



ARKIVVERKET
RIKSARKIVET OG STATSARKIVENE

Askøy kommune
Inger Johanne Rene
Postboks 323
5323 KLEPPESTØ

Din ref.

Vår ref.
2017/3991 PETKRI

Dato
25.09.2017

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer - Askøy kommune

Arkivverket gjennomførte 16.5.2017 tilsyn med arkivene i Askøy kommune. Vi takker for god mottakelse og imøtekommenhet i forbindelse med tilsynet.

Tema for tilsynet var arkivorganisering og arkivdanning, herunder arkivplan, journalføring og fagsystemer. I tillegg ble det ført tilsyn med kommunens rutiner, ordninger og lokaler for bortsettingsarkiver samt for eldre og avsluttede arkiver.

En foreløpig tilsynsrapport ble oversendt kommunen 8.8.2017. Kommunen ble bedt om å gi en tilbakemelding, særlig med hensyn til eventuelle faktafeil og misforståelser. I brev av 30.8.2017 påpekte kommunen noen feil i rapporten og avklaringer knyttet til arkivering i fagsystemer, informasjon på serverer i utlandet og arkivtjenestens involvering i anskaffelse av nye systemer. Kommentarene er tatt til følge i den endelige rapporten, men det medfører ingen endrede konklusjoner. Endelig tilsynsrapport følger vedlagt.

Hovedfunn

Askøy kommune har i hovedsak god praksis når det gjelder journalføring og arkivering i sak- og arkivsystemet ePhorte. Forøvrig har kommunen alvorlige mangler i forhold til de kravene som stilles i lov og forskrifter om sikring og tilgjengeliggjøring av arkivene.

Arkivansvaret kan rent formelt sies å være delegert til arkivleder, men dette er i liten grad gjennomført i praksis når det gjelder fagarkiver. Håndtering og vedlikehold av dokumentasjon i de ulike systemene er i praksis ikke en del av Dokumentsenterets arbeidsområde og ansvar.

Utydelig ansvars plassering av oppgaver knyttet til organisering og langtidsbevaring av fagarkiver, svekker mulighetene for styring og kontroll med hele arkiv- og

dokumentasjonsfeltet i kommunen. Det er svært alvorlig at kommunen lagrer dokumenter på server i utlandet, uten Riksarkivarens godkjenning.

Askøy kommunes arkivplan omfatter i liten grad kommunens fagarkiver. Det betyr at svært mye av den dokumentasjon som kreves i arkivforskriften og i Riksarkivarens forskrift ikke er på plass. Dette vanskeliggjør en god overordnet styring av kommunens helhetlige arbeid med dokumentasjonsforvaltning.

Kommunen gjør seg svært sårbar når den nødvendige dokumentasjon og styringsdokumenter ikke er på plass. Det er kritisk at kommunen har gått over til fullelektronisk arkiv i tre fagsystemer, uten å ha de nødvendige instruksjoner og rutiner på plass. Det er også svakheter ved kommunens kvalitetskontroll av den elektroniske journalen.

Kommunen mangler planer for langtidsbevaring av elektronisk skapte fagsystemer. Kommunen mangler en samlet vurdering av sine arkiver for bevaring og kassasjon, og har ikke fastsatt kassasjonsfrister.

Kommunens lokaler for bortsatte arkiver har avvik fra arkivforskriftens krav om sikring mot vann og brann. To av kommunens lokaler i rådhuset er ikke egnet for oppbevaring av avsluttede arkiver. Kommunens sentrale bortsetningslokaler er et tilfluktsrom, og har forøvrig flere mangler. Det er alvorlig at kommunene ikke har gjort nødvendige utbedringer etter tilsynet i 2013. Kun en brøkdel av det eldre og avsluttede arkivmaterialet er ordnet og katalogisert og det foreligger begrenset bestandsoversikter. Manglende ordning og listeføring kan hindre kommunens egen fremfinning og svekker publikums mulighet til å orientere seg i arkivene.

Med hjemmel i lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven) § 7 c gir vi Askøy kommune følgende pålegg:

1. Arkivorganisering og arkivansvar

Askøy kommune må sørge for at arkivansvaret blir tydeligere plassert i kommunens organisasjon. Det skal foreligge klare beskrivelser av rolle- og ansvarsfordeling innen alle arkivrelaterte områder og ansvaret for samtlige fagsystemer må avklares. At arkivansvaret overfor fagarkivene ikke er tydeligere anses som en viktig grunn til øvrige avvik fra arkivforskriftens krav, og er i strid med § 2-1, jf. også §§ 1-1 og 2-4. Fristen for dette settes til 1.1.2018.

2. Lagring av arkivmateriale på server i utlandet

Askøy kommune må sørge for at kommunens oppbevaring og bruk av skytjenester er i tråd med gjeldende regelverk, jf. merknadene i tilsynsrapporten, jf. arkivloven § 9, første ledd og andre ledd bokstav b. Fristen for dette settes til 1.1.2018.

3. Arkivplan

Askøy kommune må revidere sin arkivplan slik at den omfatter all arkivering i kommunen. Planen skal vise hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal inneholde instruksjoner, regler, planer osv., som gjelder for alt arkivarbeid i kommunen– både for arkivdanning og bevaring, for papirarkiver og

for elektronisk materiale, jf. arkivforskriften §§ 2-2, 2-4 og 2-6. Fristen for dette tiltaket settes til 1.3.2018.

