



ARKIVVERKET
RIKSARKIVET OG STATSARKIVENE

Fræna kommune

Rådhuset
6440 ELNESVÅGEN

Din ref.
2017/2100-6

Vår ref.
2017/12141 THOOVE

Dato
26.02.2018

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer

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

Stortinget vedtok ny arkivforskrift som trådte i kraft 1.1.2018. Riksarkivarens forskrift ble samtidig revidert. Bestemmelsene i det gamle regelverket er i stor grad videreført i de nye forskriftene. Vi gjør oppmerksom på at vi har justert rapporten i tråd med det nye regelverket.

Vi beklager at den endelige tilsynsrapporten er sterkt forsinket. Vi har av den grunn justert fristene for utbedring av påleggene.

Tilsynsdato: 24.8.2017

Fra Fræna kommune: Rådmann Anders Skipnes
Enhetsleder for sørviskontoret Merete Rødal
Arkivleder Elisabeth Sande Mathisen
Enhetsleder for barnevern Ingrid Krekvik

Rådmannen deltok på oppstartsmøtet og under oppsummeringen. Enhetsleder for sørviskontoret var til stede under oppstartsmøtet. Enhetsleder for barnevern deltok på møtet om barnevernstjenestens arkiver. Arkivleder var til stede hele dagen.

Fra Arkivverket: Arkivar Thomas Øverby
Rådgiver Torbjørn Andersen

Positive funn fra tilsynsbesøket

Tilsynet viser at kommunen de siste årene har styrket innsatsen på arkivfeltet, og at arkiv i økende grad har kommet på kommuneledelsens agenda. Arkivleder gir også uttrykk for at hun i det daglige har god anledning til å ta opp saker med rådmannen. Kommunen erkjenner at det må gjennomføres en rekke tiltak på arkivområdet i forbindelse med den forestående kommunesammenslåingen og har allerede bevilget særskilte midler til ordning og deponering av eldre arkiver.

Hvorfor har vi arkivtilsyn?

Målet med tilsyn er å sikre at arkiver som har kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for samtid og ettertid.

Endelige pålegg

Denne rapporten beskriver avvikene vi fant og pålegg som 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: Dokumentere arkivansvaret og organiseringen av arkivfunksjonen

Hvordan lukke pålegget?	Fræna kommune må dokumentere hvem som har ansvaret for arkivene og hvordan arkivfunksjonen er organisert. ✓ Kommunen må etablere internkontroll for arkiv for å sikre at arkivarbeidet blir utført i tråd med regelverket. ✓ Kommunen må tydeliggjøre og konkretisere beskrivelsen av arkivansvar og organisering av arkivarbeidet i arkivplanen, herunder dokumentere hvem som har ansvar for å forvalte de enkelte delene av kommunens arkiv. ✓ Det må utarbeides rutiner som sikrer at arkivfaglige hensyn ivaretas ved endringer som påvirker dokumentasjonsforvaltningen, eksempelvis innkjøp av elektroniske system og etablering av interkommunale samarbeid.
Frist	15.8.2018
Funn	Arkivplanen dokumenterer ikke arkivorganiseringen og arkivansvaret på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder især arkivene og arkivarbeidet som ikke omfattes av sentralarkivet. Det er behov for å tydeliggjøre grenseflatene mellom arkivleders ansvar og enhetsledernes ansvar for sin enhet, og konkretisere hvor ansvaret for ulike arkivoppgaver er plassert.
Hvorfor er dette viktig?	Kommunen har ansvar for en rekke tjenester som er av stor betydning for innbyggerne. Arkiver blir dannet som ledd i alle tjenestene og dokumenterer kommunen sin virksomhet. Som følge av det brede oppgavefeltet og at kommunen har ansvar for egne arkiver fra danning til kassasjon eller deponering, er arkivholdet i en kommune komplekst. En forsvarlig dokumentasjonsforvaltning forutsetter at det er tydelig hvem som har ansvar for de oppgavene

og prosessene som er nødvendige for å sikre forskriftsmessig danning og bevaring av de enkelte delen av kommunens arkiv til en hver tid.

