



ARKIVVERKET

FLÅ KOMMUNE

Sentrumsvegen 24
3539 FLÅ

Dato	22.02.2022
Din ref.	
Vår ref.	2021/4111
Saksbehandler	JACHAN/ARTI

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer - Flå kommune

Vi takker for godt samarbeid i forbindelse med tilsynet. Tilsynet hadde hovedfokus på arkivorganisering og elektronisk arkivdanning, blant annet arkivplan, journalføring og fagsystemer.

Den endelige rapporten er justert i henhold til Flå kommune sin tilbakemelding av 28.01.2022. Kommunen får gehør for enkelte av sine ønsker om endrede frister. På tilsynet var vi tydelige på at det vil bli krevende å lukke påleggene vi har gitt uten å vektlegge arkiv særlig sterkt i kommunens drift i tiden som kommer.

Vi holder fast på at pålegg 1, 6 og 7 bør kunne lukkes innen de opprinnelige fristene. Lukking av disse påleggene vil gi bedre oversikt og fjerne risikomomenter for de fysiske arkivene. Vi forstår at Flå kommune deltar i ulike samarbeid som arbeider med de øvrige påleggene og at de derfor er krevende å lukke innen de opprinnelige fristene. Vi endrer fristene, men vil samtidig poengtere at påleggene er særdeles viktige å lukke, blant annet for å sikre god kvalitet på daglig driften av elektroniske arkiver og konsistent praksis i hele kommunen.

Tilsynsdato: 01.12.21 og 02.12.21

Fra Flå kommune: Kommunedirektør Odd Egil Stavn
Arkivleder Turid Helen Aas Røkkum
IKT-koordinator i Regionrådet for Hallingdal Knut Jakob Larsen

Økonomisjef Erling Blesne

Skolefaglig ansvarlig og rector Nils Røkkum

Rådgiver innen helse og omsorg Odd Øverli

Fagleder jordbruk, skogbruk og miljø Knut Aavestrud

Fra Arkivverket: Rådgiver Jacob Haugmoen Handegard

Rådgiver Karoline Høyme Einang

Positive funn fra tilsynsbesøket

Arkivtjenesten i Flå kommune får skryt for å være serviceinnstilt. IKT-samarbeidet i Hallingdal har ulike faggrupper, hvor blant annet arkivlederne i de ulike kommunene deltar. Det virker som arkivfaglige hensyn i høy grad blir ivaretatt i prosesser som omhandler anskaffelse av IKT-løsninger. Flå kommune deltar på arkivplansamlinger hvor blant annet kassasjonsregler er tema allerede, og er slikt sett i gang med sentrale utbedringer allerede før tilsynet. Flå kommune har deponert det aller meste av sitt papirmateriale til IKA Kongsberg og virker å ha god oversikt over materialet som er deponert.

Hvorfor har vi arkivtilsyn?

Arkivverkets tilsyn med arkiv og dokumentasjonsforvaltning er lovlighetstilsyn, hvor målet er å vurdere om virksomheten oppfyller de pliktene som følger av arkivloven med forskrifter. Vi ønsker at våre tilsyn skal føre til bedre kvalitet på arkivarbeidet i virksomheten, slik at arkivene blir sikret for samtid og ettertid, blant annet som grunnlag for demokrati, rettssikkerhet og kulturarv.

Endelige pålegg

Denne rapporten beskriver avvikene vi fant og pålegg vi gir som følge av dette. Med hjemmel i lov av 4. desember 1999 nr. 126 om arkiv (arkivloven) § 7 c gir vi følgende pålegg:

Pålegg 1: Dokumenter hvordan arkivansvaret blir ivaretatt

Krav Ifølge Arkivforskriften § 1 har den øverste ledelsen ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ. Riksarkivarens forskrift § 1-1 stiller krav om at arkivplanen skal dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivaretatt.

Dokumentasjonen skal vise hvordan arkivfunksjonen er organisert, hvilke delegeringsfullmakter som gjelder for arkivområdet og hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert.