4. Dokumentasjon i fagsystemer og langtidsbevaring

Det må etableres instruksjoner og retningslinjer for all elektronisk arkiv, i tråd med kravene i Riksarkivarens forskrift kapittel IX. Retningslinjene må blant annet inneholde konkrete planer for periodisering og vedlikehold av det elektroniske materialet inntil det kan avleveres til arkivdepot. Fristen for dette tiltaket settes til 1.3.2018.

5. Kvalitetssikring av journalen

Askøy kommune må kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen sin, jf. arkivforskriften § 2-10. Fristen for dette tiltaket settes til 1.1.2018.

6. Fastsettelse av kassasjonsfrister

Askøy kommune må fastsette kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale, jf. Riksarkivarens forskrift kapittel IV, § 4-5. Fristen settes til 1.3.2018.

7. Arkivlokaler

Askøy kommunes sentrale lokale for eldre og bortsatte arkiver er klassifisert som tilfluktsrom og har forøvrig også andre mangler. Kommunen må plassere sine eldre, avsluttede og bortsatte arkiver i lokaler som er i samsvar med kravene i arkivforskriften §§ 4-3 – 4-9. Fristen settes til 1.1.2018.

8. Ordning og katalogisering

Askøy kommune må ordne, pakke, etikettere og listeføre sine eldre og bortsatte arkiver i samsvar med gjeldende regler, jf. arkivforskriften §§ 3-14 og 5-4. I sammenheng med ordning og katalogisering skal det utarbeides et bestandsregister over eldre og avsluttede arkiver, det vil si en overordnet oversikt over arkiver og arkivserier. Det må etableres rutiner for overføring av bortsettingsarkiver fra ytre enheter. Et bestandsregister skal være ferdig innen 1.3.2018. Innen samme frist skal kommunen ha en konkret framdriftsplan for arbeidet med å ordne og katalogisere sine arkiver, og ordningsarbeidet skal være igangsatt. Planen må også innbefatte finansiering av prosjektet.

Kommunen må innen 15.10.2017 sende Arkivverket en plan for hvordan arbeidet med påleggene er tenkt løst.

Videre må kommunen innen de angitte påleggsfrister sende Arkivverket bekreftelser på at de nødvendige tiltak er gjennomført.

Rapporten omfatter ikke nødvendigvis alle avvik. Vi vil likevel avslutningsvis bemerke at vi bevisst har hatt fokus på avvik og forbedringspunkter, noe som fører til at det som er positivt og bra ikke kommer like tydelig fram i rapporten. Vi håper likevel at rapporten kan være til hjelp for Askøy kommunes videre arbeid med arkiv og dokumentasjonsforvaltning.

Med vennlig hilsen

Espen Sjøvoll
avdelingsdirektør

Kjetil Reithaug
fagdirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk, og har derfor ingen håndskrevet signatur.

Kopi til:
Fylkesmannen i Hordaland Postboks 7310 5020 BERGEN

Tilsyn med arkivene i Askøy kommune

Endelig tilsynsrapport	
Sak 2017/3991 Dato for tilsyn: 16.5.2017 Sted: Rådhuset, Klampavikvegen 1	Rapportdato: 25.9.2017 Utarbeidet av: Pétur Kristjánsson

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1. Bakgrunn for tilsynet	3
1.2. Dokumentasjon	4
1.3. Gjennomføring	4
2. Askøy kommunes organisering	4
3. Tilsynsområder	6
3.1. Arkivansvar, organisering og arkivplan	6
3.2. Journalføring og dokumentfangst	8
3.3. Depotordning for eldre og avsluttede arkiver	10
3.4. Arkivlokaler for bortsetningsarkiver	11
3.5. Ordning og katalogisering av arkiv	12
4. Oppsummering	12

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for tilsynet

Arkivverket gjennomførte stedlig tilsyn i Askøy kommune i Hordaland fylke den 16.5.2017.

Hjemmel for Arkivverkets tilsynsvirksomhet er gitt i arkivloven § 7: "Riksarkivaren har rettleiings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlige organ".¹ Hensikten er å kontrollere at gjeldende krav i lov og forskrifter om sikring og tilgjengeliggjøring av arkiver blir oppfylt.

Kommunale arkiver er sentrale for innbyggernes rettssikkerhet, som beslutningsgrunnlag for forvaltningen og som historisk kildegrunnlag. Arkivloven og arkivforskriften krever blant annet at kommunene skal ha en depotordning for eldre arkiver, oppbevare dem i sikre lokaler og gjøre arkivene tilgjengelige for publikum.²

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor understreket nødvendigheten av tilsyn med kommunene.³ Undersøkelsen viste manglende sikring av arkivmaterialet i kommunal sektor. Den manglende sikringen gir økt risiko for at bevaringsverdig dokumentasjon går tapt. Videre viste undersøkelsen at få elektroniske systemer i kommunal sektor er laget med tanke på at bevaringsverdig dokumentasjon skal sikres for fremtiden. Særlig er situasjonen kritisk for fagsystemene. Mye arkivmateriale er også utilgjengelig for publikum.

