



ARKIVVERKET
RIKSARKIVET OG STATSARKIVENE

Aurskog-Høland kommune
v/ Kjellaug Johansen
Rådhusv. 3
1940 BJØRKELANGEN

Din ref.

Vår ref.
2017/997 PETKRI

Dato
31.07.2017

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer - Aurskog-Høland kommune

Arkivverket gjennomførte 27.3.2017 tilsyn med arkivene i Aurskog-Høland 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 bortsetningsarkiver samt for eldre og avsluttede arkiver.

En foreløpig tilsynsrapport ble oversendt kommunen 24.5.2017. Kommunen ble bedt om å gi en tilbakemelding, særlig med hensyn til eventuelle faktafeil og misforståelser. I brev av 28.6.2017 påpekte kommunen noen feil i rapporten og ba i tillegg om utdyping på Arkivverkets påstander i oppsummeringen om at det finnes svakheter ved kommunens kvalitetskontroll av den elektroniske journalen. Faktafeil er rettet opp i den endelige versjonen av rapporten og formuleringen i oppsummeringen er endret med henvisning til kommunens kontrollseek av journalposter med feil status. I tillegg var lagt inn informasjon vedrørende innføring av Noark-kjerne i barnevernstjenesten. For øvrig er det ikke gjort endringer i rapporten, som følger vedlagt.

Hovedfunn

Aurskog-Høland kommune har i hovedsak god praksis når det gjelder journalføring og arkivering i sak- og arkivsystemet. For øvrige har kommunen en del mangler i forhold til de kravene som stilles i lov og forskrifter om arkivdanning, 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.

Aurskog-Høland 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 uten å ha de nødvendige instruksjer og rutiner på plass. Det er også svakheter ved kommunens kvalitetskontroll av den elektroniske journalen.

Kommunen mangler planer for langtidsbevaring av elektronisk skapt arkivmateriale. 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. Kommunens sentrale bortsetningslokaler er et tilfluktsrom, og har forøvrig flere mangler. Kun en liten del av det eldre og bortsatte arkivmaterialet er ordnet og katalogisert, men det foreligger 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 Aurskog-Høland kommune følgende pålegg:

1. Arkivorganisering og arkivansvar

Aurskog-Høland 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. Arkivplan

Aurskog-Høland 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 instruksjer, 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. Det må etableres instruksjer og retningslinjer for 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 1.1.2018.

3. Fastsettelse av kassasjonsfrister

Aurskog-Høland kommune må fastsette kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale, jf. Riksarkivarens forskrift kapittel IV, § 4-5. Fristen settes til 1.1.2018.

4. Arkivlokaler

Aurskog-Høland 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.

5. Ordning og katalogisering

Aurskog-Høland 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 bortsetningsarkiver fra ytre enheter. Et bestandsregister skal være ferdig innen 1.1.2018. Innen samme frist skal kommunen ha en konkret framdriftsplan for arbeidet med å ordne og katalogisere sine arkiver, og ordningsarbeidet skal være igangsatt.

Kommunen må innen 1.9.2017 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 Aurskog-Høland kommunes videre arbeid med arkiv og dokumentasjonsforvaltning.

Med vennlig hilsen

Jon Sandven e.f.
fung. fagdirektør

Pétur Kristjánsson e.f.
seniorrådgiver

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

Kopi til:
Fylkesmannen i Oslo og Akershus Postboks 8111 Dep 0032 OSLO

Tilsyn med arkivene i Aurskog-Høland kommune

Endelig tilsynsrapport	
Sak 2017/997 Dato for tilsyn: 27.3.2017 Sted: Rådhuset, Rådhusveien 3	Rapportdato: 31.7.2017 Utarbeidet av: Pétur Kristjánsson

