsministeren

Vedlegg 2: Statsministerens svar

Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vedlegg 4: statsrådets svar

Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

Vedlegg 6: statsrådets svar

Vedlegg 7: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kulturdepartementet

Vedlegg 8: statsrådets svar

Vedlegg 9: forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

## Tabelloversikt

<b>Tabell 1 Antall dager fra et dokument er ferdigstilt, til det er registrert på offentlig journal, gjennomsnitt og median, 2020 .....</b>	<b>8</b>
---	----------

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

# 1 Innledning

Dokument 3:10 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning* ble overlevert Stortinget 30. mai 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 5. desember 2017, jf. Innst. 57 S (2017–2018). Stortinget behandlet saken 18. januar 2018.

I innstillingen viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til hovedfunnene i undersøkelsen:

- Arkiveringen i flere departementer og statlige virksomheter er mangelfull.
- Lite brukervennlige arkivsystemer er en av hovedårsakene til utilstrekkelig arkivering.
- Mangelfull arkivering og feil i journalføring svekker offentlighetens kjennskap til sakene og muligheten for debatt og kontroll av forvaltningen.
- Kravet om løpende journalføring er i hovedsak ikke oppfylt.
- Forhåndsuntak av dokumenter brukes mer enn det som er forutsatt, og mangler ofte rettslig holdbart grunnlag.
- Krav om innsyn kan behandles på en bedre måte.
- Vurderinger om å gi merinnsyn svikter ofte.

Riksrevisjonen anbefalte Kommunal- og moderniseringsdepartementet å

- ta initiativ overfor de øvrige departementene for at arkivtjenestene i hvert departement gjennom intern opplæring, veiledning og kontrollmekanismer kan bidra til at arkivverdige saksdokumenter i større grad blir arkivert
- i samarbeid med Kulturdepartementet ta initiativ til at det blir utarbeidet veiledningsmateriale og utviklet mer brukervennlig programvare for å bedre arkiveringspraksisen i statlig forvaltning
- i samarbeid med Kulturdepartementet vurdere tiltak for å korte ned gjennomsnittlig journalføringstid
- ta initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet, slik at det iverksetter nødvendige tiltak for å styrke kunnskapen om korrekt bruk av forhåndsuntak av dokumenter
- ta initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet for å bedre statsforvaltningens etterlevelse av offentleglovas prinsipper og krav. Dette innebærer å identifisere konkrete tiltak for å styrke kunnskapen blant saksbehandlere og ledere om bestemmelsene for når dokumenter kan unntas fra innsyn, og om hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderinger av merinnsyn

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var tilfreds med kommunal- og moderniseringsministerens svar til Riksrevisjonen der statsråden opplyste om at han var opptatt av å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen. Komiteen forventet og la til grunn at det allerede igangsatte og varslede forbedringsarbeidet ville bidra til at de forvaltningspolitiske målene på arkiverings- og journalføringsområdet nås. Komiteen imøteså Riksrevisjonens oppfølging av svakhetene i statsforvaltningens praksis når det gjelder arkivering og praktisering av offentleglovas ulike bestemmelser.

Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at de er behandlet i Stortinget. Hensikten er å undersøke om det har vært forbedringer i forvaltningen. Dokument 3:10 (2016–2017) er fulgt opp ved å undersøke en del av de forholdene som inngikk i den opprinnelige undersøkelsen.

Målet med oppfølgingsundersøkelsen har vært å undersøke hvilke tiltak som er iverksatt for å bedre praksisen for arkivering, journalføring og åpenhet i statlig forvaltning, og å vurdere status for utvalgte forhold knyttet til arkivering og journalføring i staten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet redegjorde i brev 9. april og 15. juni 2021 om sin oppfølging av undersøkelsen, og Justis- og beredskapsdepartementet gjorde det tilsvarende i brev 1. juni og 11. juni 2021. Oppfølgingsundersøkelsen omfatter perioden fra januar 2018 til juni 2021 og tar blant annet utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- offentleglova med forskrift
- arkivlova med forskrift
- Innst. 57 S (2017–2018) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Rapporten ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet og Statsministerens kontor ved brev 1. september 2021 og 22. september 2021 (Finansdepartementet). Departementene og Statsministerens kontor har i separate brev i september 2021 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

## 2 Konklusjoner

### Konklusjon

- Det er fortsatt vesentlige svakheter ved arkivering og journalføring i statlig forvaltning, og dette har negative konsekvenser for innsyn i – og kontroll med – forvaltningens arbeid og beslutninger.
- Manglende arkivering og mangelfull journalføring av dokumenter i viktige enkeltsaker svekker mulighetene for offentlig debatt, medbestemmelse og demokratisk innsyn og kontroll.
- Praksisen med forhåndsunntak av dokumenter er fortsatt utbredt i forvaltningen, i strid med intensjonen i offentleglova.
- Arkivverket har på oppdrag fra Kulturdepartementet utarbeidet lett tilgjengelig veiledningsmateriale for arkivering og journalføring og har økt tilsynsaktiviteten vesentlig vis-à-vis statlige virksomheter.
- Justis- og beredskapsdepartementet har i liten grad iverksatt nye tiltak for å bedre statsforvaltningens praktisering av offentleglovas ulike bestemmelser.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet har tatt initiativ for å bedre etterlevelsen av regelverket, men kunne ha vært en sterkere pådriver overfor de øvrige departementene.

## 3 Utdyping av konklusjoner

### 3.1 Det er fortsatt vesentlige svakheter ved arkivering og journalføring i statlig forvaltning, og dette har negative konsekvenser for innsyn i, og kontroll med, forvaltningens arbeid og beslutninger

Statlige virksomheter skal etter arkivloven *arkivere* saksdokumenter som enten er gjenstand for saksbehandling, eller som har verdi som dokumentasjon. Dokumenter som kommer inn til eller går ut fra virksomheten, og som er gjenstand for saksbehandling, skal registreres i en offentlig journal (*journalføres*). Journalføringen skal som hovedregel skje fortløpende.

I Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse (Dokument 3:10 (2016–2017)) framgikk det at kravet om løpende journalføring i hovedsak ikke var oppfylt. Oppfølgingsundersøkelsen viser at gjennomsnittlig journalføringstid i statlig forvaltning har økt fra 29 dager i 2015 til 33 dager i 2020. For departementsfelleskapet er gjennomsnittlig journalføringstid kortet ned fra 31 dager til 24 dager. Vi har innhentet data både for 2019 og 2020 i tilfelle covid-19 skulle ha gitt konsekvenser for journalføringen. Det er i all hovedsak ikke store forskjeller mellom 2019- og 2020-tall (før og under pandemien).

**Tabell 1 Antall dager fra et dokument er ferdigstilt, til det er registrert på offentlig journal, gjennomsnitt og median, 2020**

	Gjennomsnitt	Median
<b>departementene og Statsministerens kontor</b>	24	10
<b>direktorater, tilsyn og andre statlige etater</b>	35	13
<b>totalt i statlig forvaltning<sup>1</sup></b>	33	12

Kilde: Riksrevisjonen basert på data fra Digitaliseringsdirektoratet

Medianen for statlig forvaltning under ett – eller det dokumentet som er i midten når alle dokumenter er sortert etter stigende varighet med hensyn til antall dager fra dokumentet er ferdigstilt, til det er registrert og publisert i postjournalen – er 12 dager, mens gjennomsnittet er 33 dager. En så stor forskjell på median og gjennomsnitt tyder på at mange dokumenter journalføres relativt raskt, men at det også er mange dokumenter som blir journalført svært sent og dermed trekker gjennomsnittet opp.

Stikkprøver fra journalføringen av korrespondanse mellom tre departementer og underliggende direktorater viser at registreringen av dokumenter på offentlig journal til dels er svært mangelfull. For eksempel er 83 av i alt 206 dokumenter som er registrert hos Justis- og beredskapsdepartementet med Politidirektoratet som enten avsender eller mottaker, *ikke* registrert hos Politidirektoratet. For Utenriksdepartementet og Norad er manglene enda større: Utenriksdepartementet var motpart i 81 journalposter i Norads journal for november 2020. Bare 8 av disse var registrert i Utenriksdepartementets journal. Også hos Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet var det store hull i journalføringen av korrespondansen.

Arkivforskriften krever at journalføringen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjøres uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Dokumenter skal blant annet ha saks- og dokumenttitler som til sammen gir et dekkende bilde av dokumentets innhold. Et forhold som gjør innsyn fra media og allmennheten

<sup>1</sup> Inkluderer alle statlige virksomheter på eInnsyn, også de som ikke har «direktorat» eller «tilsyn» i virksomhetsnavnet, som for eksempel statsforvalterne og Norges forskningsråd.



vanskeligere, er når virksomheter journalfører et dokument med en dokumenttittel som er lik sakstittelen, eller når det brukes intetsigende eller svært korte dokumenttitler med for eksempel bare ett ord. Undersøkelsen viser at for departementene og Statsministerens kontor var andelen dokumenter med lik dokument- og sakstittel 19 prosent i 2020, omtrent uendret fra 2015 (18 prosent). Situasjonen er bedre for statlig forvaltning samlet der denne andelen er 6 prosent. Andelen dokumenter med bare ett ord i dokumenttittelen er omtrent uendret fra 2015 til 2020 (6–7 prosent), og variasjonen er fortsatt stor. I departementsfellesskapet er andelen størst for Statsministerens kontor med 21 prosent. Lavest andel har Landbruks- og matdepartementet med 0,2 prosent.

## 3.2 Manglende arkivering og mangelfull journalføring av dokumenter i viktige enkeltsaker svekker mulighetene for offentlig debatt og demokratisk innsyn og kontroll

Dokument 3:10 (2016–2017) viste at dokumenter i utvalgte viktige enkeltsaker var blitt behandlet utenom saks- og arkivsystemet og dermed ikke var arkivert eller journalført. Også oppfølgingsundersøkelsen viser at regelverket for skriftlighet, arkivering, journalføring og innsyn ikke blir fulgt i viktige enkeltsaker.

I saken om det planlagte **salget av Bergen Engines AS** – en sak som ble gjenstand for høring i Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé – viser undersøkelsen at sentrale dokumenter ikke ble arkivert og journalført, eller at de ble journalført sent eller etter at saken var avgjort. Videre ble mange dokumenter gitt intetsigende titler eller gjemt på saker som ikke framkommer på den offentlige postjournalen. Eksempelvis journalførte Utenriksdepartementet all korrespondansen med henholdsvis andre departementer og Rolls-Royce (eieren av Bergen Engines AS) slik at ingen av dokumentene, med ett unntak, framkom på innsyn ved søk på «Bergen Engines» eller «Rolls-Royce». Dokumenter til/fra Rolls-Royce er også av Utenriksdepartementet registrert slik at mottaker/sender (Rolls-Royce) er anonymisert og med endrede dokumentdatoer. I Justis- og beredskapsdepartementet er den overveiende delen av korrespondansen med øvrige departementer i saken arkivert og journalført i departementets graderte arkiv. Dette gjelder også dokumenter som ikke er gradert etter sikkerhetsloven eller skjermet etter beskyttelsesinstruksen. Det er dermed i praksis svært vanskelig for presse eller andre å søke etter dokumentene i departementets postjournal eller vite at de finnes. Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at det at et dokument er journalført i gradert arkiv, ikke er til hinder for at presse eller andre fremmer krav om innsyn i dokumentet. Riksrevisjonen mener dette er en praksis som ikke er i tråd med offentleglovas formål.

Oppfølgingsundersøkelsen viser også at begjæringer om innsyn i dokumentene knyttet til salget av Bergen Engines AS i Utenriksdepartementet er blitt behandlet sent. Det samme gjelder krav om nærmere begrunnelser for avslag.

Både Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet viser forøvrig til at mange av de aktuelle dokumentene *mellom* departementene i Bergen Engines-saken er å anse som organinterne dokumenter og derfor etter loven ikke må journalføres. Begrunnelsen som gis, er at departementene samlet må anses å være ett organ/sekretariat for regjeringen. Justis- og beredskapsdepartementet viser i denne sammenheng til sin egen «Rettleiar til offentleglova». Her står det at

«Når det er tale om regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre dokument som blir utveksla i samband med saker som regjeringa handsamar, må såleis alle departementa som er involvert reknast som delar av eit og same organ slik at dokumenta er omfatta av § 14 fyrste ledd.»

Riksrevisjonen vil minne om at det i forarbeidene til offentleglova ble vist til at dette bare skulle kunne gjelde dokumenter som blir utvekslet mellom departementer *i forbindelse med en regjeringskonferanse*, jf. Ot. Prop. Nr. 102 (2004–2005). Riksrevisjonen konstaterer også at flere dokumenter som er utvekslet mellom departementene i forbindelse med regjeringens vedtak i april 2021 (kongelig resolusjon) om å stoppe salget, likevel er journalført, og journalpostene er publisert i felles postjournal (eInnsyn).

**Forvaltningens håndtering av covid-19-pandemien** er blitt gransket av Koronakommisjonen. Kommisjonen viser til at den har hatt tilgang på og gjennomgått en enormt stor dokumentmengde på over 23 000 dokumenter fra berørte virksomheter. I arbeidet med rapporten avdekket imidlertid kommisjonen at det manglet skriftlig dokumentasjon i viktige beslutningsprosesser. Det ble ikke ført referater fra sentrale møter 11. og 12. mars 2020. Det ble heller ikke ført referater fra møtene i koronautvalget på Stortinget, der blant annet statsministeren deltok i seks møter våren 2020. Kommisjonen konkluderte med at en sentral del av samspillet mellom regjeringen og Stortinget under den største krisen i Norge i moderne tid ikke er dokumentert. Videre kom det fram at sentrale beslutningstakere som helsedirektøren hadde kastet relevant informasjon og at samtlige SMS-er på mobiltelefonen til departementsråden i Helse- og sosialdepartementet var slettet. Den manglende dokumentasjonen og arkiveringen svekker mulighetene til å få kunnskap om og innsyn i sentrale vurderinger og beslutninger som ble tatt i forbindelse med håndteringen av pandemien, omtalt som den største nasjonale krisen siden andre verdenskrig.

Et tredje eksempel i undersøkelsen gjelder **Forsvarets helikoptre av typen NH90**. I anskaffelsen og innfasingen av disse helikoptrene har det vært store forsinkelser, tekniske problemer, høye driftskostnader og svært liten tilgjengelighet for Kystvaktens skip og Marinens fregatter. Saken er og har vært av stor interesse for Stortinget. Høsten 2020 bestilte Forsvarsstaben en oppdatert beregning av driftskostnader og tilgjengelighet (flytimer) for helikoptrene fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Dette er vesentlig informasjon for eventuelle beslutninger om å søke alternative måter å dekke Kystvaktens og fregattenes behov for helikopterstøtte. Undersøkelsen viser at Forsvarsstaben verken har arkivert eller journalført sin egen bestilling eller FFIs svar på bestillingen. FFI har journalført begge dokumentene. Men siden Forsvarsstaben ikke har journalført noen av dokumentene og FFI ikke har

offentlig postjournal, er det ikke mulig for medier eller allmennheten å vite at disse dokumentene eksisterer.

Dokument 3:10 (2016–2017) viste til et eksempel på svært lite tilfredsstillende journalføring i Finansdepartementet og gjaldt dokumenter om **Det internasjonale pengefondet, IMF**. I ett år (2015) ga departementet om lag 1000 dokumenter nesten identisk tittel (og lik saks- og dokumenttittel) som «IMF», «IMF-sak» eller «IMF koordineringssak». Dette er i strid med arkivforskriftens krav til dekkende titler. Vår oppfølgingsundersøkelse viser at Finansdepartementets praksis i stor grad er videreført. Av om lag 600 dokumenter som har «IMF» i dokumenttittelen, har halvparten (48 prosent) lite informative titler, og dokumenttittel som er lik sakstittel. Man må inn i det som betegnes «dokumenttittel 2» i Finansdepartementets arkivsystem for å kunne danne seg en oppfatning om hva dokumentet handler om. Denne tittelen er ikke synlig på postjournalen. En slik praksis gjør det dermed svært vanskelig for allmennheten å framsette innsynskrav på det vesentlige saksområdet som IMF er.

Manglende arkivering og mangelfull journalføring svekker i vesentlig grad mulighetene for offentlig debatt, medbestemmelse og demokratisk innsyn og kontroll i disse sakene. Dette er etter Riksrevisjonens mening sterkt kritikkverdige.

### 3.3 Praksisen med forhåndsunnatak av dokumenter er fortsatt utbredt i forvaltningen, i strid med intensjonen i offentleglova

Forhåndsunnatak av dokumenter betyr at det fastsettes at det skal eller bør gjøres unntak fra innsyn i dokumentet, før noen eventuelt har bedt om innsyn. Forhåndsunnatak skal – i henhold til Justis- og beredskapsdepartementets veileder til offentleglova – som hovedregel ikke forekomme. Det bør bare forekomme for opplysninger som er underlagt taushetsplikt, eller i tilfeller der det er uaktuelt med merinnsyn.

Dokument 3:10 (2016–2017) viste at bruken av forhåndsunnatak er langt mer utstrakt i statlig forvaltning enn det som er forutsatt. I 2015 var 25 prosent av dokumentene som ble registrert på den felles offentlige elektroniske postjournalen, forhåndsunnatt. I 2020 var denne andelen økt til 29 prosent. For departementene var det imidlertid en nedgang fra 24 til 21 prosent.

Riksrevisjonen vil understreke de negative konsekvensene denne utstrakte bruken av forhåndsunnatak har, og som ble pekt på i Dokument 3:10 (2016–2017): at både presse og innbyggere unnlater å søke om innsyn i disse dokumentene, og at forhåndsunnaket binder opp vurderingene i virksomhetene dersom det senere kommer innsynskrav. Riksrevisjonen mener dette undergraver hovedregelen i offentleglova om innsyn i offentlige dokumenter og gjennomsiktighet i forvaltningen.

### 3.4 Arkivverket har utarbeidet lett tilgjengelig veiledningsmateriale for arkivering og journalføring og har økt tilsynsaktiviteten vesentlig vis-à-vis statlige virksomheter

I Dokument 3:10 (2016 2017) anbefalte Riksrevisjonen at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Kulturdepartementet skulle ta initiativ til at det blir utarbeidet veiledningsmateriale og utvikles mer brukervennlig programvare for å bedre arkiveringspraksisen i statlig forvaltning. Statsråden og Stortinget sluttet seg til denne anbefalingen. Riksrevisjonen pekte også på at det lave antallet tilsyn fra Arkivverket ikke bidro særlig til at kravene til arkivering i statlig sektor ble etterlevd.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at Arkivverket på oppdrag fra Kulturdepartementet har utarbeidet nytt og lett tilgjengelig veiledningsmaterieell for arkivering og journalføring i staten. Arkivverket har også utarbeidet andre veiledere, blant annet «Arkivvettregler i krisetid», som ble laget med utgangspunkt i utfordringer under koronapandemien.