Hvorfor er dette viktig?	Arkivholdet i en kommune er komplekst. Kommunen har ansvar for å danne og bevare egne arkiver innenfor en rekke tjenestoområder. En forsvarlig dokumentasjonsforvaltning forutsetter at det er tydelig hvem som har ansvaret for de oppgavene og prosessene som er nødvendige for å sikre de enkelte delene av virksomhetens arkiv til enhver tid.
Funn	Flå kommune har mangelfull beskrivelse av hvordan Arkivansvaret er delegert. I dokumentasjonen i arkivplanen og på delegering.kf.no er det beskrevet at arkivoppgaver er delegert fra kommunestyret til kommunedirektør og videre til arkivleder. Noen av oppgavene til arkivleder er beskrevet i arkivplanen, men oversikten er ikke utfyllende nok utfra de oppgavene arkivleder gjør i praksis. Under tilsynet kom det frem at ledere i Flå har arkivoppgaver som eksempelvis å fordele brukertilganger til elektroniske systemer som forvalter arkivverdig materiale. Det finnes ikke skriftlige rutiner for hvordan arkiv er omfattet av kommunens internkontroll. Flå kommune er i prosess med å ta i bruk nytt kvalitetssystem. Det gir en god anledning til å dokumentere hvordan arkiv ivaretas. De ulike interkommunale samarbeidene Flå kommune inngår i er mangelfullt beskrevet. Gjennom tilsynet fremstår det som at Flå kommune selv mener at det er delegert arkivoppgaver til de ulike samarbeidene. For å ivareta det overordnede arkivansvaret kommunen har er det viktig at denne delegeringen er dokumentert.
Hvordan lukke avviket?	Flå kommune må dokumentere rolle- og ansvarsforhold innen alle arkivrelaterte områder. Flå kommune må dokumentere hvordan arkiv er ivaretatt gjennom kommunens internkontroll. Flå kommune må dokumentere hvordan arkivansvaret i interkommunale samarbeid- og selskaper ivaretas. Dokumentasjonen skal være en del av arkivplanen.
Tips	Les våre veiledere Veileder for dokumentasjon av arkivansvar, Veileder for arkiv ved interkommunale samarbeid og Etablere internkontroll for arkiv på arkivverket.no.
Frist	26.08.2022

Pålegg 2: Oppdater arkivplanen

Krav	Ifølge arkivforskriften § 4 skal offentlige organer ha en oppdatert arkivplan. Arkivplanen skal gi oversikt over arkivmaterialet og hvilke instruksjer, regler, planer og organisering som gjelder for arkivarbeidet. Øverste ledelse skal sørge for at arkivarbeidet blir omfattet av organets internkontroll. Riksarkivarens forskrift § 1-1 (1) sier hva arkivplanen må inneholde. Arkivplanen skal kunne fungere som et redskap i internkontrollen med arkivarbeidet.
Hvorfor er dette viktig?	Hensikten med en arkivplan er at offentlige organer skal ha en oppdatert oversikt over arkivmaterialet sitt og hvordan det er organisert. Den skal vise hvilke regler, instruksjer og planer som gjelder for arkivarbeidet. Dette er nødvendig for å kunne forvalte arkivet i henhold til arkivloven med forskrifter. En god arkivplan gjør det enklere å planlegge periodiske arkivoppgaver og beregne framtidig ressursbehov. Arkivplanen er også et nyttig gjenfinningsverktøy for ettertiden, og et redskap i organets arbeid med internkontroll.
Funn	Flå kommune har ikke en oppdatert arkivplan. Gjennom tilsynet kom det tydelig fram at arkivplanen i liten grad er et fungerende redskap for å dokumentere praksis i kommunen. Det mangler en rekke rutiner i dokumentasjonen Arkivverket har gjennomgått før tilsynet, det kom heller ikke fram at disse forelå underveis i tilsynet. Utover manglene som blir dekket i de andre påleggene i denne rapporten er det tydelig at det mangler rutine for periodisering. Det samme gjelder retningslinjer for bevaring og kassasjon og rutiner for ivaretagelse av dokumentasjon i samhandlingsplattformer som Teams. Underveis i tilsynet kom det fram at det i praksis eksisterer en del rutiner og oversikter i kommunen som ikke finnes i Arkivplanen. Dette gjelder eksempelvis oversikt over arkivmateriale som er overført til IKA Kongsberg og rutiner for bruk av elektroniske systemer i ulike deler av kommunen. Flå kommune er i et arkivplansamarbeid med andre kommuner i Hallingdal og arbeider med å utarbeide ny arkivplan og retningslinjer for kassasjon.
Hvordan lukke avviket?	Flå kommune må oppdatere arkivplanen. Planen skal dokumentere: ✓ Arkiv som funksjon, dvs. styring, ansvar og fullmakter på arkivområdet, inkludert internkontrolltiltak. ✓ Arkiv som prosess, dvs. instruksjer og rutiner som beskriver hvordan de ansatte i Flå kommune jobber med arkiv.

