



ARKIVVERKET
RIKSARKIVET OG STATSARKIVENE

Gran kommune
v/ Kirsten Jåvold Hagen

2770 JAREN

Deres ref

Vår ref.
2017/1213 THOOVE

Dato
18.05.2017

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer

Arkivverket gjennomførte tilsyn hos Gran kommune 22.3.2017.

Tilsynsrapporten

Foreløpig tilsynsrapport ble oversendt 18.4.17, og Gran kommune ble bedt om å gå gjennom og korrigere eventuelle faktafeil og misforståelser i rapporten. Den endelige rapporten er justert i henhold til kommunens tilbakemelding av 8.5.17.

Pålegg

På bakgrunn av funnene som er omtalt i tilsynsrapporten varslet vi i brev av 18.4.17 om at vi med hjemmel i lov av 4. des. 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven) § 7 c ville gi følgende pålegg:

1. Gran kommune må tydeliggjøre og konkretisere ansvaret for arkivene i hele virksomheten i tråd med arkivforskriften § 2-1. Frist 31.12.17.
2. Gran kommune må i samsvar med arkivforskriften § 2-2 ferdigstille arkivplanen. Frist 31.12.17.
3. Gran kommune må i henhold til arkivforskriften § 3-14 sette opp arkivlister over bortsatte arkiver. Frist 31.12.17.
4. Gran kommune må dokumentere sak-/arkivsystemets arkivdeler i arkivplanen i tråd med Riksarkivarens forskrift kapittel IX § 3-2. Frist 31.12.17.
5. Gran kommune må utarbeide instruks for alle systemer hvor saksdokumenter blir arkivert elektronisk i henhold til Riksarkivarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3. Frist 31.12.17.

6. Gran kommune må i samsvar med arkivforskriften § 3-12 dokumentere tidligere periodisering og utarbeide rutiner for framtidig periodisering. Frist 31.12.17.
7. Gran kommune må i henhold til arkivforskriften § 3-17 ta uttrekk av det avsluttede systemet Kontor 2000/ESA (1996-2010) og fra den avslutte perioden fra Public 360 (2011-2015) for deponering. Frist 1.6.18.
8. Gran kommune må i tråd med arkivforskriften § 2-14 dokumentere aktive og avsluttede elektroniske registre og databaser som inngår i kommunens arkiv. Frist 31.12.17.
9. Gran kommune må i henhold til Riksarkivarens forskrift kapittel IV § 4-5 utarbeide kassasjonsfrister for alle arkiver som ikke skal bevares for all tid. Frist 1.6.18.
10. Gran kommune må sørge for at bortsettingsarkivene som befinner seg på rådhuset blir oppbevart i tråd med bestemmelsene i arkivforskriftens kapittel IV. Frist 31.12.17.

Kommunen må innen de angitte frister sende dokumentasjonen pålagt utarbeidet samt bekreftelse på at pålegg nr. 6 og 9 er utbedret.

Avslutningsvis vil vi bemerke at vi bevisst har valgt å fokusere på avvik og forbedringspunkter, noe som fører til at det som er positivt og bra ikke kommer like tydelig fram i rapporten. Vi håper at våre pålegg og kommentarer kan være til hjelp for det videre arbeidet.

Med hilsen

Kjetil Reithaug e.f.
fagdirektør

Thomas Øverby e.f.
arkivar

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

Kopi til:
Fylkesmannen i Oppland Postboks 987 2626 LILLEHAMMER

Tilsyn med arkivholdet i Gran kommune

Endelig tilsynsrapport	
Sak 2017/1213 Dato for tilsyn: 22.3.2017 Sted: Gran rådhus	Rapportdato: 18.5.2017 Utarbeidet av: Thomas Øverby

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Bakgrunn for tilsynet	3
1.2	Mottatt dokumentasjon	3
1.3	Gjennomføring	3
2	Gran kommune.....	4
2.1	Oppbygging og organisering.....	4
2.2	Arkivtjenesten	4
2.3	Interkommunale samarbeid og arkiv.....	5
3	Tilsynsområder	6
3.1	Arkivplan	6
3.2	Papirarkiver	7
3.3	Sak-/arkivsystemer	7
3.4	Spesialiserte fagsystemer	9
3.5	Journalføring, arkivering og kvalitetssikring.....	10
3.6	Bevaring og kassasjon	11
3.7	Arkivlokaler.....	12
4	Oppsummering.....	12

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for tilsynet

Arkivverket førte tilsyn med Gran kommune 22.3.17. Fylkesmannen i Oppland var på forhånd varslet om tilsynet. Hjemmelsgrunnlaget for Riksarkivarens tilsynsvirksomhet er gitt i lov av 4.12.92 nr. 126 om arkiv (arkivloven) § 7: "Riksarkivaren har rettleiings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlige organ". Arkivverkets tilsynsarbeid utføres av seksjonen Dokumentasjonsforvaltning.

