



ARKIVVERKET
RIKSARKIVET OG STATSARKIVENE

Bærum kommune
Birthe Olsvik
Postboks 700
1304 SANDVIKA

Din ref.
17/205424/BOLSV

Vår ref.
2017/3984 PETKRI

Dato
2.11.2017

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer - Bærum kommune

Arkivverket gjennomførte 15.6.2017 tilsyn med arkivene i Bærum 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 29.9.2017. Kommunen ble bedt om å gi en tilbakemelding, særlig med hensyn til eventuelle faktafeil og misforståelser. I brev av 20.10.2017 påpekte kommunen noen feil i rapporten og avklaringer knyttet til ansvarsforhold, fagsystemer, kvalitetssikring av journal- og arkivsystem, arkivlokaler og kommunens depotordning for papir og elektronisk arkivmateriale. Kommentarene er tatt til følge i den endelige rapporten, men det medfører ingen endrede konklusjoner. Endelig tilsynsrapport følger vedlagt.

Hovedfunn

Bærum kommune har god praksis med hensyn til dokumentasjonsforvaltning, som er godt dokumentert i arkivplan, rutiner for dokumenthåndtering og andre styringsdokumenter. Det er likevel et problem at mange av fagsystemene ikke er inkludert i et helhetlig arkiv- og dokumentasjonsperspektiv.

Bærum kommunes arkivplan er godt forankret i organet og ansees å være en integrert del av den overordnede styringsdokumentasjonen i kommunen. Planen har imidlertid mangler når det gjelder kommunens fagarkiver. Slik mangler det beskrivelser for hvilket materiale som skapes i fagsystemene og plan for langtidsbevaring.

Fagansvaret ovenfor kommunens samlede arkiver er formelt delegert til arkivleder, men i praksis virker det som ansvarsplassering av oppgaver knyttet til organisering

og langtidsbevaring av fagarkiver er utydelig.

Mye av den dokumentasjon som kreves i Riksarkivarens forskrift er ikke på plass for fagsystemene. Dette vanskeliggjør en god overordnet styring av kommunens helhetlige arbeid med dokumentasjonsforvaltning. Det er kritisk at kommunen har gått over til fullelektronisk arkiv i fagsystemer, uten å ha de nødvendige instruksjoner og rutiner på plass. Det er også svakheter ved kommunens kvalitetskontroll av den elektroniske journalen.

Kommunen mangler en samlet vurdering av arkiver for bevaring og kassasjon og har ikke fastsatt kassasjonsfrister for sitt materiale.

Det er uklart om lokaler for bortsatte arkiver i Kommunegården har avvik fra arkivforskriftens krav om sikring mot vann.

Større del av det eldre og avsluttede arkivmaterialet er ikke listeført. Manglende ordning og listeføring kan hindre kommunens egen fremfinning og svekker publikums mulighet til å orientere seg i arkivene.

Bærum kommune mangler en tydelig depotordning for elektroniske arkiver. I tillegg trenger kommunen å klargjøre uttrekk fra avsluttede systemer og arkivperioder for deponering.

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

1. Arkivorganisering og arkivansvar

Bærum kommune må gjøre vedtak som tydeligere plasserer arkivansvaret i kommunens organisasjon, jf. arkivforskriften § 1-1, jf. også §§ 2-1 og 2-4. Fristen for dette settes til 1.5.2018.

2. Arkivplan

Bærum kommune må revidere sin arkivplan jf merknadene i tilsynsrapporten, jf. arkivforskriften § 2-2. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.

3. Dokumentasjon i fagsystemer og langtidsbevaring

Bærum kommune må utarbeide og dokumentere de nødvendige instruksjoner, planer og retningslinjer for elektroniske arkiv, i tråd med kravene i Riksarkivarens forskrift kapittel IX, §§ 3-2 og 3-3. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.

4. Kvalitetssikring av journalen

Bærum kommune må kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen sin, jf. arkivforskriften § 2-10. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.

5. Arkivlokaler

Bærum kommunes må undersøke om det sentrale bortsetningslokalet for eldre og avsluttede arkiver i Kommunegården er i samsvar med arkivforskriftens krav om sikring mot vann, jf. § 4-6. Kommunen sine eldre, avsluttede og bortsatte arkiver

må plasseres i lokaler som er i samsvar med kravene i arkivforskriften §§ 4-3 – 4-9. Fristen settes til 1.1.2018.

