



ARKIVVERKET
RIKSARKIVET OG STATSARKIVENE

Rauma kommune
Rådmann
Vollan 8
6300 ÅNDALSNES

Din ref.

Vår ref.
2017/4158 THOOVE

Dato
27.11.2017

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer

Arkivverket gjennomførte tilsyn hos Rauma kommune 13.6.2017.

Tilsynsrapporten

Foreløpig tilsynsrapport ble oversendt 7.8.17, og Rauma kommune ble bedt om å gå gjennom og korrigere eventuelle faktafeil og misforståelser i rapporten. Kommunen hadde ingen kommentarer til den foreløpige rapporten og den er derfor uendret.

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

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. Rauma kommune må i henhold til arkivforskriften § 2-1 oppnevne en arkivansvarlig. Frist 3.4.18.
2. Rauma kommune må dokumentere hvordan arkivfunksjonen er organisert og hvem som har arkivansvar i kommunen i tråd med arkivforskriften § 2-2. Frist 1.6.18.
3. Rauma kommune må i samsvar med arkivforskriften § 2-2 ferdigstille arkivplanen. Frist 1.6.18.
4. Rauma kommune må i henhold til arkivforskriften §§ 3-14 og 5-4 ordne og listeføre bortsetningsarkiver og eldre og avsluttede arkiver som oppbevares i kommunens egne lokaler. Kommunen må innen 1.6.18 legge fram en plan for arbeidet med opplysninger om finansielle rammer og frist for ferdigstilling.

5. Rauma kommune må utarbeide instruksjer for alle systemer hvor saksdokumenter blir arkivert elektronisk i tråd med Riksarkivarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3. Frist 1.6.18.
6. Rauma kommune må i henhold til arkivforskriften § 3-17 ta uttrekk av den avsluttede sak-/arkivperioden 1999-2006 for deponering. Frist 1.12.18.
7. Rauma kommune må i tråd med arkivforskriften §§ 2-6 og 2-14 dokumentere aktive og avsluttede journalføringssystemer og elektroniske registre og databaser som inngår i kommunens arkiv. Frist 1.6.18.
8. Rauma kommune må i samsvar med arkivforskriften § 2-6 gå gjennom journalpostene i sak-/arkivsystemet for å sikre at journalføringsplikten overholdes. Frist 1.6.18.
9. Rauma kommune må i henhold til Riksarkivarens forskrift kapittel IV § 4-5 utarbeide kassasjonsfrister for alle arkiver som ikke skal bevares for all tid. Frist 1.12.18.
10. Rauma kommune må sørge for at bortsettingsarkiver og eldre og avsluttede arkiver som befinner seg i kommunens egne lokaler blir oppbevart i tråd med bestemmelsene i arkivforskriftens kapittel IV. Frist 1.6.18.

Kommunen må innen de angitte frister sende dokumentasjonen pålagt utarbeidet samt orientering om hvordan pålegg nr. 1, 6, 8 og 10 er utbedret.

I tilbakemeldingen på foreløpig rapport av 4.10.17 gjorde kommunen oppmerksom på at arkivleder var blitt oppnevnt etter tilsynet. For å lukke pålegget imøteser vi en skriftlig bekreftelse fra rådmann om at vedkommende er oppnevnt som arkivansvarlig i kommunen i tråd med arkivforskriften § 2-1.

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 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

Tilsyn med arkivholdet i Rauma kommune

Endelig tilsynsrapport	
Sak 2017/4158 Dato for tilsyn: 13.6.2017 Sted: Rauma rådhus	Rapportdato: 1.8.2017 Utarbeidet av: Thomas Øverby

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Bakgrunn for tilsynet	3
1.2	Rauma kommune	3
1.3	Mottatt dokumentasjon	3
1.4	Gjennomføring	3
2	Tilsynsområder	4
2.1	Arkivansvar	4
2.2	Arkivplan.....	5
2.3	Interkommunale samarbeid og arkiv.....	6
2.4	Bestandsoversikt	6
2.5	Sak-/arkivsystemer	7
2.6	Spesialiserte fagsystemer	8
2.7	Journalføring, arkivering og kvalitetssikring.....	9
2.8	Bevaring og kassasjon	10
2.9	Arkivlokaler	11
3	Oppsummering.....	12

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for tilsynet

Arkivverket førte tilsyn med Rauma kommune 13.6.17. Fylkesmannen i Møre og Romsdal 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.