Hensikten med tilsynet er å kontrollere at arkivhold og arkivlokaler er i henhold til kravene i forskrift av 11.12.98 nr. 1193 om offentlige arkiv (arkivforskriften) samt forskrift av 1.12.99 nr. 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (Riksarkivarens forskrift). Formålet med arkivloven er å sikre arkiver som har omfattende kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at de kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden. Kommunale arkiver er sentrale for innbyggernes rettssikkerhet, som beslutningsgrunnlag for forvaltningen og som historisk kildegrunnlag. Arkivene skal være innrettet slik at de kan gjøres tilgjengelige for nå- og ettertiden. Tilsynet har et særlig fokus på elektroniske arkiver.

Arkivverket ved Statsarkivet i Hamar inspiserte arkivholdet i Gran kommune sist gang i juni 2003. Arkivlokaler og forvaltning av arkiver som hadde gått ut av administrativ bruk var i fokus på denne inspeksjonen. I rapporten ble det bemerket at enkelte bortsettingslokaler hadde mangler og at låserutinene måtte skjerpes.

1.2 Mottatt dokumentasjon

Tilsynet ble varslet i brev til Gran kommune av 2.2.17. Arkivverket ba om få tilsendt arkivplan, inkludert arkivrutiner og relevante instruksjer, opplysninger om de interkommunale samarbeidene kommunen deltar i og statistikk fra kommunens sak-/arkivsystem, innen 24.2.17.

Arkivverket mottok 9.2.17 lenke til kommunens arkivplan på Arkivplan.no og utfylt skjema for statistikk fra sak-/arkivsystemet. Etterspurte opplysninger om interkommunale samarbeid ble oversendt 6.3.17. Under tilsynsmøtet fikk Arkivverket overrakt barneverntjenestens rutine for posthåndtering.

Tilsynsrapporten er utarbeidet på bakgrunn av tilsynsmøtet og den oversendte dokumentasjonen samt bygningsfaglig rapport fra 2011, inspeksjonsrapporten fra 2003, Arkivverkets kommuneundersøkelse fra 2015, informasjon innhentet fra IKA Opplandene og kommunens hjemmesider.

1.3 Gjennomføring

Tilsynet ble gjennomført på Gran rådhus på Jaren.

Fra Gran kommune møtte:

- Lars Ole Saugnes, rådmann
- Kirsten Jåvold Hagen, informasjonssjef
- Brit Kirsten Rækstad, fagleder for dokumentsenteret (heretter kalt arkivansvarlig)

- Inger Lise Trehjørningen, medarbeider i dokumentsentret og administrator i kommunens sak-/arkivsystem
- Tone Gulbrandsen, virksomhetsleder for barnevern
- Sissel Sangnæs, medarbeider med ansvar for merkantile oppgaver for barnevern
- Roy Mortensen, saksbehandler i barnevernet

Fra Arkivverket møtte:

- Thomas Øverby
- Jon Sandven

Rådmannen var til stede på oppstartsmøtet. Informasjonssjefen deltok på oppstartsmøtet, første del av tilsynet med arkivdanningen og under oppsummeringen. Arkivansvarlig var til stede hele dagen med unntak av møtet med barneverntjenesten. Medarbeider Trehjørningen deltok på hele tilsynet med unntak av møtet med barneverntjenesten og befaringen med bortsetningslokalene. De ansatte i barnevernet var kun til stede på møtet om barneverntjenestens arkiver.

2 Gran kommune

2.1 Oppbygging og organisering

Gran kommune ble opprettet i 1837. Brandbu ble skilt ut som egen kommune i 1897. De to kommunene ble igjen slått sammen i 1962. Kommunen har omkring 13.700 innbyggere. Kommunens ansatte utfører ca. 887 årsverk.

Kommunen er organisert etter en to-nivåmodell med de sju virksomhetsområdene barn og familie, bygge og bo, helse og omsorg, kultur og frivillighet, landbruk, skole og utdanning og tekniske tjenester, med underliggende enheter. I tillegg kommer de tre stabsavdelingene for personal, økonomi og informasjon.

2.2 Arkivtjenesten

I henhold til kommuneloven § 23 og arkivforskriften § 1-1 er det overordnede ansvaret for kommunens arkiver tillagt rådmannen. Arkivforskriften § 2-1 fordrer at arkivarbeidet i offentlige organer som hovedregel skal utføres av en arkivtjeneste som er felles for organet og ledes av en arkivansvarlig. Arkivtjenesten skal være underlagt administrasjonssjefen med ansvar for organets fellessaker.

Kommunen har ikke skilt ut enheter som egne organer i arkivlovens forstand, noe som med fordel kunne vært nedfelt i arkivplanen. Det fastslås i arkivplanen at rådmannen har det overordnede arkivansvaret i kommunen, men det går ikke fram hvordan dette ansvaret følges opp i praksis. Rådmannen betrakter arkivansvaret som en del av sitt overordnede administrative ansvar. Rådmannen har vært opptatt av å bevisstgjøre medarbeiderne om arkivlovens dokumentbegrep og betydningen av dokumentasjon i eksempelvis byggesaker. Den daglige oppfølgingen av arkivfunksjonen er delegert til informasjonssjefen som rapporterer til rådmannen.