-
- ✓ Arkiv som innhold, dvs. beskrivelser og oversikt over innholdet i arkivene, inkludert hvordan og hvor de lagres og sikres.

Dokumentasjon fra andre pålegg skal også følge med i arkivplanen.

Tips	Les om arkivplan og internkontroll på arkivverket.no og veilederen Etablere internkontroll for arkiv .
Frist	24.02.2023

Pålegg 3: Utarbeid rutiner for kvalitetssikring i sak-/arkivsystemet

Krav Rutiner for kvalitetssikring skal være dokumentert i arkivplanen ifølge arkivforskriften § 12 og riksarkivarens forskrift § 1-1 (2) b).

I henhold til arkivforskriften § 9 har offentlige organer journalføringsplikt for saksdokumenter som er kommet inn til eller blitt sendt ut fra virksomheten, som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Riksarkivarens forskrift § 3-2 (2) d) stiller blant annet krav om kvalitetssikring i elektroniske arkivsystem.

Riksarkivarens forskrift § 3-5 sier at alle arkivdokumenter som hører sammen skal arkiveres enten elektronisk eller på papir så langt det lar seg gjøre. Papirdokumenter og elektroniske dokumenter skal høre til i hver sine klart definerte deler av arkivet.

Hvorfor er dette viktig?	Journalføring gir oversikt over saksbehandlingen og dokumentene som skapes som ledd i den. I et elektronisk arkiv styres også arkiveringen av dokumenter gjennom registreringene i arkivsystemet.
---------------------------------	---

Korrekt og løpende journalføring sikrer kvaliteten til arkivet, og er nødvendig for at journalpostene skal bli tilgjengelige for offentligheten på offentlig journal.

Funn	Flå kommune har tatt i bruk Elements som saksbehandlingssystem, men rutinene som foreligger gjelder for det avsluttede saksbehandlingssystemet Public 360. Arkivtjenesten i Flå kommune utfører flere kvalitetssikringsrutiner i forbindelse med den daglige journalføringen, men har i liten grad skriftlige rutiner på plass for dette arbeidet.
-------------	---

Det er ikke dokumentert hvordan kvalitetssikringen blir gjort i fagenhetene. Flå kommune er i gang med å innføre et nytt kvalitetssystem, det gis uttrykk for at arkivet skal være en del av dette arbeidet.

Gjennom tilsynet kom det fram at ikke hele virksomheten i Flå kommune har blitt digital på samme tid. Arkivene i skolesektoren ble elektronisk etter resten av organisasjonen og rakk ikke innføringen av Elements som system i mai grunnet manglende programvare for å sikre sikker saksbehandling. Personalavdelingen er enda ikke fullelektronisk i sitt arkiv.

