



Fet kommune

Postboks 100
1901 FETSUND

Deres ref
2016/2095-6/KJPE

Vår ref.
2016/23782 JONSAN

Dato
02.03.2017

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer - Fet kommune

Arkivverket gjennomførte 8.12.2016 tilsyn med arkivene i Fet 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 26.1.2017. Kommunen ble bedt om å gi en tilbakemelding, særlig med hensyn til eventuelle faktafeil og misforståelser. I brev av 28.2.2017 sa kommunen at rapporten gir en god beskrivelse av situasjonen. Kommunen hadde en merknad til beskrivelsen av rådmannens ledergruppe. Det er tatt hensyn til merknaden i den endelige versjonen av rapporten. For øvrig er det ikke gjort endringer i rapporten, som følger vedlagt.

Hovedfunn

Fet kommune har en del mangler med hensyn til de kravene som stilles i lov og forskrifter om arkivdanning, sikring og tilgjengeliggjøring av arkivene. Svak organisering og styringsdokumentasjon vurderes som en viktig årsak til øvrige avvik. Manglende ansvars plassering, oversikter og rutiner innebærer risiko for at dokumentasjon går tapt, og risiko for at retten til innsyn ikke sikres.

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

Fet kommune har ingen arkivplan. 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 nødvendig dokumentasjon og styringsdokumenter mangler. Det er kritisk at kommunen har gått over til fullelektronisk arkiv uten å ha de nødvendige instruksjoner og rutiner på plass. Det er også svakheter ved kommunens kvalitetskontroll av den elektroniske journalen.

Det er opplyst at kommunen planlegger en omorganisering av Dokumentsenteret i løpet av våren 2017, der dokumentsenter, IKT og kommunikasjon skal samles i en enhet. Dette kan bidra til en bedre styring av kommunens helhetlige arbeid med arkiv, saksbehandling og dokumenthåndtering.

Det skal påpekes at kommunen har noe dokumentasjon som kan inngå i en arkivplan. Blant annet er det påbegynt et godt arbeid med kartlegging av kommunens fagsystemer. Kommunen mangler likevel 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 lokale for bortsatte arkiver er klassifisert som tilfluktsrom og kan derfor ikke brukes til oppbevaring av bevaringsverdig arkivmateriale. Kun en liten del av det eldre og bortsatte arkivmaterialet er ordnet og katalogisert. 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 Fet kommune følgende pålegg:

1. Arkivorganisering og arkivansvar

Fet 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. At kommunen ikke har plassert det overordnede arkivansvaret ett sted 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. Ansvaret for samtlige fagsystemer må avklares. Fristen for dette settes til 1.10.2017.

2. Arkivplan

Fet kommune må utarbeide en fullverdig arkivplan som 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 1.10.2017.

3. Kvalitetssikring av journalen

Fet kommune må kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen sin, jf. arkivforskriften § 2-10. Det må etableres skriftlige rutiner for kvalitetssikring. Fristen for dette tiltaket settes til 1.8.2017.

4. Fastsettelse av kassasjonsfrister

Fet kommune må fastsette kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale, jf. Riksarkivarens forskrift kapittel IV, § 4-5. Fristen settes til 1.10.2017.

5. Arkivlokaler

Fet kommunes lokaler 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. Det må også etableres skriftlige rutiner for adgang til lokalene, og for renhold. Fristen settes til 1.1.2018.

6. Ordning og katalogisering

Fet 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 1.10.2017. 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 1.5.2017 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 Fet kommunes videre arbeid med arkiv og dokumentasjonsforvaltning.

Med hilsen

Kjetil Reithaug e.f.
fagdirektør

Jon Sandven
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 Fet kommune

Endelig tilsynsrapport	
Sak 2016/23782 Dato for tilsyn: 8.12.2016 Sted: Rådhuset, Kirkeveien	Rapportdato: 2.3.2017 Utarbeidet av: Jon Sandven

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1. Bakgrunn for tilsynet	3
1.2. Dokumentasjon	4
1.3. Gjennomføring	4
2. Fet 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	11
3.4. Arkivlokaler for bortsettingsarkiver	11
3.5. Ordning og katalogisering av arkiv	12
4. Oppsummering	13

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for tilsynet

Arkivverket gjennomførte stedlig tilsyn i Fet kommune i Akershus 8.12.2016. 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. Fet kommune er blant de siste kommunene 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 vi utkast til arkivplan,, bestandsoversikt, oversikt over fagsystemer, saksbehandlingsrutiner for ePhorte samt statistikk over journalførte dokumenter. Under tilsynet mottok vi rutinebeskrivelse for elektronisk arkiv, resultat av kontrolløk i journalen, oversikt over IKT-systemorganisasjonen, organisasjonskart samt oversikt over interkommunalt samarbeid og eierskap. I etterkant av tilsynet har vi mottatt tidligere arkivplan samt opplysninger om dokumenter i enkelte fagsystem.