1.2 Rauma kommune

Rauma kommune ble opprettet i 1964 ved sammenslåing av Grytten, Voll, Eid, Hen og Veøy. Kommunen har omkring 7.500 innbyggere. Kommunens ansatte utfører ca. 540 årsverk.

Under rådmannen er kommunens virksomhet organisert i de seks tjenesteområdene barnehage, grunnskole, helse og omsorg, helse og velferd, kultur og utbygging, med underliggende enheter. I tillegg kommer stab- og støttefunksjonene som lagt til enhetene økonomi, organisasjon og kommunikasjon.

1.3 Mottatt dokumentasjon

Tilsynet ble varslet i brev til Rauma kommune av 20.2.17. Arkivverket ba om få tilsendt arkivplan, inkludert arkivrutiner og relevante instruksjoner, opplysninger om de interkommunale samarbeidene kommunen deltar i og statistikk fra kommunens sak-/arkivsystem, innen 2.5.17.

Arkivverket mottok 4.5.17 lenke til kommunens arkivplan på Arkivplan.no og utfylte skjema med opplysninger om interkommunale samarbeid og statistikk fra sak-/arkivsystemet. Som avtalt i møtet ettersendte kommunen ytterligere dokumentasjon 28.6.17.

Tilsynsrapporten er utarbeidet på bakgrunn av tilsynsmøtet og den oversendte dokumentasjonen samt korrespondanse vedrørende bygningsfaglig rapport fra 2012, Riksarkivarens kommuneundersøkelse fra 2016, informasjon innhentet fra IKA Møre og Romsdal og kommunens hjemmesider.

1.4 Gjennomføring

Tilsynet ble gjennomført på Rauma rådhus.

Fra Rauma kommune møtte:

- Perry Ulvestad, leder for organisasjon og assisterende rådmann
- Liv Jorunn Bårdsnes Horgheim, leder for Service- og dokumentssenteret
- Anne Lise Støve, medarbeider i Service- og dokumentssenteret

Fra Arkivverket møtte:

- Thomas Øverby
- Jon Sandven

Leder for organisasjon deltok på oppstartsmøtet og oppsummeringen i rådmannens sted. Horgheim og Støve var til stede hele dagen.

2 Tilsynsområder

2.1 Arkivansvar

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 administrasjonsenheten med ansvar for organets fellessaker.

Kommunen har ikke skilt ut enheter som egne organer i arkivlovens forstand, noe som med fordel kunne vært stadfestet i arkivplanen. Rådmannens overordnede ansvar for kommunens arkiver er nedfelt i arkivplanen, men arkivplanen sier lite om hvordan ansvaret følges opp i praksis. Det er ingen fast rapportering fra arkivtjenesten til rådmannen. Ifølge assisterende rådmann har ikke kommunens ledelse hatt tilstrekkelig fokus på arkivfunksjonen.

Arkivplanen inneholder en beskrivelse av hvordan arkivarbeidet i kommunen er organisert og hvem som har arkivansvar. Framstillingen er i flere tilfeller selvmotsigende, og arkivtjenesten mener den i liten grad speiler dagens situasjon.