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1. <i>Bakgrunn for tilsynet</i>	3
1.2. <i>Dokumentasjon</i>	4
1.3. <i>Gjennomføring</i>	4
2. Aurskog-Høland kommunes organisering	4
3. Tilsynsområder	6
3.1. <i>Arkivansvar, organisering og arkivplan</i>	6
3.2. <i>Journalføring og dokumentfangst</i>	8
3.3. <i>Depotordning for eldre og avsluttede arkiver</i>	11
3.4. <i>Arkivlokaler for bortsettingsarkiver</i>	11
3.5. <i>Ordning og katalogisering av arkiv</i>	12
4. Oppsummering	13

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for tilsynet

Arkivverket gjennomførte stedlig tilsyn i Aurskog-Høland kommune i Akershus 27.3.2017. Fylkesmannen i Oslo og Akershus var varslet om tilsynet, jf. kommuneloven § 60.¹

Hjemmel for Arkivverkets tilsynsvirksomhet er gitt i arkivloven § 7: "Riksarkivaren har rettleiings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlige organ".² 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.³

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor understreket nødvendigheten av tilsyn med kommunene.⁴ 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.⁵

Arkivverket gjennomfører for tiden tilsyn med arkivdanning og arkivbevaring i kommuner over hele landet. Aurskog-Høland kommune er den 19. kommunen i Akershus som får tilsyn.

¹ LOV-1992-09-25-107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>

² LOV 1992-12-04 nr 126: Lov om arkiv [arkivlova]: <http://www.lovdata.no/all/hl-19921204-126.html>

³ FOR 1998-12-11 nr 1193: Forskrift om offentlige arkiv: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldeles?doc=/sf/sf/sf-19981211-1193.html>

⁴ 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>

⁵ Meld. St. 7 (2012-2014) Arkiv: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8c6e9a91aa6d488580c8f1f76563fb52/nn-no/pdfs/stm201220130007000dddpdfs.pdf>

1.2. Dokumentasjon

I forkant av tilsynet mottok Arkivverket kommunens arkivplan med vedlagte saksbehandlings- og arkivrutiner, bestandsoversikt, oversikt over fagsystemer, arkivrutiner for barnevernstjenesten og NAV, oversikter over interkommunale selskaper, resultat av kontrolløk i journalen, avtale mellom Dokumentsenteret og IT-avdeling om Public 360, samt statistikk over journalførte dokumenter. Under tilsynet mottok vi ytterligere oversikt og avklaring vedrørende journalførte dokumenter. Den 16.5.2017 mottok vi samarbeidsavtale mellom NAV Akershus og Aurskog-Høland kommune om bruk av Arena som felles oppfølgingsverktøy.

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

1.3. Gjennomføring

Tilsynet ble gjennomført 27.3.2017 i Rådhuset i Rådhusveien 3, Bjørkelangen. Tilsynet hadde form av intervjuer samt befarig av arkiver og lokaler. Fra Arkivverket møtte spesialrådgiver Sigrun Rasmussen og seniorrådgiver Pétur Kristjánsson.

Fra Aurskog-Høland kommune møtte:

- Olav Mansaas Bleie, avdelingsleder Administrasjon og HR.
- Kjellaug Johansen, arkivleder.
- Anja Cathrine Blikom, Dokumentsenteret.
- Evy Holth, Dokumentsenteret.
- Anne Gro Kvåle, Leder for NAV.
- Rune Normann Gundersen, NAV.
- Gerd Schumann, leder for barnevernstjenesten.
- Kåre Ringsby, konsulent (arkivordning).

Leder for Administrasjon og HR deltok på oppstartsmøtet og avslutningsmøtet. Arkivleder deltok under hele tilsynet. De øvrige deltok under deler av tilsynet.

2. Aurskog-Høland kommunes organisering

Aurskog-Høland kommune ligger i Nedre Romerike i Akershus. Kommunen grenser til Nes i nord, Eidskog, Rømskog og Sverige i øst, Marker, Eidsberg og Trøgstad i sør og Fet og Sørumsund i vest. Både Aurskog og Høland var selvstendige administrative enheter fra 1837. Aurskog ble delt i to den 1.7.1919 da Blaker ble skilt ut som egen kommune. Høland ble delt den 1.1.1905 da Setskog ble skilt ut som egen kommune. Den 1.7.1924 ble kommunen igjen delt i to i det Nordre og Søndre Høland.