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 8.12.2016 i Rådhuset i Kirkeveien i Fetsund. Tilsynet hadde form av intervjuer samt befarings av arkiver og lokaler. Fra Arkivverket møtte seniorrådgiverne Pétur Kristjánsson og Jon Sandven.

Fra Fet kommune møtte:

- Trine Myrvold Wikstrøm, rådmann.
- Synnøve Haugland, personalsjef.
- Kjell Ove Pettersen, arkivleder
- Olaf Uvmoen, IKT-leder.
- Cecilie Bergkvam, enhetsleder barnevernstjenesten.
- Anne Slåsletten, systemansvarlig barnevernstjenesten.
- Truls Bjørhei, seniorrådgiver/fungerende NAV-leder.
- Ingvild Nybak, veileder og superbruker NAV.

Rådmannen og personalsjefen deltok på oppstartsmøtet og avslutningsmøtet. Arkivleder deltok under hele tilsynet. De øvrige deltok under deler av tilsynet.

2. Fet kommunes organisering

Fet kommune ligger på Romerike i Akershus. Kommunen grenser mot Skedsmo, Sørum, Aurskog-Høland, Trøgstad, Enebakk og Rælingen. Rælingen ble utskilt fra Fet og ble egen kommune i 1929. Enebakkneset ble overført fra Enebakk kommune til Fet kommune i 1962. Kommunen har vel 11 000 innbyggere. Kommunesenteret er Fetsund.

⁶ Resultatene fra spørreundersøkelsene er tilgjengelige på:

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

⁷ <http://www.fet.kommune.no>

Kommunen ledes etter en tonivåmodell, der rådmannens ledergruppe består av rådmannen og tre kommunalsjefer med ansvar for henholdsvis oppvekst/kultur, helse/omsorg og teknisk – i tillegg til lederen for Personal- og organisasjonsavdelingen og Økonomiavdelingen.

Kommunen har vel 740 ansatte fordelt på ca. 560 årsverk.

Kommunen har deltatt i interkommunalt samarbeid gjennom eierandeler i sju interkommunale selskaper⁸. I tillegg deltatt kommunen i 12 vertskommunesamarbeid, etter kommunelovens § 28 -1b.⁹ Her er særlig Øyeren IKT et viktig samarbeid relatert til arkiv og dokumentasjonsforvaltning. Øyeren IKT er en felles IKT-avdeling for kommunene Enebakk, Fet og Rælingen, der sistnevnte er vertskommune.

Kommunen har eierandeler i fem aksjeselskap.¹⁰ Det er ellers kun innen barnehagesektoren at kommunale oppgaver løses av andre.

Det er ingen bestemmelser om arkivansvar, arkivregelverk eller arkivbevaring i de ulike avtalene om interkommunalt samarbeid.

Kommunens arkivtjeneste kalles Dokumentsenteret og er lagt under Personal- og organisasjonsavdelingen. Arkivtjenesten hadde ved tidspunktet for tilsyn to ansatte, men en tredje skulle tiltre medio januar 2017. Arkivleder må tidvis også utføre andre oppgaver, som valgarbeid, frankering, trykking og vikartjeneste i servicetorget.

Det er planlagt å slå sammen kommunikasjon, IKT og dokumentsenter i en ny enhet våren 2017.

Dokumentsenteret ledes av arkivleder, som har vært i stillingen siden 2003.

Kommunen har brukt ePhorte siden 2007, og gikk over til fullelektronisk sakarkiv i 2016. Det er ca. 70 brukere av ePhorte.

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.

Kommunelokalet var i 1928 utsatt for brann, og mye arkivmateriale gikk da tapt.

⁸ Romerike Avfallshåndtering, Nedre Romerike Vannverk IKS, Nedre Romerike Brann og redningstjeneste, Midtre Romerike Avløpsselskap, Romerike krisesenter, Romerike kontrollutvalgssekretariat og Romerike revisjon.

