



Moss kommune
Postboks 175
1501 MOSS

Din ref.
17/4523-5- MAM

Vår ref.
2017/14508 PETKRI

Dato
08.01.2018

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer - Moss kommune

Arkivverket gjennomførte 10.10.2017 tilsyn med arkivene i Moss kommune. Vi takker for god mottakelse og imøtekommenhet i forbindelse med tilsynet.

Tilsynet hadde form av intervjuer samt befarings av arkiver og lokaler i Rådhuset, Kirkegata 15 Moss. Tema for tilsynet var arkivorganisering og arkivdanning, herunder arkivplan, journalføring og fagsystemer. I tillegg ble det ført tilsyn med kommunens rutiner, ordninger og lokaler for bortsetningsarkiver samt for eldre og avsluttede arkiver.

En foreløpig tilsynsrapport ble oversendt Moss kommunen 14.11.2017. Kommunen ble bedt om å gi en tilbakemelding, særlig med hensyn til eventuelle faktafeil og misforståelser. I brev av 27.11.2017 hadde kommunen ingen innvendinger mot den foreløpige tilsynsrapporten.

Med hjemmel i lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven) § 7 c gir vi Moss kommune følgende pålegg:

1. Arkivansvar

Moss kommune må gjøre vedtak som tydeligere plasserer arkivansvaret i kommunens organisasjon, jf. arkivforskriften § 1-1, jf. også §§ 2-1 og 2-4. Frist for dette tiltaket settes til 1.2.2018.

Begrunnelse: Arkivverket er av den oppfatning at arkivtjenesten i Moss kommune er godt forankret i organet og delegering av arkivansvaret er godt beskrevet i kommunens arkivplan. Men det finnes svakheter i forhold til samhandling mellom arkivtjenesten og de ytre enhetene ved innføring av nye systemer. Ifølge kommunens arkivplan har arkivleder det overordnede faglige ansvaret for kommunens samlede arkiver; for arkivdanningen og for bevaringen. Dette medfører at lederer i fagenhetene skal samarbeide med arkivtjenesten og It om

kravspesifikasjon og anskaffelse av nye fagsystemer. Før nytt system tas i bruk, skal det også vurderes hvordan man skal sikre opplysningene for ettertiden.

Intervjuer med NAV og Barneverntjenesten indikerer at kontakten mellom den sentrale arkivtjenesten og de ytre enhetene er sporadisk og har primært vært vedrørende journal- og arkivsystemet WebSak, ikke fagsystemene.

Ansvarsplassering knyttet til dokumentering av retningslinjer for fullelektronisk fagarkiv og planer for langtidsbevaring, er ikke tydelig nok, jf. pålegg 4.

2. Arkivplan

Moss kommune må utarbeide en fullverdig arkivplan som omfatter all arkivering i kommunen. Planen skal vise hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert, jf. arkivforskriften §§ 2-2. Fristen for dette tiltaket settes til 1.8.2018.

Begrunnelse: I følge arkivforskriften § 2-2 skal et offentlig organ til enhver tid ha en ajourført samleplan, en arkivplan, som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også vise hvilke instruksjoner, regler, planer osv. som gjelder for arkivarbeidet. I arkivforskriften § 2-6 tredje ledd heter det at arkivplanen skal inneholde en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir brukt til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokumenter. Elektroniske systemer skal være fullgodt dokumenterte. Arkivplanen skal bidra til at organet har god styring på hele arkivfeltet og være nyttig for brukere av arkivene i nåtid og framtid.

Moss kommunes arkivplan, som ble opprettet i 2011/2012, fins på www.arkivplan.no. Planen inneholder en god beskrivelse av kommunens organisering og ansvarsforhold overfor kommunens arkiver sentralt og i fagenhetene. Imidlertid mangler arkivplanen konkret beskrivelse av kommunens arkiver/arkivdeler og hvordan de er organisert. Arkivplanen må ha rutiner som dekker alle prosesser og transaksjoner som skal dokumenteres og som sikrer både det daglige og periodiske arkivarbeidet i organet. Den skal inneholde instruksjoner, regler, planer osv., som gjelder for alt arkivarbeid i kommunen– både for arkivdanning og bevaring, for papirarkiver og for elektronisk materiale.

3. Kvalitetskontroll av elektronisk journal

Moss kommune må kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen sin og gjennomgå og følge opp sine rutiner for kvalitetskontroll, jf. arkivforskriften § 2-10. Fristen for dette tiltaket settes til 1.2.2018.