Krav	I henhold til arkivforskriften § 1 har den øverste ledelsen i organet det overordnede ansvaret for arkivarbeidet. I en kommune er arkivansvaret en del av administrasjonssjefens ansvar, jmfør kommuneloven § 23. I tråd med arkivforskriften § 4 skal den øverste ledelsen sørge for at arkivarbeidet omfattes av organets internkontroll. Riksarkivarens forskrift § 1-1 fordrer at arkivplanen skal dokumentere hvordan arkivfunksjonen er organisert, hvilke delegasjonsfullmakter som foreligger for arkivområdet og hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert.
-------------	--

Pålegg 2: Oppdatere arkivplanen

Hvordan lukke pålegget?	Fræna kommune må oppdatere og komplettere arkivplanen slik at den omfatter alle arkiv i hele virksomheten ✓ Alle aktive arkivserier må beskrives. ✓ Kommunen må sørge for at rutinebeskrivelsene er ajourførte. ✓ Rutiner for periodisering av objektordnede arkivserier må utarbeides. ✓ Kommunen må lage en rutine for oppdatering og arkivering av arkivplanen. ✓ Dokumentasjonen pålagt utarbeidet i pålegg nr. 1, 3, 4 og 7 må legges inn i arkivplanen.
Tips	Se Kommunereform – veileder i dokumentasjonsforvaltning og arkiv for mer informasjon.
Frist	1.11.2018
Funn	Arkivplanen er mangelfull, særlig med hensyn til dokumentasjon av arkivene som dannes utenfor sentralarkivet. Arkivplanen inneholder en rekke rutiner som synes å være utdaterte.
Hvorfor er dette viktig?	Arkivplanen er et styringsdokument som skal være et redskap for internkontrollen med arkivarbeidet og gi kommunen en komplett oversikt over egen dokumentasjonsforvaltning. En fullstendig og oppdatert arkivplan er en forutsetning for at kommunen skal kunne ivareta arkivansvaret og sikre et forsvarlig og forskriftsmessig arkivhold. Arkivplanen kan være til nytte for å planlegge periodiske og overordnede arkivoppgaver og beregne behov for ressurser.
Krav	Ifølge arkivforskriften § 4 skal offentlige organer ha en oppdatert arkivplan. Arkivplanen skal gi oversikt over arkivmaterialet og hvilke instruksjoner, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet. Riksarkivarens forskrift § 1-1 har detaljerte bestemmelser om hva

arkivplanen må inneholde. Arkivplanen skal kunne fungere som et verktøy i internkontrollen med arkivarbeidet.

Pålegg 3: Dokumentere elektroniske arkivsystemer

Hvordan lukke pålegget? Fræna kommune må dokumentere elektroniske systemer som inngår i kommunens arkiv

- ✓ Kommunen må kartlegge og beskrive alle systemer, både sak-/arkivsystemer og fagsystemer.
- ✓ Kommunen må utarbeide rutiner for arkivdanningen som skjer i eller i tilknytning til systemene.
- ✓ Kommunen må fastsette bevaringsfrister og dokumentere hvordan informasjonen skal langtidsbevares.

Frist 1.11.2018

Funn Dokumentasjonen av de elektroniske systemene i arkivplanen har mangler. Arkivplanen inneholder ikke rutiner for arkivdanningen i de spesialiserte fagsystemene og tilknyttede papirarkiver. Flere fagsystemer er integrert med sak-/arkivsystemet, men dette er ikke dokumentert. Arkivplanen inneholder heller ingen opplysninger om utfasede systemer. Kommunen har ikke fastsatt kassasjonsfrister for det elektroniske arkivmaterialet og det er ingen rutiner for hvordan informasjonen skal bevares.