6. Depotordning for elektroniske arkiver

Bærum kommune må etablere depotordning for avsluttede elektroniske arkiver. Som et minimum skal slik ordning innebære at det løpende ansvaret for eldre og avslutta arkiv blir plassert et sted, nødvendige lokaler og rutiner som ivaretar de spesifiserte kravene til arkivdepot i arkivforskriften, jf. § 5-1. Fristen settes til 1.5.2018.

7. Ordning og katalogisering

Bærum kommune må klargjøre sine eldre og bortsatte arkiver, jf. arkivforskriften §§ 3-14 og 5-4. Det må utarbeides bestandsregister over eldre og avsluttede arkiver, samt en konkret framdriftsplan inkludert finansiering for arbeidet med å ordne og katalogisere arkivene. Fristen for oppstart av ordningsarbeid, utarbeidelse av bestandsregister og plan settes til 1.5.2018.

8. Fastsettelse av kassasjonsfrister

Bærum kommune må fastsette kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale, jf. Riksarkivarens forskrift kapittel IV, § 4-5. Fristen settes til 1.5.2018.

9. Klargjøring av elektronisk sak/arkivsystem og fagsystem for deponering i arkivdepot

Bærum kommune må klargjøre uttrekk fra avsluttede systemer og arkivperioder for deponering, jf. arkivforskriften § 3-17. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.

Kommunen må innen 15.11.2017 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 Bærum 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 Oslo og Akershus Postboks 8111 Dep 0032 OSLO

Tilsyn med arkivene i Bærum kommune

Endelig tilsynsrapport	
Sak: 2017/3984	Dato for tilsyn: 15.06.2017 Rapportdato: 2.11.2017 Utarbeidet av: Pétur Kristjánsson

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	<i>Bakgrunnen for tilsynet</i>	<i>3</i>
1.2	<i>Dokumentasjon</i>	<i>3</i>
1.3	<i>Gjennomføring av tilsynet</i>	<i>3</i>
2	Arkivansvar, organisering og arkivsystem.....	4
2.1	<i>Arkivansvar</i>	<i>4</i>
2.2	<i>Organisering av arkivtjenesten.....</i>	<i>5</i>
2.3	<i>Arkivplan.....</i>	<i>6</i>
2.4	<i>Sak- og arkivsystem</i>	<i>6</i>
2.5	<i>Elektronisk arkivdanning</i>	<i>7</i>
2.6	<i>Kvalitetssikring av journal og arkivsystem</i>	<i>8</i>
3	Arkivlokaler	9
4	Eldre og avsluttede arkiv	11
4.1	<i>Kommunens arkivdepot.....</i>	<i>11</i>
4.2	<i>Avlevering av papirarkiver.....</i>	<i>11</i>
4.3	<i>Avlevering av elektronisk arkivmateriale</i>	<i>12</i>
5	Oppsummering av pålegg.....	13

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for tilsynet

Arkivverket gjennomførte stedlig tilsyn i Bærum kommune i Akershus, den 15.6.2017.

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

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

Arkivverket gjennomfører for tiden tilsyn med arkivdanning og arkivbevaring i kommuner over hele landet. Bærum kommune er den 20. kommunen i Akershus som får tilsyn i den runden.

1.2 Dokumentasjon

Arkivverket hadde i forkant av tilsynet mottatt kommunens arkivplan med vedlagte arkiv- og saksbehandlingsrutiner, statistikk over journalførte dokumenter, prosedyre for håndtering av innsynskrav, utlånsregler, oversikt over deponert arkivmateriale, fagsystemer i kommunen, interkommunalt samarbeid og post- og skanningsrutiner i NAV. Under tilsynet mottok vi arkivrutiner i Barneverntjenesten. Etter tilsynet mottok vi ytterligere avklaring vedrørende arkivstatistikk i WebSak, Acos Sosial og Acos Barnevern, bestandsoversikt og kommunens presentasjoner under tilsynet.

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

1.3 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet ble gjennomført 15.6.2017 i Kommunegården, Arnold Haukelands plass 10, Sandvika. Tilsynet hadde form av intervjuer samt befaringsbesøk av arkiver og lokaler. Fra Arkivverket møtte Jon Sandven, Lillian Lunden og Pétur Kristjánsson. Som observator møtte Silja Mustaparta fra Designit.