Begrunnelse: Det finnes skriftlige kvalitetsrutiner for saksbehandlere i kommunens kvalitetssystem men Arkivverket har ikke mottatt skriftlige rutiner for arkivtjenesten. I forkant av tilsynet ble kommunen bedt om å gjennomføre enkelte

kontrolløk i journal-og arkivsystemet. Kontrollen viste blant annet at journalposter med status R der dokumentdatoen var eldre enn tre måneder var 2 117. Videre viste kontrollen at kommunen har 5 060 journalposter med status F eldre enn tre uker, 3 601 journalposter med status E, eldre en 7 dager og 2 475 journalposter med status S eldre enn 3 uker. Dette er svært høyt antall journalposter med feil status i en base som ble opprettet i januar 2016. Antall journalførte dokumenter i 2016 var 49 817.

Status R betyr at dokumentene ikke er ferdigstilt og journalført. Status F betyr at dokumentet er ferdigstilt fra saksbehandler, men ikke ferdig journalført. Status E betyr at dokumentene er ekspedert men ikke journalført og status S betyr at e-poster er importert av saksbehandler men ikke journalført. Journalposter i status R, F, E og S betyr manglende journalføring og det framstår som usikkert om dokumentene i R og F er blitt sendt til mottakerne.

Dokumenter med status R, F, E og S vil ikke havne på kommunens postlister. En stor del av kommunens dokumentasjon i 2016 framstår dermed som utilgjengelig for offentligheten, og publikums innsynsrett blir svekket. Når konsepter ikke er ferdigstilt av saksbehandlere, undergraver det også dokumentenes integritet og autentisitet.

I tillegg til å kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen, må kommunen gjennomgå sine rutiner og arbeidspraksis ved å fange opp og rette dokumenter med feil status.

4. Instruks for innføring av fullelektronisk arkiv

Moss kommune må utarbeide og dokumentere de nødvendige instruks, planer og retningslinjer for elektroniske arkiv, i tråd med kravene i Riksarkivarens forskrift kapittel IX, §§ 3-2 og 3-3. Fristen for dette tiltaket settes til 1.8.2018.

Begrunnelse: Riksarkivarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3 definerer hvilke instruks og retningslinjer som må være på plass for at virksomheten skal ha et godkjent elektronisk arkiv. Bestemmelsene gjelder også for systemer som ikke følger Noark-standarden, så langt de er relevante. Et slikt konfigurasjonsdokument kan være avgjørende for at digitalt skapt arkivmateriale kan overføres til depot med autentisitet og integritet i behold.

Før et fullelektronisk arkivsystem tas i bruk, skal det være utarbeidet en instruks for organet som beskriver oppbygningen og bruken av det elektroniske arkivet. Disse kravene gjelder bl.a. kvalitetssikring av skannede dokumenter, retningslinjer for makulering av papirdokumenter, hvilke arkivformater brukes, beskrivelse av ansvarsforhold og brukerrettigheter, og planer for periodisering og langtidsbevaring.

Disse relevante instruksene mangler stort sett for journal- og arkivsystemet WebSak og de fullelektroniske fagarkivene i NAV og Barnevernstjenesten.

5. Kassasjonsfrister

Moss kommune må fastsette kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale, jf. Riksarkivarens forskrift kapittel IV, § 4-5. Fristen settes til 1.8.2018.

Begrunnelse: Kommuner og fylkeskommuner skal fastsatte kassasjonsfrister for arkivmateriale som ikke skal bevares, slik at det ikke kasseres før administrativt og rettslig dokumentasjonsbehov bortfaller. Moss kommune har ikke fastsatt kassasjonsfrister for sitt arkivmateriale, utover lønn og regnskap. Kommunen samarbeider med IKA Østfold, som er kommunens arkivdepot, om å lage et felles bevarings- og kassasjonsplan for medlemskommunene. Dette arbeidet vil også medføre fastsettelse av kassasjonsfrister, tilpasset hver enkelte kommunes behov.

6. Arkivlokaler

Moss kommune må sikre at eldre, avsluttede og bortsatte arkiver er plassert i lokaler som er i samsvar med kravene i arkivforskriften §§ 4-3 – 4-9. Fristen settes til 1.5.2018

Begrunnelse: Kommunens sentrale bortsetningslokale i Rådhuset er tilfluktsrom. I henhold til arkivforskriften § 4-3 kan tilfluktsrom bare benyttes for oppbevaring av arkivmateriale som etter viss tid skal kasseres.

