

Returadresse: Arkivverket
Pb.4013 Ullevål Stadion
0806 OSLO



ARKIVVERKET

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Nygaardsgata 16
1606 FREDRIKSTAD

Dato	11.03.2019
Din ref.	
Vår ref.	2018/17853
Saksbehandler	Pétur Kristjánsson

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer - Fredrikstad kommune

Vi takker for godt samarbeid i forbindelse med tilsynet. Tilsynet hadde hovedfokus på arkivorganisering og arkivdanning, blant annet arkivplan, dokumentfangst, bevaring- og kassasjon, periodisering og fagsystemer.

En foreløpig tilsynsrapport med varsel om mulig pålegg ble oversendt kommunen 1.2.2019. Fredrikstad kommune ble bedt om å kommentere eventuelle faktafeil og misforståelser, samt gi tilbakemelding om tidsfristene er gjennomførbare. I sitt svar 1.3.2018 hadde kommunen merknader om enkelte faktafeil, som vi har rettet opp i denne endelige rapporten.

Tilsynsdato: 11.1.2019

Fra kommunen: kst. rådmann, Nina Tangnæs Grønvold
IT-sjef, Kjetil Johansen
kst. kommunaldirektør økonomi og organisasjonsutvikling, Egil Olsen
byarkivar, Ingerid Gjølstad
teamleder Byarkivet, Line Aune
teamleder Byarkivet, Eva Brit Dahl
teamleder Byarkivet, Birgit Sandstrøm
systemansvarlig Byarkivet Mona Henriksen
fagansvarlig historisk arkiv, Berit Sæbø
virksomhetsleder medisinske tjenester, Atle Grønneberg
overingeniør, Oddvar Malm
spesialkonsulent Skoleetaten, Hege Machulla
overingeniør Miljø og landbruk, Stine Syvertsen
arkivar Byarkivet, June Kuczera

arkivar Byarkivet, Mona Stene

Fra Arkivverket: seniorrådgiver Jon Sandven
seniorrådgiver Pétur Kristjánsson

Positive funn fra tilsynsbesøket

Fredrikstad kommune har høy arkivkompetanse og gode rutiner for kvalitetssikring av journalføringen. Saksbehandlere gir de ansatte i Byarkivet gode tilbakemeldinger. Man opplever at man får rask og god hjelp når man tar kontakt. Kommunen har gjennomført tiltak for å øke bevisstheten om arkivering- og journalføringsplikt i kommunen. I 2018 og i januar 2019 har kommunen gjennomført kurs for ledere og saksbehandlere i offentlighetslov og journalføring. Undersøkelse av postlisten fra desember 2018 viser også at kommunen har ryddet opp i eldre dokumenter, som skulle ha vært journalført tidligere.

Hvorfor har vi arkivtilsyn?

Formålet med tilsyn er å sikre at arkiv som har verdi innen kultur eller forskning, eller som inneholder dokumentasjon med rettslig eller forvaltningsmessig verdi, blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for samtid og ettertid.

Fredrikstad kommune var utvalgt for tilsyn på bakgrunn av en rekke klager som Arkivverket har mottatt siste årene om manglende journalføring og tilrettelegging av eldre papirarkiver. Krav om løpende journalføring, kommunens journalføringsrutiner, etterlevelse av rutiner og kvalitetskontroll av sak-/arkivsystem var derfor viktige temaer under tilsynet. Etter tilsynet kommer Arkivverket til å følge opp mottatte klager som gjelder arkivlov med forskrift, med ønske om ytterligere redegjørelse fra kommunen.

Pålegg om utbedringer

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: Oppdater arkivplanen slik at den gjenspeiler dagens situasjon og kan brukes i kommunens internkontroll