Fra Bærum kommune møtte:

- Erik Kjeldstadli, rådmann
- Kristin Nilsen, kommunalsjef Helse og sosial
- Harald Hjelde, direktør for Digitalisering og IT
- Birthe Olsvik, leder for avdeling Dokumentasjon
- Trond Sundby, IT sikkerhetsansvarlig
- Terje Lindstad, enhetsleder tjenestestyring
- Gunn Sværen, rådgiver Digitalisering og IT
- May Brit Penne, ansvarlig for historisk arkiv avdeling Dokumentasjon
- Berit Engvig, avdelingsleder NAV
- Thyge Kjær, systemansvarlig NAV
- Carol Fuentes Gauslaa, arkivar NAV
- Børge Tomter, Barnevernsjef
- Gunn Tove Vestad, kontroller barnevernstjenesten
- Lone Minerva Bordi, konsulent avdeling Dokumentasjon

2 Arkivansvar, organisering og arkivsystem

2.1 Arkivansvar

Krav i regelverket:

§ 1-1 i arkivforskriften fastslår at i kommuner er arkivansvaret en del av det overordnede, administrative ansvaret som er tillagt administrasjonssjefen, og i henhold til arkivforskriftens § 2-1 skal det daglige arkivarbeidet ledes av en arkivansvarlig. Arkivforskriftens § 5-1 stiller krav om at det løpende ansvaret for eldre og avsluttede arkiver blir plassert hos en depotansvarlig.

Funn

Rådmannen som administrasjonssjef i kommunen, har det øverste arkivansvaret i en kommune. Forholdet er godt beskrevet i Bærum kommunes arkivplan, samtidig som det henvises til at Rådmannen har ytterligere delegert det operative lederansvaret for arkivtjenesten i kommunen til avdelingssjef for Avdeling for Dokumentasjon.

Avdelingssjef for Dokumentasjon (arkivleder) er faglig ansvarlig for hele arkivtjenesten i kommunen, og skal i henhold til arkivplan, sørge for at arkivarbeidet utføres etter gjeldende regelverk og gi faglig veiledning i det lokalet arkivarbeidet. Avdeling Dokumentasjon har arkivansvaret over saks- og arkivsystemet WebSak i hele kommunen, fagansvar ovenfor fagarkivene, og ansvaret for kommunens bortsettingsarkiver og depot. Tjenestestedene har til daglig ansvaret for fagarkivene ved det enkelte tjenestested og er ansvarlig for å laga rutiner og retningslinjer i samarbeid med Avdeling Dokumentasjon.

På tjenestesteder som har desentralisert arkivtjeneste, PP-tjenesten, Barnevernstjenesten, Sosialtjenesten NAV og Flyktningkontoret/Voksenopplæringen, utpeker tjenesteleder en arkivansvarlig med ansvar for at det praktiske arkivarbeidet utføres i samsvar med gjeldende regler. Arkivleder har ansvar for å ha tilsyn med de ytre enhetene.

Det finnes oversikt over kommunens deltakelse i interkommunalt samarbeid, men det er ikke klart om betingelser for arkivhold er inkludert i samarbeidsavtalene eller i andre avtaler med private tjenesteytere.

Konklusjon

Det anmerkes ingen avvik i forhold til delegering av arkivansvaret. Utøvelse av ansvaret knyttet til planlegging og langtidsbevaring av fagarkiver virker likevel utydelig og svekker mulighetene for styring og kontroll med hele arkiv- og dokumentasjonsfeltet i kommunen, jf. konklusjon i følgende kapittel 2.2.

2.2 Organisering av arkivtjenesten

Krav i regelverket

I følge § 2-1 i arkivforskriften skal arkivarbeidet «i eit offentleg organ som hovudregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste, under dagleg leiing av ein arkivansvarleg». Arkivtjenesten skal som hovedregel være felles for organet, og ifølge § 2-4 i arkivforskriften skal arkivet være sentralisert så langt dette er praktisk tjenlig. I samme paragraf defineres hva som faktisk er kommunens aktive arkiv, der det presiseres at i det aktive arkivet inngår sakarkivet, journaler til dette, register og kopibøker mv. Møtebøker, fagsystem, databaser og andre arkivserier og dokumenter som blir mottatt eller skapt i tilknytning til virksomheten til kommunen, er også en del av det aktive arkivet.

Funn

Kommunens arkivtjeneste kalles Avdeling Dokumentasjon og er lagt under støtteenheten Digitalisering og IT. Arkivtjenesten ledes av arkivleder og hadde ved tidspunktet for tilsyn 27 ansatte og 2 vikarer.

Bærum kommune har et sentralisert sakarkiv som er arkivleders ansvar. Kommunens samlede arkivtjeneste består av Avdeling Dokumentasjon og arkivtjenester som er desentralisert på tjenestestedene. Ledere for tjenestene har det formelle ansvaret for utvikling på hver enkelt enhet, men arkivtjenesten blir tilkalt, eller tar kontakt, i forbindelse med anskaffelser av systemer. Arkivtjenesten skal bistår med å formulere krav til løsninger og hjelper med å få det i kravspesifikasjonen. Den hjelper også enhetene med å vurdere svarene som kommer inn fra leverandørene. Etter valg av systemet, er de også aktive i innføringsprosessen, ifølge arkivleder.