Videre har Kulturdepartementet i sine årlige tildelingsbrev satt klare mål for omfanget av Arkivverkets tilsynsaktivitet og for at tilsynsmetodikken skal fornyes. Det er utført 55 tilsyn med statlige virksomheter i løpet av treårsperioden 2018–2020. Dette er langt flere enn i de foregående årene, da antallet tilsyn varierte mellom to og seks per år. Arkivverket opplyser at den nye tilsynsmetodikken sikrer mer ensartede tilsyn, at utvelgelsen av tilsynsobjekter er risikobasert, og at det er tettere dialog med tilsynsobjektene. Tilsynsrapportene er utformet for å påpeke avvik/lovbrudd, men fungerer også som veiledning.

Arkivverket har også tatt viktige initiativ for nytenkning om og utprøving av hvordan arkiveringsfunksjonen kan ivaretas på en bedre måte i en digital hverdag med sterk vekst i informasjonsmengdene. Program for «Innebygd arkivering» har flere prosjekter for å finne bedre metoder og løsninger for god dokumentasjonsforvaltning i offentlig sektor og ser på muligheter for å etablere nye arbeidsprosesser og automatisere journalføring og arkivering i større grad.

Riksrevisjonen vurderer innsatsen på dette området som positiv.

### 3.5 Justis- og beredskapsdepartementet har i liten grad iverksatt nye tiltak for å bedre statsforvaltningens praktisering av offentleglovas ulike bestemmelser

Lovansvarlig departement for offentleglova – Justis- og beredskapsdepartementet – viser i Prop. 1 S (2019–2020) til Riksrevisjonens og Pressens offentlighetsutvalgs undersøkelser av forvaltningens praktisering av lovgivningen om innsyn, samt til evalueringen av offentleglova. Departementet viser til at det i etterkant av disse

undersøkelsene har «blitt sett i verk ei rekkje tiltak for at regelverket skal bli praktisert på ein betre måte.»

Vår oppfølgingsundersøkelse viser at Justis- og beredskapsdepartementet i liten grad har fulgt opp anbefalingen fra den opprinnelige undersøkelsen om å vurdere eller iverksette nye tiltak for å bedre statsforvaltningens etterlevelse av lovens prinsipper og krav til journalføring og innsyn. Departementet viser i brev til Riksrevisjonen til et internt tiltak for å sikre bedre etterlevelse blant departementets egne ansatte, opplæring på introduksjonskurs for nyansatte i staten og til departementets løpende veiledning om anvendelsen av loven både til øvrige departementer og andre organer. Riksrevisjonen mener at dette ikke utgjør nye og målrettede tiltak for bedre etterlevelse av offentleglova i statsforvaltningen som helhet.

Departementet viser til at det særlig fra mars 2020 har måttet håndtere mange enkeltstående spørsmål knyttet til innsynsspørsmål i forbindelse med håndteringen av covid-19-pandemien, og at dette har gått på bekostning av den øvrige oppfølgingen av evalueringen av offentleglova. Riksrevisjonen vil peke på at evalueringen av offentleglova ble gjennomført i 2015, og at vår forvaltningsrevisjon ble overlevert Stortinget i 2017. Justis- og beredskapsdepartementet har dermed hatt flere år på å utrede og gjennomføre tiltak for bedre etterlevelse av regelverket før pandemien kom.

Riksrevisjonen mener Justis- og beredskapsdepartementets begrensede oppfølging av anbefalingene i Dokument 3:10 (2016–2017) og av evalueringen av offentleglova er sterkt kritikkverdig.

### 3.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet har tatt initiativ for å bedre etterlevelsen av regelverket, men kunne ha vært en sterkere pådriver overfor de øvrige departementene

Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse inneholdt flere anbefalinger til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å ta ulike initiativ overfor de øvrige departementene for å bedre etterlevelsen av regelverket for arkivering, journalføring og dokumentoffentlighet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har selv eller i samarbeid med Kulturdepartementet iverksatt flere tiltak, blant annet forbedrede arkiveringsmuligheter innenfor dagens saks- og arkivsystem, arbeid med innføring av nytt og standard saks- og arkivløsning i departementsfellesskapet i løpet av 2023 og en veileder i arkivering og journalføring. Det vil også bli utarbeidet e-læringskurs om offentleglova og om journalføringsplikten og krav til arkivering.

Riksrevisjonen anbefalte også Kommunal- og moderniseringsdepartementet å ta initiativ til at arkivtjenestene i hvert departement gjennom intern opplæring, veiledning og kontrollmekanismer kan bidra til at arkivverdige saksdokumenter i større grad blir arkivert. Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at det ikke har tilsynsmyndighet overfor de andre departementenes etterlevelse av regelverket på området, og at hvert fagdepartement selv har ansvar for å etterleve kravene til

arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav. Riksrevisjonen er enig i at det enkelte departement selv har ansvar for å etterleve regelverket. Riksrevisjonen vil likevel peke på at Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det sammen med de lovansvarlige departementene – Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet – har en pådriverrolle på området. Etter Riksrevisjonens mening står ikke manglende tilsynshjemmel i veien for å ta mer initiativ i tråd med den konkrete anbefalingen.

## 4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler

- at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet identifiserer nye tiltak som kan bedre etterlevelsen av regelverket både når det gjelder arkivering av arkivverdige dokumenter, hvordan de blir journalført og synlige i offentlige postjournaler, og hvordan offentleglovas regler blir praktisert i statlig forvaltning
- at Statsministerens kontor formidler til departementene og statsforvaltningen forøvrig den betydningen arkivering, journalføring og dokumentoffentlighet har for offentlig debatt, medbestemmelse, tillit til offentlig forvaltning og demokratisk kontroll

## 5 Statsministeren og statsrådenes svar

### 5.1 Statsministerens kontor

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling til Statsministerens kontor (jf. andre kulepunkt over), viser statsministeren til at han slutter seg fullt ut til formålene med arkivlova og offentleglova. Statsministerens kontor har imidlertid ikke noe overordnet ansvar for departementenes etterlevelse av regelverket, hverken konstitusjonelt eller organisatorisk. Statsministeren viser til at ansvaret for informere om et regelsett er lagt til departementene som har ansvaret for det aktuelle regelverket. Statsministeren viser også til at et eventuelt ansvar for formidlingen av hensynene bak arkivering, journalføring og dokumentoffentlighet, ligger hos Kulturdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvaret for henholdsvis arkivlova og offentleglova.

Statsministeren viser til Riksrevisjonens kommentar om journalføring av organinterne dokumenter i regjeringen Solberg og slutter seg til merknadene fra justis- og beredskapsministeren, se punkt 5.2 nedenfor.

### 5.2 Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsministeren understreker innledningsvis at retten til innsyn i saksdokumenter er grunnleggende i en åpen forvaltning. For å sikre denne retten og en forsvarlig dokumentasjon er det viktig at dokumenter

journalføres og arkiveres på riktig måte. Statsråden støtter Riksrevisjonens arbeid på dette feltet og slutter seg til at etterlevelsen av offentleglova og arkivregelverket bør bli enda bedre enn i dag. Manglende arkivering og journalføring svekker de grunnleggende hensynene som ligger bak innsynsretten og offentleglova, som muligheten for offentlig debatt og demokratisk kontroll utenfra i saker som er til behandling i forvaltningen.

Statsråden viser til at gjennomsnittlig journalføringstid i departementsfellesskapet er kortet ned fra 31 til 24 dager fra 2015 til 2020. Selv om gjennomsnittlig journalføringstid i Justis- og beredskapsdepartementet fremdeles er lenger enn ønskelig, er den der blitt redusert med hele 23 dager i samme periode. Statsråden mener dette viser at iverksatte tiltak har fungert.

Statsråden opplyser om at departementet vil arbeide videre for bedre og raskere journalføring, blant annet gjennom interne kurs og gjennomgang av eksisterende rutiner. I tillegg deltar departementet aktivt i arbeidet med nytt sak- og arkivsystem, som skal legge til rette for større grad av digitalisering og automatisering.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilke tilfeller regjeringen, Statsministerens kontor og departementene regnes som ett og samme organ etter offentleglova § 14, skriver statsråden at det kan synes som om Riksrevisjonen antar at dette bare skulle gjelde dokumenter som blir utvekslet mellom departementer i forbindelse med en regjeringskonferanse, jf. forarbeidene til offentleglova, Ot. prp. nr. 102 (2004–2005). Statsråden viser til at det i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) også heter at når det gjelder departementene

«må utgreiinga ovanfor utdjupast noko. Regjeringa som kollegium må såleis reknast som eitt organ. I høve til dokument som gjeld utarbeiding av regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre utkast til dokument som blir utveksla i samband med ein regjeringskonferanse, må alle departementa som er involverte reknast som eitt og same organ, slik at slike dokument vil vere omfatta av første ledd. Det same gjeld for dokument som blir utveksla i samband med saksbehandlinga i statssekretærutval og andre utval innan regjeringa.»

Statsråden viser videre til at det i forarbeidene heller ikke er sagt noe om at det bare er i disse nevnte tilfellene at dokumenter som utveksles innenfor regjeringen er å regne som organinterne. Videre nevnes at Sivilombudsmannen (nå Sivilombudet) ved flere anledninger har lagt til grunn at unntaket for organinterne dokumenter gjelder for regjeringen som ett organ også i saker som ikke gjelder regjeringskonferanser.

Med hensyn til Riksrevisjonens kritikk av at Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt få nye tiltak for å bedre statsforvaltningens etterlevelse av offentleglovas prinsipper og krav til journalføring og innsyn, svarer statsråden at det her må skilles mellom lovgivningsansvar og ansvaret for at loven følges. Justis- og beredskapsdepartementet har ikke ansvar for om andre følger lovens prinsipper og krav. Statsråden er uenig i at de tiltakene beskrevet av

departementet «ikke utgjør nye og målrettede tiltak for bedre etterlevelse av offentleglova i statsforvaltningen som helhet.» Departementets veiledning og opplæring overfor sentralforvaltningen er økt siden Riksrevisjonens rapport i Dokument 3:10 (2016-2017) forelå. Det ble vurdert som lite hensiktsmessig å etablere helt nye tiltak, siden departementet allerede ga veiledning og opplæring. I stedet ønsket departementet å forsterke eksisterende tiltak og gjøre dem mer målrettet mot de utfordringene Riksrevisjonen hadde pekt på. Statsråden er uenig i at det er kritikkverdig å velge en slik løsning framfor å finne på noe helt nytt.

Statsråden viser videre til at det ble i satt i verk tiltak for å sikre bedre etterlevelse av offentleglova og arkivregelverket internt i Justis- og beredskapsdepartementet. Det inkluderte blant annet reglene for forhåndklassifisering. Disse interne tiltakene ble iverksatt som en direkte følge av rapportene fra Riksrevisjonen og Pressens offentlighetsutvalg. Det førte blant annet til at tallet på forhåndsklassifiseringer i Justis- og beredskapsdepartementet gikk sterkt ned, og til en bedret dokumentfangst. Disse tiltakene ble også formidlet til blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet, slik at tilsvarende tiltak kunne settes i verk også hos andre departementer. Etter statsrådens vurdering må dette ses som nye og målrettede tiltak for bedre etterlevelse av regelverket i statsforvaltningen, og hun viser til at andelen forhåndsunntatte journalposter har gått ned for departementenes del.

Når det gjelder oppfølgingen av evalueringen av offentleglova, viser statsråden til en departementsforeleggelse rundt årsskiftet 2017/2018 av mulige forslag til endringer i offentleglova og tilknyttet regelverk. I hvilken grad det skal gås videre med slike endringsforslag, er et politisk spørsmål. Statsråden viser avslutningsvis til at flere temaer som ble tatt opp i evalueringen eller høringen av evalueringsrapporten, har vært fulgt opp gjennom separate prosesser.

### 5.3 Kulturdepartementet

Kulturministeren har merket seg merknadene og anbefalingene i rapporten. Statsråden mener at rapporten viser at det fortsatt er mangler og svakheter i etterlevelsen av pliktene til journalføring og arkivering.

Kulturministeren vil i samarbeid med kommunal- og distriktsministeren vurdere nye tiltak som kan ha ønsket effekt for å bedre etterlevelsen av regelverket. Det kan være styringssignaler i departementenes dialog med statlige virksomheter/etater, opplæringstiltak for statlige ledere og medarbeidere og informasjonstiltak både i departementsfellesskapet og i de enkelte departementer og statlige virksomheter/etater.

### 5.4 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og distriktsministeren understreker at en åpen forvaltning er en forutsetning for tillitsforholdet mellom folk og myndigheter. Statsråden sier seg enig med Riksrevisjonen i at manglende arkivering og journalføring



svekker mulighetene for offentlig debatt, medbestemmelse og demokratisk innsyn og kontroll i saker som er til behandling i forvaltningen.

Statsråden viser til at det er en positiv utvikling for gjennomsnittlig journalføringstid for departementenes del, men at de fremdeles har en vei å gå for å sikre en bedre etterlevelse av regelverket. Statsråden viser videre til at utviklingen for journalføringstid er negativ for statsforvaltningen som helhet, og mener dette viser at det er en jobb å gjøre for å sikre mer åpenhet i forvaltningen innen alle sektorer.

Ifølge statsråden har Kommunal- og moderniseringsdepartementet en rolle som pådriver og tilrettelegger for at forvaltningen er åpen og har tillit i befolkningen. Statsråden understreker samtidig at hver enkelt sektor, departement og virksomhet har et selvstendig ansvar for å arbeide slik at disse hensynene blir ivaretatt, og at gjeldende regelverk på området blir fulgt.

Statsråden peker på at det er nødvendig å bedre praktiseringen av regelverket for arkivering og journalføring både på departementsnivået og i statsforvaltningen for øvrig. I samarbeid med kulturministeren og justis- og beredskapsministeren vil han vurdere tiltak for å bedre etterlevelsen av regelverket. Aktuelle tiltak kan blant annet være kompetanseheving og økt bruk av tekniske løsninger.

## 6 Riksrevisjonens uttalelse til statsministeren og statsrådenes svar

Riksrevisjonen noterer at statsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet er enige i at det fortsatt må jobbes med forbedring på området.

Riksrevisjonen mener det videre forbedringsarbeidet må ta utgangspunkt i viktige forutsetninger for etterlevelse av regelverket for arkivering, journalføring og dokumentinnsyn: kunnskap om regelverket og hensynene bak regelverket, en kultur for åpenhet, og brukervennlig programvare og hensiktsmessige IKT-verktøy.

Statsministeren viser til at Statsministerens kontor ikke har noen instruksjonsmyndighet overfor departementene eller statsforvaltningen for øvrig, og at ansvaret for formidling av hensynene bak arkivering, journalføring og dokumentoffentlighet ligger hos de to departementene som har ansvaret for lovverket. Riksrevisjonen mener disse hensynene likevel er så grunnleggende for hele den norske forvaltningen at et tydelig signal fra Statsministerens kontor vil kunne bidra positivt og gi forbedret etterlevelse.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. november 2021.

**Per-Kristian Foss**

**Helga Pedersen**

**Anne Tingelstad Wøien**

**Beate Heieren Hundhammer**

**Arve Lønnum**

---

Jens A.  
Gunvaldsen

## Vedlegg

---

Vedlegg 1:

# Riksrevisjonens brev til statsministeren

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler  
Knut Aarhus 22241424  
Vår dato  
27.10.2021  
Deres dato

Vår referanse  
2021/00124-109  
Deres referanse

STATSMINISTERENS KONTOR  
Postboks 8001 DEP  
0030 OSLO

## Oversendelse av Dokument 3:x - Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Dokumentet er basert på rapport oversendt Statsministerens kontor ved vårt brev 1. september 2021, og på SMKs svar 16. september 2021. Undersøkelsen var opprinnelig planlagt rapportert i Dokument 3:1 (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*, men riksrevisorkollegiet har besluttet å rapportere den i et eget dokument 3.

Statsministeren bes redegjøre for hvordan SMK vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling, og eventuelt om SMK er uenig med Riksrevisjonen.

SMKs oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsministerens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Likelydende brev er sendt til statsrådene i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet.

Svarfrist: 12. november 2021.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:X (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*.

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg 2:

# Statsministerens svar

---



## STATSMINISTEREN

Oslo, 12. november 2021

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 Oslo

### Utkast til Dokument 3:X (2021-2022)

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen og utkast til Dokument 3:X (2021-2022) *Riksrevisjonen oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Riksrevisjonen har bedt om en redegjørelse for hvordan Statsministerens kontor (SMK) vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling samt om SMK er uenig med Riksrevisjonen på noen punkter.

Jeg vil takke for anledningen til å kommentere Riksrevisjonens utkast til rapport og anbefalinger.

I utkast til rapport punkt 3.2 kommenterer Riksrevisjonen journalføring av organinterne dokumenter i regjeringen Solberg. På dette punkt viser jeg til merknadene fra justis- og beredskapsministeren, som jeg slutter meg til.

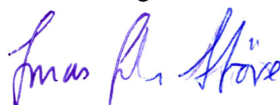
Riksrevisjonen har i sitt utkast til rapport, side 10 kulepunkt to, anbefalt at SMK «*formidler til departementene og statsforvaltningen for øvrig den betydning arkivering, journalføring og dokumentoffentlighet har for offentlig debatt, medbestemmelse, tillit til offentlig forvaltning og demokratisk kontroll*».

Som statsminister og på vegne av SMK slutter jeg meg fullt ut til formålene med arkivlova og offentleglova som Riksrevisjonen har listet. Hver for seg og samlet sett er lovene med tilhørende forskrifter grunnleggende for å sikre åpenhet om og tillit til forvaltningen, og å styrke informasjons- og ytringsfriheten i Norge. SMK plikter, som offentlig forvaltning for øvrig, å etterleve regelsettene, men SMK har ikke noe overordnet ansvar for departementenes etterlevelse av regelverket, hverken konstitusjonelt eller organisatorisk. I organiseringen av departementene er ansvaret for å informere om et regelsett lagt til departementene som har ansvaret for det angjeldende regelverket. I dette tilfellet vil det være Kulturdepartementet for arkivlova med forskrifter og Justis- og beredskapsdepartementet for offentleglova med forskrifter.

SMK har ingen instruksjonsmyndighet over departementene eller statsforvaltningen for øvrig. Et eventuelt ansvar for formidlingen av hensynene bak arkivering, journalføring og

dokumentoffentlighet ligger som nevnt over hos de to departementene som har ansvaret for det angjeldende regelverket

Med vennlig hilsen



Jonas Gahr Støre



Vedlegg 3:

# Riksrevisjonens brev til statsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler  
Knut Aarhus 22241424  
Vår dato  
27.10.2021  
Deres dato

Vår referanse  
2021/00124-110  
Deres referanse

KOMMUNAL- OG  
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8112 DEP  
0032 OSLO

ATT: Statsråd Bjørn Arild Gram

### ***Oversendelse av Dokument 3:x - Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning***

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Dokumentet er basert på rapport oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved vårt brev 1. september, og på departementets svar 16. september 2021. Undersøkelsen var opprinnelig planlagt rapportert i Dokument 3:1 (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*, men riksrevisorkollegiet har besluttet å rapportere den i et eget dokument 3.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefaling, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Likelydende brev er sendt til statsministeren og statsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet.

Svarfrist: 12. november 2021.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:X (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*.