⁹ Samarbeid innenfor IKT, innkjøp, kemner, legevakt, akutt døgn-tjeneste, regionalt samhandlingskontor, folkehelse-team, miljørettet helsevern, frisklivs-koordinator, og barnevern. Det er ulike konstellasjoner for samarbeidet innen de forskjellige områdene.

¹⁰ Nedre Romerike Vannverk AS, Standveien 1 AS, Norasonde AS, Heia Vita AS, Øyeren båtservice 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 leinga 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 føresegnar 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. I Fet kommunes arkivplan heter det: "Det overordnede ansvar for arkivarbeidet ligger hos ledelsen i Fet kommune. Arkivarbeidet er organisert med en kommunearkivar i enhet Personal og organisasjon som har det faglige ansvaret for alle kommunens delarkiver. Systemeier for det sentrale arkivsystemet ligger til rådmannskontoret. Det operative ansvaret for fagsystemene/ arkivene tilligger den enkelte fagavdeling."

Det finnes ikke noe formelt delegasjonsskriv for arkivene.

Kommunen har slik det formelle på plass med hensyn til arkivansvaret. Intervjuer viser likevel at arkivleder i praksis ikke utøver det faglige ansvaret for arkiv i fagsystemene.

Arkivforskriften § 2-1 sier at "Arkivarbeidet i eit offentleg organ skal som hovudregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste, under dagleg leing 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."

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.

Fet kommune har et sentralisert sakarkiv som er arkivleders ansvar. I følge utkastet til arkivplan har arkivleder faglig ansvar for alle arkivene i kommunen. I praksis har arkivleder ingenting å gjøre med de fagsystemene som ikke har Noark 5-kjerne. Arkivleder er systemansvarlig for ePhorte. Fet kommunen innfrir bare delvis arkivforskriftens krav om en sentralisert, felles arkivteneste som omfatter all arkivdanning.

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.

Riksarkivaren har utarbeidet en mal for arkivplaner, som viser hva som må være med i en slik plan.¹¹ Man trenger ikke å følge dette oppsettet, det viktige er at organet har en arkivplan som er oppdatert og som kan brukes.

Fet kommune har kun en påbegynt arkivplan på tre sider. Denne kan kun regnes som et utkast eller en disposisjon. Det finnes likevel en del annen dokumentasjon som kan inngå som del av, eller tillegg til, en arkivplan. Per i dag kan man likevel ikke si at kommunen har en reell arkivplan.

Arkivplanen skal være et styringsredskap. Per i dag har Fet kommune enkelte skriftlige rutiner, en bestandsoversikt og en god oversikt over fagsystemene. Denne dokumentasjonen inngår likevel ikke i et helhetlig styringsdokument, som gir retning for kommunens arbeid med egne arkiver og egen dokumentasjonsforvaltning. Kommunen mangler blant annet nærmere beskrivelser av ansvars- og rollefordeling, beskrivelse av egen organisasjon, egne rutiner og instruks, nærmere beskrivelse av bestanden og planer for periodisering og langtidsbevaring.

Det er problematisk at kommunen har gått over til fullelektronisk sakarkiv uten å ha nødvendig dokumentasjon og rutiner på plass.

Riksarkivarens forskrift, kapittel IX, inneholder bestemmelser om hvilke instruks som må være på plass for at virksomheten skal ha et godkjent elektronisk system.¹² 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, periodisering og beskrivelse av ansvarsforhold og brukerrettigheter. Et slikt konfigurasjonsdokument kan være avgjørende for at digitalt skapt arkivmateriale kan overføres til depot med autentisitet og integritet i behold. Fet kommune har ikke denne dokumentasjonen på plass.

Kommunen har planer om å arbeide mer med arkivplanen når dokumentsenteret blir tilført en ny stilling i januar 2017, men det er ingen konkret framdriftsplan for dette.

Fet kommune har rent formelt plassert ansvaret korrekt med hensyn til arkivforskriftens bestemmelser. Det anses likevel at dette ikke er tydelig nok formulert, og praksis viser at arkivansvaret ikke utøves i henhold til forskriften når det gjelder fagsystemer og fagarkiver. Dette svekker muligheten for styring og kontroll med arkivfeltet i kommunen.