Arkivverket er av den oppfatning at arkivtjenesten i Bærum kommune er godt forankret i organet, samtidig at ledelsen i kommunen er opptatt av effektiv og pålitelig saksbehandling og arkivering sentralt og i ytre enheter. Men det finnes svakheter i forhold til dokumentering av fagsystemer og planlegging for langtidsbevaring, jf. kapittel 2-3 – 2-5. Intervjuer med NAV og Barneverntjenesten indikerer at kontakten mellom den sentrale arkivtjenesten og de ytre enhetene er sporadisk og har primært vært vedrørende WebSak, ikke fagsystemene Acos Sosial eller Acos Barnevern. I praksis virker som ansvars plassering av oppgaver knyttet til organisering og planer for langtidsbevaring av fagarkiver er ikke tydelig nok.

Konklusjon

Følgende pålegg gis:

- Bærum kommune må gjøre vedtak som tydeligere plasserer arkivansvaret i kommunens organisasjon, jf. arkivforskriften § 1-1, jf. også §§ 2-1 og 2-4. Fristen for dette settes til 1.5.2018.

2.3 Arkivplan

Krav i regelverket

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 instruksjer, 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.

Funn

Arkivplanen skal være et styringsredskap, som gir retning for kommunens arbeid med egne arkiver og egen dokumentasjonsforvaltning. Bærum kommune har en arkivplan som ble tatt i bruk 2016 og som sist ble revidert samme år. Den er administrativt forankret i ledelsen i kommunen. Det finnes eldre arkivplaner tilbake til 1997. Kommunens nåværende arkivplan, samt vedlagte rutiner, inneholder mange bra ansatser og de deler som anbefales i Riksarkivarens mal for arkivplaner. Det gjelder særlig gode oversikter over kommunens organisering, ansvarsforhold, journal- og arkivsystemer, relevante brukerveiledninger for arkiv og saksbehandlere, og bestandsoversikter over avsluttede og aktive arkivserier. Samtidig mangler oversikten over fagsystemer, utfyllende opplysninger om innhold, forhold i mellom papir- og elektroniske dokumenter og planer for periodisering og langtidsbevaring.

Konklusjon

Følgende pålegg gis:

- Bærum kommune må revidere sin arkivplan jf. merknadene i tilsynsrapporten, jf. arkivforskriften § 2-2. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.

2.4 Sak- og arkivsystem

Krav i regelverket.

Arkivforskriftens § 2-6 til 2-9 fastslår at et offentlig organ skal ha journal for registrering av dokumenter i de sakene man oppretter. Når man benytter elektronisk journal, skal man benytte et arkivsystem som følger Noark-standard. Alle elektroniske systemer som produserer eller lagrer saksdokumenter må oppfylle kravene i Riksarkivarens utfyllende bestemmelser i kapittel IX.

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

Funn

Bærum kommune benytter Noark-godkjent elektronisk arkiv og journalsystem for sitt sakarkiv. Man har brukt WebSak fra juni 2003, da kommunen gikk over til elektronisk arkivering og innskanning av papirdokumenter. Det er ca. 1 700 brukere av WebSak. Kommunen periodiserte sist med skarpt skille i februar 2015 da WebSak Fokus var innført.

Med unntak av konkrete planer for periodisering og langtidsbevaring, har kommunen på plass de relevante instruks og retningslinjer for sak- og arkivsystemet WebSak. Inndeling av arkivdeler i WebSak, er opplistet i arkivplan.

Konklusjon

Det anmerkes avvik i forhold til planer for periodisering i sak- og arkivsystemet WebSak, jf. konklusjon i følgende kapittel 2.5.

2.5 Elektronisk arkivdanning

Krav i regelverket

Arkivforskriftens § 2-4 definerer arkivdanning bredere enn arkivtjenestens journalsystem med tilhørende papirarkiv. Det betyr at all dokumentasjon som skapes i kommunen skal behandles etter regelverket, både elektroniske register, databaser, fagsystem og papirbaserte arkiver. For elektroniske register og databaser kreves det i utgangspunktet ikke arkiveksemplarer på papir. Men systemene de inngår i, skal være dokumentert slik at materialet kan overføres, sikres og brukes i arkivdepot. Denne dokumentasjonen skal inngå i arkivplanen. Dersom systemene produserer eller lagrer saksdokumenter, må systemene og rutinene oppfylle alle krav i arkivforskriftens § 2-13, samt Riksarkivarens utfyllende bestemmelser i kapittel IX.