Riksarkivaren har siden 2010 hatt et økt fokus på tilsyn med arkivene i kommunal sektor. I stortingsmeldingen om arkiv blir også effektivt tilsyn med kommunal sektor beskrevet som en av de viktigste utfordringene for Arkivverket.⁴

Arkivverket gjennomfører for tiden tilsyn med arkivdanning og arkivbevaring i kommuner over hele landet. Askøy kommune fikk sist tilsyn fra Arkivverket 2.1.2013. I henhold til den endelige tilsynsrapporten 13.3.2013, oppfylte kommune ikke gjeldende krav i lov og forskrift om sikring og tilgjengeliggjøring av offentlige arkiv. Kommunen fikk pålegg om utbedring av arkivlokaler, ordning og listeføring av papirarkiver og etablering av rutiner for overføring til bortsettingsarkiv og arkivdepot. Dette tilsynet avdekker at kommunen ikke har fulgt opp egne planer om lukking av pålegg.⁵

1.2. Dokumentasjon

Arkivverket hadde i forkant av tilsynet mottatt lenke til arkivplankommunens arkivplan med vedlagte arkivrutiner og oversikter, oversikt over arkivlokaler, flytdiagram for innsynsforespørsel, statistikk

¹ LOV 1992-12-04 nr 126: Lov om arkiv [arkivlova]: <http://www.lovdata.no/all/hl-19921204-126.html>

² FOR 1998-12-11 nr 1193: Forskrift om offentlige arkiv:
<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19981211-1193.html>

³ Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor, Dokument 3:13 (2009-2010): <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/arkiv.aspx>

⁴ Meld. St. 7 (2012-2014) Arkiv:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8c6e9a91aa6d488580c8f1f76563fb52/nn-no/pdfs/stm201220130007000dddpdfs.pdf> .

⁵ Arkivverket sakarkiv, saknr.: 2012/773.

over journalførte dokumenter, prosedyre for håndtering av innsynskrav og oversikt over fagsystemer. Under tilsynet mottok vi oversikt over kommunens organisering og arkivrutiner i NAV. Den 16.5.2017 mottok vi rutiner for dokumenthåndtering i barneverntjenesten og ytterligere avklaring vedrørende arkivstatistikk.

I tillegg har vi benyttet tilsynsrapporten fra 2013, kommunens svar på Riksarkivarens årlige undersøkelser (arkivstatistikken)⁶, kommunens nettsider,⁷ samt kommunens bygningsfaglige tilstandsrapport for sine arkivlokaler.

1.3. Gjennomføring

Tilsynet ble gjennomført 16.5.2017 i Rådhuset i Klampavikvegen 1, Kleppstø. Tilsynet hadde form av intervjuer samt befarings av arkiver og lokaler. Fra Arkivverket møtte seniorrådgiverne Jon Sandven og Pétur Kristjánsson.

Fra Askøy kommune møtte:

- Eystein Venneslan, rådmann
- Marit Rinnan, Kommunalsjef stab
- Inger Johanne Reme, arkivleder Dokumentsenteret
- Rene Lothe, daglig leder IKA Hordaland
- Ann-Kristin Skudal Bø, systemansvarlig Dokumentsenteret
- Nina Johannessen, Dokumentsenteret
- Wibecke Nilsen, Dokumentsenteret
- Arve Aasebø, IT-sjef
- Gunn Heidi Stokken, avdelingsleder NAV
- Frøydis Juvik, konsulent NAV
- Gro Thorsen Kyte, leder barnevernstjenesten
- Anita S. Straume, barnevernstjenesten
- Elisabeth F. Jusnes, barnevernstjenesten
- Kjersti Eikeland, barnevernstjenesten
- Vigdis Aaland, barnevernstjenesten

2. Askøy kommunes organisering

Askøy kommune er nest største kommunen i Hordaland med nesten 29 000 innbyggere. Kommunens administrasjonssenter er Kleppstø.

⁶ Resultatene fra spørreundersøkelsene er tilgjengelige på:

<https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/kommunearkiver>

⁷ <https://www.askoy.kommune.no/>

Kommunen er organisert etter en kommunalavdelingsmodell med tre ledernivåer; rådmann, kommunalsjefer og kommunal- og fagavdelinger. Kommunen har ca. 1700 ansatte fordelt på ca. 1500 årsverk.

Det finnes ikke oversikt over kommunens deltakelse i interkommunalt samarbeid, men på kommunens hjemmesider kan man se at Askøy kommune deltar i det minste i Vannområde vest og Veterinærvaktordningen.

I Askøy kommune er et selskap organisert som kommunalt foretak; Askøyhallen KF og kommunen har eierandeler i 4 aksjeselskap.⁸ Det er ellers innen barnehage- og sykehjemsektoren at kommunale oppgaver løses av private aktører.

Kommunens arkivtjeneste kalles Dokumentsenteret og er lagt under kommunalavdeling stab. Dokumentsenteret ledes av arkivleder og hadde ved tidspunktet for tilsyn 8 ansatte som utfører 7,7 årsverk. Dokumentsenteret utfører i tillegg journalføringsoppgaver for Askøyhallen KF og de 4 aksjeselskapene.

Kommunen har brukt sak- og arkivsystemet Kontor 2000/ESA fra 1999 og ble det erstattet med ePhorte i mars 2013, da kommunen gikk over til fullelektronisk sakarkiv. Det er ca. 600 brukere av ePhorte.