⁶ Resultatene fra spørreundersøkelsene er tilgjengelige på:

<http://arkivverket.no/arkivverket/Arkivutvikling/Arkivstatistikk>

⁷ <http://www.aurskog-holand.kommune.no/>

Den 1.1.1966 ble så dagens kommune dannet ved at Aurskog, Nordre Høland, Søndre Høland og Setskog ble slått sammen til dagens Aurskog-Høland kommune. Kommunen har vel 16 000 innbyggere. Kommunens administrasjonssenter er Bjørkelangen.

Kommunen er organisert etter to-nivåmodell med rådmann, kommunalsjefer, sektorer og staber. Rådmannens ledergruppe består av rådmannen og 6 kommunalsjefer med ansvar for henholdsvis Oppvekst og utdanning, Teknisk drift og kultur, Helse og rehabilitering og Samfunn og utvikling – i tillegg til lederne for Økonomi og Administrasjon og HR.

Kommunen har ca. 1200 ansatte fordelt på litt over 800 årsverk.

Kommunen deltar i interkommunalt samarbeid gjennom eierandeler i 5 interkommunale selskaper⁸. I tillegg deltar kommunen i forskjellig vertskommunesamarbeid, etter kommunelovens § 28 -1b.⁹

I Aurskog-Høland kommune er ingen selskaper organisert som kommunalt foretak. Kommunen har eierandeler i 6 aksjeselskap.¹⁰ Det er ellers kun innen barnehagesektoren at kommunale oppgaver løses av private aktører.

Foreløpig har Aurskog-Høland ikke oversikt over om arkivansvar, arkivregelverk eller arkivbevaring er definert i de ulike avtalene om interkommunalt samarbeid, men dette skal bli kartlagt før gjennomføring av kommunesammenslåing med Rømskog kommune. I henhold til intensjonsavtale skal den nye kommunen etableres ved konstituering etter kommunevalget i 2019. I januar 2017 var etablert prosjektgruppe som ifølge leder for Administrasjon og HR har arkiv og bevaring av dokumentasjon som et punkt på tiltakslista.

Kommunens arkivtjeneste kalles Dokumentsenteret og er lagt under Administrasjon og HR. Dokumentsenteret ledes av arkivleder som har fått delegert personal-, budsjett og fagansvar for enheten. Arkivtjenesten hadde ved tidspunktet for tilsyn 6 ansatte som utfører 5,5 årsverk. Arkivtjenesten må tidvis også utføre andre oppgaver tilknyttet til politisk sekretariat. Arkivleder har vært i stillingen siden august 2015.

Kommunen har brukt sak- og arkivsystemet ESA fra 2002 og ble det erstattet med Public 360 i november 2015, da kommunen gikk over til fullelektronisk sakarkiv. Det er ca. 180 brukere av Public 360.

Kommunen tar dels selv vare på sine eldre og avsluttede arkiver i lokaler i Rådhusets kjeller. Dels er kommunens avsluttede arkiver deponert hos Statsarkivet i Oslo/Arkivverket.

⁸ Nedre Romerike Brann og redningsvesen IKS, Romerike Avfallsforedling IKS, Romerike Krisesenter IKS, Romerike kontrollutvalgssekretariat IKS og Romerike Revisjon IKS.

⁹ Samarbeid innenfor for eksempel skole og ressursenter, barnevern, PPT, helsetjeneste, håndtering av avfall, brann- og redningsberedskap og innkjøp. Det er ulike konstellasjoner for samarbeidet innen de forskjellige områdene.

¹⁰ Aurskog-Høland utbyggingsselskap AS, ASVO Bjørkelangen AS, Neverstua AS, Haldenvassdragets kanalselskap AS, Bjørkelangen stasjon AS og Norasone AS.