Hvordan lukke pålegget?	Fredrikstad kommune må oppdatere arkivplanen for å sikre at den er dekkende for arkivarbeidet slik det faktisk blir utført, og at den kan brukes som redskap i kommunen sin internkontroll med arkivarbeidet: • Beskriv arkivarbeidet og organisering av arkivfunksjoner, inkludert fullmakter og plassering av ansvar. Rolle- og ansvarsforhold innen alle arkivrelaterte område må være dokumentert. Dette gjelder særlig ansvarsfordeling mellom arkivtjeneste, IKT og avdelinger/fagenheter. • Konkretiser ansvarsforholdene. • Få oversikt over gjeldende planer, instruksjer og rutinedokumenter som gjelder for arkivarbeidet i kommunen. • Kommunen må sikre at skriftlige rutiner finnes for alle arkiv. • Innføre systematisk kontroll med dokumentfangst. • Beskrivelse av fagsystemer kommunen benytter bør bedres, inkludert bevaringsvurdering og plan for langtidsbevaring. • Dokumentasjon pålagt utarbeidet i pålegg nr. 2, 3 og 4 må tas inn i arkivplanen.
Tips	Se Arkivverkets nettsider: Arkivplan og internkontroll. Se også Arkivverkets nettsider under avsnittet «Hvordan kan en arkivplan se ut?».
Frist	1.10.2019
Funn	Arkivplanen har noen mangler med hensyn til kravene i arkivforskriften. Det er særlig behov for å dokumentere arkivansvaret til avdelingene/fagenhetene og grensegangen mellom dem og byarkivar og IT-sjef. Intervjuer med saksbehandlere og ansatte i Byarkivet indikerer at kommunen har tilsatt nok ressurser til å være à jour med registrering av daglig post og e-post og at saksbehandlere kan, hvis de er i tvil om arkivering- eller journalføringsplikt, enten få hjelp fra ansatte i Byarkivet eller videresende e-post til kommunens postmottak. Kommunen erkjenner at personlig adressert e-post er utfordring men mener at bevisstheten om journalføring har økt blant ledere og saksbehandlere. Arkivverket vil likevel understreke nødvendigheten av at kommunen etablerer og vedlikeholder systematisk internkontroll av arkivarbeidet, inkludert vurdering av journalføringsplikt, for å minimere risikofaktorene tilknyttet til dokumentfangst. Arkivplanen omtaler i liten grad arkiv i fagenhetene og fagsystemene. Det mangler klare koblinger til eksisterende rutiner for mange fagsystem, for eksempel Familia og Socio. Arkivplanen inneholder ingen bevaringsvurdering eller konkrete planer for langtidsbevaring.
Hvorfor er dette viktig?	Hensikten med arkivplanen er at offentlige organ skal ha oversikt over sitt arkivmateriale og hvilke regler som gjelder for handteringen av det. Arkivplanen tjener også som gjenfinningsverktøy for ettertiden.

Krav	Arkivforskriften § 4 sier at alle offentlige organ skal ha en arkivplan, som beskriver innholdet i arkivet og hvordan det er organisert. Ifølge Riksarkivarens forskrift § 1-1 skal arkivplanen innrettes slik at den kan benyttes som verktøy i virksomhetens internkontroll. Det er konkrete krav til innhold. Blant annet skal det utarbeides bevarings- og kassasjonsplan for alt arkivmateriale med oppbevaringsfrister.
-------------	---

Pålegg 2: Utarbeid rutiner for elektronisk behandling av arkivdokumenter

Hvordan lukke pålegget?	Fredrikstad kommune må utarbeide rutiner for elektronisk arkivering av dokumenter i sak-arkivsystem og fagsystemer. - 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 Riksarkivarens forskrift, §§ 3-2, 3-4 og 3-6..
Tips	Se Veileder om kommunereform for mer informasjon, særlig kapitelet «Avslutte eksisterende arkiver». Se også veileder for ordning av digitale arkiver.
Frist	1.10.2019
Funn	Kommunen bygynte med fullelektronisk arkivering i ePhorte fra 01.10.2009 og fra 5.12.2018 er fagsystemet Familia i barnevernet koblet mot Visma samhandling arkivkjerne. Kommunen har ikke fremlagt alle nødvendige instruks som kreves for elektronisk arkivering, særlig for Familia. F.eks. instruks som beskriver ansvar, rutiner og rettigheter, beskrivelse av arkivformater som brukes og retningslinjer for skanning og destruksjon av papirdokumenter.
Hvorfor er dette viktig?	Elektroniske arkiv er utsatt for en del andre risikomomenter enn papirarkiv, og det stilles derfor større krav til å kunne dokumentere hvordan man møter risiko for elektronisk arkivmateriale. Arkivregelverkets krav til dokumentasjon av rutiner og planer er begrunnet i sikring av dokumentenes autenticitet, integritet, anvendelighet og pålitelighet.
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 3: Sikre langtidsbevaring av elektronisk arkiv