Den sentrale arkivtjenesten er plassert i Service- og dokumentssenteret, som er underlagt enheten kommunikasjon. Leder for kommunikasjon har budsjett- og personalansvar for arkivtjenesten. Det faglige ansvaret ivaretas av Liv Jorunn Bårdsnes Horgheim som er leder for Service og dokumentssenteret. Horgheim har ingen delegererte fullmakter, og understreker at hun per i dag ikke har ansvar eller myndighet utenfor enheten. Det er på det rene at kommunen ikke har en arkivansvarlig med et samlet ansvar for virksomhetens arkiver slik arkivforskriften § 2-1 forutsetter. Det syntes å være en felles forståelse mellom assisterende rådmann og arkivtjenesten om at det er behov for å rydde opp i organiseringen av arkivfunksjonen.

Arkivtjenesten har bestått av en 50 % stilling og en 100 % stilling. Den halve stillingen har imidlertid stått mye vakant pga. sykdom. Leder for Service- og dokumentssenteret har i tillegg til sine øvrige oppgaver fungert som systemansvarlig for sak-/arkivsystemet, hatt kontakten med systemleverandør, drevet brukerstøtte og opplæring. Hun anslår at omkring halvparten av stillingen brukes til arkivoppgaver per i dag. De øvrige ansatte i Service- og dokumentssenteret har hjulpet til med journalføringen når de har hatt mulighet.

Arkivarbeidet utenfor sentralarkivet er i svært liten grad dokumentert i arkivplanen. I praksis synes arkivansvaret å være desentralisert og lagt til den enkelte enhetsleder. Ingen enhetsledere ble intervjuet under tilsynet, og det er derfor uklart hvordan de oppfatter plasseringen av arkivansvar i kommunen. Det er ingen formaliserte møtepunkter mellom arkivtjenesten og de enkelte enhetene. I praksis opplever Horgheim at hun i økende grad blir involvert i prosesser som gjelder dokumentasjonsforvaltning utenfor sentralarkivet, eksempelvis i prosjektet med å innføre elektronisk arkivering av saksdokumenter i fagsystemer vha. arkivkjerne på sikkerone. At arkivtjenesten involveres til tross for manglende fullmakter og myndighet, viser at kommunen har behov for arkivfaglig ledelse og kompetanse.

Kommunens IT-systemer kjøpes inn og driftes av ROR (Romsdal Regionråd)-IKT. Anskaffelser av systemer utføres av egne faggrupper i ROR. Dette innebærer at arkivtjenesten involveres i innkjøp av sak-/arkivsystemer, men høres ikke ved anskaffelser av fagsystemer. Det er viktig at arkivfaglige hensyn blir vektlagt ved innkjøp av systemer som danner arkiv.

Tilsynet viser at arkivansvaret ikke er tilfredsstillende ivaretatt i kommunen. Kommunen må oppnevne en arkivansvarlig med et samlet faglig ansvar for virksomhetenes arkiver og gi vedkommende tilstrekkelige fullmakter og myndighet til å ivareta ansvaret. I forlengelsen av dette må kommunen tydelig dokumentere arkivansvaret og hvordan arkivfunksjonen er organisert i arkivplanen.

Pålegg: Rauma kommune må i henhold til arkivforskriften § 2-1 oppnevne en arkivansvarlig. Frist 3.4.18.

Pålegg: Rauma kommune må dokumentere hvordan arkivfunksjonen er organisert og hvem som har arkivansvar i kommunen i tråd med arkivforskriften § 2-2. Frist 1.6.18.

2.2 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 instruks, 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.

Rauma kommunes arkivplan ligger ute på Arkivplan.no. De ansatte i arkivtjenesten understrekte at arkivplanen ikke er oppdatert og under tilsynet ble det avdekket at den har store mangler. Det ligger flere eldre versjoner tilgjengelig på nettstedet, men de utfasede arkivplanene er ikke arkivert, jamfør arkivforskriften § 3-20.

Arkivplanen inneholder en kort framstilling av kommunens politiske og administrative organisering i dag. Her kunne kommunen med fordel lagt til kortfattede opplysninger om organisasjonsendringer som har hatt betydning for arkivholdet.