Arkivtjenesten sorterer under informasjonssjefen sammen med kommunetorg, informasjon og kommunikasjon og politisk sekretariat. Informasjonssjefen er arkivansvarliges nærmeste leder

og har personal- og budsjettansvar i avdelingen. Plasseringen av arkivtjenesten i organisasjonen synes å være i tråd med arkivforskriften.

Brit Kirsten Rækstad har lang erfaring med arkivarbeid i kommunens sentraladministrasjon og har vært arkivansvarlig de siste ti årene. Rækstad arbeider i full stilling. Det meste av tiden går med til postbehandling og journalføring i kommunens sak-/arkivsystem, og hun anslår at kun 20 % av stillingen brukes til overordnede arkivoppgaver knyttet til arkivplan og utvikling. Den samlede kapasiteten til arkivtjenesten kan beregnes til omkring 3,4 årsverk.

I henhold til arkivplanen har den enkelte virksomhetsleder ansvaret for arkivholdet i sin enhet. Arkivansvarlig er imidlertid tillagt et arkivfaglig ansvar for alle arkiv i kommunen og et ansvar for samordning av arkivarbeidet. Arkivplanen er vag med hensyn til arkivansvarliges og virksomhetsledernes ansvar og oppgaver. Ifølge arkivansvarlig bidrar den sentrale arkivtjenesten kun med råd og veiledning til de ytre etatene som benytter egne fagsystemer. Arkivtjenesten involveres også i forbindelse med overføring av arkiver til bortsettingslokaler eller depot. Arkivansvarlig erkjenner at hun ikke har tilstrekkelig oversikt over arkivdanningen i de spesialiserte fagsystemene. Møtet med barneverntjenesten bekreftet likeledes at arkivansvaret i kommunen i stor grad er desentralisert, og at virksomhetenes kontakt med den sentrale arkivtjenesten er begrenset.

Flere av avvikene som ble avdekket under tilsynet viser at arkivansvarliges operative arkivansvar for kommunens samlede arkivhold må styrkes i tråd med intensjonen i lovverket. Det er behov for å oppdatere og konkretisere beskrivelsene av arkivansvarliges og arkivtjenestens ansvar og oppgaver.

Kommunens IT-systemer driftes av IKT-avdelingen som er underlagt økonomisjefen. Det er den enkelte virksomhetsleder som tar initiativ til innkjøp av elektroniske systemer og som har ansvar for anskaffelsesprosessen. Arkivansvarlig opplever at hun involveres for sent i innkjøpsprosessene til å kunne ivareta de arkivfaglige hensynene.

Pålegg: Gran kommune må tydeliggjøre og konkretisere ansvaret for arkivene i hele virksomheten i tråd med arkivforskriften § 2-1

2.3 Interkommunale samarbeid og arkiv

Arkivplanen skal inneholde informasjon om hvilke interkommunale samarbeid kommunen deltar i og hvordan de arkivmessige hensynene er ivaretatt. Det finnes flere typer samarbeid, og samarbeidsformen gir føringer for hvordan arkivfunksjonen skal organiseres.

En rekke avtaler om interkommunale samarbeid er tatt inn i arkivplanen. Her finnes også en rutinehåndbok for vertskommunesamarbeid uten folkevalgt nemnd. Håndboken inneholder retningslinjer for arkiv som mange av samarbeidsavtalene viser til.

Gran er vertskommune for samarbeidene om brann og redning, innkjøp, kulturkontor, landbrukskontor, sosialtjeneste, etablererveileder og helsestasjon, som er opprettet med hjemmel i kommuneloven § 28.

Samarbeidet mellom Gran, Jevnaker og Lunner om felles landbrukskontor ble etablert i 2001. I kommunens sak-/arkivsystem er det opprettet egne arkivdeler for de tre kommunene for gardsarkiv på gnr/bnr og skogsarkiv. Arkivplanen dokumenterer ikke hvordan arkivene fra det

gamle landbrukskontoret ble behandlet ved opprettelsen av samarbeidet og om det ble overført arkiver fra Jevnaker og Lunner.

Samarbeidet med Lunner om sosialtjeneste kom på plass i 2009. Bestemmelser om hvordan eksisterende arkivmateriale skulle behandles er tatt inn i samarbeidsavtalen. Arkivplanen har ingen dokumentasjon av sosialtjenestens fagsystem eller papirarkiver, men inneholder en kortfattet arkivrutine for den kommunale delen av NAV. Ved etableringen ble de aktive klientmappene fra Lunner og Grans sosialkontorer pakket i egne legg og overført til NAV-kontoret. Arkivtjenesten kjente ikke til hva som hadde skjedd med eventuelle fagsystem som var i bruk fram til 2009.

Gran deltar i flere interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 28 hvor kommunen ikke har vertskommuneansvar. Lunner er vertskommune for samarbeid om skatteoppkrever, voksenopplæring, flyktingetjeneste og vannverk. Gjøvik har ansvar for samarbeid om legevakt og overgrepsmottak, mens Ringerike har vertskommuneansvar for krisesenter. Gran er dessuten med i IKA Opplandene som er opprettet med hjemmel i kommuneloven § 27.