Hvordan lukke avviket?	Flå kommune må utarbeide og sette i verk rutiner for å følge opp dokumentene som registreres i sitt nye sak-/arkivsystem Elements. ✓ Lag en kvalitetssikringsrutine for søk på dokumenter med status R. ✓ Lag rutiner for avviksmelding i kvalitetssystemet dersom rutinene ikke følges opp av saksbehandlere. ✓ Utarbeid kvalitetssikringsrutinene for fagenhetene. ✓ Lag arbeidsprosesser som gjør at dere rekker å kvalitetssikre dokumentasjonen som kommer til arkivet for registrering. ✓ Sikre at rutinene er kjent og tilgjengelige for saksbehandlere og ledere. ✓ Dokumenter arkivtjenestens rutiner for kvalitetssikring.
-------------------------------	--

Videre må Flå kommune dokumentere hvordan overgangen til helelektronisk arkiv i arkivene for skole og personal. Det må settes skarpt skille i de enkelte fagenhetene.

Dokumentasjonen skal være en del av arkivplanen.

Tips	Se vår veileder for kvalitetssikring av elektronisk journal på arkivverket.no .
Frist	24.11.2022

Pålegg 4: Utarbeid rutiner for elektronisk behandling av arkivdokumenter

Krav Offentlige organer som arkiverer dokumenter elektronisk må følge bestemmelsene i riksarkivarens forskrift kapittel 3. Organet må utarbeide rutiner i samsvar med § 3-2, 3-4 og 3-6 som dokumenterer ansvar og rettigheter i arkivsystemene, oppbevaring og sikring av arkivdokumenter og skanning av dokumenter på papir.

Hvorfor er dette viktig?	For at elektroniske dokumenter skal bevares for all framtid som pålitelig, autentisk, uforandret og tilgjengelig dokumentasjon av Flå kommunes virksomhet, må dere beskrive hvordan arkivene har blitt dannet. Elektroniske arkiver er utsatt for en del andre risikomomenter enn papirarkiver, og det stilles derfor større krav til å kunne dokumentere hvordan man møter risiko for elektronisk arkivmateriale.
Funn	Flå kommune tok i bruk Public 360 til fullelektronisk behandling av arkivdokumenter i 2012, og innførte Elements som nytt sak/arkiv-system i mai 2021. Kommunen mangler tilstrekkelig dokumentasjon for ansvar, rutiner og rettigheter knyttet til oppretting, mottak, utveksling, vedlikehold og bruk av arkivdokumenter i arkivsystemet. Kravene i riksarkivarens forskrift kapittel 3 følges ikke tilstrekkelig opp. Som nevnt i pålegget om arkivansvar tar ledere i dag deler av ansvar for å tildele brukerrettigheter til saksbehandlere. Ute i enhetene finnes det også rutiner for saksbehandling som ikke er dokumentert i arkivplanen. Utover mangelen på rutiner for Elements må det også innføres rutiner for andre elektroniske systemer som behandler arkivdokumenter.
Hvordan lukke avviket?	Flå kommune må lage rutiner for elektronisk behandling av arkivdokumenter i Elements og andre systemer som behandler arkivdokumenter. Rutinene skal være en del av arkivplanen. Hvis kartleggingen i pålegg 5 avdekker fullelektroniske fagsystemer, skal disse også ha tilsvarende rutiner.
Tips	Se vår veileder for dokumentasjonskrav for fullelektroniske arkivsystemer på arkivverket.no.
Frist	24.11.2022

Pålegg 5: Kartlegg og dokumenter aktive og avsluttede elektroniske systemer som inngår i organets arkiv

Krav	Arkivforskriften § 4 sier at arkivplanen skal inneholde en oversikt over organet sine arkiv. Riksarkivarens forskrift § 1-1 (2) c) stiller krav om blant annet oppdaterte rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene, og oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret.
Hvorfor er dette viktig?	I de elektroniske arkivsystemene ligger det viktig rettighets- og forvaltningsdokumentasjon. Hvis systemene ikke blir dokumentert og ivare tatt på en god måte, kan informasjonen gå tapt. Innbyggere kan i verste