Arkivplanen bærer preg av at nye rutiner er blitt lagt til over en lang periode og det er vanskelig å skille utfasede rutiner fra de gjeldende. De samme temaene er behandlet flere steder i arkivplanen, noe som fører til at planen blir 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: Rauma kommune må i samsvar med arkivforskriften § 2-2 ferdigstille arkivplanen. Frist 1.6.18.

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.

Informasjon om interkommunale samarbeid og kommunens eierskap er viktig for å definere grensene for kommunens arkivansvar. Etablering av interkommunale samarbeid kan medføre betydelige endringer i arkivholdet. Det er derfor viktig at arkivtjenesten involveres ved opprettelse eller nedleggelse av samarbeid slik at arkivfaglig hensyn blir ivaretatt. Arkivplanen skal dokumentere hva som har skjedd med arkivene ved opprettelse og nedleggelse av samarbeid.

Rauma kommune deltar i en rekke interkommunale samarbeid av forskjellig art, men har ikke arkivansvaret for noen av samarbeidene som omfattes av arkivloven. Kommunen utfører selv viktige velferdstjenester som ofte er organisert som interkommunale samarbeid, eksempelvis barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste, sosiale tjenester og tjenester utført av helsestasjon.

Aksjeselskap og samarbeid som er opprettet med hjemmel i lov om interkommunale selskap (IKS), omfattes ikke av arkivloven. Kommunen er eier eller medeier av en rekke selskap. Det er opprettet en egen arkivdel i sak-/arkivsystemet for det heleide selskapet Rauma boliger AS. Kommunen utfører ikke arkivoppgaver for noen de øvrige selskapene.

2.4 Bestandsoversikt

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 har kommunen lagt opp til å beskrive dagligarkivene på serienivå i de tilrettelagte skjemaene. Med unntak av noen serier tilknyttet sak-/arkivsystemet er det imidlertid ikke registrert noen opplysninger her. I henhold til Riksarkivarens undersøkelse har kommunen 200 hm dagligarkiver, i tillegg kommer enkelte elektroniske arkivserier. Arkivplanens dokumentasjon av dagligarkivene 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. I arkivplanen er det flere rutiner for bortsetting. I praksis har ikke kommunen noe skille mellom bortsettingsarkivene og de eldre og avsluttede arkivene.

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, jmfør arkivforskriften § 4-2. Om ikke papirarkivene er ordnet og listeført ved bortsetting, må dette i henhold til arkivforskriften § 5-4 skje ved overføring til depot.

Kommunen skal avlevere eldre og avsluttede arkiver til IKA Møre og Romsdal, men arkivplanen inneholder ingen rutine for overføring til IKA. IKA oppgir at de oppbevarer ca. 240 hm arkiver fra Rauma kommune i sine magasiner. Om lag en tredjedel av det deponerte arkivmaterialet er ikke ordnet. Arkivene som er ferdig ordnet, er katalogisert ved hjelp av Asta og tilgjengeliggjort gjennom Arkivportalen.

I kommuneundersøkelsen oppgir kommunen at de oppbevarer 517 hm eldre og avsluttede arkiver i egne lokaler og at arkivmaterialet ikke er ordnet eller listeført. Arkivene oppbevares i en rekke rom i kjelleren på rådhuset og ute på de enkelte enhetene. Befaringen i rådhusets kjeller viste at enkelte serier er mer eller mindre klare for overføring til depot, men at det meste av arkivmaterialet er stablet tilfeldig i hyllene sammen med trykksaker, rekvisita og kassabelt materiale. Under befaringen fant vi eksempelvis arkiver fra de kommunene som i 1964 ble slått sammen til Rauma. IKA har utarbeidet en overordnet oversikt over hva som finnes i de enkelte rommene på rådhuset.