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 rettleiingar, råd og instruksar for arkivarbeidet i samsvar med føresegner gitt i eller i medhald av arkivleia.”

Dette innebærer at det er rådmannen som administrasjonssjef i kommunen som har det øverste arkivansvaret i en kommune. Forholdet er nevnt i Aurskog-Hølands kommunes arkivplan, samtidig som det er grundig spesifisert hvordan ansvaret for arkivene og arkivarbeidet deles mellom rådmannen, arkivansvarlig, saksbehandlere og virksomheter. Det finnes ikke noe formelt delegasjonsskriv for arkivene, men i henhold til arkivplan er leder for Administrasjon og HR delegert det løpende ansvaret for arkivarbeidet generelt og for sentralarkivet spesielt. Alle virksomhetsledere er delegert det løpende ansvaret for arkivarbeidet i sin egen virksomhet generelt og for sine fagarkiver spesielt.

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

Rådmannen i Aurskog-Høland kommune har delegert det operative ansvaret for arkivtjenesten i kommunen til arkivleder, som er leder for dokumentsenteret. Arkivleder har fullmakt til å gi rettleiing og føre tilsyn med arkivarbeidet i kommunen og skal rapportere til leder for Administrasjon og HR i samsvar med organisasjonskartet.

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.

Aurskog-Høland kommune har et sentralisert sakarkiv som er arkivleders ansvar. Kommunen har slik det formelle på plass med hensyn til arkivansvaret. Intervjuer viser likevel at arkivleder og den sentrale arkivtjenesten i praksis kun har sporadiske oppgaver tilknyttet til utvikling og forvaltning av fagsystemer og fagarkiver. Det er for eksempel uklart hvem det er som skal utarbeide og

gjennomføre planer om langtidsbevaring og vedlikehold av elektroniske fagsystemer. Arkivleder har ifølge arkivplan et faglig ansvar ovenfor alle arkivene i kommunen, som i praksis først og fremst utøves overfor de fagsystemene som har Noark-5 kjerne. Dette svekker muligheten for styring og kontroll med hele arkivfeltet i kommunen.

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. Aurskog-Høland kommune har en arkivplan som ble tatt i bruk 2015 og som sist ble revidert 14.2.2017. Det finnes en eldre arkivplan fra 2009. Kommunens nåværende arkivplan samt vedlagte rutiner, inneholder mange bra ansatser og deler som anbefales i Riksarkivarens mal for arkivplaner.¹¹ Det gjelder særlig gode oversikter over kommunens organisering, relevante brukerveiledninger for arkiv, ledere og saksbehandlere og bestandsoversikter over papirarkiver i bortsetningslokaler. På den andre siden mangler nøkkelopplysninger om hva de ytre virksomhetenes arkiver omfatter og hvordan de forvaltes og planer for periodisering og langtidsbevaring.

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 arkivdelar.¹²

Det er problematisk at kommunen har gått over til fullelektronisk sakarkiv uten å ha all nødvendig dokumentasjon og rutiner på plass. Bestemmelsene gjelder også for systemer som ikke følger Noark-standarden, 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. Et slikt konfigurasjonsdokument kan være avgjørende for at digitalt skapt arkivmateriale kan overføres til depot med autentisitet og integritet i behold. Aurskog-Høland kommune har kun dokumentert en del av disse instruksene for Public 360.

Aurskog-Høland har en del mangelfull dokumentasjon for eget arkiv og egen dokumentasjonsforvaltning. Utydelig ansvars plassering av oppgaver knyttet til langtidsbevaring av

¹¹ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Arkivering/Arkivplan/Mal>

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

fagarkiver, svekker mulighetene for styring og kontroll med hele arkiv- og dokumentasjonsfeltet i kommunen.

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-standardene.

Aurskog-Høland kommune har elektronisk arkiv og journal for sitt sakarkiv. Man har brukt Public 360 siden oktober 2015, da kommunen gikk over til fullelektronisk sakarkiv. Sakarkivet, elevmapper, barnehagemapper og personalarkiv er i Public 360.