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg 4:

# Statsrådets svar

---



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Deres ref  
2021/00124-110

Vår ref  
21/1175-24

Dato  
15. november 2021

## **Oversendelse av Dokument 3:x - Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning**

Jeg viser til brev av 28. oktober 2021 vedlagt utkast til Dokument 3:x - Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning. Riksrevisjonen ber om min redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefaling, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Åpen forvaltning er en forutsetning for tillitsforholdet mellom folk og myndigheter. Dette er viktig av flere grunner:

- Demokratiet blir styrket når det er lettere for folk å påvirke offentlig politikk
- Saksbehandlingen blir bedre fordi flere sider av en sak kan bli belyst
- Forvaltningen blir ansvarliggjort når befolkningen og media kan ettergå våre beslutninger og handlinger
- Risikoen for korrupsjon går ned når det er åpenhet om hvordan fellesskapets ressurser forvaltes.

Jeg vil først si meg enig med Riksrevisjonen i at manglende arkivering og journalføring svekker mulighetene for offentlig debatt, medbestemmelse og demokratisk innsyn og kontroll i saker som er til behandling i forvaltningen.

Jeg har notert meg at det i Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse framgikk at kravet om løpende journalføring i hovedsak ikke var oppfylt, men at oppfølgingsundersøkelsen viste at gjennomsnittlig journalføringstid for departementsfellesskapet er kortet ned fra 31 dager til 24 dager. Det er en positiv utvikling, men viser at departementene fremdeles har en vei å gå for å sikre en bedre etterlevelse av regelverket.

Når journalføringstiden i statlig sektor i perioden 2015–2020 har økt fra 29 til 33 dager, understreker det at vi har en jobb å gjøre for å sikre mer åpenhet i forvaltningen innen alle

sektorer. For øvrig registrerer jeg at Riksrevisjonen har avdekket mangelfull registrering av dokumenter på offentlig journal, at det kan være vanskelig å identifisere dokumenter, og at dokumenter i tillegg har blitt behandlet utenom saks- og arkivsystemet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har en rolle som pådriver og tilrettelegger for at forvaltningen er åpen og har tillit i befolkningen. Samtidig har hver enkelt sektor, departement og virksomhet et selvstendig ansvar for å arbeide slik at disse hensynene blir ivaretatt, og at gjeldende regelverk på området blir fulgt. Jeg konstaterer at Riksrevisjonen er enig i dette viktige prinsippet for ansvarsfordeling i norsk forvaltning.

Selv om vi kan se en forbedring i arkivering og journalføringspraksis blant departementene samlet, så er det fortsatt nødvendig å bedre praktiseringen både på departementsnivået og i statsforvaltningen for øvrig. I samarbeid med kulturministeren og justis- og beredskapsministeren vil jeg vurdere tiltak for å bedre etterlevelsen av regelverket. Aktuelle tiltak kan bl.a. være kompetanseheving og økt bruk av tekniske løsninger.

Med hilsen



Bjørn Arild Gram

Vedlegg 5:

# Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler  
Knut Aarhus 22241424  
Vår dato  
27.10.2021  
Deres dato

Vår referanse  
2021/00124-111  
Deres referanse

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

ATT: Statsråd Emilie Enger Mehl

## Oversendelse av Dokument 3:x - Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Dokumentet er basert på rapport oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 1. september, og på departementets svar 17. september 2021. Undersøkelsen var opprinnelig planlagt rapportert i Dokument 3:1 (2021–2022) *Undersøkelsen var opprinnelig planlagt rapportert i Dokument 3:1 (2021–2022) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*, men riksrevisorkollegiet har besluttet å rapportere den i et eget dokument 3.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefaling, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Likelydende brev er sendt til statsministeren og statsrådene i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet.

Svarfrist: 12. november 2021.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:X (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*.



*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg 6:

# Statsrådets svar

---



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

*Justis- og beredskapsministeren*

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 OSLO

Deres ref.  
2021/00124-111

Vår ref.  
15/6784 - SWE

Dato  
12.11.2021

**Svar på oversendelse av Dokument 3:x – Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning**

Justis- og beredskapsdepartementet viser til oversendelse av Riksrevisjonens Dokument 3:x (2021-2022) datert 26. oktober 2021 og til departementets tidligere oversendelser, herunder brev 13. september 2021. Vi har noen ytterligere innspill, i første rekke til fremstillingen i dokumentet datert 26. oktober 2021.

**Generelt om innsyn, journalføring og journalføringstid**

Departementet understreker at retten til innsyn i saksdokumenter er grunnleggende i en åpen forvaltning. For å sikre denne retten og en forsvarlig dokumentasjon er det viktig at dokumenter journalføres og arkiveres på riktig måte. Departementet støtter Riksrevisjonens arbeid på dette feltet og slutter seg til at etterlevelsen av offentleglova og arkivregelverket bør bli enda bedre enn i dag. Manglende arkivering og journalføring svekker de grunnleggende hensynene som ligger bak innsynsretten og offentleglova, som muligheten for offentlig debatt og demokratisk kontroll utenfra i saker som er til behandling i forvaltningen.

Riksrevisjonens rapportutkast 31. august 2021 viser i punkt 3.5 at gjennomsnittlig journalføringstid i departementsfellesskapet er kortet ned fra 31 til 24 dager. Justis- og beredskapsdepartementet har fremdeles lengre journalføringstid enn ønskelig, men har fra 2015 til 2020 redusert gjennomsnittlig journalføringstid med hele 23 dager. Dette har skjedd i samme periode som antall journalførte dokumenter er økt med 10 000 til 66 000 i 2020. Dette er en positiv utvikling som tilsier at iverksatte tiltak har fungert.

Departementet arbeider kontinuerlig for å effektivisere journalføringspraksis. I tiden

fremover vil departementet følge opp med ytterligere forbedret og raskere journalføring, blant annet gjennom interne kurs og gjennomgang av eksisterende rutiner. I tillegg deltar departementet aktivt i arbeidet med nytt sak- og arkivsystem, som skal legge til rette for større grad av digitalisering og automatisering.

Det nevnes for ordens skyld at Riksrevisjonens funn ved stikkprøvekontroll av dokumenter i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet (dokument 26. oktober 2021 på s. 5) ikke kan gi grunnlag for noen generelle slutninger. Det sier i alle fall ikke noe om mangler ved journalføringen i Justis- og beredskapsdepartementet.

### **Til punkt 3.2 om interne dokumenter i regjeringen**

Punkt 3.2 omhandler blant annet i hvilke tilfeller regjeringen, Statsministerens kontor og departementene regnes som ett og samme organ etter offentleglova § 14. Det kan synes som om Riksrevisjonen antar at dette bare skulle gjelde dokumenter som blir utvekslet mellom departementer i forbindelse med en regjeringskonferanse. I Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 131 heter det imidlertid at når det gjelder departementene «må utgreiinga ovanfor utdjupast noko. Regjeringa som kollegium må såleis reknast som eitt organ. I høve til dokument som gjeld utarbeiding av regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre utkast til dokument som blir utveksla i samband med ein regjeringskonferanse, må alle departementa som er involverte reknast som eitt og same organ, slik at slike dokument vil vere omfatta av første ledd. Det same gjeld for dokument som blir utveksla i samband med saksbehandlinga i statssekretærutval og andre utval innan regjeringa.»

Det er altså ikke sagt noe her om at bare dokumenter som utveksles i forbindelse med regjeringskonferanser, kan regnes som organinterne innenfor regjeringen. Det heter derimot at regjeringen «som kollegium» må regnes som ett og samme organ, og det sies direkte at unntaket for organinterne dokumenter også gjelder dokumenter som utveksles i forbindelse med utvalg innenfor regjeringen. Det er heller ikke sagt noe om at det bare er i disse nevnte tilfellene at dokumenter som utveksles innenfor regjeringen, er å regne som organinterne. Tilfellene som nevnes, er typiske eksempler på slike dokumenter, men de er like fullt eksempler. I Rettleiar til offentleglova punkt 7.2.2.1 er det nettopp slått fast at det samme gjelder for «andre dokument som blir utveksla i samband med saker som regjeringa handsamar».

Departementet nevner for øvrig at Sivilombudsmannen (nå Sivilombudet) ved flere anledninger har lagt til grunn at unntaket for organinterne dokumenter gjelder for regjeringen som ett organ også i saker som ikke gjelder regjeringskonferanser. I Ombudsmannens sak 2010/417, som gjaldt krav om innsyn i en interdepartemental rapport utarbeidet som saksgrunnlag for regjeringens svar til Stortinget, heter det at «Regjeringa må reknast som eitt organ, jf. fråsegna i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 131, der det å blir lagt til grunn at alle departementa som er involverte i eit felles utkast til dokument for regjeringa, må reknast som eitt og same organ. Departementet har derfor

heimel til å nekte innsyn i rapporten.» I sak 2020/4858, som gjaldt krav om innsyn i dokumentasjon oversendt fra Statsministerens kontor til Koronakommisjonen, hadde Sivilombudsmannen ingen merknader til at det ble gjort unntak fra innsyn for 14 dokumenter på bakgrunn av at dette var korrespondanse innad i regjeringen.

### **Til punkt 3.5 om tiltak for å bedre statsforvaltningens praktisering av offentleglova**

Riksrevisjonen er kritisk til Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av anbefalingene i Dokument 3:10 (2016-2017) når det gjelder tiltak for å bedre statsforvaltningens etterlevelse av offentleglovas prinsipper og krav til journalføring og innsyn. Til dette vil departementet minne om at det her, som for annen generell lovgivning, må skilles mellom lovgivningsansvar og ansvaret for at loven følges. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for loven, og bidrar i forlengelsen av dette også med betydelig veiledning mv. om hvordan loven er å forstå. Det er imidlertid hvert enkelt offentlige organ (departement, direktorat osv.) som har ansvaret for at de anvender loven riktig, akkurat som de må følge forvaltningsloven og andre generelle lover. Justis- og beredskapsdepartementet har ikke ansvar for om andre følger lovens prinsipper og krav.

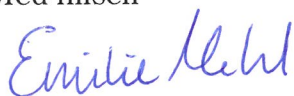
Justis- og beredskapsdepartementet kan ikke slutte seg til det som sies i punkt 3.5 andre avsnitt, på side 9, i dokumentet datert 26. oktober. Her heter det at Riksrevisjonen mener tiltak beskrevet av departement «ikke utgjør nye og målrettede tiltak for bedre etterlevelse av offentleglova i statsforvaltningen som helhet.» Fra Riksrevisjonens rapport i Dokument 3:10 (2016-2017) forelå, har departementets veiledning og opplæring overfor sentralforvaltningen økt. Det ble imidlertid ikke vurdert som hensiktsmessig å etablere noen helt nye tiltak, siden departementet allerede ga veiledning og opplæring (interne og eksterne kurs, løpende veiledning i enkeltsaker osv.), men heller å forsterke eksisterende tiltak og gjøre dem mer målrettet mot de utfordringene Riksrevisjonen hadde pekt på. Det er vanskelig å se at det er kritikkverdig å velge en slik løsning fremfor nødvendigvis å finne på noe helt nytt.

De interne tiltakene for å sikre bedre etterlevelse av offentleglova og arkivregelverket, gikk blant annet ut på å tydeliggjøre at eventuelle forhåndsklassifiseringer som den klare hovedregelen bare skal gjøres på journalpostnivå, ikke for hele saker, og på å klargjøre nærmere hvilke dokumenter som skal journalføres og arkiveres. Dette ble satt i verk som en direkte følge av rapportene fra Riksrevisjonen og Pressens offentlighetsutvalg, og det medførte blant annet at tallet på forhåndsklassifiseringer i Justis- og beredskapsdepartementet gikk sterkt ned, og til en bedret dokumentfangst. Disse tiltakene ble også formidlet til andre departementer, blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet, slik at tilsvarende tiltak kunne settes i verk også hos andre departementer. Som det går fram i punkt 3.3 i dokumentet fra Riksrevisjonen, har prosentdelen av forhåndsunntatte journalposter gått ned for departementene. Etter vår vurdering må dette ses som nye og målrettede tiltak for bedre etterlevelse av regelverket i statsforvaltningen.

Opplæringen på introduksjonskurs m.m. og veiledning i andre sammenhenger ble tilpasset funnene i de nevnte rapportene, blant annet med vekt på hva som omfattes av offentleglovas virkeområde og journalføringsplikten. Tiltakene ble dermed gjort mer målrettede for å sikre bedre etterlevelse av regelverket i statsforvaltningen, slik Riksrevisjonen etterlyser. Justis- og beredskapsdepartementet har ellers veiledet og veileder om offentleglova og innsynsregelverket ellers i en rekke sammenhenger, blant annet ved at medarbeidere stiller på Juristkongress og andre arrangementer i regi av Juristenes utdanningssenter, deltakelse på andre faglige fora som Norsk Arkivråd, kurs og innlegg for enkeltorganer og ved en omfattende løpende veiledning. Offentleglova og tilhørende regelverk er et av de rettsområdene der Justis- og beredskapsdepartementet gir andre departementer og øvrige organer aller mest veiledning, både gjennom kursvirksomhet og gjennom å veilede når de har spørsmål i deres løpende saker. Det brukes betydelige ressurser på dette.

Når det gjelder oppfølgingen av evalueringen av offentleglova, ble det fra desember 2017 til januar 2018 gjennomført en departementsforeleggelse av mulige forslag til endringer i offentleglova og tilknyttet regelverk. Dette ble gjort på bakgrunn av evalueringen og høringen av evalueringsrapporten. I hvilken grad det skal gås videre med slike endringsforslag, er et politisk spørsmål. Flere av temaene som har vært tatt opp i forbindelse med evalueringen eller høringen av evalueringsrapporten, har også vært fulgt opp gjennom separate prosesser. Dette gjelder blant annet spørsmålet om innsyn i elektroniske kalenderinnføringer, som var en del av en høring i 2018.

Med hilsen



Emilie Enger Mehl

Vedlegg 7:

# Riksrevisjonens brev til statsråden i Kulturdepartementet

---





Riksrevisjonen

Vår saksbehandler  
Knut Aarhus 22241424  
Vår dato  
27.10.2021  
Deres dato

Vår referanse  
2021/00124-112  
Deres referanse

KULTURDEPARTEMENTET  
Postboks 8030 DEP  
0030 OSLO

ATT: Statsråd Anette Trettebergstuen

## Oversendelse av Dokument 3:x - Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Dokumentet er basert på rapport oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 1. september, og på departementets svar 13. september 2021. Undersøkelsen var opprinnelig planlagt rapportert i Dokument 3:1 (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*, men riksrevisorkollegiet har besluttet å rapportere den i et eget dokument 3.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefaling, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Likelydende brev er sendt til statsministeren og statsrådene i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Svarfrist: 12. november 2021.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:X (2021–2022) *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*.



*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg 8:

# Statsrådets svar

---



DET KONGELIGE  
KULTURDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Deres ref  
2021/00294

Vår ref  
21/861-

Dato  
12. november 2021

**Oversendelse av Dokument 3:x (2021-2022) om Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning**

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 28. oktober 2021 med utkast til Dokument 3:x (2021-2022) om Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning.

Jeg har meket meg merknadene, konklusjonene og anbefalingene i rapporten. Rapporten viser fortsatt mangler og svakheter i etterlevelsen av pliktene til journalføring og arkivering slik disse er fastsatt i arkivloven med forskrifter. Riksrevisjonen anbefaler å identifisere nye tiltak som kan bedre etterlevelsen av regelverket både når det gjelder arkivering av arkivverdige dokumenter og hvordan de blir journalført.

Jeg vil i samarbeid med kommunal- og distriktsministeren vurdere nye tiltak som kan ha ønsket effekt for å bedre etterlevelsen av regelverket. Det kan være styringssignaler i departementenes dialog med statlige virksomheter/etater, opplæringstiltak for statlige ledere og medarbeidere og informasjonstiltak både i departementsfellesskapet og i de enkelte departementer og statlige virksomheter/etater.

Med hilsen

Anette Trettebergstuen

Vedlegg 9:

# Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

---

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til:

- lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9
- INTOSAls standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>3</b>
1.1	Bakgrunn .....	3
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Departementenes oppfølging</b> .....	<b>6</b>
3.1	Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging .....	6
3.2	Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging .....	7
<b>4</b>	<b>Status og utvikling på området</b> .....	<b>8</b>
4.1	Dokumentfangst – økning i antall arkiverte dokumenter i departementene .....	8
4.2	Flertallet av departementenes fagsystemer for spesialisert saksbehandling mangler fortsatt godkjente arkivløsninger .....	9
4.3	Rutiner for sikring av arkivverdig informasjon som utarbeides på SharePoint-baserte dokumentplattformer o.l. ....	10
4.4	Det varierer om departementene har oppdaterte rutiner og praksis for arkivering, journalføring og behandling av innsynsbegjæringer .....	11
4.5	Fortsatt mangelfull og for sen journalføring .....	11
4.5.1	Journalføring og journalføringstid.....	11
4.5.2	Journalføring av korrespondansen mellom departementene .....	14
4.5.3	Tre stikkprøver på journalføring – departement vis-à-vis direktorat .....	17
4.5.4	Mangelfull journalføring i viktige enkeltsaker .....	18
4.6	Åpenhet og innsyn i forvaltningen .....	26
4.6.1	Bruk av elektronisk journal i underliggende virksomheter .....	26
4.6.2	Lite informative dokumenttitler (kalt blending) .....	26
4.6.3	Økning i andel forhåndsunntatte dokumenter .....	27
4.7	Arkivverkets veiledning, tilsyn og utviklingsaktiviteter .....	28
4.7.1	Veiledning.....	28
4.7.2	Mer tilsynsaktivitet.....	28
4.7.3	Utvikling av nye løsninger og andre aktiviteter for bedre dokumentfangst .....	28
<b>5</b>	<b>Vurderinger</b> .....	<b>30</b>

## Tabelloversikt

Tabell 1	Antall dager fra et dokument er ferdigstilt, til det er registrert på offentlig journal, gjennomsnitt og median, 2020 .....	12
Tabell 2	Underskudd (minus) / overskudd (pluss) i journalføringen av korrespondanse mellom par av departementer .....	16
Tabell 3	Antall dokumenter om Bergen Engines-saken i de ulike departementene og Statsministerens kontors graderte arkiver med andre departementer eller SMK som mottaker/avsender, samt interne notater.....	23

## Figuroversikt

Figur 1 Endring i antall nye journalposter (dokumenter) fra 2015 til 2020 per departement og for SMK (i prosent).....	9
Figur 2 Antall dager fra et dokument er ferdigstilt, til det er registrert på offentlig journal, gjennomsnitt og median, 2020 .....	13
Figur 3 Varighet fra et dokument er ferdigstilt, til det er registrert på offentlig journal, i henholdsvis 2015 og 2020 .....	14
Figur 4 Fullstendigheten i journalføringen hos henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet (venstre) og Politidirektoratet (høyre) (antall dokumenter).....	17
Figur 5 Fullstendigheten i journalføringen hos henholdsvis Utenriksdepartementet (diagram til venstre) og NORAD (diagram til høyre) .....	18
Figur 6 Fullstendigheten i journalføringen hos henholdsvis Samferdsels-departementet (diagram til venstre) og Jernbanedirektoratet (diagram til høyre) .....	18
Figur 7 Andel forhåndsuntatte dokumenter i departementene og SMK, 2015 og 2020.....	27

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at de er behandlet i Stortinget. Hensikten er å belyse forbedringer i forvaltningen. Dokument 3:10 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning* er fulgt opp ved å undersøke en del av de forholdene som inngikk i den opprinnelige undersøkelsen.