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

Fet kommune har svært mangelfull dokumentasjon for egne arkiver og egen dokumentasjonsforvaltning. Det eksisterer kun en påbegynt arkivplan på tre sider. Det er svært problematisk at man har gått over til elektronisk arkiv uten at nødvendig dokumentasjon, rutiner og instruksjoner foreligger.

Manglende ansvars plassering, oversikter og rutiner innebærer risiko for at dokumentasjon kan gå tapt og at retten til innsyn ikke sikres.

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.

Fet kommune har elektronisk arkiv og journal for sitt sakarkiv. Man har brukt ePhorte siden 2007, og gikk over til fullelektronisk sakarkiv i 2016. Sakarkivet, elevmapper, barnehagemapper og personalarkiv er i ePhorte.

I perioden 1997-2007 brukte kommunen IBMs Symphonysystem. Her er kun journalen bevart. Før 1997 var det ingen elektronisk journal.

Eldre perioder er tilgjengelige som historisk base, jf. arkivforskriften §§ 3-15 og 3-16.

Kommunens sakarkiv er ordnet etter K-kodene. Det er praktisert periodisering i fireårsperioder. Det foreligger ingen plan for vedlikehold av avsluttede perioder, jf. arkivforskriften § 3-7.¹³ Kommunen har ikke deponert uttrekk fra tidligere perioder, jf. arkivforskriften § 3-17.

Det er 70 registrerte brukere av ePhorte i kommunen. Antall journalposter var 24041 i 2013, 26409 i 2014 og 26237 i 2015.

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 to dagers etterslep. Man har en praksis for kontroll av journalen, men det foreligger ikke skriftlige rutiner for kvalitetssikring av denne, jf. arkivforskriften § 2-10. Det er ikke fastsatt skriftlige rutiner for publisering av postlistene.

I forkant av tilsynet ble kommunen bedt om å gjennomføre enkelte kontrolløk i sak-/arkivsystemet. Kontrollen viste blant annet at kommunen hadde et betydelig antall journalposter med status R der dokumentdatoen var eldre enn tre måneder; 1720. Videre viste kontrollen at man hadde et mindre antall journalposter med status F eldre enn tre uker; 17.

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

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.

Kommunen opplyste at man har innført "Svar ut" og at dette har redusert antall journalposter i status R.

Kommunen hadde på tidspunktet for tilsyn ingen rutiner for journalføring av e-post og sms. Saksbehandlerne hadde ikke mulighet til selv å importere e-post til ePhorte, men det ble opplyst at denne muligheten skulle innføres ved årsskiftet.

Kommunen har hatt en innsynsløsning på sine nettsider i 3-4 år. Innsynsforespørsler via nettsidene registreres som Y-dokumenter.¹⁴ Fram til 8.12. hadde man via nettsidene hatt 260 innsynsforespørsler i 2016. I tillegg kommer innsynsforespørsler via telefon og e-posthenvendelser.

Fet kommune har en side på Facebook,¹⁵ som en informasjonsrådgiver har ansvar for. Det skal finnes skriftlige rutiner, men det er ukjent om disse behandler spørsmål om saksbehandling, journalføring og arkivering.

Fet kommune bruker en rekke fagsystemer. Man skiller mellom "fellessystemer"¹⁶, fagsystemer i intern sone¹⁷ og fagsystemer i sikker sone¹⁸, samt skolesystemer.¹⁹

Det er kun systemet for barnehageopptak IST Barnehage og rekrutteringssystemet Visma Enterprise som har integrasjon med sak-/arkivsystemet ePhorte. Det har vært problemer med integrasjonen

¹⁴ Forenkla registrering.

¹⁵ www.facebook.com/Fet.kommune

¹⁶ Disse betegnes som fellessystemer: ePhorte, Custom Publish, Compilo, Moava intranett, Tid Bank tidregistrering, Visma Enterprise HRM, Visma Enterprise Økonomi, Visma eHandel, KOSTRA rapportering, Aventia.

¹⁷ Fagsystemer i intern sone: Visma Flyt Skole, Extens skole og barnehage, IST barnehage (opptak), GSi grunnskolestatistikk, Bibliofil, Speed admin kulturskole, Gemini VA og Melding, Driftsovervåking, Oppmålingsdialog, GIS-line, Kompas, Win Map, Natur 2000 web skas, Valgprogram, Dør rådhus, Sentral driftskontroll, LabOra, Ecclesia.tab.