Hvorfor er dette viktig? Kommunale arkiver blir som regel dannet ved hjelp av elektroniske system. Mange viktige kommunale tjenester benytter egne fagsystem i saksbehandlingen. For at kommunen skal ha nødvendig oversikt over arkivholdet må systemene beskrives med opplysninger om innhold og rutiner for arkivarbeidet. Systembeskrivelsen må i tillegg omfatte teknisk dokumentasjon nødvendig for å forstå og bevare arkivmaterialet.

Krav Bestemmelsen om arkivplan innebærer et generelt krav om at arkivmateriale og rutiner for arkivarbeidet skal beskrives. Riksarkivarens forskrift § 1-1 andre ledd bokstav b, e og f fordrer at arkivplanen skal inneholde en oppdatert oversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret, rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangstyring og kvalitetssikring av arkivene, og bevarings- og kassasjonsplan med oppbevaringsfrister.

Pålegg 4: Utarbeide rutiner for elektronisk behandling av arkivdokumenter

Hvordan lukke pålegget? Fræna kommune må utarbeide rutiner for alle systemer hvor arkivdokumenter blir arkivert elektronisk.

- ✓ Regelverket har detaljerte krav til rutiner for systemer som

	arkiverer dokumenter elektronisk. ✓ For å sikre at alle nødvendige opplysninger kommer med, kan kommunen med fordel strukturere dokumentasjonen punktvis etter mønster fra forskriften.
Frist	15.8.2018
Funn	Kommunens arkivplan har et utkast til rutiner for elektronisk arkivering av dokumenter i ePhorte, men rutinene har betydelig mangler i forhold til regelverket. Opplysningene innhentet fra sak-/arkivsystemet viser et betydelig etterslep på kvalitetssikringen av registreringen og arkiveringen av dokumenter, og tydeliggjør behovet for å etablere rutiner.
Hvorfor er dette viktig?	For at elektroniske dokumenter skal bevares for all framtid som autentisk, troverdig og pålitelig dokumentasjon av kommunens virksomhet, må kommunen dokumentere hvordan arkivene har blitt dannet.
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 arkivsystem, oppbevaring og sikring av arkivdokumenter og skanning av dokumenter på papir.

Pålegg 5: Ajourføre registreringene i sak-/arkivsystemet

Hvordan lukke pålegget?	Fræna kommune må rydde og ajourføre journalposter i status M og journalposter i status R eldre enn tre måneder. ✓ Journalposter med status M må følges opp og journalføres, eventuelt registreres som utgått. ✓ Kommunen må gjennomgå journalpostene i status R eldre enn tre måneder og oppdatere status for journalposter som er ekspedert eller skal utgå. ✓ Kommunen må gi tilbakemelding om antallet journalposter i status M og journalposter i status R eldre enn tre måneder ved fristens utløp.
Frist	15.8.2018
Funn	I forkant av tilsynet ble det innhentet opplysninger fra sak-/arkivsystemet som omfattet perioden tilbake til 2008. Undersøkelsen viser at 163 inngående journalposter står i status M (midlertidig journalført) og at 2345 utgående journalposter eldre enn tre måneder har status R (reservert). Dette er høye tall for en kommune av Frænas størrelse. Arkivansvarlig har inntrykk av at en stor del av de reserverte dokumentene er ekspedert uten at de er journalført eller arkivert. Manglende ajourføring av journalposter i

status M og ekspederte journalposter i status R medfører brudd på journalføringsplikten.

Hvorfor er dette viktig?	Journalføring innebærer at dokumenter knyttes til et register som setter organet i stand til å holde 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 journalføring er nødvendig for at journalpostene skal komme med på offentlig journal og gjøres tilgjengelig for offentligheten.
Krav	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.