Aksjeselskap og samarbeid som er opprettet med hjemmel i lov om interkommunale selskap (IKS), omfattes ikke av arkivloven. Eierkommunene kan likevel bestemme at selskapene skal følge arkivloven med forskrifter. Gran kommune har ikke stilt krav til private tjenesteytere som utfører lovpålagte oppgaver om at arkivforskriftens bestemmelser skal følges.

Etablering av interkommunale samarbeid medfører ofte betydelige endringer i arkivholdet. Det er viktig at arkivplanen dokumenterer hva som har skjedd med arkivene ved opprettelse og nedleggelse av samarbeid. Kommunen må oppdatere arkivplanen med informasjon om de interkommunale samarbeidene og hvordan de arkivmessige hensynene er ivarettatt.

3 Tilsynsområder

3.1 Arkivplan

Offentlige organer skal ha en arkivplan. Den skal være oppdatert og vise hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal vise hvilke instruksjer, regler, planer, mv. som gjelder for arkivarbeidet i virksomheten. De generelle kravene til arkivplanen er nedfelt i arkivforskriften § 2-2. Det finnes i tillegg en rekke spesifikke krav til hva som skal være dokumentert i de andre bestemmelsene i arkivforskriften og i Riksarkivarens forskrift.

Gran kommunes arkivplan ligger ute på Arkivplan.no. Kommunen anser ikke arkivplanen som oppdatert og dekkende for hele virksomheten. Det har ikke vært noen fast rutine for oppdatering av arkivplanen.

Arkivplanen inneholder en kort framstilling av kommunens politiske og administrative organisering i dag og historikk for de siste årene. Her kunne kommunen med fordel lagt til kortfattede opplysninger om organisasjonsendringer som har hatt betydning for arkivholdet. Arkivplanen gir en oversikt over interkommunale samarbeid ved at de enkelte samarbeidsavtalene er lagt ved, men den dokumenterer ikke hvordan arkivene er blitt behandlet ved etableringen av samarbeidene. Som det framgår av kapittel 2.2 må framstillingen av arkivansvarliges og arkivtjenestens ansvar og oppgaver oppdateres og konkretiseres.

Gran kommunes arkivplan inneholder mange rutiner og reglement med liten eller ingen relevans for kommunens arkivhold, noe som er med å gjøre plandokumentet ustrukturert. Oversikt over arkivmaterialet og rutiner for arkivarbeidet utgjør hoveddelene i en arkivplan. I de følgende kapitlene gis en vurdering av hvorvidt arkivplanen er tilfredsstillende med hensyn til beskrivelser av arkivbestand og rutiner.

Pålegg: Gran kommune må i samsvar med arkivforskriften § 2-2 ferdigstille arkivplanen

3.2 Papirarkiver

Det heter i arkivloven § 6 at offentlige organers arkiver skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene sikres som informasjonskilder for nåtid og ettertid. En forutsetning for dette er at kommunen har oversikt over arkivbestanden.

I arkivplanen er dagligarkiver på papir beskrevet på serienivå i dedikerte skjemaer med opplysninger om proveniens, innhold, ordningsprinsipp, periode og fysisk plassering. Arkivplanens oversikt omfatter imidlertid bare et fåtall av arkivseriene. Arkivplanens dokumentasjon av papirbaserte dagligarkiver er følgelig mangelfull.

Når papirarkivene går ut av daglig bruk skal de settes bort, fortrinnsvis i esker. I henhold til arkivforskriften § 3-14 skal arkivstykkene merkes og listeføres ved bortsetting. Arkivplanen inneholder rutiner for både for bortsetting og for overføring til depot. I kommunens bortsettingslokaler oppbevares det arkivmateriale fra år 2000 og framover. Bortsettingsarkivene er i all hovedsak ordnet og pakket, men de er ikke listeført.

Pålegg: Gran kommune må i henhold til arkivforskriften § 3-14 sette opp arkivlister over bortsatte arkiver

Arkiver som er ute av daglig bruk og er 25-30 år eller eldre, er å betrakte som eldre arkiver, og skal sammen med avsluttede arkiver, dvs. arkiver etter nedlagte organer, oppbevares i arkivdepot, jamfør arkivforskriften § 4-2. Om ikke arkivene er ordnet og listeført ved bortsetting, må dette i henhold til arkivforskriften § 5-4 skje ved overføring til depot.

Det finnes kun unntaksvis eldre og avsluttede arkiver i kommunens egne lokaler. Kommunen må sørge for at disse arkivene oppbevares forskriftsmessig og blir registrert. Arkivene fra Gran og Brandbu fram til og med 1962 oppbevares i magasinene til Randsfjordmuseene AS. Ifølge arkivansvarlig er det utarbeidet en katalog over denne delen av arkivet. Katalogen må legges ved arkivplanen.