Pålegg: Rauma kommune må i henhold til arkivforskriften §§ 3-14 og 5-4 ordne og listeføre bortsettingsarkiver og eldre og avsluttede arkiver som oppbevares i kommunens egne lokaler. Kommunen må innen 1.6.18 legge fram en plan for arbeidet med opplysninger om finansielle rammer og frist for ferdigstilling.

2.5 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.

Arkivtjenesten hadde ikke kjennskap til om det ble benyttet elektroniske journalføringssystemer før Acos Websak ble innført i 1999. Eventuelle eldre journalsystemer må dokumenteres i arkivplanen. Websak ble periodisert mykt ved overgangen til elektronisk sak-/arkiv 1.1.2007. Systemet har ikke vært periodisert etter det. I samarbeid med de øvrige kommunene i Romsdalen er Rauma i prosess med å anskaffe nytt sak-/arkivsystem og det vil bli satt periodeskille i den forbindelse.

Offentlige organer kan i henhold til arkivforskriften § 2-13 arkivere saksdokumenter elektronisk. Om kommunen skal arkivere saksdokumenter elektronisk, er den pålagt å følge bestemmelsene i Riksarkivarens forskrift kapittel IX. Kommunen begynte med elektronisk arkivering av saksdokumenter i 2007. I dag er samtlige arkivdeler i systemet elektroniske. Riksarkivarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3 stiller krav om at arkivskaper skal utarbeide en instruks som skal beskrive oppbygging, bruk, ansvar og rutiner for arkivsystemet. I arkivplanen finnes det en påbegynt instruks for Websak, men kun enkelte opplysninger er registrert her.

Pålegg: Rauma kommune må utarbeide instruksjoner for alle systemer hvor saksdokumenter blir arkivert elektronisk i tråd med Riksarkivarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3. Frist 1.6.18.

Sakarkiv med tilhørende journaler skal periodiseres. Dette er hjemlet i arkivforskriften § 3-12. Arkivplanen inneholder flere rutiner for periodisering, enkelte av disse synes å være utdaterte. Ifølge arkivplanen skal systemet periodiseres hvert fjerde år i takt med kommunevalgene, men det er ikke satt periodeskille i Websak siden 2007. Kommunen må gå gjennom og oppdatere rutinene og planen for 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 uttrekk fra Websak-perioden 1999-2006.

Pålegg: Rauma kommune må i henhold til arkivforskriften § 3-17 ta uttrekk av den avsluttede sak-/arkivperioden 1999-2006 for deponering. Frist 1.12.18.

2.6 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 tilfredsstiller kravene til journalføring i arkivforskriften §§ 2-6 og 2-7. Arkivforskriften § 2-14 gir 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. En stor del av systemene er oppgitt kun ved navn mens enkelte systemer ikke danner arkiv og hører følgelig ikke med her. Kommunen må kartlegge hvilke systemer som danner arkiv og dokumentere disse i arkivplanen. Arkivplanen inneholder i liten grad arkivrutiner for bruken av fagsystemene. Rutinene skal dokumentere arbeidsrutinene for fagsystem og eventuelle tilknyttede papirarkiver, og er en sentral del av dokumentasjonen av arkivholdet.

Saksdokumenter kan arkiveres elektronisk i et fagsystem forutsatt at systemet tilfredsstiller kravene til elektronisk arkivering i Noark og er godkjent av Riksarkivaren. Det skal foreligge tilsvarende instruksjoner for slike systemer som for Websak, jamfør kapittel 2.5. Det arkiveres saksdokumenter elektronisk i fagsystemet Socio som brukes av den kommunale delen av NAV. Systemet er godkjent for elektronisk arkivering, men dokumentasjonen nevnt i Riksarkivarens forskrift kap. IX §§ 3-2 og 3-3 er ikke utarbeidet. Arkivtjenesten ble ikke involvert ved overgangen til elektronisk arkivering i Socio. Fagsystemene Visma skole og

Visma barnehage er integrert med sak-/arkivsystemet, men arkivplanen inneholder ingen dokumentasjon av hva som overføres og hvordan dette skjer.