¹⁸ Fagsystemer i sikker sone: Visma Velferd, Visma Flyktning, Unique Felix sosiallån, Visma Familia, HK Oppvekst, Visma Profil, IPLOS, Visma Enterprise Ressursstyring, PPS Kvalitetssystem, HS Pro, Sysvak, SAMPRO.

¹⁹ Skolesystemer: It's learning, Vokal, Salabay, Skoleavtalen, Kartleggeren, Office 365.

mellom ePhorte og Visma Enteroprise, og kommunen planlegger derfor å bytte til Easycruit for rekruttering.

Tre av fagsystemene har Noark 5-kjerne; Visma Familia²⁰, Visma Profil²¹ og SAMPRO.²²

Videre ble det under tilsynet opplyst at de ansatte i NAV/sosialtjenesten også benytter tre fagsystemer som eies og driftes av den statlige delen av NAV.²³ De kommunalt ansatte i NAV registrerer og skriver i de statlige systemene, mens de statlig ansatte i NAV Fet kun har lesetilgang til de kommunale fagsystemene.

Det viktigste systemet for den kommunale delen av NAV er Visma Velferd. Alt skal skrives ut og legges i mappe, men det er opplyst at det ikke er sikkert at alt faktisk blir skrevet ut. Systemet er kun journal. Det er ingen konkrete planer for overgang til et fullelektronisk arkiv.

Det er ikke lagt fram noen rutiner og instruksjoner for bruk og bevaring av dokumentasjon som skapes i fagsystemene i NAV, og de ansatte i NAV var usikre på hvilke skriftlige rutiner som faktisk fantes for den kommunale delen.

Vi har foreløpig til gode å se skriftlig dokumentasjon på avklarte ansvarsforhold og grensedragninger mellom til den statlige og den kommunale delen av NAV. Dette er svært problematisk, men det er samtidig en problemstilling som ikke kan avklares av den enkelte kommune alene.

Kommunens barneverntjeneste har brukt Familia siden 2005, og gikk over til fullelektronisk arkiv, Visma Familia, 1.12.2014. De aktive sakene fortsatte i den elektroniske versjonen. Det er mangelfull dokumentasjon vedrørende overgangen.

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

Det framgår av en tidligere arkivplan at kommunen har benyttet fagsystemene Marthe (barnevern) og Oscar (sosialtjeneste) tidligere. Det er ikke framlagt dokumentasjon for hvilke perioder dette gjaldt og hva som er bevart av dokumentasjon i disse systemene eller om systemet er bevart.

I NAV ble det i 2015 registrert 2144 dokumenter i Visma Velferd²⁴, mens barnevernet i 2015

²⁰ Brukes av barnevernet.

²¹ Pasientjournaler helse og omsorg, funksjonshemmede, hjemmetjeneste, institusjon og psykisk helse.

²² Individuell plan, IOP for elever.

²³ Arena, Gosys og Modia.

²⁴ Kommunen kunne ikke levere tall for journalnotater.

registrerte 5820 dokumenter i Familia²⁵

Kommunen har påbegynt en kartlegging av sine fagsystemer, denne er et godt utgangspunkt. Det mangler likevel en detaljert funksjons- og oppgavebeskrivelse av de enkelte fagarkivene og fagsystemene. Kommunen har i siner oversikter påbegynt en redegjørelse for hvilket materiale som skapes i de gjeldende systemene, men mangler en vurdering av dette for bevaring og kassasjon. Det foreligger ingen planer for langtidsbevaring av elektronisk skapt materiale.

Fet kommune mangler en overordnet styring av de ulike fagsystemene som brukes. Dette skal inngå i arkivplanen.

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.

Fet kommune har deponert deler av sine eldre og avsluttede arkiver til Statsarkivet i Oslo. På grunn av avleveringsstopp i deler av Arkivverket fra januar 2015 har man ikke fått deponert alt.²⁶ Kommunen har ingen depotordning for elektronisk materiale. Det betyr at kommunen i praksis også er sitt eget depot.

Arkivmaterialet som er overført til Statsarkivet i Oslo er ordnet og katalogisert på mappenivå, og tilgjengelig via Arkivportalen. Totalt er 95 hyllemeter arkivmateriale deponert, for det meste fra sentraladministrasjonen fram til 1980, skolesektoren og deler av eiendomsarkivet.

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 offentlige 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.

²⁵ Inngående dokumenter (brev, meldinger, rapporter osv); 2657, utgående dokumenter (brev, referater, vedtak osv): 3134, tiltaksplaner: 119.