Funn

Bærum kommune bruker en rekke fagsystemer og det finnes oversikt over aktive og avsluttede systemer i kommunens arkivplan og som vedlegg til arkivplan. Listen er ikke komplett, ifølge arkivansatte. Ikke alle systemene er fagsystem der man oppretter dokumenter og driver saksbehandling.¹ Noen av disse kan kun regnes som hjelpeverktøy eller databaser. Rekrutteringssystemet Webcruiter, ansattportalen Episerver og lønns- og personalsystemet, har

¹ I arkivplan er oversikt over 18 journal- og arkivsystem: WebSak Fokus, Websak, Sak- og arkivsystemet BK, Acos sosial, Klientarkivsystemet BK (Sosialtjenesten), PvPro Visma, Acos barnevern, HsPro, Profil, Helios BK, PC-Bbygg, Platon BK, Sak/arkiv Boligkontoret, WebSak sikker sone, WebSak (Kemner), Sak/arkiv Kemneren, Flyktning/Voksneopplæring og VSArkiv. I tillegg har kommunen sendt en oversikt over ca. 40 systemer.

integrasjon mot sak-/arkivsystemet WebSak, i tillegg til diverse søknadsskjemaer.² Flere av systemene har elektronisk arkivering.³ To av disse har Noark 5-kjerne; VsArkiv og Profil, som betjenes og kontrolleres av arkivtjenesten.

Det viktigste systemet for den kommunale delen av NAV er Acos Sosial som har vært brukt fra 1.1.2004. Fra april 2007 gikk man over til elektronisk arkivering. Acos Barnevern er eneste systemet i Barnevernstjenesten for behandling av klientsaker og har vært brukt siden 2011. Samme år begynte man med elektronisk arkivering, men man har fortsatt ikke begynt å makulere innskannede papirdokumenter.

Riksarkivarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3 definerer hvilke instruksjer og retningslinjer som må være på plass for at virksomheten skal ha et godkjent elektronisk arkiv. Bestemmelsene gjelder også for systemer som ikke følger Noark-standarden, så langt de er relevante.

De relevante instruksene mangler for fullelektroniske fagarkivene i NAV og Barnevernstjenesten. Det er problematisk at kommunen har gått over til fullelektronisk arkiv uten å ha all nødvendig dokumentasjon og rutiner på plass. Et slikt konfigurasjonsdokument kan være avgjørende for at digitalt skapt arkivmateriale kan overføres til depot med autentisitet og integritet i behold.

Konklusjon

Følgende pålegg gis:

- Bærum kommune må utarbeide og dokumentere de nødvendige instruksjer, planer og retningslinjer for elektroniske arkiv, i tråd med kravene i Riksarkivarens forskrift kapittel IX, §§ 3-2 og 3-3. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.

2.6. Kvalitetssikring av journal og arkivsystem

Krav i regelverket

Arkivforskriftens § 2-10 pålegger kommunen å ha administrative rutiner som sikrer at arkivtjenesten utfører kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen. Arkivforskriftens § 3-7, andre ledd, pålegger kommunen å følge opp saksbehandlingen med restanselister over saker som ikke er ferdigbehandlet.

Funn

Bærum kommune jobber kontinuerlig med innovasjon for å forenkle og forbedre dokumentasjonsfangst. Kommunen har tatt i bruk flere digitale løsninger for å støtte arbeidsflyt og selvbetjening. Kommunen benytter også 150 digitale skjema for innbyggerne som medfører at i 2016

² Webcruiter er ikke på kommunens liste over fagsystemer.

³ Acos Sosial, Acos Barnevern, Acos Profil, Websak sikker sone, WebSak kemneren i Asker og Bærum og Flyktning/Voksenopplæring og VSArkiv, som begge er brukt i Flyktning og voksenopplæringen.

var hel- eller halvautomatisk data- og dokumentfangst ca. 17% av alle inngående dokumenter i Websak.⁴

Ifølge arkivleder har innføring av Websak Fokus for saksbehandlere i 2015, økt fangst av e-post. De ansatte i kommunen tilbys flere alternativer for opplæring. Arkivtjenesten tilbyr kurs for nyansatte og det finnes ca. 40 e-læringer relatert til WebSak. Kommunen har i samarbeid med Budstikka holdt kurs om offentlighetsloven og arkivtjenesten tar i tillegg initiativ for å holde kurs for ledere, eventuelt enkelte enheter, om f.eks. hva er arkivverdig dokumentasjon.