I samarbeid med de øvrige kommunene i ROR planlegger Rauma å innføre elektronisk arkivering av saksdokumenter fra fagsystemene HsPro, Familia, Flyktning og Profil i arkivkjerne på sikker sone i september. Arkivtjenesten deltar i prosjektet. Kommunen må sørge for at nødvendige instruksjoner og arbeidsrutiner blir utarbeidet i forkant av overgangen til elektronisk arkiv.

Arkivplanen inneholder ingen dokumentasjon av utfasede fagsystemer med unntak for barnevernssystemet Bvpro. I henhold til arkivplanen ble Bvpro brukt i perioden 1996-2001 og ved utfasingen ble informasjonen konvertert over til Familia. Arkivtjenesten var ikke involvert i og hadde ikke kjennskap til dette arbeidet.

Kommunen har ikke deponert uttrekk fra fagsystem. Det er viktig at kommunen kartlegger aktive og avsluttede systemer og at det gjennomføres en bevarings- og kassasjonsvurdering av informasjonen i systemene, jamfør kapittel 3.7, slik at kommunen får oversikt over hvilke systemer som må prioriteres med tanke på uttrekk.

Pålegg: Rauma kommune må i tråd med arkivforskriften §§ 2-6 og 2-14 dokumentere aktive og avsluttede journalføringssystemer og elektroniske registre og databaser som inngår i kommunens arkiv. Frist 1.6.18.

2.7 Journalføring, arkivering og kvalitetssikring

I henhold til arkivforskriften § 2-6 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. Det er kun arkivdanningen i sak-/arkivsystemet som omtales i det følgende.

Arkivplanen inneholder rutinehåndbøker for Websak rettet mot arkivtjenesten og saksbehandlerne. Under de ulike fanene i arkivplanen finnes det i tillegg en rekke rutiner som beskriver mindre operasjoner i systemet. Det er en tendens til rutinene overlapper hverandre og det er vanskelig å skille gjeldende rutiner fra utfasede. Sak-/arkivsystemet har 291 aktive brukere. Arkivtjenesten har inntrykk av at det stor variasjon i hvilken grad saksbehandlerne kjenner og etterlever kommunens rutiner.

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

	I	U	N og X
2013	11104	4319	1786
2014	10612	4310	1679
2015	11972	5697	3288
2016	12032	5935	2479

Tabell 1. Journalførte dokumenter fordelt på type.

I – innkommende dokumenter

U – utgående dokumenter

N – interne dokumenter med oppfølging

X – interne dokumenter uten oppfølging

Det totale antallet journalposter synes å være innenfor det normale for en kommune av Rauma sin størrelse. Det er påfallende at det registrert om lag dobbelt så mange innkommende som utgående dokumenter. Dette kan ha en naturlig forklaring, men det kan være grunn til å undersøke om arkivfangsten av utgående dokumenter er tilfredsstillende.

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.

Arkivforskriften § 3-5 fordrer at saksdokumenter skal journalføres før de går til saksbehandling. Rutinene for Websak legger opp til at innkommende og utgående dokumenter skal journalføres fortløpende. Ifølge arkivtjenesten har kommunen imidlertid vært på etterskudd med journalføringen i lange perioder. Søk i kommunens postlister fra 2017 viser at det i mange tilfeller er store gap mellom dokumentdato og journalføringsdato. Leder for Service- og dokumentsenteret har orientert nærmeste leder om problemet og begrunner etterslepet med utilstrekkelige personalressurser.