Arkivene fra perioden 1963-1999 er deponert hos IKA Opplandene. For store deler av dette materialet har IKA utarbeidet forskriftmessige arkivlister med beskrivelser på stykknivå med opplysninger om arkivskaper, innhold, periode og løpenummer. Resten av materialet er foreløpig kun registrert på serienivå. Når arkivene er ferdig ordnet og listeført, skal listene legges ved arkivplanen. IKA Opplandene arbeider kontinuerlig med å listeføre medlemskommunenes deponerte arkiver.

3.3 Sak-/arkivsystemer

Bevaring av elektroniske arkiver krever aktiv inngripen, og kommunen må være dette bevisst for å unngå arkivtap. Om arkiver forsømmes og går tapt, er dette å betrakte som uhjemlet

kassasjon og brudd på arkivloven § 9. Fullstendig oversikt over de elektroniske systemene er en forutsetning for ansvarlig forvaltning av kommunens elektroniske arkiver.

I henhold til arkivforskriften § 2-6 skal offentlige organer ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i organets saker. Alle systemer med journalfunksjoner skal være fullgodt dokumenterte. Arkivforskriften § 2-9 fordrer at elektronisk journalføring normalt skal skje i et arkivsystem som følger Noark-standard.

Kommunen begynte med elektronisk journalføring i 1988 da systemet Myark ble innført. Myark ble avløst samme år av Sakarkiv som var i bruk fram til 1996. I perioden 1996-2010 benyttet kommunen Kontor 2000/ESA. De avsluttede sak-/arkivsystemene er beskrevet i arkivplanen. Den elektroniske basen fra Myark og deler av basen fra Sakarkiv har gått tapt, men det er bevart journalutskrifter. I 2011 tok kommunen i bruk sak-/arkivsystemet Public 360 for journalføring av generelle saker.

Offentlige organer kan etter arkivforskriften § 2-13 arkivere saksdokumenter elektronisk. Kommunen begynte med elektronisk arkivering av saksdokumenter ved innføringen av Public 360. I dag er samtlige arkivdeler i systemet elektroniske.

Om kommunen skal arkivere saksdokumenter elektronisk, er den pålagt å følge bestemmelsene i Riksarkivarens forskrift kapittel IX. § 3-2 stiller krav om at systemets arkivstruktur, herunder arkivdeler, skal dokumenteres i arkivplanen. Kommunens arkivplan har ingen oversikt over aktive og avsluttede arkivdeler. §§ 3-2 og 3-3 fordrer at arkivskaper utarbeider en instruks som skal beskrive oppbygging, bruk, ansvar og rutiner for arkivsystemet. Opplysningene etterspurt i § 3-2 nr. 2, 3, 4, 5 og 6 og § 3-3 nr. 2, 5, 7 og 8, andre og tredje strekpunkt, mangler i den oversendte dokumentasjonen.

Pålegg: Gran kommune må dokumentere sak-/arkivsystemets arkivdeler i arkivplanen i tråd med Riksarkivarens forskrift kapittel IX § 3-2

Pålegg: Gran kommune må utarbeide instruks for alle systemer hvor saksdokumenter blir arkivert elektronisk i henhold til Riksarkivarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3

Sakarkiv med tilhørende journaler skal periodiseres. Dette er hjemlet i arkivforskriften § 3-12. Public 360 ble periodisert skarpt 31.12.15 i tråd med retningslinjene i arkivplanen. Tidligere periodisering av sak-/arkivsystemene er ikke tilstrekkelig dokumentert. Rutinene for periodisering synes heller ikke være tilpasset overgangen til fullelektronisk arkiv.

Pålegg: Gran kommune må i samsvar med arkivforskriften § 3-12 dokumentere tidligere periodisering og utarbeide rutiner for framtidig periodisering

Eldre elektroniske arkiver skal på samme måte som papirarkiver avleveres til depot. Arkivforskriften § 3-17 fordrer at det skal tas uttrekk fra avsluttede perioder for deponering. Kommunen har ikke deponert avsluttede perioder fra sak-/arkivsystemene, men er i prosess med å ta uttrekk fra Kontor 2000/ESA (1996-2010) og fra den avsluttede perioden fra Public 360 (2011-2015).

Pålegg: Gran kommune må i henhold til arkivforskriften § 3-17 ta uttrekk av det avsluttede systemet Kontor 2000/ESA (1996-2010) og fra den avslutte perioden fra Public 360 (2011-2015) for deponering

3.4 Spesialiserte fagsystemer

Det framgår av arkivforskriften § 2-4 at elektronisk arkiv er et vidt begrep som rommer langt mer enn sak-/arkivsystemer. Også kommunens fagsystemer og databaser er å betrakte som arkiv, og arkivansvarlig har følgelig ansvaret for å ivareta dokumentasjonen fra disse systemene.

Arkivforskriften § 2-2 stiller et generelt krav om at arkivplanen skal inneholde en beskrivelse av alle elektroniske arkiver. Saksdokumenter kan journalføres i fagsystemer som er utviklet for bestemte fagfelt. Arkivforskriften § 2-6 fordrer at arkivplanen skal gi en oversikt over alle systemer brukt til journalføring og andre former for registrering av saksdokumenter.