Kommunen tar dels selv vare på sine eldre og avsluttede arkiver i lokaler i Rådhusets underetasje og kjeller og i lokaler i ytre enheter. Dels er kommunens avsluttede arkiver deponert hos IKA Hordaland.

3. Tilsynsområder

Blant tilsynsområdene var arkivorganisering og arkivdanning, herunder arkivplan, journalføring og fagsystemer. I tillegg ble det ført tilsyn med kommunens ordninger for å sikre og tilgjengeliggjøre eldre, avsluttede og bortsatte arkiver.

3.1. Arkivansvar, organisering og arkivplan

Arkivforskriften § 1-1 slår fast at “Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentleg organ tilligg den øvste leiinga i organet. I kommunar og fylkeskommunar er arkivansvaret ein del av det overordna administrative ansvaret som er tillagt administrasjonssjefen, jf. Kommuneleia § 23. Eit offentleg organ har ansvaret for at undeliggjande organ får nødvendige rettleingar, råd og instruksar for arkivarbeidet i samsvar med føresegnar gitt i eller i medhald av arkivlova.”

Arkivforskriften § 2-1 sier at “Arkivarbeidet i eit offentleg organ skal som hovudregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste, under dagleg leiing av ein arkivansvarleg. Arkivtenesta skal vere felles for

⁸Askøy Bompengeselskap AS, Askøy kommunale eiendomsselskap AS, Askøyveiene AS og Lien eiendomsselskap AS.

organet. Dersom ikkje særlege omsyn tilseier noko anna, skal ho vere underlagd den administrasjonseininga som har ansvaret for organets fellessaker.”

Dette innebærer at det er rådmannen som administrasjonssjef i kommunen som har det øverste arkivansvaret i en kommune. Forholdet er nevnt i Askøy kommunes arkivplan. Det er ikke klart om det finnes et formelt delegasjonsskriv for arkivene, men ifølge arkivplan har rådmannen delegert det operative lederansvaret for arkivtjenesten i kommunen til arkivleder, som er leder for kommunens Dokumentsenter.

I henhold til arkivforskriften § 2-4 skal dagligarkivet være sentralisert ”så langt dette er praktisk tenleg.” I dagligarkivet inngår sakarkivet med tilhørende databaser som journaler, journalregistre og kopibøker osv. I tillegg kommer møtebøker, fagsystemer, databaser og andre arkivserier og dokumenter som blir mottatt eller skapt i tilknytning til den virksomheten organet driver.

Askøy kommune har et sentralisert sakarkiv som er arkivleders ansvar. Arkivleder og Dokumentsenteret har ifølge arkivplanen ansvaret for sak-/arkivsystemet ePhorte og for kommunens bortsettingsarkiver. Samtidig er det utydelig beskrevet i arkivplanen hvilke fullmakter som er lagt til arkivleder og enhetsledere ovenfor arkivarbeidet i fagenhetene. Arkivleder har ifølge arkivplanen fullmakt til å kontrollere og føre tilsyn med arkivarbeidet og skal rapportere til kommunaldirektør. Arkivleder skal også bli tatt med på råd når kommunen anskaffer nye elektroniske systemer. Men det er ikke klart hvem som har det reelle ansvaret, og hvem som skal utarbeide instruksjer og retningslinjer eller lage planer om langtidsbevaring. Arkivleder oppfatter at det er hun som har ansvaret, men det er ikke konkretisert i kommunens arkivplan. Dette svekker muligheten for styring og kontroll med hele arkivfeltet i kommunen.

Intervjuer viser at arkivleder og Dokumentsenteret i praksis kun har sporadisk kontakt med fagenhetene vedrørende arkivfaglig bistand tilknyttet til utvikling og forvaltning av fagsystemer og fagarkiver. Nye systemer har blitt tatt i bruk uten at arkivtjenesten er involvert i anskaffelses- og innføringsprosessen. I tillegg er ofte mangler på retningslinjer og rutiner, før systemene er tatt i bruk. I NAV og i Barneverntjenesten har man delvis skriftlige rutiner for dokumenthåndtering og Dokumentsenteret har kun mottatt utkast til rutiner fra Flyktningetjenesten.

Hittil har Dokumentsenteret ikke vært involvert i planlegging av kommunens skyløsninger eller regulering om bruk av dem. IKT-avdelingen er ikke nødvendigvis heller involvert i dette arbeidet. På skoleområdet finns det en del skyløsninger, f.eks. Sampro (Individuell plan IP) og teknisk er hyppig bruker. Ifølge arkivleder lagrer kommune mye dokumentasjon på webhotell f.eks. byggeprosjekter for skoler. Det har vært snakk om å etablere rutiner for overføring av bevaringsverdig dokumentasjon til en Noark-løsning, men de blir ikke fulgt etter ifølge arkivleder. Det er i mange tilfeller uklart hva som skjer med dokumentasjonen etter at prosjektene avvikles. Teknisk Eiendom har tatt i bruk verktøyet TIDA, som er et innsamlingsverktøy for FDV-dokumentasjon. Er det tatt i bruk uten at arkivtjenesten har fått kjennskap til verktøyet, ifølge arkivleder.