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 som ble oversendt 4.5.17 viser store etterslep i oppfølgingen av innkommende og utgående dokumenter og saker. Ifølge arkivtjenesten begynte man å ta tak i problemet for et års tid siden og de ser en klar forbedring fra den gang. Oppdaterte tall fra 28.6.17 viser at etterslepet er redusert betraktelig, men det er fortsatt behov for en særskilt oppfølging av inngående journalposter som er midlertidig journalført og registrert i første hånd av saksbehandler (status S og M) og utgående reserverte dokumenter (status R). Manglende ajourføring av journalposter i status S og M innebærer brudd på journalføringsplikten. Journalpostene i status R må gjennomgås for å journalføre eventuelle dokumenter som viser seg å være ekspedert. Leder for Service- og dokumentsenteret mener etterslepet skyldes lav bemanning over tid som har gjort at man ikke har kunne følge opp rutinene samt manglende bevissthet blant saksbehandlerne.

Pålegg: Rauma kommune må i samsvar med arkivforskriften § 2-6 gå gjennom journalpostene i sak-/arkivsystemet for å sikre at journalføringsplikten overholdes. Frist 1.6.18.

2.8 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.

Leder for Service- og dokumentssenteret opplyste om at personalkontoret med tillatelse fra ledelsen i 2012 hadde digitalisert og makulert en stor del av de aktive personalmappene. Dette omfattet også dokumentene fra før innføringen av elektronisk arkiv i 2007. Arkivtjenesten hadde ikke blitt involvert i arbeidet og fikk det stanset da de oppdaget hva som foregikk. Arkivloven med forskrifter tillater ikke at papirarkiver etterskannes for deretter makuleres. Arbeidsprosessen er ikke dokumentert og har blitt utført på en slik måte at det er vanskelig å få oversikt over hvilke mapper som er blitt makulert. Risikoen for arkivtap gjennom manglende eller utilfredsstillende skanning må anses som stor. Tap av integritet og autenticitet kan svekke arkivenes verdi som dokumentasjon. Kommunen må dokumentere kassasjonen i arkivplanen og lage en oversikt over hvilke personalmapper som er skannet og kassert.

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. Rauma kommune har ikke fastsatt kassasjonsfrister for arkiver som skal kasseres.

Pålegg: Rauma kommune må i henhold til Riksarkivarens forskrift kapittel IV § 4-5 utarbeide kassasjonsfrister for alle arkiver som ikke skal bevares for all tid. Frist 1.12.18.

2.9 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. Bortsettingsarkiver skal helst plasseres i spesialrom for arkiv, men kan oppbevares i vanlige arkivlokaler dersom de er i hyppig bruk. Ifølge arkivplanen skal kommunens depotarkiver avleveres til IKA Møre og Romsdal. Kommunen leier i dag 600 hm arkivplass hos IKA, men benytter kun 240 hm.

Som svar på Riksarkivarens henstilling om å sende inn bygningsfaglig rapport for arkivlokaler hvor eldre og avsluttede arkiver ble oppbevart, redegjorde Rauma kommune i brev av 15.2.12 for sin plan for å overføre alle depotarkiver til IKA i løpet av 2015. Arkivverket aksepterte kommunens plan og lukket saken. Det oppbevares fortsatt omkring 500 hm eldre og avsluttede arkiver i kommunens egne lokaler, noe som viser at kommunen ikke har fulgt opp planen for deponering. Ifølge arkivtjenesten oppbevares det meste av depotarkivene i kjelleren på rådhuset, men det finnes også betydelig mengde arkiver ute i de ytre etatene.

Under tilsynet ble det gjennomført en befaring med arkivlokalene i rådhusets kjeller. Kommunen oppbevarer arkivmateriale i 13 rom i kjelleren. Ifølge arkivtjenesten er store deler av kjelleren klassifisert som tilfluktsrom, men det var vanskelig å få oversikt over hvilke rom dette gjaldt. I henhold til arkivforskriften § 4-3 kan tilfluktsrom kun brukes til oppbevaring av arkiver som skal kasseres.