Målet med Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse var å kartlegge og vurdere statsforvaltningens arkiverings- og journalføringspraksis for offentlige saksdokumenter og vurdere i hvilken grad forvaltningen legger til rette for innsyn og åpenhet. I tillegg ble det vurdert hva som var de mest sentrale årsakene til mangelfull arkivering, journalføring og offentlighet.

Dokument 3:10 (2016–2017) ble overlevert Stortinget 30. mai 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 5. desember 2017, jf. Innst. 57 S (2017–2018). Stortinget behandlet saken 18. januar 2018.

I innstillingen viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til hovedfunnene i undersøkelsen:

- Arkiveringen i flere departementer og statlige virksomheter er mangelfull.
- Lite brukervennlige arkivsystemer er en av hovedårsakene til utilstrekkelig arkivering.
- Mangelfull arkivering og feil i journalføring svekker offentlighetens kjennskap til sakene og muligheten for debatt og kontroll av forvaltningen.
- Kravet om løpende journalføring er i hovedsak ikke oppfylt.
- Forhåndsuttak av dokumenter brukes mer enn det som er forutsatt, og mangler ofte rettslig holdbart grunnlag.
- Krav om innsyn kan behandles på en bedre måte.
- Vurderinger om å gi merinnsyn svikter ofte.

Riksrevisjonen anbefalte Kommunal- og moderniseringsdepartementet å

- ta initiativ overfor de øvrige departementene for at arkivtjenestene i hvert departement gjennom intern opplæring, veiledning og kontrollmekanismer kan bidra til at arkivverdige saksdokumenter i større grad blir arkivert
- i samarbeid med Kulturdepartementet ta initiativ til at det blir utarbeidet veiledningsmateriale og utvikles mer brukervennlig programvare for å bedre arkiveringspraksisen i statlig forvaltning
- i samarbeid med Kulturdepartementet vurdere tiltak for å korte ned gjennomsnittlig journalføringstid
- ta initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet, slik at de iverksetter nødvendige tiltak for å styrke kunnskapen om korrekt bruk av forhåndsuttak av dokumenter
- ta initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet for å bedre statsforvaltningens etterlevelse av offentliglovas prinsipper og krav. Dette innebærer å identifisere konkrete tiltak for å styrke kunnskapen blant saksbehandlere og ledere om bestemmelsene for når dokumenter kan unntas fra innsyn, og om hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderinger av merinnsyn

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var tilfreds med kommunal- og moderniseringsministerens svar til Riksrevisjonen der statsråden opplyste om at han var opptatt av å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen, og at undersøkelsen var et viktig innspill i det kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeidet som gjøres på området.



Komiteen forventet og la til grunn at det allerede igangsatte og varslede forbedringsarbeidet ville bidra til at de forvaltningspolitiske målene på arkiverings- og journalføringsområdet nås. Komiteen imøteså Riksrevisjonens oppfølging av svakhetene i statsforvaltningens praksis når det gjelder arkivering og praktisering av offentleglovas ulike bestemmelser.

Målet med oppfølgingsundersøkelsen har vært å undersøke hvilke tiltak som er iverksatt for å bedre praksis for arkivering, journalføring og åpenhet i statlig forvaltning og å vurdere status for utvalgte forhold knyttet til arkivering og journalføring i staten.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter perioden januar 2018 – juni 2021. Vi har analysert dokumenter som tildelingsbrev og årsrapporter med mer. Vi har sendt brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og hvordan den opprinnelige undersøkelsen er fulgt opp. Videre har vi intervjuet Arkivverket og sendt likelydende brev til samtlige departementer og Statsministerens kontor med spørsmål om prosedyrer og praksis for arkivering.

Vi har også innhentet og analysert data fra innsynsportalen elnnsyn.no om blant annet journalføringspraksis for alle statlige virksomheter i årene 2019 og 2020, og har særskilt analysert graden av fullstendighet i journalføring av korrespondansen mellom de ulike departementene og mellom utvalgte departementer og direktorater.

Undersøkelsen omfatter også arkivering og journalføring i noen utvalgte vesentlige enkeltsaker.

Undersøkelsen tar, som den opprinnelige undersøkelsen, blant annet utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:<sup>1</sup>

- Offentleglova med forskrift
- Arkivlova med forskrift
- Innst. 57 S (2017–2018) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

---

<sup>1</sup> Se kapittel 3 i vedlegg 3 i Dokument 3:10 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*, side 44-50.:

## 3 Departementenes oppfølging

### 3.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 18. februar 2021 Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å bedre praksis for arkivering, journalføring og åpenhet i statlig forvaltning. Kommunal- og moderniseringsdepartementet svarte i brev av henholdsvis 9. april og 14. juni 2021.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at hovedansvaret for lov om arkiv (arkivloven) og lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) ligger i andre departementer og understreker at hvert fagdepartement har et selvstendig ansvar for å etterleve kravene til arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav i egen virksomhet. Departementet mener også at det ikke har rollen med å føre tilsyn med at andre departementer etterlever gjeldende retningslinjer. Denne forståelsen av ansvarsprinsippet er lagt til grunn for departementets oppfølging på området, men departementet legger til at det i dialog med de departementene som har lovansvar på området har en pådriverrolle for at det skal utvikles oppfølgingstiltak innenfor arkivering og journalføring. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det har jevnlig møter med Kulturdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet for å sikre lik forståelse av utfordringsbildet og samordning av arbeidet som gjøres med arkivering, journalføring og praktisering av offentliglovas bestemmelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser videre at Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) skal utvikle et e-læringskurs om offentliglova. Dette arbeidet er forsinket.

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Arkivverket utarbeidet en veileder for arkivering. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i samarbeid med Kulturdepartementet tatt initiativ til et e-læringskurs basert på veilederen, om journalføringsplikten og krav til arkivering. Arkivverket fikk i mars 2021 i oppdrag å utarbeide kurset med bistand fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. E-læringskurset vil fra 2022 inngå i læringsplattformen som er tilgjengelig for alle statlige virksomheter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det har ansvaret for å utvikle forvaltningspolitikken og at strategien for departementsfellesskapet for 2021–2025, som blant annet skal bidra til bedre forvaltningskompetanse, nylig er lansert.

På spørsmål om hvordan behovet for bedre brukerfunksjonalitet i dagens saks- og arkivsystem (WebSak) er fulgt opp, svarer departementet at de departementene som er på felles IKT-plattform, fikk en ny versjon av WebSak i 2019. Versjonen inneholder en forenklet løsning for å arkivere og journalføre e-poster. Fra 1. kvartal 2020 har det vært mulig å automatisk arkivere hørings svar. Dette gir lik journalføring av hørings svar i departementene og sikrer dokumentfangst. For å forenkle arkiveringen og øke dokumentfangsten fra departementenes samarbeidsrom i SharePoint er det etablert støttefunksjonalitet for enkelt å kunne overføre filer fra samarbeidsrom til WebSak. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon har etablert en løsning for arkivering fra SharePoint-rom som støtter statsbudsjettprosessen inkludert arkivering og journalføring av spørsmål fra Stortinget. Løsningen er tatt i bruk, men departementet opplyser at det er behov for forbedringer. WebSak inneholder også en løsning for digital sladding av tekst i dokumenter og verktøy for automatisk overføring av filer fra rekrutteringssystemet som brukes av departementene.

Det skal ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet innføres en ny felles standard saks- og arkivløsning for Statsministerens Kontor (SMK), alle departementene og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Det er et mål at ansatte i departementene skal oppleve forbedringer i brukerfunksjonaliteten med nytt saks- og arkivsystem. Departementet understreker at veiledning og opplæring av ansatte vil være viktig for å sikre arkivering og dokumentfangst i det nye systemet. Det

nye systemet og en rekke andre fagsystemer skal ligge på en annen IKT-plattform enn det eksisterende saks- og arkivsystemet, og dette arbeidet er krevende. Den nye løsningen vil, etter gjeldende plan, bli innført etappevis i departementsfellesskapet i perioden 2022–2023.

## 3.2 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging

I brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 18. mai 2021 ba Riksrevisjonen departementet gjøre rede for tiltak for at regelverket for dokumentoffentlighet skal bli praktisert på en bedre måte. Departementet svarte i brev av henholdsvis 1. og 10. juni 2021.

I Prop. 1 S (2019–2020) viser Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonens og Pressens offentlighetsutvalgs undersøkelser av forvaltningens praktisering av lovgivningen om innsyn, samt til evalueringen av offentleglova. Departementet viser til at det i etterkant av disse undersøkelsene har «blitt sett i verk ei rekkje tiltak for at regelverket skal bli praktisert på ein betre måte.»

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i brev at ansvaret for slike generelle tiltak som Riksrevisjonen etterspør, i hovedsak har vært lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og at Justis- og beredskapsdepartementet har bidratt ved å formidle om tiltak som er gjennomført i eget departement, slik at disse eller lignende tiltak kunne vurderes gjennomført også hos andre organer. Videre har Justis- og beredskapsdepartementet bidratt med opplæring i det aktuelle regelverket ved at medarbeidere fra departementet har deltatt på kurs, introduksjoner for nyansatte og lignende, både rettet mot departementene, offentlige organer generelt (på kurs) og enkeltorganer. Medarbeidere i departementet gir også løpende veiledning om anvendelsen av loven både til øvrige departementer og andre organer.

De interne tiltakene i departementet det vises til, er en intern presentasjon om arkivering og offentlighet som representanter for Lovavdelingen og arkivet har utarbeidet. Presentasjonen ble holdt for alle avdelingene i Justis- og beredskapsdepartementet i oktober 2017. Det er også innført tiltak for å sørge for at dokumenter som hovedregel ikke blir forhåndsunnatt fra innsyn. Departementet viser til at disse interne oppfølgingstiltakene er formidlet og delt med andre departementer i møter og samtaler om temaet.

På spørsmål om hva som er status for oppfølgingen av evalueringen av offentleglova som ble gjennomført i 2015, viser departementet til at det har arbeidet med et mulig høringsnotat om eventuelle endringer i loven. Videre viser departementet til at det særlig fra mars 2020 har måttet håndtere mange enkeltstående spørsmål knyttet til innsynsspørsmål i forbindelse med håndteringen av covid-19-pandemien. Dette har gått på bekostning av den øvrige oppfølgingen av evalueringen. Håndteringen av de rettslige spørsmålene knyttet til pandemien har generelt ført til at mange andre viktige arbeider har måttet vente.

## 4 Status og utvikling på området

### 4.1 Dokumentfangst – økning i antall arkiverte dokumenter i departementene

Dokumentfangst er utgangspunktet for all arkivering og innebærer at digitale objekter fra ulike plattformer og systemer blir identifisert, registrert og arkivert. Når disse objektene er arkivert, må arkivet beskytte innholdet mot alle framtidige endringer.

En undersøkelse utført av Menon Economics AS for Arkivverket i 2020 viser at viktig informasjon i offentlig sektor ikke blir arkivert. 17 prosent av de spurte i statlig sektor mener at de selv arkiverer alt viktig arkivverdig materiale, mens 42 prosent svarer at de selv arkiverer over halvparten av det de mener er viktig informasjon som burde vært arkivert. 40 prosent svarer enten «under halvparten», «ingenting» eller «vet ikke» / «ikke relevant». Respondentene oppgir at årsakene til den manglende arkiveringen er at IT-løsningene er tungvinte, at det mangler kunnskap, at det mangler rutiner og at det er tidspress.

I møte med Riksrevisjonen 13. april 2021 la Arkivverket fram sitt syn på identifiserte problemer i journalføring og arkivering i offentlig forvaltning og årsakene til problemene. Arkivverket mener at journalføringen og arkiveringen i offentlig forvaltning i stor grad er ressurskrevende og mangelfullt gjennomført, og at det er vanskelig å gjenfinne/gjenbruke dokumenter. Arkivverket mener årsakene til dette blant annet er

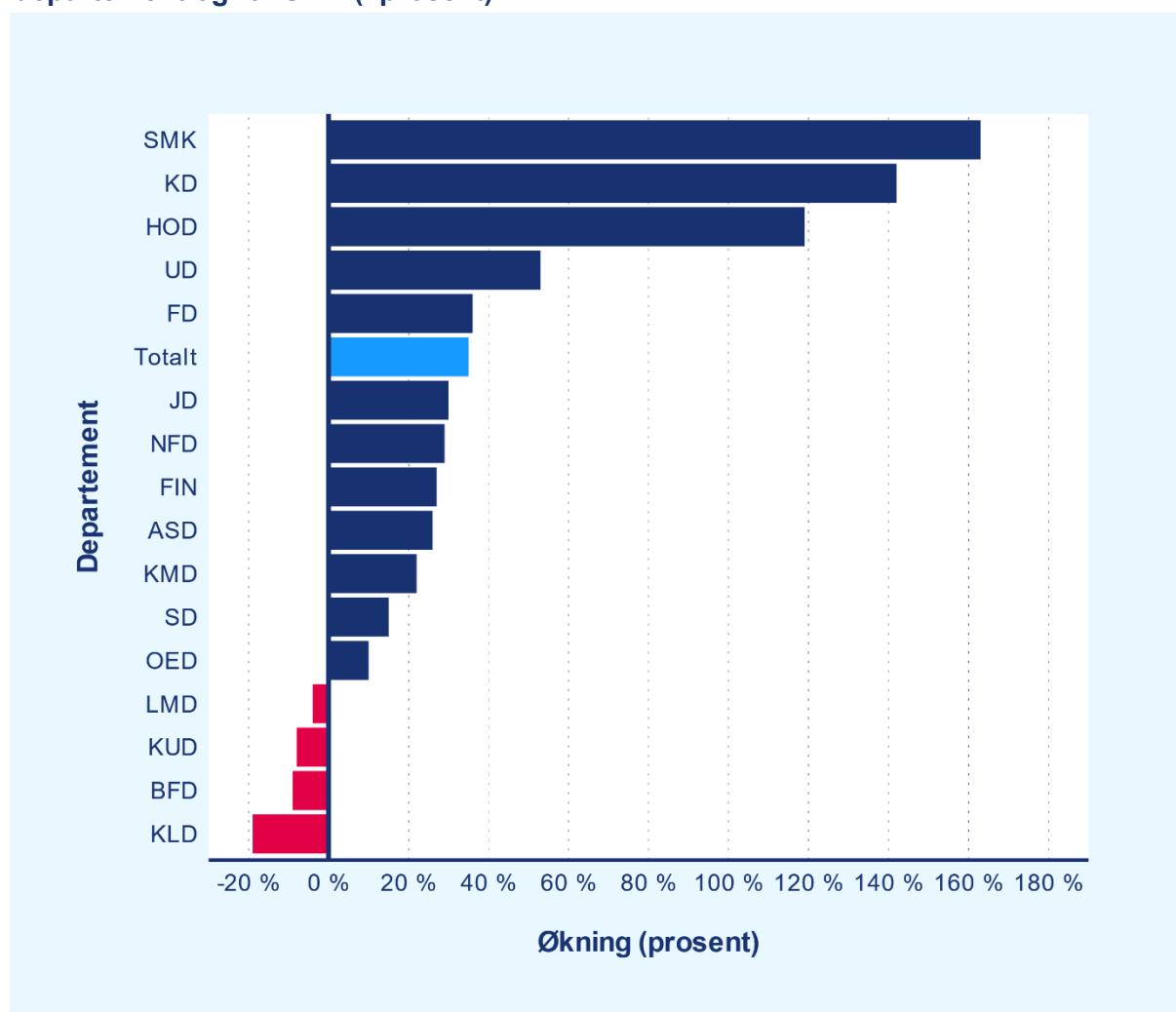
- omfattende og skjønnsbaserte krav
- desentralisert ansvar
- tungvinte verktøy/systemer
- tidspress
- begrenset kunnskap og kompetanse
- kultur
- lite hensiktsmessig regelverk og standarder

En indikator for dokumentfangsten i statlig sektor er antall registrerte journalposter for innkommende og utgående dokumenter i alle statlige virksomheter som er med i fellesløsningen elnnsyn. Antallet publiserte journalposter gikk ned fra 4,9 millioner i 2019 til 3,9 millioner journalposter i 2020. Denne betydelige reduksjonen i antall journalposter antas å ha sammenheng med koronakrisen.

Samtidig har det vært en økning i totalt antall registrerte journalposter i departementene. I departementene og ved Statsministerens kontor ble det i 2020 arkivert til sammen 659 516 dokumenter (journalposter for innkommende, utgående og interne dokumenter). Til sammenlikning ble det i 2015 arkivert vel 488 000 dokumenter. Det var dermed en økning på nesten 35 prosent i 2020 sammenliknet med nivået i de foregående årene. Det har også vært en økning fra 2019 til 2020. I gjennomsnitt var økningen fra 2019 til 2020 på om lag 20 prosent, men med stor variasjon mellom departementene.

Figur 1 viser utviklingen i årlig arkiverte dokumenter per departement fra 2015 til 2020.

**Figur 1 Endring i antall nye journalposter (dokumenter) fra 2015 til 2020 per departement og for SMK (i prosent)**



Kilde: Riksrevisjonen basert på svar fra departementenes arkivtjenester

Økningen omfatter for de fleste departementene både antall registrerte innkommende, utgående og interne dokumenter. Det er gjennomgående registrert om lag dobbelt så mange innkommende som utgående dokumenter for de fleste departementene. Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Statsministerens kontor har hatt en betydelig større økning i antall arkiverte dokumenter per år enn de øvrige departementene. Fire departementer har hatt en nedgang i antall arkiverte dokumenter per år.

## 4.2 Flertallet av departementenes fagsystemer for spesialisert saksbehandling mangler fortsatt godkjente arkivløsninger

Departementene bruker en rekke ulike fagsystemer som er støttesystemer for spesialisert saksbehandling. Dette omfatter blant annet lønns- og personalsystemer, systemer knyttet til rekruttering, anskaffelser/konkurransgjennomføring, loggføringssystem i kriser og logg for medie henvendelser, saks- og arkivsystem og Nasjonalt begrenset nett.

Det blir produsert store mengder dokumenter i fagsystemene, samtidig som mange av disse ikke tilfredsstillende kravene som stilles i norsk arkivstandard (Noark). Arkivverket erfarer at mange statlige virksomheter ikke har god nok kontroll på hvordan denne dokumentasjonen håndteres og arkiveres.

Vi har kartlagt status for fagsystemenes arkivløsninger gjennom brev til departementene. Svarene viser at det store flertallet av fagsystemer for spesialisert saksbehandling som er i bruk i departementene, fortsatt mangler godkjent arkivløsning. Virksomhetene bruker i gjennomsnitt fire fagsystemer hver, mens enkelte departementer bruker opptil åtte fagsystemer. I ti departementer har ingen av de fagsystemene som er i bruk, en godkjent arkivløsning.

Når spesialiserte fagsystemer brukes uten godkjent arkivløsning til saksbehandling, øker risikoen for at dokumentene etter ferdigstillelse ikke blir lagret i det godkjente arkivsystemet. Utfordringen med å bruke disse fagsystemene er at det gir risiko for både manglende dokumentasjon, gjenfinning og sporbarhet.