²⁶ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Arkivverket/Om-oss/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Avleveringsstopp-for-papirarkiver-i-deler-av-Arkivverket>

Fet kommune har lokaler for bortsetningsarkiver i kjeller og i andre etasje. Bortsetningslokalet i kjelleren er det største lokalet som også inneholder mest materiale, anslagsvis 600 hyllemeter inkludert kassabelt regnskapsmateriale. I dette lokalet oppbevares kommunens eldste arkivmateriale, sett bort fra det som er deponert hos Statsarkivet i Oslo.

Dette lokalet er et tilfluktsrom og ikke egen branncelle. Kommunen har søkt om å få lokalet nedgradert, men har fått avslag på dette. Det er sikringsskap og diverse elektriske installasjoner i lokalet. Lokalet har ikke egen alarm. Noe arkivmateriale var plassert direkte på gulv, det er ikke i tråd med arkivforskriften § 4-4.

Det er ikke skriftlige rutiner for hvem som har adgang til lokalet, jf arkivforskriften § 4-9. Det er åpenbart at det er flere enn arkivpersonalet og vaktmester som har tilgang, da det jevnlig "dukker opp" uvedkommende materiale der.

Det finnes ikke tilfredsstillende regler for publikums adgang til lokalene. Lokalhistorikere har hatt anledning til å sitte i rommet og arbeide.

Kommunen oppbevarer også noe privat arkivmateriale, for historielaget.²⁷

Dette lokalet er derfor ikke egnet til oppbevaring av bevaringsverdig arkivmateriale, jf. arkivforskriften §§ 4-3, 4-7 og 4-9. Rommet er kun egnet til oppbevaring av materiale som skal kasseres etter en viss tid.

Kommunen har også et arkivlokale i andre etasje, ved NAV. Her oppbevares NAVs aktive klientsaker materiale samt kommunens sentralarkiv for perioden 198-2006, samt nyere elevmapper. Arkivmateriale i dette lokalet brukes flere ganger daglig. Det er NAV og Dokumentsenteret som har adgang til dette lokalet. Lokalet så ut til å tilfredsstillende bestemmelsen om vern mot vann, brann og ulovlig tilgang. I følge kommunens egen bygningsfaglige tilstandsrapport er det vannrør i tilstøtende rom. Ut fra dagens bruk vil vi regne dette som et lokale for dagligarkiv.

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.²⁸ Tilsvarende krav stilles til bortsetningsarkiver, jf. arkivforskriften § 3-14.

I følge kommunens svar i Riksarkivarens årlige spørreundersøkelser har man 600 hyllemeter bortsatte arkiver. 95 hyllemeter oppgis å være ordnet og listeført. Det materialet som er deponert hos Statsarkivet i Oslo er ordnet og listeført, men materialet som fortsatt oppbevares hos kommunen ser ikke ut til å være ferdig ordnet og listeført i henhold til regelverket. Det foreligger likevel relativt detaljert bestandsoversikter over mye av materialet, men kun for det deponerte arkivmaterialet finnes det oversikter som publikum kan benytte seg av.

²⁷ Det er ikke opplyst hvilke regler som gjelder for tilgang til dette materialet.

²⁸ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Avlevering/For-kommunar/Normalinstruks>

Det finnes ikke 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.

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

4. Oppsummering

Fet kommune har en del mangler i forhold til de kravene som stilles i lov og forskrifter om arkivdanning, sikring og tilgjengeliggjøring av arkivene.

Svak organisering og styringsdokumentasjon vurderes som en viktig årsak til øvrige avvik. Manglende ansvarsplassering, oversikter og rutiner innebærer risiko for at dokumentasjon går tapt, og at retten til innsyn ikke sikres.

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

Fet kommune har ingen arkivplan. 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.

Det er opplyst at kommunen planlegger en omorganisering av Dokumentsenteret i løpet av våren 2017, der dokumentsenter, IKT og kommunikasjon skal samles i en enhet. Dette kan bidra til en bedre styring av kommunens helhetlige arbeid med arkiv, saksbehandling og dokumenthåndtering.

Det skal påpekes at kommunen har noe dokumentasjon som kan inngå i en arkivplan. Blant annet er det påbegynt et godt arbeid med kartlegging av kommunens fagsystemer.

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 lokale for bortsatte arkiver 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.