Kommunen må sørge for at fagsystemene tilfredsstillter kravene til journalføring i arkivforskriften §§ 2-6 og 2-7. Arkivforskriften § 2-14 gir i tillegg pålegg om at elektronisk arkivmateriale utover systemer for registrering av saksdokumenter, skal dokumenteres på en slik måte at materialet kan brukes også etter at det er overført til arkivdepot.

Dokumentasjonen av arkivverdige systemer må i tillegg til teknisk beskrivelse, omfatte informasjon om innholdet i systemet og rutiner for hvordan det brukes.

Kommunen benytter de dedikerte skjemaene i Arkivplan.no for å beskrive elektroniske systemer. Det er imidlertid bare sak-/arkivsystemene som er dokumentert her. I tillegg er fem spesialiserte fagsystemer nevnt kun ved navn. Det kom fram under tilsynsmøtet at kommunen har en rekke fagsystemer og at flere av fagsystemene benyttes til journalføring. En betydelig del av kommunens arkivdanning foregår følgelig utenfor Public 360. Eksempelvis viste søk gjort i barnevernets fagsystem at det i dette systemet alene registreres om lag 12.000 dokumenter årlig. I sak-/arkivsystemet ble det til sammenligning registrert ca. 27.000 dokumenter i 2016. Kommunens dokumentasjon av de spesialiserte fagsystemene er ikke tilfredsstillende.

Med unntak av kortfattede rutiner for NAVs bruk av Velferd og tildelingsenhetens bruk av Profil, inneholder ikke arkivplanen rutinebeskrivelser for de spesialiserte fagsystemene. Rutinene skal dokumentere hvordan systemene blir brukt og er en sentral del av dokumentasjonen av arkivholdet.

Saksdokumenter kan arkiveres elektronisk i fagsystemene forutsatt at systemet tilfredsstillter kravene til elektronisk arkivering i Noark og er godkjent av Riksarkivaren. Det skal foreligge tilsvarende instruks for slike systemer som for Public 360, jamfør kapittel 3.3.

Barneverntjenesten innførte elektronisk arkivering av saksdokumenter i Familia 18.11.16 og tildelingsenheten gikk over til fullelektronisk arkivering i Profil 1.1.17. Både Familia og Profil er integrert med arkivkjernen Samhandling arkiv. Arkivtjenesten bistår med kontroll av dokumentene som overføres fra fagsystemene til arkivkjernen. Instruksene påkrevd i Riksarkivarens forskrift kapittel IX er ikke utarbeidet for Familia eller tildelingsenhetens bruk av Profil. Ifølge virksomhetsleder for barnevern er ikke arkivrutinene for fagsystemet oppdatert etter overgangen til fullelektronisk arkivering.

Kulturskolen benytter systemet Speedadmin og barnehagene bruker Visma barnehage. Så vidt arkivtjenesten viste arkiveres det saksdokumenter elektronisk også i disse systemene. Arkivtjenesten må snarest avklare hvordan Speedadmin, Visma barnehage og kommunens øvrige fagsystemer blir brukt.

Arkivplanen inneholder ingen dokumentasjon av utfasede fagsystemer. Under tilsynsmøtet kom det fram at kommunen tidligere hadde brukt skoleadministrasjonssystemet IST Extens og barnevernssystemet Marte. Ifølge virksomhetsleder for barnevern har det vært enkelttilfeller hvor dokumenter registrert i Marte ikke har blitt skrevet ut og arkivert i klientmappene. Det har da vært svært arbeidskrevende å gjenfinne informasjonen i det utfasede systemet, og dokumentene har ikke latt seg gjenopprette i sin opprinnelige form.

Kommunen har ikke deponert uttrekk fra avsluttede fagsystemer. Det er imidlertid overført en databasedump av Extens til IKA Opplandene for produksjon av uttrekk. Det er viktig at kommunen kartlegger aktive og avsluttede systemer og at det gjennomføres en bevarings- og kassasjonsvurdering av informasjonen i systemene, jmfør kapittel 3.7, slik at kommunen får oversikt over hvilke systemer som må prioriteres med tanke på uttrekk.

Pålegg: Gran kommune må i tråd med arkivforskriften § 2-14 dokumentere aktive og avsluttede elektroniske registre og databaser som inngår i kommunens arkiv

3.5 Journalføring, arkivering og kvalitetssikring

I henhold til arkivforskriften § 2-6 har offentlige organer journalføringsplikt for dokumenter som er kommet inn til eller blitt sendt ut fra virksomheten, som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

Arkivplanen har ingen informasjon om sak-/arkivsystemets arkivdeler eller hvilke fagsystemer som benyttes til journalføring, og gir følgelig ingen oversikt over hvilke dokumenter som registreres i hvilke systemer. Det er kun arkivdanningen i sak-/arkivsystemet som omtales i det følgende.