Barnehagesystemet for felles opptak, IST Sats, er skyløsning som det siste året har vært oppbevart på server i Danmark. Lagring av arkivmateriale på servere som befinner seg i utlandet, er ikke i tråd med gjeldende regelverk. Uten utfyllende rettledning eller særskilt samtykke fra Riksarkivaren, kan ikke arkivmateriale føres ut av landet, jf. arkivloven § 9 b. Kommunen har ikke søkt om dispensasjon.

Dette kan hindre at kommunen faktisk kan ivareta sitt arkivansvar over dokumentasjonen. Arkivlovens virkeområde strekker seg ikke ut over Norges grenser, og tilsyn med lagring av arkivmateriale i utlandet støter derfor også på hindringer.

I følge arkivforskriften § 2-2 skal et offentlig organ til enhver tid ha en ajourført samleplan, en arkivplan, som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også vise hvilke instruks, regler, planer osv. som gjelder for arkivarbeidet. Arkivplanen skal bidra til at organet har god styring på hele arkivfeltet. I arkivforskriften § 2-6 tredje ledd heter det at arkivplanen skal inneholde en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir brukt til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokumenter. Elektroniske systemer skal være fullgodt dokumenterte.

Arkivplanen skal være et styringsredskap, som gir retning for kommunens arbeid med egne arkiver og egen dokumentasjonsforvaltning. Askøy kommune har en arkivplan som ble tatt i bruk 2015 og som sist ble revidert samme år.⁹ Det finnes eldre arkivplaner tilbake til 1990-tallet. Kommunens nåværende arkivplan, samt vedlagte rutiner, inneholder mange bra ansatser og de deler som anbefales i Riksarkivarens mal for arkivplaner.¹⁰ Det gjelder særlig gode oversikter over kommunens organisering, relevante brukerveiledninger for arkiv, og bestandsoversikter over avsluttede og aktive arkivserier i sentralarkivet. Rutiner for saksbehandlere finnes i kommunens kvalitetssystem. Samtidig mangler nøkkelopplysninger om hva de ytre virksomhetene arkiverer elektronisk og på papir, hvordan det forvaltes og planer for periodisering og langtidsbevaring av fagarkiver. Oversikten over fagsystemer i arkivplan er svært begrenset.

Riksarkivarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3 definerer hvilke instruks og retningslinjer som må være på plass for at virksomheten skal ha et godkjent elektronisk arkiv. I henhold til §§ 3-1 og 3-2 skal arkivplanen i tillegg inneholde oversikt over arkivstruktur i et Noark-system, herunder eventuell inndeling i arkivdeler.¹¹

Bestemmelsene gjelder også for systemer som ikke følger Noark-standard, så langt de er relevante. Før systemet tas i bruk, skal det være utarbeidet en instruks for organet som beskriver oppbygningen og bruken av det elektroniske arkivet. Disse kravene gjelder bl.a. kvalitetssikring av skannede dokumenter, retningslinjer for kassasjon, beskrivelse av ansvarsforhold og brukerrettigheter, og planer for periodisering og langtidsbevaring.

Når det gjelder fullelektroniske sakarkivet i ePhorte, har kommunen på plass relevante instruks og retningslinjer i henhold til kravene i riksarkivarens forskrift. Det samme gjelder ikke de fullelektroniske fagarkivene i NAV, Barnevernstjenesten og Flyktningetjenesten. Det er problematisk at kommunen har gått over til fullelektronisk arkiv uten å ha all nødvendig dokumentasjon og rutiner

⁹ <http://askoy.arkivplan.no/>

¹⁰ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Arkivering/Arkivplan/Mal>

¹¹ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-12-01-1566#KAPITTEL_9

på plass. Et slikt konfigurasjonsdokument kan være avgjørende for at digitalt skapt arkivmateriale kan overføres til depot med autentisitet og integritet i behold.

Askøy kommune har en del mangelfull dokumentasjon for egen arkiv og egen dokumentasjonsforvaltning. Utydelig ansvars plassering av oppgaver knyttet til organisering og langtidsbevaring av fagarkiver, svekker mulighetene for styring og kontroll med hele arkiv- og dokumentasjonsfeltet i kommunen. Det er svært alvorlig at kommunen lagrer dokumentasjon på server i utlandet, uten Riksarkivarens godkjenning.

3.2. Journalføring og dokumentfangst

Arkivforskriften §§ 2-6 til 2-9 fastslår at en offentlig virksomhet skal ha journal for registrering av dokumenter i de sakene som opprettes. I journalen skal det registreres alle inn- og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven regnes som saksdokumenter for organet. Dersom det benyttes elektronisk journal, skal denne følge Noark-standard.

Askøy kommune har elektronisk arkiv og journal for sitt sakarkiv. Man har brukt ePhorte siden mars 2013, da kommunen gikk over til fullelektronisk sakarkiv. Kommunens sentrale sakarkiv, elevmapper for voksne, reguleringsplaner, gård- og bruksnummerarkiv, personalarkiv og sakarkiv tilhørende rekke AS-er og kommunale foretak er blant annet i ePhorte. Oversikt over aktive arkivdeler finnes i arkivplan.