### 4.3 Rutiner for sikring av arkivverdig informasjon som utarbeides på SharePoint-baserte dokumentplattformer o.l.

Arkivloven stiller krav om at statlige virksomheter skal arkivere alle saksdokumenter som enten er gjenstand for saksbehandling, eller som har verdi som dokumentasjon. Kravet omfatter også de nyere digitale plattformene der en stadig større del av dokumentproduksjonen foregår, blant annet SharePoint-baserte løsninger.

Svarbrevene fra departementene viser at det i de aller fleste departementene fortsatt mangler integrasjon mellom SharePoint og saksbehandlings- og arkivsystemene. Samtlige departementer har imidlertid etablert rutiner i en eller annen form for å sikre at dokumenter som er utformet i systemer eller samhandlingsrom uten funksjon for automatisk overføring, overføres til arkiv- og saksbehandlingssystemet. Det brukes gjennomgående manuelle rutiner for å journalføre og arkivere arkivverdig dokumentasjon som produseres i SharePoint eller liknende systemer. Det er også utarbeidet veiledere for hvordan dette skal gjøres. Enkelte departementer har likevel en løsning som sørger for direkte overføring av arkivverdige dokumenter mellom SharePoint og saks- og arkivsystemet.

Når det gjelder rutiner for å sikre arkivverdig dokumentasjon som utarbeides på SharePoint-baserte plattformer, viser svarbrevene at departementene gjennomgående har utarbeidet skriftlige retningslinjer for arkiverings- og journalføringsplikten til saksbehandlere og ledere. Det varierer imidlertid hvordan disse rutinene er utformet, og hvordan de er tilgjengeliggjort for de ansatte.

Ett eksempel er Barne- og familiedepartementet, som ikke har utarbeidet noen samlet rutine for arkivering fra SharePoint. Departementet har i stedet utarbeidet en veiledning for arbeidet med departementets kjerneprosesser (prosessbeskrivelser) som angir når og hvordan dokumentasjonen skal journalføres og/eller arkiveres. Departementet erfarer at det letter etterlevelsen når saksbehandlere og ledere kan finne klare beskrivelser i den aktuelle prosessen det arbeides med.

Flere departementer svarer at det også er innført rutiner for arkivering og journalføring i tilfeller der det blir arbeidet med store dokumenter utenfor saks- og arkivsystemet, for eksempel i forbindelse med budsjettarbeid og arbeid med stortingsmeldinger. For enkeltstående arbeidsprosesser med svært mange saksdokumenter (som svar på budsjettspørsmål fra Stortinget) blir dokumentasjonen sikret gjennom robotteknologi som sørger for automatisk journalføring og arkivering.

Det er en gjennomgående praksis i departementene at den enkelte saksbehandler har ansvaret for å journalføre og arkivere informasjon de selv har produsert, eller som er mottatt direkte hos

saksbehandler, uavhengig av type medium og plattformer. Tre av departementene opplyser at de gjennomfører opplæring i bruk av SharePoint for ansatte med veiledning i hvordan arkiververdige materiale fra denne typen plattformer skal sikres.

## 4.4 Det varierer om departementene har oppdaterte rutiner og praksis for arkivering, journalføring og behandling av innsynsbegjæringer

I Riksrevisjonens undersøkelse fra 2017 ble det avdekket åpenbare svakheter på tvers av sektorgrensene når det gjelder arkivering, journalføring og åpenhet, og behov for oppfølgingstiltak i hver enkelt sektor. Det ble blant annet påvist behov for å utarbeide relevant veiledningsmateriale om journalførings- og arkiveringsplikt, og kompetansetiltak knyttet til praktiseringen av merinnsyn.

Svarbrevene fra departementene og Statsministerens kontor om oppdatering av skriftlige rutiner for arkivering, journalføring og behandling av innsynsbegjæringer viser at det er stor variasjon i status på tvers av de enkelte virksomhetene. Et flertall av departementene oppgir at de i perioden 2018–2020 har oppdatert én eller flere av sine rutiner for arkivering, journalføring og behandling av innsynsbegjæringer. Landbruks- og matdepartement har ikke oppdatert sine rutiner siden 2012. Da en del skriftlige rutiner ikke er datert, er det imidlertid knyttet usikkerhet til når de faktisk er oppdatert.

Svarbrevene viser videre at omfanget og utformingen av veiledere og rutiner varierer betydelig mellom departementene. Enkelte departementer har omfattende skriftlige retningslinjer og prosessveiledninger som framstår som gode og praktiske brukerveiledninger, mens andre har rutiner som framstår mer ufullstendige eller fragmenterte.

En gjennomgang av departementenes skriftlige rutiner for behandling av innsynskrav viser at det bare er fire departementer som både oppgir fristen for å behandle et innsynskrav (normalt 1–3 virkedager) og fristen for å gi nærmere begrunnelse for et avslag når det bes om dette (10 virkedager). Fem departementer oppgir ingen av fristene. Fire departementer og Statsministerens kontor nevner ikke eller forklarer ikke hva prinsippet om merinnsyn/meroffentlighet innebærer.

Det er også eksempler på feil i rutinebeskrivelsene. Et eksempel er rutinebeskrivelsen for behandling av innsynskrav i Forsvarsdepartementet, der det står at «vi gir ikke innsyn i dokumenter med påtegning fra administrativ eller politisk ledelse.» Offentleglova hjemler ikke noe generelt unntak for dokumenter som har påtegning fra departementets ledelse.

## 4.5 Fortsatt mangelfull og for sen journalføring

En helt sentral forutsetning for åpenhet i forvaltningen er at saksdokumenter blir registrert, og at dokumentenes eksistens blir gjort kjent for media og allmenhet. Dokumenter som kommer til eller går ut fra virksomheten og som er gjenstand for saksbehandling, skal registreres i en offentlig journal. Det er krav om hvilke opplysninger om dokumentene som skal registreres, og hvor raskt registreringen skal skje.

### 4.5.1 Journalføring og journalføringstid

I Riksrevisjonens undersøkelse (Dokument 3:10 (2016–2017)) framgikk det at kravet om løpende journalføring i hovedsak ikke var oppfylt. Vi har nå for årene 2019 og 2020 beregnet journalføringstid (tiden fra et dokument er ferdigstilt og blir ekspedert, til det er registrert i offentlig journal), målt ved gjennomsnitt og median, for ulike typer statlige virksomheter. Beregningene er basert på data innhentet fra Digitaliseringsdirektoratet (eInnsyn) som omfatter alle publiserte journalposter for statlige



virksomheter. Det er innhentet data både for 2019 og 2020 i tilfelle covid-19 skulle ha fått konsekvenser for journalføringen. Journalposter eldre enn 2015 er utelatt fra beregningene for å kunne sammenlikne med situasjonen i 2015, jf. forrige undersøkelse. Det er i all hovedsak ikke store forskjeller mellom 2019- og 2020-tall.

Totalt for alle dokumenter som ble publisert på elnnsyn, var gjennomsnittlig journalføringstid i 2020 på 33 dager. Gjennomsnittlig journalføringstid i statlig forvaltning har dermed økt fra 29 dager i 2015 til 33 dager i 2020. Medianen – eller det dokumentet som er i midten når alle dokumenter er sortert etter stigende varighet med hensyn til antall dager fra dokumentet er ferdigstilt til det er registrert og publisert i postjournalen – er 12 dager. En så stor forskjell på median og gjennomsnitt tyder på at mange dokumenter journalføres relativt raskt, men at det også er mange dokumenter som blir journalført svært sent og som trekker gjennomsnittet opp.

For departementene under ett er gjennomsnittlig journalføringstid kortet ned fra 31 til 24 dager, mens for statsforvaltningen forøvrig (ekskl. departementene) er gjennomsnittet 35 dager, jf. tabell 1.

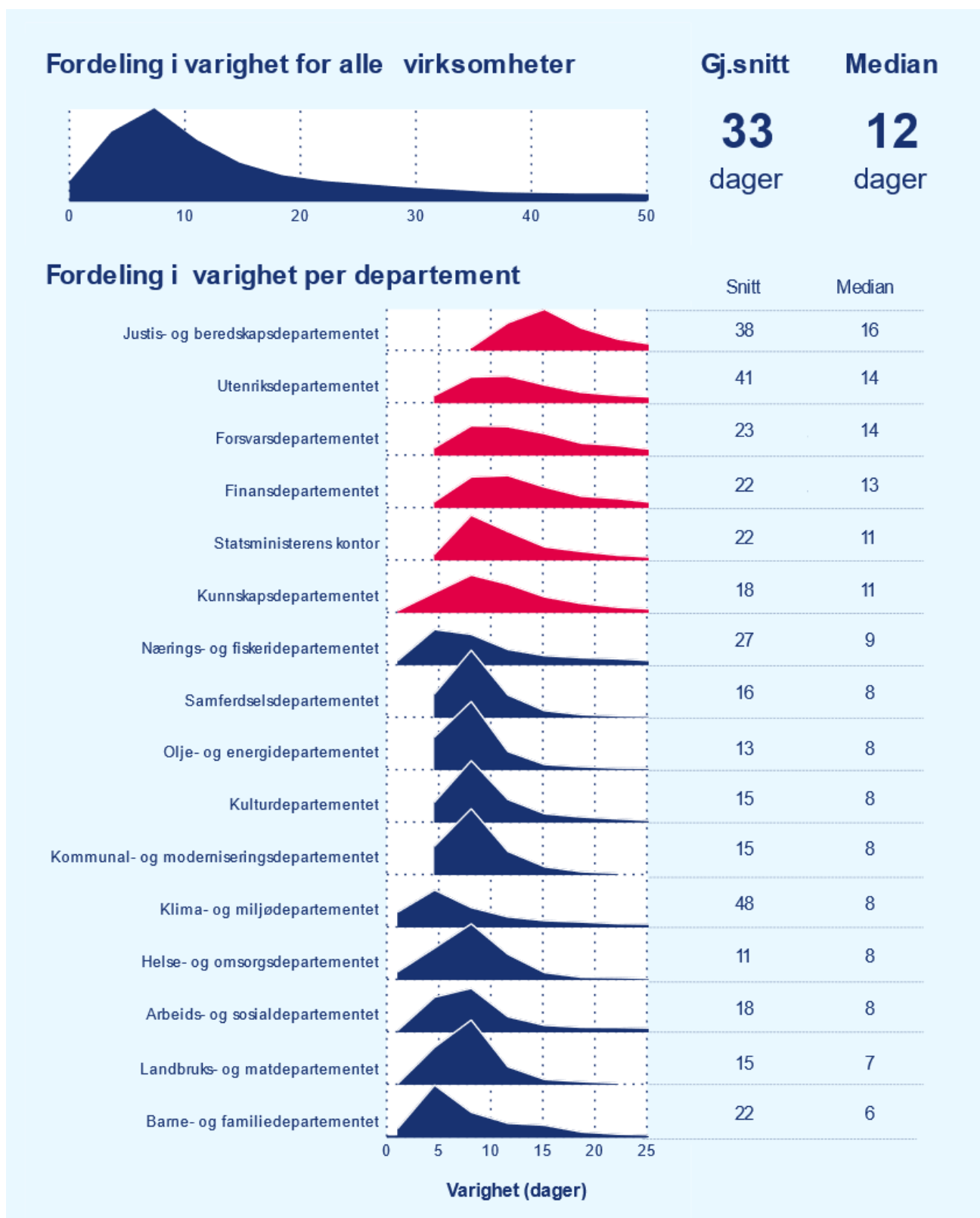
**Tabell 1 Antall dager fra et dokument er ferdigstilt, til det er registrert på offentlig journal, gjennomsnitt og median, 2020**

	<b>Gjennomsnitt</b>	<b>Median</b>
<b>departementer</b>	24	10
<b>direktorater, tilsyn og andre statlige etater</b>	35	13
<b>totalt i statsforvaltningen</b>	33	12

Kilde: Riksrevisjonen basert på data fra Digitaliseringsdepartementet

Figur 2 viser gjennomsnitt og median for varighet fra et dokument er ferdigstilt, til det er registrert på offentlig journal, for henholdsvis statlig forvaltning under ett og for de enkelte departementene.

**Figur 2 Antall dager fra et dokument er ferdigstilt, til det er registrert på offentlig journal, gjennomsnitt og median, 2020**



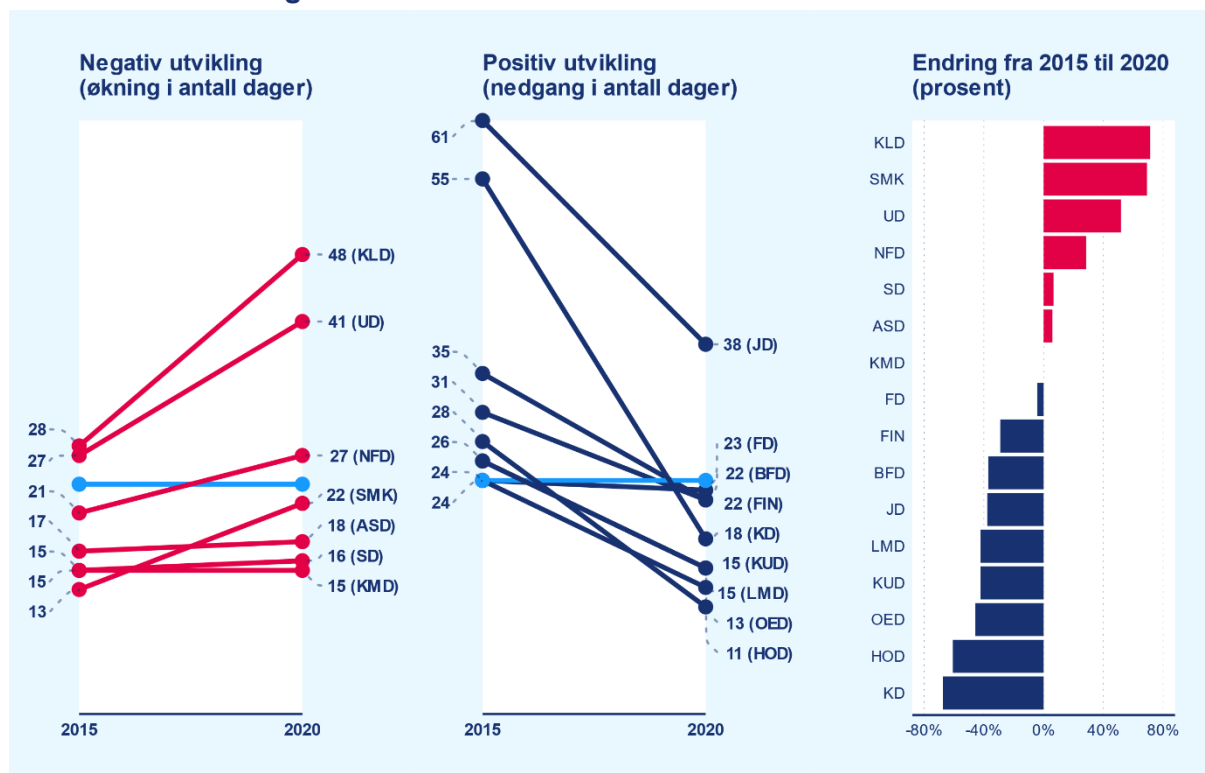
Kilde: Riksrevisjonen basert på data fra Digitaliseringsdirektoratet.<sup>2</sup>

Spredningen mellom departementene er relativt stor, fra 11 til 48 dager. Spredningen er likevel mindre enn i 2015. Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet skilte seg ut med

<sup>2</sup> Direktorat/tilsyn inkluderer alle statlige virksomheter på eilnnsyn, også de som ikke har «direktorat» eller «tilsyn» i virksomhetsnavnet, som for eksempel statsforvalterne og Norges forskningsråd.

spesielt lange tider for journalføring og publisering i 2015. Disse to departementene har redusert gjennomsnittlig journalføringstid fra 2015 til 2020 med henholdsvis 23 og 37 dager, jf. figur 3.

**Figur 3 Varighet fra et dokument er ferdigstilt, til det er registrert på offentlig journal, i henholdsvis 2015 og 2020**



Kilde: Riksrevisjonen basert på data fra Digitaliseringsdirektoratet

Medianen (den enheten som ligger på midten når alle journalpostene legges etter hverandre etter økende varighet på tiden fra dokumentet er ferdigstilt til det er registrert på offentlig journal) er redusert fra 12 til 10 dager for departementsfelleskapet sett under ett. De fleste departementene har lavere medianverdi i 2020 enn i 2015. Dette gjelder særlig Justis- og beredskapsdepartementet, der den er redusert fra 44 dager til 16 dager. En median på 10 dager og gjennomsnitt på 24 dager for departementene under ett (lys blå linje i figur 3) tyder på at det er relativt mange dokumenter som har lang journalføringstid, noe som gir et gjennomsnitt som er vesentlig høyere enn medianen.

#### 4.5.2 Journalføring av korrespondansen mellom departementene

I Riksrevisjonens undersøkelse fra 2017 ble korrespondansen mellom par av departementer sjekket for om de hadde journalført samme antall saksdokumenter sendt mellom dem. Dette ga en indikasjon på hvordan situasjonen var i de ulike departementene med hensyn til fullstendigheten i journalføringen. Analysen indikerte at journalføringen spesielt i Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet var mangelfull.

Vi har på ny undersøkt situasjonen med hensyn til underskudd/overskudd i journalføringen i 2020 i hvert departement vis-à-vis de øvrige departementene, jf. tabell 2. Eksempelvis viser tallet -55 for Finansdepartementet vis-à-vis Arbeids- og sosialdepartementet (se markert celle i matrisen) at Finansdepartementet har journalført 55 prosent færre dokumenter til/fra ASD enn hva ASD har journalført av dokumenter til/fra Finansdepartementet. Det er viktig å være klar over at det er noen situasjoner der en utveksling av et saksdokument kan gi ulikt antall oppføringer hos avsenderen og mottakeren: Hvis dokumentet ikke blir gjenstand for saksbehandling hos mottakeren og bare har verdi

som dokumentasjon, har ikke mottakeren journalføringsplikt. Ulik praksis med hensyn til å journalføre dokumenter som mottas i kopi, og ulik grad av kvalitetssikring av journaldata er to andre forklaringer på hvorfor antallet oppføringer varierer. Det kan være ulikt skjønn eller varierende forståelse av hva som er arkiv- og journalpliktig hos avsenderen og mottakeren. Tallene i tabellen gir derfor bare en indikasjon på hvordan situasjonen er.

I tabellen er celler som har større negative tall enn –20, merket med rødt. Det er særlig Finansdepartementet og Utenriksdepartementet som har underskudd vis-à-vis andre departementer. For Forsvarsdepartementet er det ikke oppgitt tall siden disse for Forsvarsdepartementets del ikke er sammenlignbare med de øvrige departementene. Det skyldes ulik praksis med å journalføre regjeringsnotater og øvrige dokumenter skjermet etter beskyttelsesinstruksen. Når Forsvarsdepartementet mottar denne typen dokumenter til ugradert arkivløsning, flyttes dokumentet over til BEGRENSET plattform og journalføres der. De har da ikke kommet med i datauttrekket som ligger grunn for analysen som gir tallene i tabell 2. Forsvarsdepartementet viser til § 12 i beskyttelsesinstruksen for denne praksisen. Utenriksdepartementet viser til ulike mulige forklaringer på asymmetrien i hva som er journalført av korrespondanse:

- At ansatte i ulike departementer har ulikt skjønn i vurderinger av hva som er arkivverdig
- At man av kapasitetsbegrensninger i kvalitetssikringen av journalføringen av arkiverte e-poster ikke makter å rette avsender/mottaker fra å være de ansattes personlige e-postadresser til å være departementet selv.
- At dokumenter i Utenriksdepartementet som trekkes inn fra e-posten til arkivering, vil bli registrert som interne notater dersom de ikke rettes manuelt. De vil da synes i journalen som organinterne dokumenter, mens det egentlig er innkommende dokumenter fra en annen virksomhet.