Alle arkivlokalene i rådhuset har avvik fra arkivforskriftens krav om sikring mot brann, jf. §§ 4-4 og 4-7:

1. Ingen av dørene til arkivlokalene har nokk brannmotstandsevne.
2. I det sentrale bortsetningslokalet er montert skillevegger av brennbart materiale.
3. I det sentrale bortsetningslokalet er montert sikringsskap.
4. Bare i et av arkivlokalene finnes brannslukningsapparat.
5. Flere av arkivlokalene er innredet med reoler av brennbart materiale.

Minst to av arkivlokalene i Rådhuset kan ha avvik fra arkivforskriftens krav om sikring mot vann, jf. arkivforskriften § 4-6:

1. Det er uklart om Finansrådmannens fjernarkiv har vannbærende røranlegg.
2. I det sentrale bortsetningslokalet er det toaletter og vasker.

7. Klargjøring av elektroniske journal- og arkivsystemer og fagsystemer for deponering i arkivdepot

Moss kommune må klargjøre uttrekk fra avsluttede arkivperioder i journal- og arkivsystem og fra bevaringsverdige og avsluttede fagsystemer for deponering, jf. arkivforskriften § 3-17. Fristen for dette tiltaket settes til 1.8.2018.

Begrunnelse: Arkivforskriften, Riksarkivarens forskrift kapittel VIII og Normalinstruksen for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner kapittel 4, stiller

krav i forhold til håndtering av elektronisk skapt materiale. Disse gir bestemmelser om lagringsmedium, organisering av datauttrekk og krav til dokumentasjon av systemet og dataene. Avlevering av elektronisk skapt materiale skal omfatte uttrekk av data fra IT-systemer, ikke IT-systemene i seg selv. Dette innebærer at å ha en kopi av avsluttede systemer på en server ikke er en tilstrekkelig løsning for langtidsbevaring av elektronisk arkiv.

Moss kommune har ikke foretatt uttrekk eller deponert uttrekk fra noe journal- og arkivsystem eller fagsystem til kommunens arkivdepot.

8. Ordning og katalogisering

Moss kommune må klargjøre sine eldre og bortsatte papirarkiver, jf. arkivforskriften §§ 3-14 og 5-4. Det må utarbeides bestandsregister på serienivå over eldre og avsluttede arkiver, samt en konkret framdriftsplan inkludert finansering for arbeidet med å ordne og katalogisere arkivene. Fristen for oppstart av ordningsarbeid, utarbeidelse av bestandsregister og plan settes til 1.8.2018.

Begrunnelse: Arkivforskriften stiller krav om at eldre og avsluttede arkiver skal være ordnet, pakket, etikettert og listeført etter bestemte normer, jf. kravene i Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner. Tilsvarende krav stilles til borgsettingsarkiver. Manglende ordning og listeføring kan hindre kommunens egen fremfinning og svekker publikums mulighet til å orientere seg i arkivene.

Ifølge Moss kommunes bestandsoversikt over papirarkiver, har man ca. 880 hyllemeter med avsluttede og bortsatte arkiver plassert i kommunens bortsetningslokaler. Derav er det ca. 250 hyllemeter som er ferdig ordnet og listeført. Materialet som er deponert hos kommunens arkivdepot, IKA Østfold, utgjør 126 hyllemeter. Dette betyr at 63 % av kommunens avsluttede papirarkiver er ikke ordnet i henhold til kravene i arkivforskriften.

Kommunen må innen 7.2.2018 sende Arkivverket en plan for hvordan arbeidet med påleggene er tenkt løst.

Videre må kommunen innen de angitte påleggsfrister sende Arkivverket bekreftelser på at de nødvendige tiltak er gjennomført.

Rapporten omfatter ikke nødvendigvis alle avvik. Vi vil likevel avslutningsvis bemerke at vi bevisst har bare hatt fokus på avvik og forbedringspunkter, noe som fører til at det som er positivt og bra ikke kommer tydelig fram i rapporten. Vi håper likevel at rapporten kan være til hjelp for Moss kommunes videre arbeid med arkiv og dokumentasjonsforvaltning.

Med vennlig hilsen

Espen Sjøvoll
avdelingsdirektør

Kjetil Reithaug
fagdirektør

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

Kopi til:
Fylkesmannen i Østfold Postboks 325 1502 MOSS