I perioden 1991-1998 var kommunens sentrale arkiv registrert i journalsystemet Sophie. I perioden 1.1.1999 – 12.3.2013 brukte kommunen Kontor 2000 EDB Sak og Arkiv/ ESA. Innskanning av papirdokumenter begynte i 2005. Ved innføring av fullelektronisk arkiv våren 2013 var det gjennomført skarpt periodeskilte. Eldre perioder er tilgjengelige som historisk base i ePhorte.

Kommunen har deponert uttrekk fra avsluttede perioder i Sophie og Kontor 2000 EDB Sak og Arkiv/ ESA til arkivdepot, jf. arkivforskriften § 3-17. Det foreligger konkrete planer for periodisering og deponering av fremtidig perioder i ePhorte hvert 4. år, dvs. 1. januar etter hvert kommunestyrevalg.

Kommunens sakarkiv er ordnet etter K-kodene. Det er ca. 600 brukere av ePhorte i kommunen. Antall journalposter var 53 625 i 2014, 56 335 i 2015 og 61 600 i 2016.

Kommunen har sentralisert postmottak og e-postmottak som betjenes av arkivtjenesten, jf. arkivforskriften § 3-1. Postlister publiseres på kommunens nettside flere ganger i uka, med ca. 4 dagers etterslep. Kommunen har en praksis for kontroll og publisering av journalen og det foreligger skriftlige rutiner for kvalitetssikring av denne, jf. arkivforskriften § 2-10.

I forkant av tilsynet ble kommunen bedt om å gjennomføre enkelte kontrollsøk i sak-/arkivsystemet. Kontrollen viste blant annet at journalposter med status R der dokumentdatoen var eldre enn tre måneder var 4574. Videre viste kontrollen at man hadde 316 journalpost med status F eldre enn tre uker. Dette er et svært høyt antall journalposter med feil status i en base som ble opprettet i mars 2013. Ifølge arkivleder skyldes dette blant annet av manglende ressurser i Dokumentsenteret til å gjennomføre regelmessig kontroll av journalen.

Status R betyr at dokumentene ikke er ferdigstilt og journalført. Status F betyr at dokumentet er ferdigstilt fra saksbehandler, men ikke ferdig journalført. Journalposter i status R og F betyr manglende journalføring og det framstår som usikkert om dokumentene er blitt sendt til mottakerne.

Dokumenter med status F og R vil ikke havne på kommunens postlister. Deler av kommunens dokumentasjon framstår dermed som utilgjengelig for offentligheten, og publikums innsynsrett blir svekket.

Askøy kommune bruker en rekke fagsystemer og oversikt over aktive og avsluttede systemer finnes som et vedlegg til kommunens arkivplan.¹² Listen er ikke komplett, ifølge arkivleder. Ikke alle systemene er fagsystem der man oppretter dokumenter og driver saksbehandling. Noen av disse kan kun regnes som hjelpeverktøy eller databaser. Det er kun Webcruiter og Komtek § 13 som har integrasjon med sak-/arkivsystemet ePhorte.¹³ Tre av fagsystemene har Noark 5-kjerne; Visma Familia, som brukes av barnevernstjenesten og Visma Velferd, som brukes av NAV og Visma Flyktning, som brukes av Flyktningetjenesten.

Videre ble det under tilsynet opplyst at de ansatte i NAV/sosialtjenesten også benytter fagsystemer som eies og driftes av den statlige delen av NAV. De kommunalt ansatte i NAV registrerer notater i de statlige systemene Gosys og Modia. Det er ikke klart om det foreligger en avtale mellom den statlige og den kommunale delen av NAV, som avklarer ansvarsforhold og grensedragninger.

Det viktigste systemet for den kommunale delen av NAV er Visma Velferd som har vært brukt fra 2007. Fra desember 2013 gikk man over til fullelektronisk arkiv. Det ble gjennomført uten at man lagde skarpt periodeskilte i basen, eller dokumenterte overgangen med referanse i eldre papirmateriale og i arkivplan. Innskannet papirmateriale er makulert etter et halvt år. Fra 1997 var fagsystemet Humanus brukt i NAV, frem til det ble avsluttet og erstattet av Visma Velferd i 2007. Uttrekk fra systemet har vært overført til IKA Hordaland og kopi av sakene konvertert til Visma Velferd. Det er Dokumentsenteret som har ansvar for å kontrollere arkivkjernen for NAV og at dokumentutveksling skjer som normalt mot fagsystemet. Gjennomføring av dette arbeidet og ansvarsfordeling er ikke nedfelt i en skriftlig rutine.

Kommunens barneverntjeneste har brukt Visma Familia siden 1998 og gikk over til fullelektronisk arkiv i desember 2015. Overgangen medførte ikke et skarpt periodeskilte men det finnes referanse mellom avsluttede papirmapper og elektroniske saksmapper. Innskannede dokumenter er oppbevart i halvt år.

Som med Nav er det mangelfull dokumentasjon vedrørende overgangen til fullelektronisk arkiv i barnevernstjenesten og planer for langtidsbevaring, jf. kravene i Riksarkivarens forskrift, kapittel IX. Det foreligger ikke konkrete planer for deponering av uttrekk fra de fullelektroniske fagsystemene

¹² Visma Velferd, Humanus, IFS, Telenor (sosialtjeneste), Nokart Gisline, VG-Kart, Facility FDV, Agresso, Fsys, PPI, Wis Skole, Infodoc Plenario, Agresso, Visma Familia, IFS, Telenor (barnevern), IST Sats, Tieto Gerica, NIT-Kontorsak, Visma Flyktning, Every (Valg og valgadministrasjon) og Musikksskole adm.