Utsending av post i kommunen er desentralisert og saksbehandlere sender selv ut sine brev elektronisk. Kommunen har skriftlige rutiner for regelmessig kontroll av journalbasen og har jevnlig kjørt kampanje for å rydde opp i restanser. Det gir dessverre ikke alltid ønsket resultat ifølge arkivleder.

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 13 773. Videre viste kontrollen at man hadde 4 065 journalpost med status F eldre enn tre uker. I den sammenheng er det viktig at nevne at det egentlige tallet over utgående dokumenter er mye lavere. 92% av journalpostene med statuskode F er X-notater uten publisering på offentlig journal. Rette tallet for utgående dokumenter med status R, som skal journalføres, er 7 543.

Dette er uansett svært høyt antall journalposter med feil status i en base som ble opprettet i februar 2015. Status R betyr at dokumentene ikke er ferdigstilt og journalført. Status F betyr at dokumentet er ferdigstilt fra saksbehandler, men ikke ferdig journalført. Utgående journalposter i status R og F betyr manglende journalføring og det framstår som usikkert om dokumentene er blitt sendt til mottakerne.

Utgående dokumenter med status F og R vil ikke havne på kommunens postlister. En del av kommunens dokumentasjon framstår dermed som utilgjengelig for offentligheten, og publikums innsynsrett blir svekket. Når konsepter ikke er ferdigstilt av saksbehandlere, undergraver det også dokumentenes integritet og autenticitet.

Konklusjon

Følgende pålegg gis:

- Bærum kommune må kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen sin, jf. arkivforskriften § 2-10. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.

3 Arkivlokaler

Krav i regelverket

Arkivforskriftens § 4-3 til 4-9 stiller krav til arkivlokaler slik at disse gir arkivene vern mot vann og fukt, mot brann og skadelig varme, mot skadelig påvirkning fra klima og miljø og mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang. Alle rom der man oppbevarer arkivmateriale over lengre tid, blir regnet som arkivlokale. Arkiv som er hyppig i bruk kan plasseres i vanlige kontorlokaler. Bortsettingsarkiv

⁴ I 2016 var helautomatisk 12 960 og 5 053 halvautomatisk.

skal så langt som mulig plasseres i spesialrom for arkiv. Eldre og avsluttede arkiv skal plasseres i spesialrom for arkiv. Det stilles strengere krav til spesialrom enn til lokaler for dagligarkiv.

Funn

Bærum kommune har flere lokaler for bevaringsverdige bortsettingsarkiver i Kommunegårdens to underetasjer (U1 og U2). Kommunegården ble bygget med innflytting i 1990, hvor i dag mest av kommunens papirarkiver er oppbevart. Arkivlokalene, som er innredet med rullereoler, er oppdelt med ett stort lokale og flere mindre rom for spesialarkiv. Lokalene har selvlukkende dører og det finnes regler for hvem som har adgang til lokalet, jf. arkivforskriften § 4-9. I henhold til § 4-5 har lokalene regelmessig tilsyn og reinhold.

Bærum kommune sendte inn bygningsfaglig tilstandsrapport til Statsarkivet i Oslo den 25.11.2011, uten noen merknad om tiltak som måtte gjennomføres for å oppfylle forskriftens bestemmelser om brannsikring og vern mot vann eller innbrudd. Med utgangspunkt i kommunens bygningsfaglige tilstandsrapport så lokalet ut til å være i samsvar med forskriftens krav da Arkivverket var på tilsyn, bortsett fra røropplegg i taket som må sjekkes om det er vannbærende. I henhold til arkivforskriften § 4-6 skal ikke være vannrør i spesialrom. Det tillates imidlertid unntak fra denne reglen dersom slike rom i eksisterende bygninger likevel har vannrør og det er urimelig kostbart å endre røropplegget. I slike tilfeller kan man alternativt bruke tekniske løsninger som effektivt hindrer at arkivmateriale blir skadet av vann fra rørene, for eksempel fuktfølere på gulvet som er tilkoplest stengeventil og/eller alarm.

Konklusjon

Følgende pålegg gis:

- Bærum kommunes må undersøke om det sentrale bortsettingslokalet for eldre og avsluttede arkiver i Kommunegården er i samsvar med arkivforskriftens krav om sikring mot vann, jf. § 4-6. Kommunen sine eldre, avsluttede og bortsatte arkiver må plasseres i lokaler som er i samsvar med kravene i arkivforskriften §§ 4-3 – 4-9. Fristen settes til 1.1.2018.