I perioden 2.5.2002 – 31.10.2015 brukte kommunen EDB Sak og Arkiv (ESA). Arkivverket har ikke mottatt informasjon om hvilket system som var brukt før mai 2002. Innskanning av papirdokumenter begynte i 2007. Ved innføring av fullelektronisk arkiv høsten 2015 var det gjennomført skarpt periodeskill. Før ble arkivet periodisert hver fjerde år, men fra og med oktober 2015 skal det periodiseres i åtteårsperioder. Eldre perioder er tilgjengelige som historisk base i Public 360, gjennom modulen eArkiv.

Uttrekk fra ESA er lagret på server lokalt med backup, men det gjenstår validering før det kan overføres til arkivdepot. Kommunen har ikke deponert uttrekk fra avsluttede perioder, jf. arkivforskriften § 3-17 og det foreligger ingen konkrete planer for vedlikehold av avsluttede perioder, jf. arkivforskriften § 3-7.¹³

Kommunens sakarkiv er ordnet etter K-kodene. Det er 180 registrerte brukere av Public 360 i kommunen. Antall journalposter var 16 810 i 2014, 17 770 i 2015 og 18 353 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. 7 dagers etterslep. Fra november 2015 begynte kommunen med fulltekstpublisering av offentlige dokumenter. Kommunen har en praksis for kontroll og publisering av journalen og det foreligger detaljerte skriftlige rutiner for kvalitetssikring av denne, jf. arkivforskriften § 2-10.

I forkant av tilsynet ble kommunen bedt om å gjennomføre enkelte kontrolløk i sak-/arkivsystemet. Kontrollen viste blant annet at journalposter med status R der dokumentdatoen var eldre enn tre måneder var 407. Dette er betydelig antall journalposter med hensyn til at basen var opprettet i oktober 2015. Videre viste kontrollen at man kun hadde 1 journalpost med status F eldre enn tre uker.

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

¹³ Jf. også Riksarkivarens forskrift, kap. VI og VIII.

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.

De ansatte i Dokumentsenteret opplyste at man har innført "Svar ut"-modul i november 2016 og at sammen med fulltekstpublisering er det grunn til å anta at kvaliteten på journalføringen vil øke og at dette har redusert antall journalposter i status R.

Aurskog-Høland kommune har en side på Facebook,¹⁴ som Informasjonsseksjonen har ansvar for. Det er uklart om det finnes rutiner som behandler spørsmål om saksbehandling, journalføring og arkivering.

Aurskog-Høland kommune bruker en rekke fagsystemer som er opplistet i et vedlegg til kommunens arkivplan.¹⁵ 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 skole- og barnehageadministrative systemet Oppad som har integrasjon med sak-/arkivsystemet Public 360. To av fagsystemene har Noark 5-kjerne; Visma Familia, som brukes av barnevernstjenesten og Visma Velferd, som brukes av NAV. Kommunen har planer om å innføre to nye Noark 5-kjerner i 2017; Visma Profil (pleie og omsorg) og Visma Flykning (NAV).

Videre ble det under tilsynet opplyst at de ansatte i NAV/sosialtjenesten også benytter et fagsystemer som eies og driftes av den statlige delen av NAV. De kommunalt ansatte i NAV registrerer notater i det statlige systemet Arena. Blant annet skal all brukeroppfølgning journal- og notatføres i systemet. Kommunen har inngått avtale med NAV Akershus om bruk av systemet og ifølge leder for NAV er det kontorsperring på det som er kommunalt. Kun kommunen har tilgang til kommunale tjenester og de kommunale ansatte har kun tilgang til egen kommunes innbyggere i Arena. Avtalen skal avklare ansvarsforhold og grensedragninger mellom til den statlige og den kommunale delen av NAV.