¹³ Webcruiter er ikke på kommunens liste over fagsystemer.

men IKAH planlegger å ta dump fra basene hvert 4-5 år og da opprette nye arkivdeler for aktive saker.

Askøy kommune har i hovedsak god praksis når det gjelder journalføring og arkivering i sak- og arkivsystemet. Kommunens kontrollsjekk i sak-/arkivsystemet indikerer svakheter ved kommunens kvalitetskontroll av den elektroniske journalen. Kommunen har betydelig mangler med hensyn til overordnet styring av de ulike fagsystemene som brukes, hvem som er ansvarlig for disse, retningslinjer for bruk, hvilken dokumentasjon som skapes i systemene, hvilke dokumentasjon som skal bevares eller kasseres og hvordan det skal bli bevart. Problemet er primært at mange av fagsystemene ikke er inkludert i et helhetlig arkiv- og dokumentasjonsperspektiv.

3.3. Depotordning for eldre og avsluttede arkiver

Arkivforskriftens § 5-1 har krav om at kommuner og fylkeskommuner skal opprette egne ordninger for arkivdepot for eldre og avsluttede arkiver. Som et minimum skal slike ordninger innebære at det løpende ansvaret for eldre og avsluttede arkiver blir plassert et sted, og at en har nødvendige arkivlokaler for oppbevaring av arkivene. Arkivmaterialet skal ordnes og gjøres tilgjengelig i samsvar med kravene i arkivforskriften.

Askøy kommune overfører sine eldre og avsluttede arkiv til Interkommunalt arkiv i IKA Hordaland. Kommunen har deponert uttrekk fra 5 Noark- og fagsystemer.¹⁴ I tillegg har kommunen deponert omlag 400 hyllemeter med papirarkiver fra 1918-1997.¹⁵ Arkivkataloger for en liten del av materialet er tilgjengelige på IKA Hordalands sine hjemmesider.

Kommunen innfrir kravene om å ha en depotordning. Tilsynet har ikke gjort nærmere undersøkelse om hvordan ordningen fungerer.

3.4. Arkivlokaler for bortsetningsarkiver

Arkivforskriften stiller detaljerte krav til arkivlokaler for bortsetningsarkiver og eldre og avsluttede arkiver. I arkivforskriften § 4-1 heter det: "Arkivlokala hos offentlege organ skal gi arkivmaterialet vern mot vatn og fukt, mot brann og skadeleg varme, mot skadeleg påverknad frå klima og miljø og mot skadeverk, innbrot og ulovleg tilgjenge." Kravene er nærmere spesifisert i de påfølgende paragrafer.

Arkivforskriftens § 4-11 krever at arkivlokaler i eksisterende bygninger i løpet av en gitt tidsperiode skulle oppfylle bestemmelsene i §§ 4-3 – 4-9.

Askøy kommune har flere lokaler for bevaringsverdige bortsetningsarkiver, som ikke har vært kartlagt. Tilsynet hadde befarig i fire av kommunens lokaler, et i Kleppstø Senter og tre i underetasje og kjeller på Rådhuset. Med utgangspunkt i kommunens bygningsfaglige

¹⁴ Humanus 1997-2007, Fsys 1999-2005, EDB Sak/Arkiv 1998-2013, Sofie 1991-1998, Kontor 2000 1999-2004, Visma Familie 1998-?.

¹⁵ Arkivet etter Askøy kommune i tidsrommet 1837 – 1917 er deponert ved Bergen Byarkiv.

tilstandsrapport 5.1.2012 og Arkivverkets (Statsarkivet i Bergen) tilsynsrapport 13.3.2013, har kommunen fortsatt ikke gjennomført nødvendige tiltak for å sikre lokalene i Rådhuset mot brann vann og innbrudd i henhold til arkivforskriftens krav. Det er alvorlig at kommunen ikke har fulgt opp etter tilsynet i 2013. Et av lokalene er tilfluktsrom som jf. arkivforskriften 4-3 kan ikke benyttes for oppbevaring av bevaringsverdig arkivmateriale.

NAV-sosialtjenesten og barnevernet har et felles arkivlokale i Kleppestø Senter for oppbevaring av avsluttede og passive klientsaker. Lokalet har branndør med selvlukker, men det er uklart om veggene tilfredsstiller kravene til brannmotstand. Rommet er innredet med arkivskap og hyller av tre og stål. Noe arkivmateriale er plassert på gulv. Kun ansatte ved NAV og barnevernet har tilgang til lokalet.

Arkivlokale 1 i Rådhusets underetasje består av to rom, som danner en branncelle. Rommene er innredet med kompaktreoler og hyller av tre. Branndør i stål og selvlukker er montert. En del av lokalet har vann- og avløpsanlegg langs yttervegg som er ikke overvåket. Lokalet er oppvarmet av vannbåren varme i radiatorer. Ingen alarmer er montert som direkte overvåking av lokalet.

Arkivlokale 2 er en eldre banksafe fra bygget var nytt og er i dag brukt for oppbevaring av politiske saker i form av møteprotokoller. Safedøren er låst med hengelås og uten selvlukker. Vegger er av betong og rommet er en branncelle. Rommet er innredet med hyller i tre, er det ikke ventilert og er ikke montert med alarm til direkte overvåking.