4 Eldre og avsluttede arkiv

4.1 Kommunens arkivdepot

Krav i regelverket

Arkiv som ikke lenger er i bruk for administrative formål, og arkiv etter enheter som er nedlagte eller har avsluttet sin virksomhet, skal avleveres til arkivdepot. Arkivforskriftens § 5-1 fastslår at kommuner skal opprette eget arkivdepot, plassere ansvaret for dette hos en depotansvarlig og at man skal utarbeide rutiner som ivaretar de spesifiserte kravene til arkivdepot i arkivforskriften. Kommuner og fylkeskommuner kan overføre depotoppgaver til en interkommunal depotordning.

Funn

Den 28.9.2009 inngikk Bærum kommune deponeringsavtale med Arkivverket ved Statsarkivet i Oslo for sine historiske papirarkiver.⁵ Avtalen gjelder både oppbevaring og betjening av eldre og avsluttet arkivmateriale. Hittil har kommunen overført 682 hyllemeter papirarkiver til Arkivverket, som er ordnet og katalogisert på mappenivå og oppbevart i Riksarkivbygningen ved Sognsvann. Arkivene omfatter hovedsakelig sentrale kommunale myndigheter frem til ca. 1990. På grunn av leveringsstopp i deler av Arkivverket fra januar 2015 har kommunen ikke hatt anledning til å deponere ytterligere materiale. Kommunen bør snarest sette i gang tiltak for å sikre seg depotordning for sine papirarkiver.

Kommunen har ingen avtale om depotordning for elektronisk materiale og anses derfor i praksis som sitt eget depot for elektroniske arkiver. Depotansvaret er ifølge arkivplan plassert hos arkivleder, men det mangler tydeligere etablering og ordning, som spesifiserer konkrete krav til elektronisk arkivdepot i henhold til arkivforskriften.

Konklusjon

Følgende pålegg gis:

- Bærum kommune må etablere depotordning for avsluttede elektroniske arkiver. Som et minimum skal slik ordning innebære at det løpende ansvaret for eldre og avslutta arkiv blir plassert et sted, nødvendige lokaler og rutiner som ivaretar de spesifiserte kravene til arkivdepot i arkivforskriften, jf. § 5-1. Fristen settes til 1.5.2018.

⁵ Jf. sak i Statsarkivet i Oslo 2007/11392 Bærum kommune - Deponering av kommunale arkiver.

4.2 Avlevering av papirarkiver

Krav i regelverket

I følge arkivforskriften § 5-1 er det avleveringsplikt for «arkiv som ikke lenger er i bruk for administrative formål (eldre arkiv), og arkiv etter organ som er nedlagde eller har avslutta verksemda si (avslutta arkiv)». § 5-2 sier videre at «arkivmateriale skal avleverast når det er omlag 25-30 år gammalt», mens § 5-4 og 5-5 stiller krav til ordning og listeføring for materialet som skal/er avlevert depot.

For arkivmateriale som ikke skal bevares, skal kommuner og fylkeskommuner fastsatte kassasjonsfrister, slik at det ikke kasseres før dokumentasjonsbehovene bortfaller, jf. Riksarkivaren sin forskrift, kapittel IV, § 4-5.

Funn

I følge Bærum kommunes bestandsoversikt over papirarkiver, har man ca. 3.100 hyllemeter med avsluttet og bortsatte arkiver plassert i kommunens arkivlokaler. Der av er det ca. 280 hyllemeter som er ferdig ordnet og listeført. Kommunen har inngått en avtale med Stiftelsen Asta AS om ordning og listeføring av historiske arkiver. Materialet som er deponert hos Arkivverket ved Statsarkivet i Oslo utgjør 682 hyllemeter. Dette betyr at 31% av kommunens avsluttede papirarkiver er ordnet i henhold til kravene i arkivforskriften.

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

Kommunen har ikke fastsatt kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale, jf. Riksarkivaren sin forskrift, kapittel IV. Under tilsynet var det nevnt at arkivtjenesten har planer om å lage bevarings- og kassasjonsplan for kommunens samlede arkiver og prosjektet skal startes opp i 2017.

Konklusjon

Følgende pålegg gis:

- Bærum kommune må klargjøre sine eldre og bortsatte arkiver, jf. arkivforskriften §§ 3-14 og 5-4. Det må utarbeides bestandsregister over eldre og avsluttede arkiver, samt en konkret framdriftsplan inkludert finansiering for arbeidet med å ordne og katalogisere arkivene. Fristen for oppstart av ordningsarbeid, utarbeidelse av bestandsregister og plan settes til 1.5.2018.
- Bærum kommune må fastsette kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale, jf. Riksarkivarens forskrift kapittel IV, § 4-5. Fristen settes til 1.5.2018.