Arkivplanen inneholder en generell rutinehåndbok for Public 360. Det er i tillegg utarbeidet en rekke rutinedokumenter som beskriver mindre operasjoner i systemet samt noen saksspesifikke rutiner. Enkelte av rutinene synes å være utdaterte. Arkivansvarlig mener rutinene for Public 360 er godt kjent blant de om lag 200 saksbehandlerne som bruker systemet.

Før tilsynet ble kommunen bedt om å hente ut informasjon om saker og journalposter fra sak-/arkivsystemet. For Gran kommune fordeler journalpostene fra de siste fire årene seg som følger:

	I	U	N og X
2013	10322	9324	1380
2014	11747	10744	1364
2015	12297	11848	1564
2016	12884	12687	1702

Tabell 1. Journalførte dokumenter fordelt på type.

I – innkommende dokumenter

U – utgående dokumenter

N – interne dokumenter med oppfølging

X – interne dokumenter uten oppfølging

Fordelingen mellom innkommende og utgående dokumenter er som ventet, og det totale antallet journalposter synes å være innenfor det normale for en kommune av Gran sin størrelse. Søkene viser at det har vært en jevn stigning i antallet journalførte dokumenter.

I henhold til arkivforskriften § 2-6 kan organinterne dokumenter, med de unntak som oppgis i bestemmelsen, holdes utenfor journalen. Om dokumentene er arkivmateriale etter definisjonen i arkivloven § 2 og ikke omfattes av bestemmelsene om arkivbegrensning, skal de likevel arkiveres. Arkivplanen inneholder rutiner for journalføring av interne dokumenter.

Kommunen har rutiner for journalføring av e-post som kommer inn til saksbehandlers egen e-postkasse. Saksbehandler skal selv importere disse dokumentene til Public 360 eller videresende til sentralt e-postmottak. Arkivtjenesten har registrert en betraktelig økning i antallet importerte e-poster som kommer inn for godkjenning og journalføring. I rutinehåndboka poengteres det at en sms kan være et journalføringspliktig dokument, men kommunen har ingen rutiner for hvordan sms skal journalføres. Arkivplanen inneholder heller ingen rutine for journalføring fra sosiale medier.

I tråd med arkivforskriften § 2-10 må kommunen sørge for at journal- og arkivdatabasene kvalitetssikres. Riksarkivarens forskrift kapittel IX krever likeledes at rutiner og ansvar for kvalitetssikring av registrering og arkivering er dokumentert. Kommunens arkivplan inneholder rutiner for kvalitetssikring og oppfølging av journalposter og saker i sak-arkivsystemet.

Opplysningene om journalpost- og saksstatus gjelder for perioden tilbake til 1.1.11. Tallene fra Public 360 indikerer at rutinene for oppfølging av saker følges opp og at ferdigbehandlede saker blir avsluttet i systemet. Statistikken viser at kommunen er à jour med oppfølgingen av inngående dokumenter i status S. Dette er i hovedsak e-poster registrert av saksbehandler. Journalpoststatusene M, F og E som omtales i Noark-standarden, benyttes ikke.

Egenproduserte dokumenter som ekspederes, går direkte fra status R til status J. De innhentede opplysningene fra Public 360 viste at det var 157 journalposter i status R eldre enn 3 måneder. Dette tallet er ikke spesielt høyt om man ser på den totale dokumentproduksjonen i systemet. Journalposter i status R må ses i sammenheng med restansekontroll, jamfør arkivforskriften § 3-7. Rutinehåndboken inneholder rutiner for oppfølging av restanser. Hvert kvartal sender arkivtjenesten lister over restanser til virksomhetslederne og hvert halvår mottar den enkelte saksbehandler rapport for egne restanser. Arkivansvarlig mente at de 157 journalpostene i status R var knyttet til reelle restanser.

3.6 Bevaring og kassasjon

Ifølge arkivloven § 9 kan ikke offentlige arkiver kasseres med mindre det foreligger hjemmel i arkivloven med forskrifter eller godkjennelse fra Riksarkivaren. Arkivforskriften § 3-14 stiller krav om at offentlige organer må dokumentere hva slags arkivmateriale som er kassert. Det er viktig at opplysninger om arkivtap og kassasjon tas inn i arkivplanen.

I 2014 kom det nye bestemmelser om bevaring og kassasjon for kommunal sektor. Disse er å finne i Riksarkivarens forskrift kapittel IV. Ifølge § 4-5 skal kommunene fastsette kassasjonsfrister for arkivmateriale som ikke skal bevares for all tid. Gran kommune har ikke fastsatt kassasjonsfrister for arkiver som skal kasseres. IKA Opplandene har etablert en

arbeidsgruppe for å utarbeide bevarings- og kassasjonsfrister for medlemskommunene. Arkivmedarbeider Trehjørningen deltar i arbeidsgruppen.