Arkivlokale 3 er en del av Rådhusets tilfluktsrom og er fortsatt brukt til oppbevaring av bevaringsverdige arkiver. Et mindre rom, som er innredet med arkivskap til bruk til personalarkiv, har et usikret vindu. Innervegger er i bindingsverk kledd med panel. Til rommene er det trefyllingsdører uten selvlukker og brannklassifisering. Hyller av tre er oppstilt langs vegger. Rommet er oppvarmet med vannbåren varme. Ingen alarm til direkte overvåking av lokalet er montert.

Det finnes regler for hvem som har adgang til lokalene i Rådhuset, jf. arkivforskriften § 4-9.

Ingen av overnevnte arkivlokaler tilfredsstiller arkivforskriftens krav til arkivlokaler. To av kommunens lokaler i rådhuset (arkivlokale 1 og 3) er ikke egnet for oppbevaring av avsluttede arkiver.

3.5. Ordning og katalogisering av arkiv

Arkivforskriften § 5-4 har krav om at eldre og avsluttede arkiver skal være ordnet, pakket, etikettert og listeført etter bestemte normer, jf. kravene i Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner.¹⁶ Tilsvarende krav stilles til bortsettingsarkiver, jf. arkivforskriften § 3-14.

Ifølge IKA Hordaland antar man at det finnes ca. 1 500 hyllemeter avsluttet og bevaringsverdig papirmateriale i kommunens lokaler. Det foreligger overordnet bestandsoversikter på serienivå, kun over avsluttet sentralarkiv, men det mangler oversikter over fagarkivene. Materialet som er deponert

¹⁶ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Avlevering/For-kommunar/Normalinstruks>

hos IKAH utgjør omlag 400 hyllemeter med papirarkiver fra 1918-1997. Kun 37 hyllemeter er ordnet og listeført. Dette betyr at kun en brøkdel av kommunens avsluttede arkiver er ordnet i henhold til kravene i arkivforskriften.

Det finnes ikke skriftlige rutiner for overføring av arkivmateriale fra ytre virksomheter til bortsetting eller depot.

Kommunen har ikke fastsatt kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale, og det har ikke vært gjennomført kassasjon i det sentrale sakarkiv eller fagarkiver. Kommunen jobber i samarbeid med IKA Hordaland om å lage kassasjonsplan for kommunens samlede arkivmateriale som skal bli ferdig i 2017.

Askøy kommune oppfyller ikke kravene i arkivforskriftens §§ 3-14 og 5-4 om at arkivene skal være ordnet, pakket, etikettert og listeført.

4. Oppsummering

Askøy kommune har i hovedsak god praksis når det gjelder journalføring og arkivering i sak- og arkivsystemet ePhorte. Forøvrig har kommunen alvorlige mangler i forhold til de kravene som stilles i lov og forskrifter om sikring og tilgjengeliggjøring av arkivene.

Arkivansvaret kan rent formelt sies å være delegert til arkivleder, men dette er i liten grad gjennomført i praksis når det gjelder fagarkiver. Håndtering og vedlikehold av dokumentasjon i de ulike systemene er i praksis ikke en del av Dokumentsenterets arbeidsområde og ansvar.

Utydelig ansvars plassering av oppgaver knyttet til organisering og langtidsbevaring av fagarkiver, svekker mulighetene for styring og kontroll med hele arkiv- og dokumentasjonsfeltet i kommunen. Det er svært alvorlig at kommunen lagrer personopplysninger på server i utlandet, i strid med arkivloven og uten Riksarkivarens godkjenning.

Askøy kommunes arkivplan omfatter i liten grad kommunens fagarkiver. Det betyr at svært mye av den dokumentasjon som kreves i arkivforskriften og i Riksarkivarens forskrift ikke er på plass. Dette vanskeliggjør en god overordnet styring av kommunens helhetlige arbeid med dokumentasjonsforvaltning.

Kommunen gjør seg svært sårbar når den nødvendige dokumentasjon og styringsdokumenter ikke er på plass. Det er kritisk at kommunen har gått over til fullelektronisk arkiv i tre fagsystemer, uten å ha de nødvendige instruksjoner og rutiner på plass. Det er også svakheter ved kommunens kvalitetskontroll av den elektroniske journalen.

Kommunen mangler planer for langtidsbevaring av elektronisk skapte fagsystemer. Kommunen mangler en samlet vurdering av sine arkiver for bevaring og kassasjon, og har ikke fastsatt kassasjonsfrister.

Kommunens lokaler for bortsatte arkiver har avvik fra arkivforskriftens krav om sikring mot vann og brann. To av kommunens lokaler i rådhuset er ikke egnet for oppbevaring av avsluttede arkiver. Kommunens sentrale bortsettingslokaler er et tilfluktsrom, og har forøvrig flere mangler. Det er alvorlig at kommunene ikke har gjort nødvendige utbedringer etter tilsynet i 2013. Kun en brøkdel av

det eldre og avsluttede arkivmaterialet er ordnet og katalogisert og det foreligger begrenset bestandsoversikter. Manglende ordning og listeføring kan hindre kommunens egen fremfinning og svekker publikums mulighet til å orientere seg i arkivene.