Finansdepartementet viser til en mulig forklaring for sitt underskudd vis-à-vis andre departementer: Spørsmål fra Stortinget knyttet til statsbudsjettet inngår i en saksprosess som eies av Finansdepartementet. Etter at spørsmålene er mottatt fra Stortinget, videresendes de til fagdepartementene som utarbeider utkast til svar. Svarutkastene kommer i retur i samme løsning. Utkastene godkjennes av Finansdepartementets politiske ledelse, men det gjøres i praksis svært få endringer før svarene sendes til Stortinget. Finansdepartementet har valgt å ikke journalføre spørsmålene som går til og fra fagdepartementene i løsningen, kun arkivere dem på én samlesak per budsjetttrunde. Spørsmålene og svarene fra/til Stortinget journalføres. Ifølge Finansdepartementet har flere fagdepartementer praksis for å journalføre korrespondansen om disse spørsmålene.

**Tabell 2 Underskudd (minus) / overskudd (pluss) i journalføringen av korrespondanse mellom par av departementer**

Eksempel

	ASD	BFD	FIN	FD	HOD	JD	KLD	KMD	KUD	KD	LMD	NFD	OED	SD	SMK	UD
Arbeids- og sosialdepartementet	0	-16	121	-	11	-12	13	17	13	7	0	17	9	-2	-12	127
Barne- og familiedepartementet	19	0	63	-	41	-2	9	32	5	11	13	3	-9	-9	17	94
Finansdepartementet	-55	-38	0	-	-68	-14	-45	-35	3	-62	-16	-34	-36	-46	8	63
Forsvarsdepartementet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Helse- og omsorgsdepartementet	-10	-29	208	-	0	11	-10	5	3	0	40	-17	-27	-13	-14	54
Justis- og beredskapsdepartementet	13	2	16	-	-10	0	19	24	21	12	24	4	-5	22	-8	66
Klima- og miljødepartementet	-11	-8	82	-	11	-16	0	15	34	14	2	-16	-6	-6	-5	98
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	-14	-24	54	-	-5	-20	-13	0	-9	-9	3	-22	-7	-11	-19	110
Kulturdepartementet	-12	-5	-3	-	-3	-18	-26	10	0	1	6	-14	-17	-16	-7	125
Kunnskapsdepartementet	-7	-10	164	-	0	-11	-12	10	-1	0	-2	-16	-14	-13	-19	88
Landbruks- og matdepartementet	0	-12	19	-	-28	-19	-2	-3	-5	2	0	-35	-18	-13	-3	57
Nærings- og fiskeridepartementet	-14	-3	53	-	21	-4	19	28	17	19	54	0	9	17	1	39
Olje- og energidepartementet	-9	10	56	-	37	6	6	7	21	16	22	-8	0	-3	11	198
Samferdselsdepartementet	2	9	84	-	15	-18	6	12	20	15	15	-14	3	0	-9	10
Statsministerens kontor	13	-14	-7	-	16	9	6	24	8	23	3	-1	-10	10	0	83
Utenriksdepartementet	-56	-49	-39	-	-35	-40	-49	-52	-56	-47	-36	-28	-66	-9	-45	0

Kilde: Riksrevisjonen basert på data fra Digitaliseringsdirektoratet

### 4.5.3 Tre stikkprøver på journalføring – departement vis-à-vis direktorat

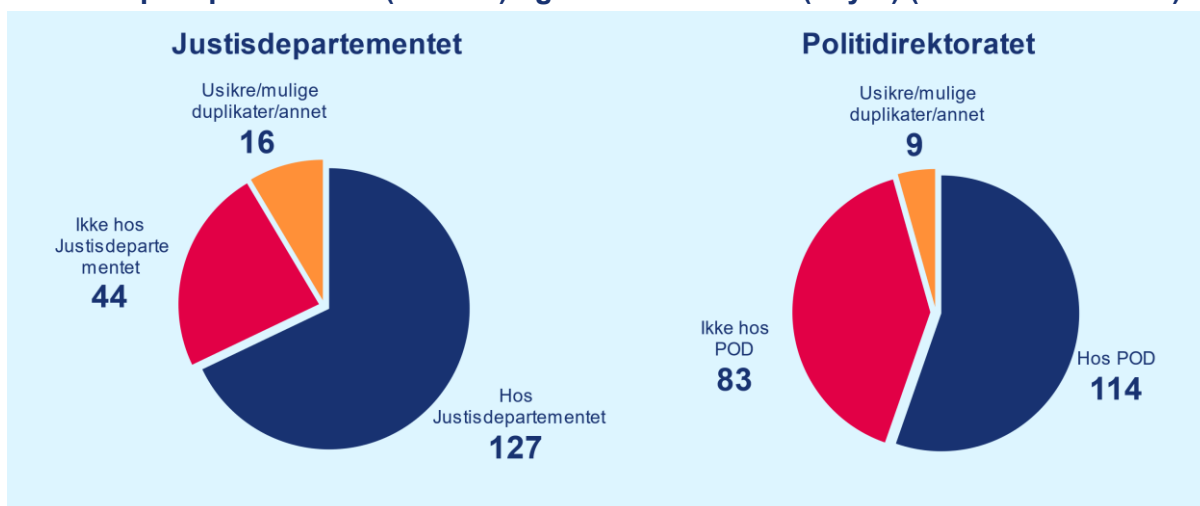
Som en del av undersøkelsen har vi undersøkt hvor fullstendig journalføringen av korrespondansen mellom tre departementer og tre direktorater var. Vi tok utgangspunkt i korrespondansen mellom et departement og et tilhørende direktorat som var registrert hos departementet gjennom én måned (november 2020). Deretter undersøkte vi om denne korrespondansen også var registrert i direktoratet. Dersom den var det, ville det indikere at journalføringen hos direktoratet er god. Deretter sjekket vi motsatt vei: om korrespondansen til/fra departementet som var registrert hos direktoratet, også var registrert i departementet.

De tre parene av departement og direktorat var:

- Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet
- Utenriksdepartementet og NORAD
- Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet

Resultatet av undersøkelsene er vist i figurene 4, 5 og 6.

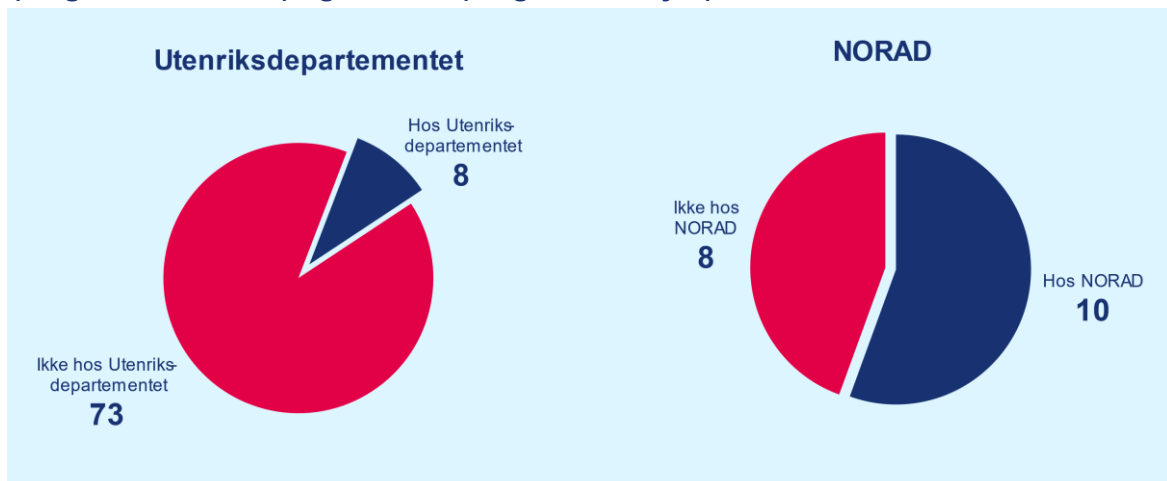
**Figur 4 Fullstendigheten i journalføringen hos henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet (venstre) og Politidirektoratet (høyre) (antall dokumenter)**



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 4 viser at fullstendigheten i journalføringen er dårligst i Politidirektoratet (høyre diagram): 83 av i alt 206 dokumenter som er registrert hos Justis- og beredskapsdepartementet med Politidirektoratet som enten avsender eller mottaker, er ikke registrert hos Politidirektoratet. I Justis- og beredskapsdepartementet mangler 44 av 187 dokumenter der Politidirektoratet har angitt departementet som avsender eller mottaker.

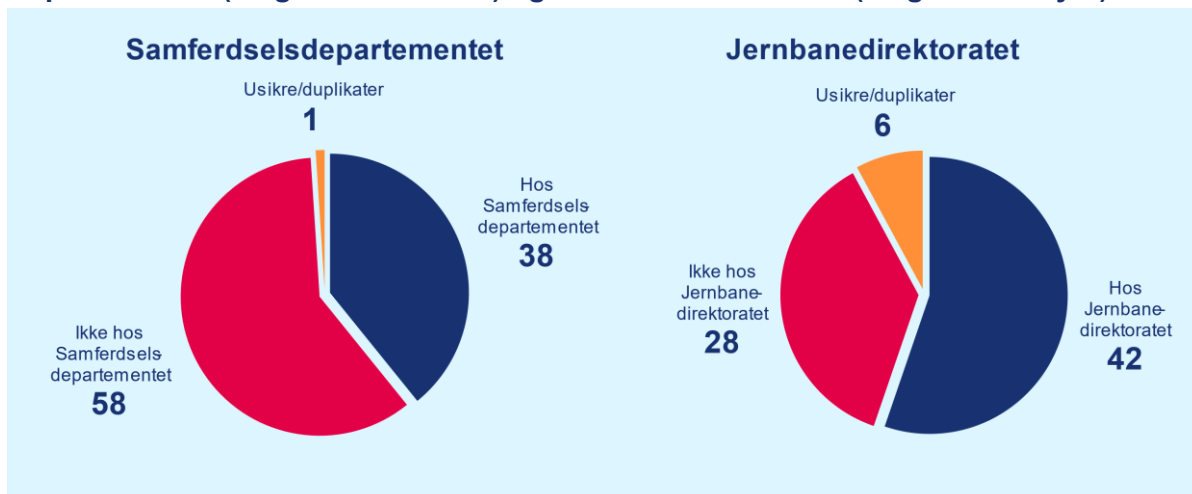
**Figur 5 Fullstendigheten i journalføringen hos henholdsvis Utenriksdepartementet (diagram til venstre) og NORAD (diagram til høyre)**



Kilde: Riksrevisjonen

For Utenriksdepartementet og NORAD er situasjonen dårligere. Utenriksdepartementet var motpart i 81 journalposter i NORADs journal for november 2020. Kun 8 av disse var registrert i Utenriksdepartementets journal, jf. figur 5. NORAD på sin side hadde journalført 10 av de 18 journalpostene som Utenriksdepartementet hadde registrert med NORAD som enten avsender eller mottaker.

**Figur 6 Fullstendigheten i journalføringen hos henholdsvis Samferdselsdepartementet (diagram til venstre) og Jernbanedirektoratet (diagram til høyre)**



Kilde: Riksrevisjonen

Samferdselsdepartementet har journalført godt under halvparten (38 av 97) av dokumentene som Jernbanedirektoratet har journalført ut/inn fra Samferdselsdepartementet, jf. figur 6. Motsatt er 42 av 76 dokumenter som departementet har registrert ut eller inn fra direktoratet, også registrert av direktoratet.

#### 4.5.4 Mangelfull journalføring i viktige enkeltsaker

Dokument 3:10 (2016–2017) viste at dokumenter i utvalgte viktige enkeltsaker var blitt behandlet utenom saks- og arkivsystemet og dermed ikke var arkivert eller journalført. Manglende journalføring

av dokumenter som skal journalføres hindrer demokratisk deltakelse i beslutningsprosesser, offentlig debatt og kontroll av forvaltningen. Det er også stor fare for at dokumentene går tapt for ettertiden, med de tap for driften av virksomheten det innebærer, og for samfunnets kollektive hukommelse.

Vi har valgt ut fire nyere saker for å eksemplifisere praksis når det gjelder journalføring. Utvalget er ikke representativt for journalføringspraksis generelt, men de fire sakene er alle vesentlige:

- utredning av driftskostnader og flytimer for maritime helikoptre på fregatter og i Kystvakten (NH90)
- salget av Bergen Engines AS
- dokumenter i Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet knyttet til håndteringen av covid-19-pandemien
- forhandlinger om frihandelsavtale mellom Norge/EFTA og Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay og Paraguay)
- saksdokumenter knyttet til Det internasjonale pengefondet (IMF)

### **Maritime helikoptre til fregattene og Kystvakten (NH90)**

Anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til fregattene i Marinen og på Kystvakt-fartøy, NH90-helikopterne, har hatt store forsinkelser, stor usikkerhet om driftskostnader og svært lav tilgjengelighet målt i flytimer per år, alt med alvorlige konsekvenser for både Marinens og Kystvaktens operative evne. Forholdet har vært hyppig omtalt i media og debattert på Stortinget, blant annet i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til forsinkelsene, jf. Dokument 3:3 (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av NH90 og Innst. 237 S (2018–2019).

Riksrevisjonen har hatt informasjon om at Forsvarsstaben høsten 2020 hadde bedt Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) om en oppdatert beregning av driftskostnader og tilgjengelighet (flytimer) for helikoptrene, noe som er vesentlig for eventuelle beslutninger om å søke alternative måter å dekke fregattenes og Kystvaktens behov for helikopterstøtte.

Gjennom kontakt med FFI verifiserte vi eksistensen av Forsvarsstabens bestilling og FFIs notat med beregningene. Deretter undersøkte vi journalføringen av disse to dokumentene hos henholdsvis FFI og Forsvarsstaben. Vi fant at Forsvarsstaben verken har journalført sin egen bestilling eller FFIs svar på bestillingen i form av et utkast til notat. Ved FFI er derimot bestillingen journalført som innkommende brev fra Forsvarsstaben med dokumentdato 22. oktober 2020 og journaldato 4. november 2020. FFIs utkast til notat ble journalført 12. januar 2021 som utgående dokument til Forsvarsstaben. Når det gjelder Forsvarsstabens kommentarer til utkastet, opplyser FFI at Forsvarsstaben kun ga muntlig beskjed om at utkastet var mottatt, og at Forsvarsstaben ikke hadde noen kommentarer. Notatet er planlagt ferdigstilt fra FFI i løpet av august/september 2021.

Siden Forsvarsstaben verken har journalført bestillingen av utredningen eller utkastet til utredning og Forsvarets forskningsinstitutt ikke har offentlig journal, er det ikke mulig for medier eller allmennhet å vite at disse dokumentene eksisterer.

### **Salget av Bergen Engines AS**

Bergen Engines-saken gjaldt eventuelt salg av bedriften Bergen Engines AS, som produserer og vedlikeholder generatorer og motorer til større fartøyer. Bedriften ligger utenfor Bergen og eies av Rolls-Royce Power Systems AG. Rolls-Royce ønsket å selge Bergen Engines AS til nye eiere. Det planlagte salget til et selskap med russiske eiere (Transmashholding Group) og regjeringens håndtering av salget fikk stor omtale i media og ble gjenstand for redegjørelser og sak i Stortinget med høring 19. april 2021 i Utenriks- og forsvarskomiteen, jf. Innst. 503 S (2020–2021). Saken gjaldt om det planlagte salget ville påvirke norske nasjonale sikkerhetsinteresser negativt. Både statsministeren og statsrådene i henholdsvis Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings-



og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet var innkalt til høringen. I tillegg deltok de øverste lederne av henholdsvis E-tjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

Vi har kartlagt hvordan de ulike departementene og Statsministerens kontor har journalført dokumenter som er sendt til/fra Rolls-Royce og mellom departementene / Statsministerens kontor. Kartleggingen inkluderer ikke korrespondanse med andre avsendere/mottakere som Stortinget, NSM, PST, E-tjenesten, privatpersoner eller innsynsbegjæringer fra presse eller andre.

### *Statsministerens kontor*

Statsministerens kontor har med ett unntak ikke journalført noen dokumenter til/fra noen av de berørte departementene med «Bergen Engines» i saks- eller dokumenttittelen. Statsministerens kontor viser til at korrespondansen med andre departementer i denne saken er ansett som organintern i regjeringen og derfor ikke journalført. Det vises til at regjeringen som kollegium skal regnes som ett organ, jf Ot. Prop. Nr. 102 (2004–2005). Dette er omtalt på følgende måte i proposisjonen: «I høve til dokument som gjeld utarbeiding av regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre utkast til dokument som blir utveksla **i samband med ein regjeringskonferanse**, må alle departementa som er involverte reknast som eitt og same organ, slik at slike dokument vil vere omfatta av første ledd» (organinterne dokumenter) (Riksrevisjonens anmerkning og utheving).

Det ene dokumentet hos Statsministerens kontor som likevel ble journalført av Statsministerens kontor, et dokument til Nærings- og fiskeridepartementet, har blitt gitt en anonymisert dokumenttittel: «Oversender henvendelse». I Nærings- og fiskeridepartementet er det samme dokumentet gitt dokumenttittelen «Bergen Engines - henvendelse av vedlikehold av skip - oversendelse av henvendelse til NFD som rette instans».

Statsministerens kontor har heller ingen saker på elnnsyn med «Bergen Engines» i sakstittelen, bortsett fra «Høring i Stortingets utenriks- og forsvarskomite om Bergen Engines». Korrespondansen med de øvrige departementene i Bergen Engines-saken er i stedet registrert på sakstitler som «Nærings-, industri- og handelspolitikk – 2021 – Regjeringen Solberg» og «Diverse henvendelser – 2021 – Regjeringen Solberg – mappe 2».

Statsministerens kontor viser i svar til at det i henhold til kontorets journalføringspraksis journalfører dokumenter i fagsaker etter tema, for eksempel «Nærings-, industri- og handelspolitikk – 2021 – Regjeringen Solberg». Noen henvendelser er derimot vanskelige å kategorisere og blir derfor journalført i samsaker som «Diverse henvendelser – 2021 – Regjeringen Solberg – mappe 2». Fordi Statsministerens kontor ikke mottok store mengder dokumenter om Bergen Engines-saken, ble det ikke vurdert å lage en egen sak for disse dokumentene.