Pålegg 6: Deponere uttrekk fra sak-/arkivsystem

Hvordan lukke pålegget?	Fræna kommune må klargjøre og deponere uttrekk fra de avsluttede sakarkivperiodene 1997-2007 og 2008-2011 ✓ Alle journalposter og saker må avsluttes på korrekt måte. ✓ Kommunen må så snart som mulig kontakte leverandør og digitalt depot for å planlegge arbeidet med å ta uttrekk og kvalitetssikre disse. ✓ Kommunen må skriftlig bekrefte at uttrekkene er tatt i mot og godkjent av digitalt depot innen fristen.
Tips	Se Kommunereform – veileder i dokumentasjonsforvaltning og arkiv for mer informasjon.
Frist	15.2.2019
Funn	Fræna kommune har ikke tatt uttrekk fra avsluttede perioder fra journal- og arkivsystemer.
Hvorfor er dette viktig?	Data som strekker seg over en for lang periode, kan etter hvert bli vanskelige å håndtere teknisk. Lange perioder kan påvirke presisjonen ved søking i sakarkivet og gi mye støy i trefflista. Gode periodiseringer kan således bidra til bedre og mer effektiv saksbehandling.
Krav	Arkivforskriften § 13 og Riksarkivarens forskrift § 4-6 stiller krav om håndtering av periodisert elektronisk arkivmateriale. Arkivregelverket har bestemmelser om lagringsmedium, organisering av datauttrekk og krav til dokumentasjon av system og innhold i system. Avlevering av elektronisk skapt materiale skal omfatte uttrekk fra systemene. Å ha avsluttede systemer på en server er ikke en forsvarlig og forskriftsmessig løsning for langtidslagring

av elektroniske arkiver.

Pålegg 7: Ordne og listeføre bortsatte, eldre og avsluttede arkiver

Hvordan lukke pålegget? Kommunen må utarbeide en plan for å ordne og listeføre bortsetningsarkiver og eldre og avsluttede arkiver som oppbevares i kommunens egne lokaler som viser hvordan arbeidet skal finansieres og når det skal ferdigstilles. Ytre tidsramme for planen er fem år.

- ✓ Kommunen må få oversikt over alle bortsatte, eldre og avsluttede arkiver som oppbevares i egne lokaler.
- ✓ Arkivene må ordnes, pakkes og merkes.
- ✓ Kommunen må utarbeide arkivlister med opplysninger om arkivskaper, innhold, periode og løpenummer for det enkelte arkivstykket.

Frist 15.8.2018

Funn Kommunen har ikke utarbeidet arkivlister for bortsatte, eldre og avsluttede arkiver som oppbevares i kommunens egne lokaler. Kommunen er ikke i stand til å gi et overslag over mengden eldre og avsluttede arkiver som ikke er deponert, men arkivleder mener at etterslepet er betydelig. Oversikten fra IKA som viser at kun 15 hm administrative arkiver fra 1964 og framover er blitt deponert, peker i samme retning. Befaringen i arkivlokalene viste at enkelte serier er mer eller mindre klare for overføring til depot, men at store mengder arkiver er i uorden.

Hvorfor er dette viktig? Papirarkiver kan bli skadd av feil oppbevaring og behandling. Å pakke arkiver som ikke er i daglig bruk i egnede esker, er derfor et viktig tiltak for å sikre materialet for framtida. Ved å ordne arkivene systematisk etter proveniens og listeføre arkivstykkene får arkivskaper nødvendig kontroll og oversikt over arkivene. Ordning og listeføring er dessuten en forutsetning for at ansatte og publikum skal kunne finne fram i arkivene på en effektiv måte.

Krav I samsvar med arkivforskriften §§ 13 og 20 og Riksarkivarens forskrift § 4-3 og kapittel 6 skal bortsetningsarkiver og eldre og avsluttede arkiver ordnes etter proveniens. De enkelte arkivstykkene skal merkes med navnet på arkivskaper, løpenummer, innhold og tidsrom. Det skal settes opp en arkivliste over alle arkivstykkene. Her skal de enkelte arkivstykkene registreres med de opplysningene de er merket med, dvs. at det skal vere en rad i arkivlisten for hvert arkivstykke med opplysninger om arkivskaper, innhold, tidsperiode og løpenummer.