Pålegg: Gran kommune må i henhold til Riksarkivarens forskrift kapittel IV § 4-5 utarbeide kassasjonsfrister for alle arkiver som ikke skal bevares for all tid

3.7 Arkivlokaler

I henhold til arkivforskriften § 4-1 er alle rom hvor arkivmateriale oppbevares over lengre tid å betrakte som arkivlokaler. Dette kan være kontorlokaler eller spesialrom for arkiv. Arkivlokalene skal beskytte arkivene mot vann, fukt, brann, skadeverk, innbrudd, uautorisert tilgang og skader fra klima og miljø.

I henhold til arkivforskriften § 4-2 skal eldre og avsluttede arkiver (depotarkiver) oppbevares i spesialrom for arkiv. Bortsetningsarkiver skal helst plasseres i spesialrom for arkiv, men kan oppbevares i vanlige arkivlokaler dersom de er i hyppig bruk.

Gran kommune leverte bygningsfaglig rapport for depotlokalet som tilhører Randsfjordmuseene 12.12.11. I henhold til rapporten hadde lokalet enkelte avvik fra kravene i arkivforskriften. I brev av 11.6.12 meldte kommunen at manglene var utbedret, og saken ble lukket. Av praktiske hensyn ble ikke befaringen med depotlokalet som var satt opp på agendaen, gjennomført. Det ble i stedet ført tilsyn med bortsetningslokalene på rådhuset.

Kommunen har et sentralt bortsetningslokale og et mindre bortsetningsrom i kjelleren på rådhuset. I det sentrale bortsetningslokalet oppbevares hovedsakelig dokumenter registrert i sak-/arkivsystemet før overgangen til elektronisk arkivering av saksdokumenter i 2011. Kommunen har også tatt vare på inngående dokumenter fra 2011 og framover som vil bli kassert ved ferdigstilling av uttrekk fra systemet. I tillegg finnes det store mengder regnskapsmateriale som kasseres fortløpende. I det mindre lokalet oppbevares det bortsetningsarkiver fra barnevern, ergo- og fysioterapi, sosialtjenesten, gjeldsrådgivning, tildelingsenheten og tilrettelagte tjenester.

Begge rommene mangler egen innbruddsalarm, jamfør arkivforskriften § 4-9. Kommunen må snarest få brakt på det rene om det går vann i rørene som er lagt i lokalene, jamfør arkivforskriften § 4-6. I det lille rommet er arkiveskene oppbevart i treereoler som står tett inn mot veggen, jamfør arkivforskriften § 4-4.

Kommunen må utarbeide skriftlige tilgangsregler og rutiner for tilsyn og renhold for de to bortsetningslokalene, jamfør arkivforskriften §§ 4-5 og 4-9.

Pålegg: Gran kommune må sørge for at bortsetningsarkivene som befinner seg på rådhuset blir oppbevart i tråd med bestemmelsene i arkivforskriftens kapittel IV

4 Oppsummering

Arkivverkets tilsyn med Gran kommune har avdekket at kommunen bryter arkivloven med forskrifter på en rekke punkter. Kommunen vil få pålegg om å utbedre de manglene som har kommet fram gjennom tilsynet.

Gran kommunes arkivplan gir ingen fullstendig og oppdatert oversikt over kommunens arkivhold. Tilsynet viser at arkivansvarliges rolle overfor arkivdanningen utenfor sak-/arkivsystemet må styrkes og at arkivansvarliges og arkivtjenestens ansvar og oppgaver må konkretiseres i arkivplanen. De interkommunale samarbeidene og behandlingen av arkivene ved etableringen av samarbeidene er heller ikke tilstrekkelig dokumentert i arkivplanen.

Dokumentasjonen av kommunens elektroniske arkivsystemer og arkivdanningen her er mangelfull. Sak-/arkivsystemets arkivdeler er ikke beskrevet, arkivplanen har ingen oversikt over tidligere periodisering av sakarkivet og det foreligger ikke oppdaterte rutiner for periodisering av fullelektronisk arkiv. Arkivplanen inneholder svært lite informasjon om kommunens fagsystemer. Kommunen må få kontroll med arkivdanningen i fagsystemene ved å dokumentere systemene og utarbeide arkivrutiner for bruken av dem. Saksdokumenter arkiveres elektronisk i sak-/arkivsystemet og i flere fagsystemer uten at de nødvendige instruksene er på plass.

Kommunen har ikke deponert uttrekk fra avsluttede perioder fra sak-/arkivsystemene. I tråd med arkivforskriften § 3-17 må kommunen ta uttrekk fra Kontor 2000/ESA (1996-2010) og fra den avsluttede perioden fra Public 360 (2011-2015).

Gjennomgangen av journalføringen og kvalitetssikringen i sak-/arkivsystemet viser at kommunen er à jour og har god kontroll på denne delen av arkivholdet.

Kommunen har ikke fastsatt kassasjonsfrister for arkivmateriale som ikke skal bevares for all tid slik Riksarkivarens forskrift § 4-5 krever.

Befaringen med kommunens bortsettingslokaler viser at disse har enkelte mangler i forhold til kravene i arkivforskriften kapittel IV. Kommunen må sikre at bortsettingsarkivene oppbevares på forskriftsmessig måte.