### *Utenriksdepartementet*

Utenriksdepartementet har med ett unntak heller ikke journalført korrespondansen med andre departementer på en slik måte at «Bergen Engines» eller «Rolls-Royce» framkommer i sakstittel eller dokumenttittel. Det er kun innsynsbegjæringer fra ulike medier som er journalført med «Bergen Engines» eller «Rolls-Royce» i tittelen. Korrespondansen med Rolls-Royce eller andre departementer er i stedet registrert på to ulike saker:

Sak 2021/3617, opprettet 8. april 2021, med sakstittel «S-Eksportkontroll 2021» der de fem aktuelle journalpostene er publisert på elnnsyn. Alle journalpostene er gitt anonymiserte titler, som «Kommunikasjon 7. januar» eller «Melding 29. januar». Mottakere og avsendere er også anonymisert/skjermet. Videre er dokumentdatoene endret til å være flere måneder etter reell dokumentdato. Et søk på «Bergen Engines» eller «Rolls-Royce» gir dermed ingen treff.

Utenriksdepartementet opplyser at denne saken i departementets eget arkivsystem har sakstittel «Åpen sak - Bergen Engines», men denne tittelen («sakstittel 2») vises ikke på elnnsyn.

Sak 2021/3619, også opprettet 8. april 2021, med samme sakstittel som sak nummer 2021/3617: «Eksportkontroll 2021». Denne har imidlertid sakstittel 2 «Lukket sak - Bergen Engines». Ingen av journalpostene på denne saken er publisert på elnnsyn, og et søk på saksnummeret 2021/3619 gir ingen treff. Saken inneholdt per juni 2021 23 journalposter, hvorav 11 er innkommende eller utgående korrespondanse med henholdsvis Rolls-Royce, Justis- og beredskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. De øvrige 12 journalpostene er interne dokumenter i Utenriksdepartementet. Saken ble opprettet i april 2021, men inneholder journalposter for dokumenter med dokumentdatoer fra januar til april 2021.

På spørsmål om hvorfor ingen av dokumentene på denne saken ble registrert på offentlig journal, svarer Utenriksdepartementet i e-post av 21. juni at

«Journalpostene for innkommende og utgående dokumenter på sak 2021/3619 er organinterne dokumenter, som arbeid utført av ett felles organ, der departementene er felles sekretariat for regjeringen. UD publiserer ikke organinterne dokumenter på elnnsyn.»

Per 1. juni 2021 var det fem dokumenter til/fra Rolls-Royce som var registrert på saken slik at de ikke ble synlige på offentlig journal. Departementet svarte i e-post 21. juni 2021 at to av dem ville bli rettet opp.

Rolls-Royce varslet 15. desember 2020 Utenriksdepartementet om at de planla salg av Bergen Engines. Dette varselet er journalført i Utenriksdepartementet fire måneder senere (14. april 2021) med dokumenttittel «Bergen» og bare synlig på elnnsyn fra dagen etter komitéhøringen i Stortinget. Utenriksdepartementet sendte 16. desember 2020 dette varselet videre til henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet uten at det ble journalført som utgående dokument hos Utenriksdepartementet eller som innkommende dokument hos Justis- og beredskapsdepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet registrerte det som innkommende dokument to og en halv måned etter at det ble mottatt.

Utenriksdepartementet sendte to meldinger/e-poster til Rolls-Royce – en melding 7. januar 2021 om at henvendelsen fra Rolls-Royce fra desember 2020 var blitt oversendt øvrige departementer for eventuell oppfølging der, og en melding 29. januar 2021 etter en muntlig klarering med Forsvarsdepartementet om at det ikke forelå hjemmelsgrunnlag for norske myndigheter til å stanse salget. Begge meldingene ble arkivert og journalført henholdsvis tre måneder og vel to måneder senere med anonymiserte dokumenttitler, anonymiserte mottakere og endrede dokumentdatoer, og var nær umulige å finne på elnnsyn.

Gjennom mediedekningen av saken kom det fram at det på Messenger lenge hadde foregått en dialog mellom en saksbehandler i Utenriksdepartementet og Rolls-Royce om det planlagte salget og relevansen av ulik lovgivning. Denne dialogen ble i ettertid skrevet ned, arkivert og journalført 14. april 2021 med dokumenttittel «Oversendelse Utenriks- og forsvarskomiteén 30.03.2021» på saken «S-Eksportkontroll 2021». Mottakeren er på elnnsyn anonymisert. Det vises forøvrig til utenriksministeren og justis- og beredskapsministerens brev til Stortinget av 31. mars 2021 om dette forholdet.

### *Nærings- og fiskeridepartementet*

Nærings- og fiskeridepartementet er part i seks korrespondanser med andre departementer og Statsministerens kontor som framkommer på elnnsyn. Fem av dem er journalført av departementet. Alle disse fem er journalført fortløpende med unntak av den første oversendelsen fra Utenriksdepartementet i desember 2020, jf. omtale over.

Varselet som Nærings- og fiskeridepartementet mottok 10. januar 2021, og som ifølge statsråden foranlediget møtet mellom departementsrådene i de fire aktuelle departementene og de påfølgende bestillingene til E-tjenesten, PST og NSM, er ikke journalført eller synlige på elnnsyn, i motsetning til andre varsler som senere ble sendt til Forsvarsdepartementet og Statsministerens kontor. Det ble heller ikke utarbeidet dagsorden for eller skriftlig referat fra møtet. Nærings- og fiskeridepartementet viser til at varselet 11. januar ble mottatt muntlig, og at departementsråden i etterkant av samtalen loggførte dette. I forbindelse med et innsynskrav ble dette arkivert 30. april 2021 som et organinternt X-notat fordi det ble ansett for å ikke kreve videre oppfølging i departementet. X-notater blir ikke synlige på offentlig journal. Departementet viser videre til at departementsråden informerte sine departementsrådskolleger om innholdet i samtalen med ekstern person i forbindelse med et annet avtalt møte. Det foreligger derfor ikke dagsorden eller oppsummering der informasjon om denne spesifikke samtalen framkommer.

Nærings- og fiskeridepartementet har også en sak (21/3531) med sakstittel «Forespørsel om møte» der det per 1. juni 2021 forelå 10 dokumenter til/fra Rolls-Royce. Dokumenttittlene som synes på offentlig journal, er alle av typen «Forespørsel om møte», mens dokumenttittel 2, som ikke synes på elnnsyn, er av typen «med Rolls-Royce» eller «om Bergen Engines». Dokumentene i denne saken vil derfor heller ikke være på noen treffliste når man søker etter Bergen Engines eller Rolls-Royce. Journalføringstiden for disse dokumentene er ca. 2–3 uker. Nærings- og fiskeridepartementet viser i brev til at Rolls Royce tok kontakt med departementet med ønske om et møte for å orientere om arbeidet med å selge Bergen Engines, samt for å få en orientering om aktuelle virkemidler i departementets portefølje. Det ble vurdert at selskapet var i en sårbar og usikker situasjon ved at det var på leting etter potensielle kjøpere, og at Bergen Engines ønsket diskresjon om et slikt møte av hensyn til den videre salgsprosessen. Hjemmelen for å unnta informasjonen fra offentlig journal ble vurdert å være taushetsplikt om forretningshemmeligheter (offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2). Departementet viser til at hvorvidt opplysningen om at det ble avholdt et møte mellom departementet og selskapet faller inn under bestemmelsen, er et tvilstilfelle.

### *Justis- og beredskapsdepartementet*

Justis- og beredskapsdepartementet har ett dokument til/fra andre departementer og Statsministerens kontor med «Bergen Engines» i dokumenttittelen på sin offentlige postjournal: et innkommende dokument fra Statsministerens kontor datert 3. mars 2021 som er journalført 15. mars. I offentlig postjournal er det registrert to dokumenter til/fra Utenriksdepartementet på en sak (21/1427) der sakstittelen er «Informasjon om salg av norsk selskap». At det dreier seg om Bergen Engines framgår ikke av postjournalen siden dette bare er registrert på sakstittel 2 og dokumenttittel 2 i arkivsystemet, som ikke publiseres. Den overveiende delen av korrespondansen med øvrige departementer i saken er i stedet arkivert og journalført i departementets graderte arkiv. Det er per 1. juni 2020 til sammen 90 dokumenter/journalposter på saken i gradert arkiv, og 82 av dem er gradert «Begrenset» eller «Hemmelig» etter sikkerhetsloven. De øvrige åtte dokumentene er enten forhåndsunnatt offentlighet etter offentliglova eller skjernet «Fortrolig» etter beskyttelsesinstruksen.

Det er dermed i praksis umulig for presse eller allmennhet å søke etter dokumentene i Justis- og beredskapsdepartementets arkiv eller vite at de finnes. Justis- og beredskapsdepartementet viser i brev til at «det at et dokument er journalført i gradert arkiv er ikke til hinder for at det fremmes krav om innsyn i dokumentet. Pressen og andre står fritt til å be om innsyn i bestemte deler av departementets graderte journal og i dokumentene som er registrert i denne journalen.»

### *Forsvarsdepartementet*

Forsvarsdepartementet er i elnnsyn registrert som mottaker av fire dokumenter fra andre departementer og Statsministerens kontor med «Bergen Engines» i tittelen. Tre av disse er fortløpende journalført. Det fjerde, et dokument fra Nærings- og fiskeridepartementet, er ikke

journalført. Forsvarsdepartementet har også fortløpende registrert ett dokument fra Bergen Engines. Dokumenter til eller fra Justis- og beredskapsdepartementet som sistnevnte har arkivert og journalført i gradert arkiv, er ikke registrert hos Forsvarsdepartementet.

#### *Dokumenter i graderte arkiver ved Statsministerens kontor og i departementene*

Siden en del korrespondanse i denne saken antas å være gradert etter sikkerhetsloven, har vi undersøkt omfanget av arkiverte og registrerte saksdokumenter i de graderte arkivene i de aktuelle departementene.

Tabell 3 viser antall dokumenter i de ulike departementene og Statsministerens kontor som per 1. juni 2021 var registrert på saker som gjelder salget av Bergen Engines.

**Tabell 3 Antall dokumenter om Bergen Engines-saken i de ulike departementene og Statsministerens kontors graderte arkiver med andre departementer eller SMK som mottaker/avsender, samt interne notater**

Virksomhet	Til/fra SMK	Til/fra JD	Til/fra UD	Til/fra FD	Til/fra NFD	Interne notater
<b>Statsministerens kontor (SMK)<sup>3</sup></b>	-	1	0	0	0	0
<b>Justis- og beredskapsdepartementet (JD)</b>	2	-	4	27	4	10
<b>Utenriksdepartementet (UD)</b>	0	1	-	0	0	2
<b>Forsvarsdepartementet (FD)</b>	0	3	0	-	0	15
<b>Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)</b>	0	2	0	0	-	0

Kilde: Riksrevisjonen

Antallet dokumenter med andre departementer eller SMK som mottaker/avsender som er arkivert i Justis- og beredskapsdepartementet, er vesentlig høyere og indikerer at mange dokumenter i Bergen Engines-saken ikke er blitt arkivert i de øvrige tre departementene. Dette gjelder særlig Forsvarsdepartementet.

#### *Innsyn i saksdokumenter i Bergen Engines-saken – Utenriksdepartementet*

Bergens Tidende stod sentralt i mediedekningen av Bergen Engines-saken. Riksrevisjonen har fått informasjon fra Bergens Tidende om utfall og status for deres innsynsbegjæringer i saken. Avisen hadde per 1. juni 2021 fremmet 22 ulike innsynsbegjæringer overfor Utenriksdepartementet i denne saken.

<sup>3</sup> SMK opplyser i e-post av 28. juni 2021 at antallet ikke inkluderer oversendelse av regjeringsdokumenter til SMK. Det gis ikke ut informasjon, heller ikke metadata, om hvilke saker som behandles i regjeringskonferanser.

- Ti innsynsbegjæringer var ikke besvart, til tross for at de var innlevert mellom 3 ½ og 10 uker før 1. juni. Et innsynskrav skal i henhold til offentleglova § 29 behandles uten ubegrunnet opphold, og Sivilombudet har uttalt at innsynsbegjæringer normalt skal besvares i løpet av én til tre virkedager.
- I seks tilfeller var det gitt helt (fire) eller delvis (to) innsyn, hvorav fire ble behandlet samme dag eller dagen etter at det ble mottatt.
- Tre begjæringer var avslått, og Bergens Tidende hadde bedt om begrunnelse for alle tre. Avisen hadde per 1. juni mottatt begrunnelse for én av dem. Denne begrunnelsen hadde passert 10-dagersfristen. Det samme gjaldt for den ene av de to som sto ubesvart.

## **Håndtering av covid-19-pandemien og dokumenter i Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet**

I sin evaluering av myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien, NOU 2021:6, gikk Koronakommisjonen gjennom over 23 000 dokumenter fra berørte virksomheter. Gjennomgangen av disse dokumentene har vært en hovedprioritet for kommisjonen i arbeidet med å granske myndighetenes håndtering på en grundig måte. Ved å se på dokumenter fra flere aktører som omhandlet det samme sakskomplekset, har kommisjonen brukt dokumenter fra hendelsenes sanntid som grunnlag for å komme fram til sine vurderinger. I arbeidet med rapporten avdekket imidlertid kommisjonen at det manglet skriftlig dokumentasjon i viktige beslutningsprosesser. Vår gjennomgang av saken baserer seg på den datainnsamlingen Koronakommisjonen foretok i forbindelse med sin evaluering.

Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet har stått i fremste linje i krisehåndteringen. Samtidig peker kommisjonen på at det har vært vanskelig å få tak i ønsket dokumentasjon fra disse aktørene. Kommisjonen viser til at det spesielt har vært utfordrende å få tak i all informasjonsutveksling, som for eksempel tekstmeldinger, e-poster og logger av telefonsamtaler mellom personer som var involvert i vurderinger og beslutninger i forkant av nedstengningen av Norge 12. mars 2020. Kommisjonen trekker fram noen eksempler som framstår som åpenbare brudd på sentrale bestemmelser i offentleglova, arkivloven og forvaltningsloven:

### *Manglende dokumentasjon fra møter der viktige beslutninger ble fattet*

Kommisjonens gjennomgang avdekket at det manglet dokumentasjon fra viktige møter i forbindelse med nedstengningen. Det var ikke skrevet referater eller foretatt andre nedtegnelser som var arkivert for ettertiden. Det finnes for eksempel ikke referat fra et møte onsdag kveld 11. mars 2020 der departementsråden, helsedirektøren og helse- og omsorgsministeren deltok. Møtet «ser ut til å ha vært utslagsgivende for nedstengningen 12. mars 2020». Kommunikasjonen mellom møtedeltakerne er imidlertid ikke dokumentert for ettertiden. Det ble heller ikke skrevet referat fra møtet helsedirektøren hadde med ledergruppen i Helsedirektoratet torsdag 12. mars 2020. På dette møtet ble det presentert «en overordnet liste med tiltaksområder basert på notater han selv hadde gjort seg». Denne listen, som ble skrevet ned på en tavle, ble ikke fotografert eller arkivert. Det ble heller ikke ført noen referater fra møtene i koronautvalget på Stortinget, der blant annet statsministeren deltok i seks møter våren 2020. I kommisjonens rapport er det konkludert det med at en sentral del av samspillet mellom regjeringen og Stortinget under den største krisen i Norge i moderne tid ikke er dokumentert.

### *Relevant dokumentasjon ble kastet eller slettet*

Kommisjonen avdekket at skriftlig dokumentasjon i forbindelse med pandemihåndteringen var kastet eller slettet. Helsedirektøren opplyste i intervju med kommisjonen at «det hopet seg opp med papirer», og at han på et tidspunkt nok kastet «for mye». Det var heller ikke mulig for kommisjonen å framskaffe tekstmeldinger sendt til og fra departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet, da alle tekstmeldinger på hans telefon var slettet og ikke mulig å gjenopprette. Det vises her til at tekstmeldinger er saksdokumenter som det er knyttet innsynsrett til.

## *Helse- og omsorgsdepartementet manglet oversikt over relevant dokumentasjon*

På grunn av utfordringene med å få innhentet all relevant informasjon som kommisjonen anså som nødvendig for å kunne besvare granskingsmandatet, måtte kommisjonen be flere aktører om å bekrefte at de hadde oversendt all relevant informasjon. Helse- og omsorgsdepartementet kunne bare gi «en forbeholden bekreftelse» og presiserte i sin tilbakemelding at «det finnes ytterligere dokumenter som beskriver utviklingen av utbruddet og myndighetenes håndtering av koronasituasjonen i perioden 4. til 12 mars». Det er ikke offentlig kjent hvilke dokumenter departementet henviser til.

## *Store etterslep i Folkehelseinstituttets journalføring*

Norsk Presseforbunds Offentlighetsutvalg (POU) avdekket at store mengder dokumenter i Folkehelseinstituttet knyttet til koronasituasjonen ikke var blitt journalført. I den første fasen av pandemien manglet det ifølge POU journalføring av 25 000 dokumenter, mens etterslepet per mars 2021 var redusert til 19 000. Deler av dokumentene lå seks måneder på etterskudd i journalføring. Folkehelseinstituttet har vist til stort arbeidspress knyttet til covid-19-håndteringen som forklaring på det store etterslepet, og at disse dokumentene i all hovedsak dreier seg om publikumshenvendelser. POU peker på at offentleglova gjelder også under pandemien, og at vesentlige opplysninger kan ligge i dokumenter Folkehelseinstituttet har klassifisert som «publikumshenvendelser». Det er en risiko for at sentrale dokumenter om håndteringen av pandemien heller ikke er journalført eller journalføres svært sent.

Mangelfull dokumentasjon og journalføring gjør det vanskelig eller umulig for offentligheten å få kunnskap om og innsyn i sentrale vurderinger og beslutninger som er blitt tatt i forbindelse med håndteringen av pandemien, omtalt som den største nasjonale krisen siden andre verdenskrig.

## **Frihandelsavtalen mellom Norge/EFTA og Mercosur**

EFTA-landene ble i august 2019 enige med Mercosur-landene Argentina, Brasil, Paraguay og Uruguay om utkast til en frihandelsavtale. Nærings- og fiskeridepartementet har ledet forhandlingene fra norsk side, men har dialog med øvrige departementer om de enkelte kapitlene i avtalen, som for eksempel handel med landbruksprodukter, handel med energirelaterte eller finansielle tjenester og klima- og miljøhensyn. Søk på innsynsportalen elnnsyn etter dokumenter med «Efta-Mercosur», «Efta Mercosur» eller «Mercosur» i dokumenttittelen viser ulik journalføringspraksis i mange av de aktuelle departementene:

- Landbruks- og matdepartementet: 2 utgående dokumenter til Nærings- og fiskeridepartementet, mens Nærings- og fiskeridepartementet har registrert 9 dokumenter inn fra Landbruks og matdepartementet
- Klima- og miljødepartementet: 55 utgående dokumenter til Nærings- og fiskeridepartementet, mens Nærings- og fiskeridepartementet har registrert 19 dokumenter inn fra Klima- og miljødepartementet
- Utenriksdepartementet: 3 utgående dokumenter til Nærings- og fiskeridepartementet, mens Nærings- og fiskeridepartementet har registrert 11 dokumenter inn fra Utenriksdepartementet
- Finansdepartementet: 20 dokumenter ut til Nærings- og fiskeridepartementet som på sin side har registrert 19 dokumenter inn fra Finansdepartementet
- Arbeids- og sosialdepartementet: 11 dokumenter ut til Nærings- og fiskeridepartementet, mens Nærings- og fiskeridepartementet har registrert 6 dokumenter inn fra Arbeids- og sosialdepartementet.