Det viktigste systemet for den kommunale delen av NAV er Visma Velferd. Fra juni 2016 gikk man over til fullelektronisk arkiv med gjennomføring av skarpt periodeskille. Det er kun lagt fram overordnede rutiner og instruksjoner for bruk og bevaring av dokumentasjon som skapes i fagsystemene i NAV. Det skal finnes ytterligere rutiner som vi har fortsatt ikke mottatt.

Kommunens barneverntjeneste gikk over til fullelektronisk arkiv Visma Familia i mai 2015. Overgangen medførte ikke et skarpt periodeskille. Aktive saker blir fra og med dette tidspunktet

¹⁴ <https://www.facebook.com/ahkommune>

¹⁵ Oppad, HK Oppvekst, Visma Flyktning, Visma Voksenopplæring, Visma Familia, Visma HSPRO, It's learning, Mobilskole, Visma Velferd, Infodoc Plenario, Visma Profil, Speedadmin, BiblioFil, Citect, Gemini VA, Call&report, IK-bygg, WinMap Pro, Gemini, WinMap Pro, Visma HRM, Visma Ressursstyring, Visma Velferd, QM+, ECO online, Visma Økonomi, Visma Faktura, Procaso.

arkivert i en Noark5 kjerne, men ellers følger man samme rutiner som var praktisert når sakene var arkivert på papir.

Det er Dokumentsenteret som har ansvar for å overvåke Visma Samhandling Arkiv (VSA) arkivkjernene på sikker sone for NAV og barneverntjenesten og at dokumentutveksling skjer som normalt mot fagsystemet. Gjennomføring av dette arbeidet og ansvarsfordeling er nedfelt i en skriftlig rutine.

Det fremgår av fremlagte rutiner for barneverntjenesten at ved overgangen til fullelektronisk arkiv har man utsatt planene om å makulere papirdokumenter etter 3 måneder, på grunn av man har «mistet» dokumenter ved arkivering elektronisk. Kommunen har ikke kunnet forklare hva skjedde med de aktuelle dokumentene ved innføring av Noark-kjernen.

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.

Innen NAV og barnevernet er det i hovedsak ledere som bruker Public 360, mens de øvrige ansatte arbeider i de dedikerte fagsystemene.

Aurskog-Høland kommune har i hovedsak god praksis når det gjelder journalføring og arkivering i sak- og arkivsystemet. Kommunen mangler en overordnet styring av de ulike fagsystemene som brukes, hvem som er ansvarlig for disse, retningslinjer for bruk, hvilke 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.

Den 29.6.2011 inngikk Aurskog-Høland kommune deponeringsavtale med Statsarkivet i Oslo for sine historiske papirarkiver.¹⁶ Gjeldende avtale omfatter både oppbevaring og betjening av eldre og avsluttet arkivmateriale. Hittil har kommunen overført om lag 50 hyllemeter papirarkiver til Statsarkivet i Oslo, som er ordnet og katalogisert på mappenivå og oppbevart i Riksarkivbygningen ved Sognsvann. Arkivene omfatter de tidligere kommunene Aurskog, Setskog, Nordre-Høland og Søndre-Høland fra 1837 og frem til sammenslåingen i 1965. På grunn av avleveringsstopp i deler av

¹⁶ Jf. sak i Statsarkivet i Oslo 2011/3920 Deponering – Aurskog-Høland kommune.

Arkivverket fra januar 2015 har man ikke fått deponert alt.¹⁷ Kommunen har ingen depotordning for elektronisk materiale. Det betyr at kommunen i praksis også er sitt eget depot.

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.

Aurskog-Høland kommune har tre lokaler for bortsetningsarkiver i kjelleren på Rådhuset, som er innrettet med rullereoler. Det sentrale bortsetningslokalet er det største lokalet som også inneholder mest materiale, anslagsvis 300 hyllemeter inkludert kassabelt regnskapsmateriale. I dette lokalet oppbevares kommunens eldste arkivmateriale, sett bort fra arkivene etter de nedlagte kommunene som er deponert hos Statsarkivet i Oslo. I det mindre lokalet er oppbevart anslagsvis 50 hyllemeter med personalarkiver og arkiver etter PPT og barnevernet.