	fall miste muligheten til innsyn i sentral informasjon om seg selv, og Flå kommune vil ikke kunne dokumentere egen innsats i saker. For at elektroniske dokumenter skal bevares for all framtid som pålitelig, autentisk, uforandret og tilgjengelig dokumentasjon av Flå kommunes virksomhet, må dere beskrive hvordan arkivene har blitt dannet.
Funn	Flå kommune har en varierende detaljeringsgrad i sin systemoversikt. Noen systemer er beskrevet med eksempelvis oppstarts- og avslutningsdato og beskrivelse av hva systemet brukes til. Samtidig finnes det systemer som eksempelvis tidligere sak/arkiv-system og det nylig innførte systemet Elements som ikke er beskrevet overhode. Flå kommune indikerer selv at systemoversikten de har i dag ikke er komplett.
Hvordan lukke avviket?	Flå kommune må kartlegge og dokumentere de elektroniske systemene som inngår i organets arkiv, både aktive og avsluttede systemer. ✓ Kartlegg og beskriv samtlige systemer, både sak-/arkivsystemer og fagsystemer ✓ Dokumenter for hvert enkelt system hvordan bevaringsverdig informasjon skal langtidsbevares, for eksempel gjennom Noark-uttrekk, tabelluttrekk, integrasjon eller utskrifter. Dokumentasjonen skal være en del av arkivplanen.
Tips	Se vår veileder for systemoversikt med beskrivelser på arkivverket.no.
Frist	24.02.2023

Pålegg 6: Utarbeid en plan for langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale

Krav	Arkivforskriften § 13 sier at deler av arkiv som ikke lenger er i bruk skal periodiseres. De periodiserte arkivene skal tas vare på i en ordnet og tilgjengelig form. Riksarkivarens forskrift §§ 4-4 til 4-6 stiller krav om hvordan periodisert elektronisk arkivmateriale skal behandles. Regelverket gir bestemmelser om lagringsmedium, organisering av datauttrekk og dokumentasjon av systemer og informasjon i disse.
Hvorfor er dette viktig?	Elektronisk arkivmateriale som går ut av aktiv bruk vil før eller siden gå tapt. Dere må ta vare på materialet gjennom regelmessige, systemuavhengige uttrekk og overføre disse til digitalt depot. Det er viktig at dette blir gjort på en måte som sikrer at arkivmaterialet blir tilgjengelig for ettertiden.

Funn	Flå kommune har aldri deponert uttrekk av hverken sak/arkiv-systemer eller fagsystemer. Kommunen har heller ikke fullstendig oversikt over sine avsluttede systemer som kan inneholde informasjon som skal bevares. Tilsynet avdekket at det er iverksatt et arbeid med å gjøre uttrekk fra arkivperioden i Public 360 fra 2012 til 2021 og få deponert det. Arbeidet gjøres i samarbeid med andre kommuner i Hallingdal gjennom IKT-samarbeidet.
Hvordan lukke avviket?	Flå kommune må utarbeide en konkret plan for deponering av uttrekk fra ✓ den avsluttede arkivperioden i Public 360 ✓ eventuelle avsluttede fagsystemer og andre elektroniske systemer med bevaringsverdig informasjon. Planen må inneholde kostnadsberegning, finansiering, fremdriftsplan og tidsfrist for når arbeidet skal være ferdig. Om arbeidet i pålegg 5 avdekker relevante systemer må de tas med i arbeidet i dette pålegget. Dokumentasjonen skal være en del av arkivplanen.
Tips	Se vår veileder for hvordan planlegge langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale på arkivverket.no. Ta gjerne kontakt med depotinstitusjonen deres for råd om uttrekk og deponering.
Frist	26.08.2022 for plan, planen må ta sikte på å avslutte arbeidet innen 31.02.2024.

Pålegg 7: Sikre bortsatte, eldre og avsluttede arkiver

Krav	Arkivforskriften § 7 stiller krav til arkivlokaler for offentlige arkiver. Riksarkivarens forskrift kapittel 2 gir utfyllende bestemmelser om arkivlokaler og oppbevaring av arkiv.
Hvorfor er dette viktig?	Flå kommune har selv ansvaret for å bevare arkivene sine. Sentrale deler av dokumentasjonen som blir til gjennom kommunens virksomhet skal bevares i lang tid, eller for all tid. Papirarkiver er sårbare for fysiske skader, og lokalene som brukes til oppbevaring av eldre og avsluttede arkiver må derfor oppfylle bestemte krav.
Funn	Flå kommune har flyttet det aller meste av sitt avsluttede arkivmateriale til depot hos IKA Kongsberg.