Slik ulik praksis for journalføring mellom departementene viser at det er betydelige begrensninger i mulighetene for innsyn.



## 4.6 Åpenhet og innsyn i forvaltningen

Offentlig elektronisk postjournal (OEP) var fram til februar 2018 en felles portal for publisering av journalposter for vel 110 statlige virksomheter deriblant alle departementene og mange direktorater og tilsyn. OEP hadde også funksjonalitet for å be om innsyn i journalpostenes tilhørende dokumenter. I 2018 ble OEP erstattet av eInnsyn, som i tillegg også publiserer dokumentene i fulltekst etter at det er innvilget innsyn i dem.

### 4.6.1 Bruk av elektronisk journal i underliggende virksomheter

Forskrift til offentleglova fastsetter at alle statlige direktorater og tilsyn som har hele landet som virkeområde, skal ha elektronisk journal tilgjengelig på internett. En gjennomgang av underliggende virksomheters bruk av elektronisk journal viser at et stort flertall, 87 av totalt 109 undersøkte underliggende virksomheter, har en elektronisk journal på internett. Av disse bruker de fleste eInnsyn, mens enkelte har en egen løsning, som PDF per uke eller per måned på hjemmesiden, eller direktevisning av postlister på internett.

Brukervennligheten for å finne fram til den elektroniske journalen på de enkelte virksomhetenes hjemmesider varierer. De fleste virksomhetene som har elektronisk journal på internett, har lenke fra egen hjemmeside til eInnsyn, mens enkelte sentrale aktører med mange brukere, for eksempel Lånekassen, ikke har dette. Gjennomgangen viser også at det er stor variasjon i hvor enkelt det er å finne lenken til den offentlige elektroniske postjournalen. Enkelte virksomheter legger lenken godt synlig på forsiden, som Statsbygg og Husbanken, mens andre har lagt lenken på lite intuitive steder på hjemmesiden, noe som krever aktiv leting og mange klikk, for eksempel Datatilsynet og Lotteri- og stiftelsestilsynet. Gjennomgående har mange virksomheter lagt lenken direkte under «Presse», til tross for at innsyn i elektronisk journal i mange tilfeller er av interesse for andre aktører enn pressen.

### 4.6.2 Lite informative dokumenttitler (kalt blending)

Et forhold som vanskeliggjør innsyn fra media og allmennheten, er når virksomheter journalfører et dokument med en tittel som er den samme som sakstittelen. Vi har analysert alle journalpostene som ble publisert på eInnsyn i 2020 og fant at seks prosent av journalpostene hadde lik dokumenttittel og sakstittel. Det er samme andel som i 2015. For departementene og Statsministerens kontor var denne andelen vesentlig høyere: 19 prosent (18 prosent i 2015). Justis- og beredskapsdepartementet lå høyest og ga i 2020 nesten hvert tredje dokument lik saks- og dokumenttittel. Dette departementet viser til at det har flere sakstyper der de aller fleste dokumentene i saken vil være unntatt offentlighet, og der det vil være vanskelig å gi mer informative journalposttitler uten å røpe informasjon som skal unntas offentlighet. Departementet mener dette kan være blant forklaringene på hvorfor en nokså stor andel av departementets dokumenter gis samme journalposttittel som sakstittel.

Et annet forhold som vanskeliggjør innsyn, er når det brukes svært korte dokumenttitler. For alle statlige virksomheter som deltar i eInnsyn, hadde vel sju prosent av journalpostene (dokumentene) kun ett ord i tittelen, mot seks prosent i 2015. For departementene og Statsministerens kontor var denne andelen i 2020 vel fire prosent, mot tre prosent i 2015. Variasjonen er fortsatt stor: fra Statsministerens kontor med 21 prosent (2015: 21 prosent) til 0,2 prosent for Landbruks- og matdepartementet.

I Dokument 3:10 (2016–2017) framgår det at Finansdepartementet hadde en journalføringspraksis som gjorde det svært vanskelig å få innsyn i departementets saksbehandling i saker som gjaldt det internasjonale pengfondet (IMF). Praksisen innebar å bruke en lite informativ sakstittel («IMF») og gi alle dokumentene den samme tittelen som saken («IMF»). Nye data for årene 2018–2021 viser at praksisen i stor grad er videreført. Av om lag 600 dokumenter som har «IMF» i dokumenttittelen, har om lag halvparten (48 prosent) lite informative titler, og dokumenttittel lik sakstittel. Mens saks- og

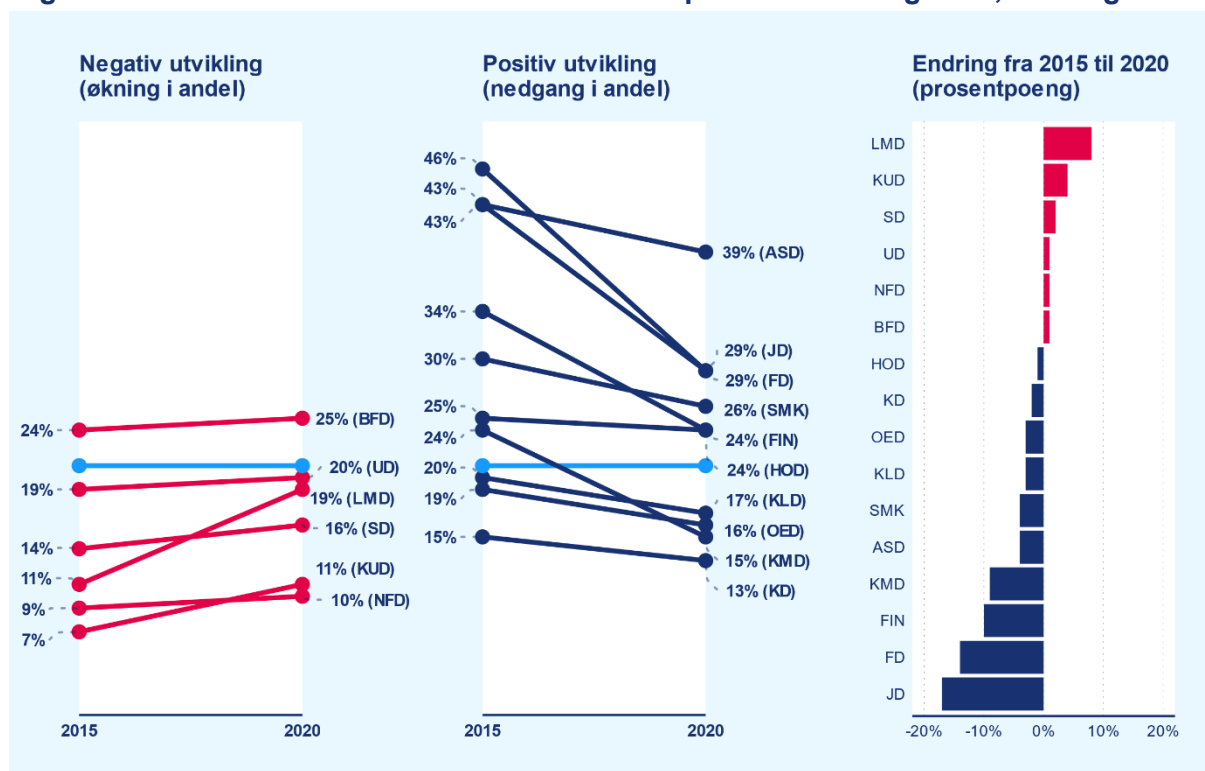
dokumenttittel tidligere oftest var «IMF» eller «IMF – koordineringssak», er de nå delt inn i kategorier som «IMF – politikktutforming», «IMF – landsak» eller «IMF – koordineringssak». Man må gå inn på det som heter dokumenttittel 2 i arkivsystemet for å kunne danne seg en mening om hva dokumentet handler om, men denne tittelen publiseres ikke på elnnsyn og er dermed utilgjengelig for offentligheten. Dokumenttittel 2 vil for eksempel si hvilket land det dreier seg om for et dokument som på elnnsyn bare framstår med dokumenttittel «IMF – Landsak».

#### 4.6.3 Økning i andel forhåndsuntatte dokumenter

Forhåndsuntak av dokumenter innebærer at det fastsettes at det skal eller bør gjøres unntak fra innsyn i dokumentet, før noen eventuelt har bedt om innsyn. Forhåndsuntak skal – i henhold til Justis- og beredskapsdepartementets veileder til offentleglova – som hovedregel ikke forekomme, og bør bare forekomme for opplysninger som er underlagt taushetsplikt, eller i tilfeller der det er uaktuelt med merinnsyn, som for eksempel regjeringsnotater.

Andelen forhåndsuntatte dokumenter for alle statlige virksomheter som omfattes av elnnsyn, var 29 prosent i 2020, mot 26 prosent i 2015. For departementene under ett er andelen dokumenter som er forhåndsuntatt redusert noe til 21 prosent, fra 24 prosent i 2015, jf. figur 7. To departementer som i 2015 hadde høye andeler forhåndsuntak, Justis- og beredskapsdepartementet (46 prosent) og Finansdepartementet (34 prosent), hadde i 2020 kommet ned til henholdsvis 29 og 24 prosent. Arbeids- og sosialdepartementet ligger høyest på andel forhåndsuntatte dokumenter med 39 prosent (2015: 43 prosent).

**Figur 7 Andel forhåndsuntatte dokumenter i departementene og SMK, 2015 og 2020**



Kilde: Riksrevisjonen basert på data fra Digitaliseringsdirektoratet



## 4.7 Arkivverkets veiledning, tilsyn og utviklingsaktiviteter

### 4.7.1 Veiledning

Arkivverket har på oppdrag fra Kulturdepartementet utarbeidet Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter. Veilederen er publisert på nettsiden til Arkivverket. Arkivverket har med bistand fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring fått i oppdrag å utarbeide et e-læringskurs basert på veilederen.

Arkivverket har også utarbeidet veilederne «Arkivvettregler i krisetid», som ble laget med utgangspunkt i utfordringer under koronapandemien, «Veileder for kvalitetssikring av elektronisk journal», «Internkontroll for arkiv» og «Dokumentasjonskrav for elektroniske systemer».

### 4.7.2 Mer tilsynsaktivitet

Kulturdepartementet har i sine årlige tildelingsbrev satt klare mål for omfanget av Arkivverkets tilsynsaktivitet og presisert at tilsynsmetodikken skal fornyes. Arkivverket har utført til sammen 55 tilsyn med statlige virksomheter i løpet av treårsperioden 2018–2020. Det er langt flere enn i de foregående årene, da antallet tilsyn varierte mellom to og seks per år. Arkivverket opplyser at den nye tilsynsmetodikken sikrer mer ensartede tilsyn, at utvelgelsen av tilsynsobjekter er risikobasert og at det er tettere dialog med tilsynsobjektene. Tilsynsrapportene er utformet for å påpeke avvik/lovbrudd, men fungerer også som veiledning.

### 4.7.3 Utvikling av nye løsninger og andre aktiviteter for bedre dokumentfangst

Arkivverket har videreutviklet, forenklet og tydeliggjort bruken av Norsk arkivstandard (Noark). Utviklingen har medført at det har kommet nye systemer i markedet, og tidligere godkjente systemer har blitt oppgradert og godkjent etter ny standard.

Arkivverket har to strategiske initiativer: «Digitalarkiv» – en fellesplattform for digitalarkiv i hele ABM-sektoren (arkiv, bibliotek og museum) – og «Innebygd arkivering», slik at ansatte i forvaltningen ikke skal bruke unødvendig mye tid på arkiv. Program for «Innebygd arkivering» har flere prosjekter for å finne bedre metoder og løsninger for god dokumentasjonsforvaltning i offentlig sektor og ser på muligheter for nye arbeidsprosesser og større grad av automatisert journalføring og arkivering. I 2020 ble det gjennomført et prosjekt for å identifisere tiltak og endringer som bør iverksettes for å få forvaltningsorganer til å tenke nytt om arkivering og journalføring, og de beste ideene ble testet ut i tre prototyper. Prosjektet utviklet også en konseptmodell og prinsipper for videre arbeid med innebygd arkivering. Arkivverket har nylig besluttet at Noark likevel ikke skal videreutvikles. Arkivverket vil i stedet starte opp et mer dynamisk standardarbeid.

Arkivverket skal i samarbeid med en leverandør utvikle en løsning for automatisert fangst og arkivering av e-post. I første omgang er målsettingen å gjøre det enklere og mer effektivt å arkivere e-post, men det er for tidlig å si om dette vil bli en aktuell løsning for andre enn Arkivverket. Arkivverket har i tillegg gitt tilskudd til samarbeidsprosjekter som har hatt som hensikt å understøtte aktiviteter innen digitalisering av offentlig sektor, utvikling av maler for overføring av offentlige datasett, sikker overføring av personsensitiv dokumentasjon, utforskning av bruk av ny teknologi, forbedrede integrasjoner mellom ulike systemer, dokumentasjonsforvaltning i organisasjonsendringer og tilgangsstyring til offentlig dokumentasjon.

Arkivverket har satt i gang prosjektet «Arkivfloken» for å få større kunnskap om årsakene til at forvaltningen sliter med å ta vare på dokumentasjon og arkiv, og hva som skal til for å oppnå endring og innovasjon på området. Prosjektet jobber blant annet med hvordan Arkivverket kan få

- offentlig forvaltning til å prøve ut nye tilnærminger for effektiv sikring og utnyttelse av dokumentasjon
- beslutningstakere til å forstå verdien av ta vare på dokumentasjon og arkivmateriale
- leverandørene til å forstå handlingsrommet til å lage bedre løsninger
- øke kompetansen til personer i arkiv- og dokumentasjonsforvaltningen

## 5 Vurderinger

Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) viser at det fortsatt er vesentlige mangler i etterlevelsen av kravene til arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav i statlig forvaltning som helhet. Undersøkelsen viser likevel forbedringer på enkelte områder fra 2015:

- Dokumentfangsten i departementene er trolig økt, og nyere versjoner av departementenes saks- og arkivsystemer inneholder løsninger som legger til rette for økt dokumentfangst.
- Det er en viss forbedring i hvor raskt dokumenter i gjennomsnitt blir journalført i departementene.
- Medianen for journalføringstid i departementene indikerer at mange dokumenter raskt blir registrert på offentlig postjournal.
- For departementenes del er det en viss reduksjon i andelen dokumenter som blir forhåndsuntatt fra innsyn.
- Arkivverket har på oppdrag fra Kulturdepartementet utarbeidet nytt og lett tilgjengelig veiledningsmateriale om arkivering og journalføring samt fornyet sin tilsynsmetodikk og økt tilsynsaktiviteten vesentlig vis-à-vis statlige virksomheter.
- Arkivverket har også tatt viktige initiativ for nytenkning om og utprøving av hvordan arkiveringsfunksjonen kan ivaretas på en bedre måte i en digital hverdag med sterk vekst i informasjonsmengdene.
- Flere departementer har innført rutiner for arkivering og journalføring i tilfeller der det blir arbeidet med store dokumenter utenfor saks- og arkivsystemet, for eksempel i forbindelse med budsjettarbeid og arbeid med stortingsmeldinger.

Oppfølgingen viser at situasjonen for arkivering og journalføring, og dermed i praksis også for åpenhet, på mange sentrale punkter ikke er forbedret i perioden:

- Gjennomsnittlig journalføringstid i statlig forvaltning samlet sett har økt og var i 2020 på 33 dager mot 29 dager i 2015.
- Vesentlige andeler av saksdokumentene som utveksles mellom utvalgte departementer og direktorater, blir ikke journalført.
- Det er indikasjoner på at andelen ikke-journalførte dokumenter har økt i den statlige forvaltningen utenfor departementene.
- Et betydelig antall av de spesialiserte fagsystemene som brukes av departementene, mangler fortsatt godkjent arkivløsning og krever manuell håndtering for arkivering og journalføring. Manglende integrasjon mellom ulike plattformer, tungvinte manuelle operasjoner og desentralisert ansvar for arkivering øker risikoen for at arkivpliktige dokumenter ikke blir sikret og arkivert for ettertiden.
- Andelen dokumenter som blir forhåndsuntatt fra innsyn, har økt i perioden 2015 til 2020 for statsforvaltningen som helhet.
- Mange virksomheter som ikke deltar i elnnsyn, har vanskelig tilgjengelige elektroniske journaler.
- Manglende brukervennlighet og tilrettelegging vanskeliggjør innsyn.
- Blending av dokumenttitler (lite informative dokumenttitler) brukes fortsatt, noe som medfører at det blir vanskelig eller umulig å få innsyn siden man ikke vet hva dokumentet handler om.
- Flere departementers beskrivelser av rutiner for behandling av krav om innsyn i saksdokumenter, som skal være støtte for saksbehandleres behandling av kravene, har mangler eller feil. Flere av departementene har ikke oppdatert sine rutiner i perioden 2018–2020, verken når det gjelder arkivering, journalføring eller behandling av innsynsbegjæringer.
- Regelverket for skriftlighet, arkivering, journalføring og innsyn blir ikke fulgt i viktige enkeltsaker. I Bergen Engines-saken ble sentrale dokumenter ikke arkivert og journalført, eller de ble journalført sent eller etter at saken er avgjort. Videre har mange dokumenter blitt gitt intetsigende titler eller blitt gjemt bort på saker som ikke framkommer på den offentlige postjournalen. Begjæringer om

innsyn i disse dokumentene er også blitt behandlet sent. Det samme gjelder krav om nærmere begrunnelser for avslag. I saken om forvaltningens håndtering av covid-19-pandemien, et forhold som har påvirket hele det norske samfunnet i svært stor grad, har vesentlig dokumentasjon av sentrale beslutninger blitt kastet eller slettet og er tapt for ettertiden. Dette er alvorlig. Vesentlige dokumenter er heller ikke arkivert og/eller journalført i saken om Forsvarets NH90-helikoptre, en sak som er og har vært av stor interesse for Stortinget. Til sammen svekker dette i vesentlig grad mulighetene for offentlig debatt, medbestemmelse og demokratisk innsyn og kontroll i disse sakene.

Lovansvarlig departement for offentleglova – Justis- og beredskapsdepartementet – har i beskjeden grad fulgt opp anbefalingen om å vurdere eller iverksette nye tiltak for å bedre statsforvaltningens etterlevelse av lovens prinsipper og dermed legge til rette for en åpen og gjennomiktig statlig forvaltning. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke fulgt opp anbefalingen om å ta initiativ overfor de øvrige departementene for at arkivtjenestene i hvert departement gjennom intern opplæring, veiledning og kontrollmekanismer kan bidra til at arkivverdige saksdokumenter i større grad blir arkivert. Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at det ikke har tilsynsmyndighet overfor de andre departementenes etterlevelse av regelverket på området. Vår vurdering er at dette ikke står i veien for å ta initiativ i tråd med den konkrete anbefalingen.

Samlet sett er det fortsatt vesentlige mangler på området, som har konsekvenser for åpenhet og demokratisk kontroll, offentlig debatt, rettssikkerhet, tillit til det offentlige og effektiv drift av statlige virksomheter.