Arkivlokalene er ikke tilfredsstillende sikret mot brann, eksempelvis inneholdt flere av rommene elektriske installasjoner som sikringsskap og tavler, jamfør arkivforskriften § 4-7. Det er for øvrig uklarerhet om hvor grensene for de ulike branncellene går. Lokalene er heller

ikke sikret mot vann og fuktskader, jamfør arkivforskriften § 4-6. Mange av rommene har vannrør, vask og sluk med tydelige spor etter skittent vann som har kommet opp. Det meste av arkivmaterialet oppbevares på hyller av tre, noe som strider mot arkivforskriften § 4-4. Arkivlokalene er heller ikke forskriftsmessig sikret mot uautorisert adgang. Det er ikke utarbeidet tilgangsregler og det er uklart hvem som har nøkkel til rommene. Et av rommene har vinduer og ingen av lokalene er ikke sikret med innbruddsalarm, jamfør arkivforskriften § 4-9. Befaringen med arkivlokalene i kjelleren viser at de har stor mangler i forhold til arkivforskriftens krav.

Pålegg: Rauma kommune må sørge for at bortsetningsarkiver og eldre og avsluttede arkiver som befinner seg i kommunens egne lokaler blir oppbevart i tråd med bestemmelsene i arkivforskriftens kapittel IV. Frist 1.6.18.

3 Oppsummering

Arkivverkets tilsyn med Rauma 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.

Tilsynet viser at Rauma kommunes arkivplan ikke tilfredsstiller forskriftens krav. Kommunens dagligarkiver, bortsetningsarkiver og eldre og avsluttede arkiver er i liten grad beskrevet i arkivplanen.

Sak-/arkivsystemet er ikke periodisert etter overgangen til elektronisk arkivering av saksdokumenter i 2007. Kommunen må utarbeide rutiner og en plan for periodisering av systemet. Det må tas uttrekk fra den avsluttede perioden (1999-2006) for deponering.

Dokumentasjonen av kommunens elektroniske arkivsystemer er mangelfull. Kommunen må få kontroll med arkivdanningen i fagsystemene ved å dokumentere systemene i arkivplanen og utarbeide arkivrutiner for bruken av dem. Saksdokumenter arkiveres elektronisk i sak-/arkivsystemet og i fagsystemet som benyttes av den kommunale delen av NAV uten at de nødvendige instruksene er på plass.

Tilsynet viser at kommunen i lange perioder har vært på etterskudd med journalføringen av innkommende og utgående dokumenter. Opplysninger innhentet fra sak-/arkivsystemet viser store etterslep i oppfølgingen av dokumentene som er registrert i systemet.

Under tilsynet kom det fram at personalmapper arkivert på papir var blitt digitalisert og deretter makulert. Denne uhjemlede kassasjonen må dokumenteres i kommunens arkivplan. Kommunen har ikke fastsatt kassasjonsfrister for arkivmateriale som ikke skal bevares for all tid slik Riksarkivarens forskrift § 4-5 krever.

Kommunen oppbevarer ca. 500 hm eldre og avsluttede arkiver i egne lokaler, og har følgelig ikke fulgt opp planen som ble lagt fram for Arkivverket i 2012 om å overføre alle depotarkiver til IKA i løpet av 2015. Befaringen med arkivlokalene i kjelleren på rådhuset viser at disse har store mangler i forhold til kravene i arkivforskriften kapittel IV. Kommunen må sikre at bortsetningsarkiver og eldre og avsluttede arkiver oppbevares på forskriftsmessig måte.

Tilsynet viser at arkivansvaret ikke er tilstrekkelig ivaretatt i Rauma kommune. Kommunen har ingen arkivansvarlig med et faglig ansvar for kommunens arkiver og arkivplanen dokumenterer ikke hvordan arkivarbeidet er organisert og hvem som har arkivansvar. Det er et særlig behov for å dokumentere organisering og ansvar for arkivoppgavene som utføres utenfor sentralarkivet. Tilsynet avdekker til dels alvorlige brudd på arkivloven med forskrifter, og avvikene må ses i sammenheng med at arkivansvaret i kommunen ikke er tydelig definert.