Pålegg 8: Sikre eldre og avsluttede papirarkiver

Hvordan lukke pålegget? Fræna kommune må sørge for at de eldre og avsluttede arkivene som blir oppbevarte i kommunens lokaler blir forskriftsmessig sikret.

- ✓ Pålegget omfatter alle eldre og avsluttede arkiver som kommunen oppbevarer i egne lokaler, enten på rådhuset eller på ytre enheter.
- ✓ Kommunen må utbedre eksisterende lokaler, finne nye lokaler som er i tråd med forskriftens bestemmelser eller overføre arkivene til IKA.
- ✓ Kommunen må skriftlig bekrefte at arkivene er sikret i henhold til forskriften innen fristen.

Frist 15.8.2018

Funn Det ble gjennomført befaring med fem arkivlokaler på rådhuset hvor det oppbevares arkiver som ikke er i daglig bruk. Ingen av rommene tilfredsstiller regelverkets krav til spesialrom for arkiv. Enkelte rom har usikrede vannrør, og ingen er forskriftsmessig sikret mot brann og skadelig varme. I noen rom er arkivmateriale stuert sammen på gulvet. Samtlige lokaler mangler innbruddsalarm og det er ikke utarbeidet skriftlige regler om tilgang. Enkelte arkivlokaler er tilgjengelig for en stor del av rådhusets ansatte, og kommunen bør gjøre en vurdering om hvorvidt dette er hensiktsmessig.

Hvorfor er dette viktig? Kommunen har selv ansvaret for å bevare egne arkiver. 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. Lokaler brukt til oppbevaring av eldre og avsluttede arkiver må derfor tilfredsstille særskilte krav.

Krav I samsvar med Riksarkivarens forskrift § 2-11 skal eldre og avsluttede arkiver oppbevares i spesialrom for arkiv. Riksarkivarens forskrift kapittel 2 inneholder detaljerte krav til sikring mot skader fra vann, brann, varme, klima, miljø, skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang.

Kommunens tilbakemelding

Kommunen redegjør for omorganiseringen av arkivfunksjonen som er gjennomført i etterkant av tilsynsbesøket. Det er positivt at kommunen tar organisatoriske grep for å tydeliggjøre arkivansvaret. For å lukke pålegg nr. 1 må kommunen dokumentere hvordan arkivfunksjonen er organisert og hvem som har arkivansvar samt etablere internkontroll for arkiv.

Kommunen orienterer om arbeidet med å rydde og ajourføre journalposter i sak-/arkivsystemet. Situasjonen er bedret betraktelig siden tilsynet, men fortsatt er tallet på eldre utgående journalposter i status R langt høyere enn forventet. For å lukke

pålegg nr. 5 må kommunen fortsette arbeidet med å følge opp journalposter i status R og M.

Tidsfrister og eventuelle misforståelser

I sin tilbakemelding bad kommunen om forlengelse av fristen for å utbedre avvik omfattet av pålegg nr. 2 og 3 i den endelige tilsynsrapporten. Vi forlenger fristen for å utbedre påleggene med 2,5 måned.

Vi ber kommunen gi tilbakemelding dersom tidsfristene ikke kan overholdes. Ta gjerne kontakt om noe er uklart.

Send inn dokumentasjon for å lukke pålegg

Kommunen må innen 1.4.18 sende Arkivverket en plan for hvordan man vil gjennomføre arbeidet med påleggene. Kommunen skal oversende dokumentasjon når tiltakene er gjennomført, innen de fastsatte fristene. Det skal angis hvor i arkivplanen dokumentasjonen finnes.

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

Med vennlig hilsen

Espen Sjøvoll
avdelingsdirektør

Kjetil Reithaug
fagdirektør

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

Kopi til:

Fylkesmannen i Møre og Romsdal Fylkeshuset 6404 MOLDE