Hvordan lukke pålegget?	• Avgjør hvilke systemer som inneholder bevaringsverdig dokumentasjon. • Forbered arbeidet med å ta uttrekk. • Legg en plan for kvalitetssikring av uttrekk der dette er nødvendig. • Utarbeid en plan for å ta uttrekk fra avsluttede arkivperioder i journal- og arkivsystem og fra avsluttede og aktive bevaringsverdige fagsystem. • Planen må inneholde en oversikt over kostnader og for finansiering, samt tidsfrist for når ulike deler av arbeidet skal være ferdig.
Tips	Se Veileder om kommunereform for mer informasjon, særlig kapitlet «Avslutte eksisterende arkiver». Se også veileder for ordning av digitale arkiver.
Frist	1.10.2019
Funn	Fredrikstad kommune har på plass konkrete rutiner for periodisering av sak-arkivsystem og fagsystem og rutiner for avlevering av elektronisk arkivmateriale til arkivdepot. Rutinene beskriver prosessen og rolle- og ansvarsfordeling mellom IT-sjef og byarkivar. I praksis er avsluttede sak-arkivperioder tilgjengelige som historiske baser og data fra utfasede fagsystem konvertert og tilgjengelig i nytt system. Likevel har kommunen aldri tatt uttrekk av sine bevaringsverdige elektroniske systemer og avlevert til kommunens arkivdepot, ikke etter overgang til fullelektronisk arkiv, eller etter avvikling av system.
Hvorfor er dette viktig?	Data som strekker seg over en for lang periode, kan fort bli vanskelig å håndtere teknisk. Elektronisk arkivmateriale som går ut av administrativ bruk, vil før eller siden gå tapt, om man ikke sørger for å ta vare på informasjonen gjennom systemuavhengige uttrekk som blir overført til et elektronisk depot.
Krav	Arkivforskriften § 13 og Riksarkivarens forskrift § 4-6 stiller krav til håndtering av periodisert elektronisk arkivmateriale. Arkivregelverket gir instruksjoner om lagringsmedium, organisering av datauttrekk og krav til dokumentasjon av systemet og informasjonen i disse. Deponering av elektronisk skapt materiale skal omfatte uttrekk av data fra systemene.

Pålegg 4: Utarbeid plan for å ordne og listeføre bortsatte, eldre og avsluttede arkiver

Hvordan lukke pålegget?	Fredrikstad kommune må utarbeide en plan for å ordne og listeføre bortsatte, eldre og avsluttede arkiver oppbevart i kommunen sine lokaler. Arkivlister må gjøres tilgjengelige for publikum. Planen må inneholde kostnadsberegning, finansierungsplan og tidsfrist for når arbeidet skal være ferdig.
Tips	Se veilederen for ordning av papirarkiver på Arkivverkets nettsider.
Frist	1.10.2019

Funn	Kommunen har satt i gang tiltak til å ordne og listeføre avsluttede arkiver i Byarkivet. Bestandsoversikt for kommunens arkivdepot finnes i arkivplanen. I henhold til kartlegging er det anslått at avsluttet arkivmateriale i kommunen utgjør totalt 4 200 hyllemeter og at ca. 950 hyllemeter er ordnet og listeført. Kommunen har planer om å gjøre alle arkivlister tilgjengelige for publikum på Arkivportalen. Foreløpig har kommunen kun publisert arkivlister over 200 hyllemeter arkivmateriale.
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 skal arkivmaterialet som ikke lenger er i bruk periodiseres. Riksarkivarens forskrift § 4-3 beskriver krav til rutiner ved bortsetting av arkivmaterialet. Arkivforskriften § 20 gir bestemmelser om arkiv som skal avleveres. Kravene til avlevering og overføring av papirarkiver er utdypet i Riksarkivarens forskrift kapittel 6.

Send inn dokumentasjon for å lukke

Fredrikstad kommune må innen **11.4.2019** utarbeide en plan for hvordan man vil gjennomføre tiltakene. Kommunen skal oversende dokumentasjon når tiltakene er gjennomført, innen de fastsatte fristene.

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

Med hilsen

Espen Sjøvoll
avdelingsdirektør

Kjetil Reithaug
fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Kopi: Fylkesmannen i Oslo og Viken