Det gjenstående arkivmaterialet som er avsluttet eller eldre og skal stå i spesialrom for arkiv er plassert ulike steder i kommunale bygg. I noen tilfeller er det enkle tiltak som kan gjøres for å sikre arkivmaterialet på en bedre måte. Eiendomsarkivet står i ulåste skap. Dette arkivet inneholder materiale som er gammelt, men som også er i daglig bruk i saksbehandling. Eiendomsarkivet, personalarkivet og noe materiale fra barnevernstjenesten står på rådhuset, men har ikke utarbeidede rutiner for tilgangsstyring. Det står avsluttede Mors-mapper på Flåheimen i uegnede skap, her er det heller ikke rutiner for tilgangsstyring. I et kjellerlokale på Flåheimen i en bod er det også oppbevart arkivmateriale. Dette rommet fremstår som uegnet for å oppbevare arkivmateriale. Det finnes ikke egnede arkivskap og det er ikke heldig at mapper med personinformasjon sto der da Arkivverket så på lokalet.

Bortsettingarkivet til Flå kommune i kjelleren på Rumi-bygget har en del mangler for å tilfredstille gjeldende arkiv-lovverk. Det er rør som leder vann i lokalet, mangel på brannslukningsapparat i rommet og heller ikke dører som lukker seg automatisk eller innbrudsalarm. Det er lite arkivmateriale som står igjen i lokalet, men det som er der står for tett inntil veggene i rommet. Det er ikke skriftlige rutiner for tilgang til lokalet, men det fremstår som at det er god kontroll på tilgangsstyringen gjennom at andre enn arkivtjenesten ikke gis tilgang uten følge av en arkivmedarbeider.

Det fremstår som at kommunen selv ønsker å flytte eldre og avsluttede arkiver til IKA-Kongsberg.

Hvordan lukke avviket?	Flå kommune må: ✓ Lage rutiner for tilgangsstyring til sitt arkivmaterieell, dette gjelder både dagligarkiver som eksempelvis eiendomsarkivet og bortsatte arkiver. ✓ Sørge for at eiendomsarkivet blir satt i låsbare skap. ✓ Flytte Mors-arkivet på Flåheimen til mer egnede lokaler enn der materialet oppbevares i dag. ✓ Utbedre nåværende lokale i henhold til de konkrete punktene i forskrift jf. funn/krav ✓ eller skaffe nytt lokale som oppfyller kravene i regelverket ✓ eller overføre materialet til arkivdepot
-------------------------------	--

Tips	Se Krav til arkivlokaler - En veiledning for offentlige organer (PDF) . Vi gjør oppmerksom på at den ikke er oppdatert etter dagens forskrift.
Frist	26.08.2022

Tidsfrister

Vi ber Flå kommune overholde de angitte tidsfristene. Ta gjerne kontakt om noe er uklart.

Send inn handlingsplan og dokumentasjon for å lukke pålegg

Flå kommune skal lage en handlingsplan med tidsangivelser som beskriver hvordan dere planlegger å jobbe når avvikene skal utbedres. Denne handlingsplanen skal sendes til Arkivverket snarlig, og senest innen 25.03.2022.

Flå kommune skal i tillegg oversende dokumentasjon etter hvert som dere har gjennomført tiltakene for å utbedre avvikene fra tilsynsrapporten, og senest innen de enkelte påleggsfristene. Hvis dokumentasjonen er en del av oppdatert arkivplan, må dere henvise til hvor i arkivplanen vi finner disse endringene. Les [mer om oppfølging av avvik](#) på arkivverket.no.

Vi håper at våre pålegg og kommentarer kan være til hjelp for deres arbeid med arkiv og dokumentasjonsforvaltning framover.

Kopi av endelig tilsynsrapport blir lagt inn i statsforvalterens tilsynskalender.

Med hilsen

Espen Sjøvoll
avdelingsdirektør

Kjetil Reithaug
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen underskrifter