4.3 Avlevering av elektronisk arkivmateriale

Krav i regelverket

Arkivforskriften § 3-17, Riksarkivarens forskrift kapittel IX og Normalinstruksen for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner kapittel 4 stiller krav i forhold til håndtering av elektronisk skapt materiale. Disse gir bestemmelser om lagringsmedium, organisering av datauttrekk og krav til dokumentasjon av systemet og dataene. Avlevering av elektronisk skapt materiale skal omfatte uttrekk av data fra IT-systemer, ikke IT-systemene i seg selv. Dette innebærer at å ha en kopi av

avsluttede systemer på en server ikke er en tilstrekkelig løsning for langtidsbevaring av elektronisk arkiv.

Funn

I perioden 1988/89 til juni 2003 var kommunens sentrale arkiv registrert i journalsystemet BK. Eldre perioder i BK og i WebSak er tilgjengelige som historisk base i WebSak, jf. arkivforskriften § 3-16. Det foreligger ikke konkrete planer for periodisering eller deponering av uttrekk fra avsluttede arkivperioder til arkivdepot, jf. arkivforskriften § 3-17.

Kommunen har ikke tatt uttrekk fra avsluttede bevaringsverdig fagsystem, men konvertert data videre i historisk base i nye systemer. Det foreligger ikke konkrete planer for uttrekk fra de fullelektroniske fagsystemene.

Konklusjon

Følgende pålegg gis:

Bærum kommune må klargjøre uttrekk fra avsluttede systemer og arkivperioder for deponering, jf. arkivforskriften § 3-17. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018..

5 Oppsummering av pålegg

Innenfor de områder tilsynet ble gjennomført i Bærum kommune ble følgende pålegg gitt ut i fra Arkivlov med forskrift:

1. Arkivorganisering og arkivansvar

Bærum kommune må gjøre vedtak som tydeligere plasserer arkivansvaret i kommunens organisasjon, jf. arkivforskriften § 1-1, jf. også §§ 2-1 og 2-4. Fristen for dette settes til 1.5.2018.

2. Arkivplan

Bærum kommune må revidere sin arkivplan jf. merknadene i tilsynsrapporten, jf. arkivforskriften § 2-2. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.

3. Dokumentasjon i fagsystemer og langtidsbevaring

Bærum kommune må utarbeide og dokumentere de nødvendige instruks, planer og retningslinjer for elektroniske arkiv, i tråd med kravene i Riksarkivarens forskrift kapittel IX, §§ 3-2 og 3-3. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.

4. Kvalitetssikring av journalen

Bærum kommune må kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen sin, jf. arkivforskriften § 2-10. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.

5. Arkivlokaler

Bærum kommunes må undersøke om det sentrale bortsetningslokalet for eldre og avsluttede arkiver i Kommunegården er i samsvar med arkivforskriftens krav om sikring mot vann, jf. § 4-6. Kommunen sine eldre, avsluttede og bortsatte arkiver må plasseres i lokaler som er i samsvar med kravene i arkivforskriften §§ 4-3 – 4-9. Fristen settes til 1.1.2018.

6. Depotordning for elektroniske arkiver

Bærum kommune må etablere depotordning for avsluttede elektroniske arkiver. Som et minimum skal slik ordning innebære at det løpende ansvaret for eldre og avslutta arkiv blir plassert et sted, nødvendige lokaler og rutiner som ivaretar de spesifiserte kravene til arkivdepot i arkivforskriften, jf. § 5-1. Fristen settes til 1.5.2018

7. Ordning og katalogisering

Bærum kommune må klargjøre sine eldre og bortsatte arkiver, jf. arkivforskriften §§ 3-14 og 5-4. Det må utarbeides bestandsregister over eldre og avsluttede arkiver, samt en konkret framdriftsplan inkludert finansiering for arbeidet med å ordne og katalogisere arkivene. Fristen for oppstart av ordningsarbeid, utarbeidelse av bestandsregister og plan settes til 1.5.2018.

8. Fastsettelse av kassasjonsfrister

Bærum kommune må fastsette kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale, jf. Riksarkivarens forskrift kapittel IV, § 4-5. Fristen settes til 1.5.2018.

9. Klargjøring av elektronisk sak/arkivsystem og fagsystem for deponering i arkivdepot

Bærum kommune må klargjøre uttrekk fra avsluttede systemer og arkivperioder for deponering, jf. arkivforskriften § 3-17. Fristen for dette tiltaket settes til 1.5.2018.