Begge lokalene har avvik fra arkivforskriftens krav om sikring mot vann og brann, og da særlig kommunens sentrale bortsetningslokale. Dette lokalet er et tilfluktsrom og ikke egen branncelle. Det er ikke klart om kommunen har søkt om å få lokalet nedgradert. I henhold til arkivforskriften § 4-3 kan tilfluktsrom bare benyttes for oppbevaring av arkivmateriale som etter viss tid skal kasseres. Døren til lokalet er ikke selvlukkende og oppfyller ikke krav om brannmotstandsevne. Det skal ikke finnes reoler av brannbart materiale i arkivlokaler, jf. § 4-4. Ifølge arkivforskriften § 4-7 skal el-sentral med strømmåler, sikringer og lignende, ikke være plassert i arkivlokaler. Arkivlokaler skal være separat eining eller branncelle. Lokalet har ikke egen særskilt innbruddsalarm jf. arkivforskriften § 4-7.

Det mindre bortsetningslokalet er heller ikke egen branncelle. Lokalet har ikke egen alarm og døren til lokalet er ikke selvlukkende eller oppfyller krav om brannmotstandsevne jf. arkivforskriften § 4-7. Lokalet har vinduer som er installert med sikkerhets barer. Vannrør går igjennom lokalet, dette er ikke i tråd med arkivforskriften. Ifølge § 4-6 skal arkivlokaler være sikret slikt at vann og fukt ikke trenger inn.

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

Ingen av Aurskog-Høland kommunes arkivlokaler tilfredsstiller arkivforskriftens krav til arkivlokaler. Kommunens sentrale bortsetningslokale er tilfluktsrom og derfor ikke egnet for langtidsbevaring av avsluttede arkiver.

¹⁷ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Arkivverket/Om-oss/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Avleveringsstopp-for-papirarkiver-i-deler-av-Arkivverket>

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.¹⁸ Tilsvarende krav stilles til bortsettingsarkiver, jf. arkivforskriften § 3-14.

I følge kommunens svar i Riksarkivarens årlige spørreundersøkelser har man 920 hyllemeter bortsatte arkiver. 395 hyllemeter er oppbevart i kommunens bortsettingslokaler og 135 hyllemeter oppgis å være ordnet og listeført. Det foreligger likevel overordnet bestandsoversikter på arkivnivå over arkivmaterialet som er oppbevart i kommunens sentrale bortsettingslokale. Materialet som er deponert hos Statsarkivet i Oslo er ordnet og listeført og utgjør ca. 50 hyllemeter. Dette betyr at kun 20% av kommunens avsluttede arkiver er ordnet i henhold til kravene i arkivforskriften.

Det finnes ikke skriftlige rutiner for overføring av arkivmateriale fra ytre virksomheter.

Kommunen har ikke fastsatt kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale, og det har ikke blitt gjennomført kassasjon av fagsaker.

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

4. Oppsummering

Aurskog-Høland kommune har i hovedsak god praksis når det gjelder journalføring og arkivering i sak- og arkivsystemet. For øvrige har kommunen en del mangler i forhold til de kravene som stilles i lov og forskrifter om arkivdanning, 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.

Aurskog-Høland 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 uten å ha de nødvendige instruks og rutiner på plass. Kommunens kontrolløk i sak-/arkivsystemet indikerer også svakheter ved kommunens kvalitetskontroll av den elektroniske journalen.

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

¹⁸ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Avlevering/For-kommunar/Normalinstruks>

Kommunens lokaler for bortsatte arkiver har avvik fra arkivforskriftens krav om sikring mot vann og brann. Kommunens sentrale bortsetningslokaler er et tilfluktsrom, og har forøvrig flere mangler. Kun en liten del av det eldre og bortsatte arkivmaterialet er ordnet og katalogisert, men det foreligger bestandsoversikter. Manglende ordning og listeføring kan hindre kommunens egen fremfinning og svekker publikums mulighet til å orientere seg i arkivene.