



ARKIVVERKET

Dato	24.03.2022
Din ref.	21/18719-19
Vår ref.	2021/18130
Saksbehandler	JONSAN/ARTI

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer

Arkivverket gjennomførte stedlig tilsyn med arkivforvaltningen i Nordre Follo kommune 10. februar 2022. Tilsynet er gjennomført ved innhenting og gjennomgang av dokumentasjon, samt intervjuer, samtaler og befaring på tilsynsdagen. Vi takker for godt samarbeid i forbindelse med tilsynet. Tilsynet hadde hovedfokus på arkivorganisering og elektronisk arkivdanning, blant annet arkivplan, journalføring og fagsystemer.

En foreløpig tilsynsrapport ble sendt kommunen 25.2.2022. Kommunen hadde ingen kommentarer eller rettelser til innholdet i rapporten. Innholdet i denne endelige rapporten er derfor uendret.

Deltakere

Nordre Follo kommune: Øyvind Henriksen, kommunedirektør
Bjarne Holm, leder digitalisering
Øyvind Kramer, virksomhetsleder Kunnskapssenteret
Tove Kjellberg, fagleder Dokumentsenteret
Morten Bue, fungerende fagleder Dokumentsenteret
Ranveig Renolen, områdeleder helse
Sissel Katrine Gransæther, leder kultur, idrett og friluftsliv
Else Marie Hagen, arkivar Dokumentsenteret
Merete Molvig, saksbehandler skole

Marianne Skjervold, saksbehandler skjenkesaker

Arkivverket: Pétur Kristjánsson, seniorrådgiver
Ingrid Holløkken Lyngmo, rådgiver
Jon Sandven, seniorrådgiver

Positive funn fra tilsynsbesøket

Det er gjort et godt arbeid med ordning og katalogisering av papirarkivene i Oppegård og Ski kommuner i forbindelse med kommunesammenslåingen. Nordre Follo ble medlem i den interkommunale arkivordningen Arkiv Øst i 2020.

Dokumentsenteret har gjort en god jobb med opplæring og webinarer, selv om det har vært utfordrende å starte en ny kommune med nye systemer i en periode med hjemmekontor og sykefravær grunnet Covid-19. De ansatte gir uttrykk for at de er særdeles fornøyde med servicen fra Dokumentsenteret. Det er en viss risiko for at de ansatte får for god hjelp, slik at de ikke blir selvhjulpne. Dokumentsenteret bruker mye tid på daglig drift og har færre ressurser tilgjengelig til periodiske og strategiske oppgaver.

Medarbeidere og ledere ga uttrykk for at god dokumentasjonsforvaltning var en forutsetning for å utøve sine oppgaver, man merker fort dersom noe svikter. De var fornøyde med overgangen til nytt sak-/arkivsystem, men etterspurte automatisering og integrasjoner.

Tidligere tilsyn

Arkivverket har tidligere gjennomført tilsyn med Oppegård (2013) og Ski (2013 og 2018) kommuner. Et generelt inntrykk er at arkivforvaltningen fungerer bedre i den nye kommunen. Likevel finner vi noen av de samme avvikene som ble påpekt ved tilsyn med de gamle kommunene, selv om de fleste avvikene ble lukket den gang. Det er viktig at kommunen tar tak i disse avvikene nå, mens man fortsatt er en relativt ny organisasjon.

Hvorfor har vi arkivtilsyn?

Arkivverkets tilsyn med arkiv og dokumentasjonsforvaltning er lovlighetstilsyn, hvor målet er å vurdere om virksomheten oppfyller de pliktene som følger av arkivloven med forskrifter. Vi ønsker at våre tilsyn skal føre til bedre kvalitet på arkivarbeidet i virksomheten, slik at arkivene blir sikret for samtid og ettertid, blant annet som grunnlag for demokrati, rettssikkerhet og kulturarv.

Endelige pålegg

Denne rapporten beskriver avvikene vi fant og pålegg 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: Dokumenter hvordan arkivansvaret blir ivaretatt

Krav	Ifølge Arkivforskriften § 1 har den øverste ledelsen ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ. Riksarkivarens forskrift § 1-1 stiller krav om at arkivplanen skal dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivaretatt. Dokumentasjonen skal vise hvordan arkivfunksjonen er organisert, hvilke delegeringsfullmakter som gjelder for arkivområdet og hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert.
Hvorfor er dette viktig?	<p>Kommunen utfører viktige samfunnsoppgaver som har stor betydning for enkeltmennesker, næringsliv og andre. Arkivholdet i en kommune er komplekst. Kommunen har ansvar for å danne og bevare egne arkiver innenfor en rekke tjenesteområder.</p> <p>En forsvarlig dokumentasjonsforvaltning forutsetter at det er tydelig hvem som har ansvaret for de oppgavene og prosessene som er nødvendige for å sikre de enkelte delene av virksomhetens arkiv til enhver tid.</p>
Funn	Nordre Follo har definert arkivansvaret på overordnet nivå. Kommunen har også generelle delegasjoner. Det er likevel ikke spesifisert og operasjonalisert hvordan arkivansvaret er delegert i praksis. Kommunen mangler tydelige og spesifikke beskrivelser av omfanget av arkivansvaret, rollefordeling og grensdragninger mellom ulike roller/enheter.
Hvordan lukke avviket?	<p>Nordre Follo kommune må dokumentere rolle- og ansvarsforhold innen alle arkivrelaterte områder. Dette gjelder særlig for samarbeidet mellom arkivtjenesten og fagenhetene.</p> <p>Kommunen må iverksette rutiner som sikrer at dere ivaretar arkivfaglige hensyn ved endringer som har betydning for dokumentasjonsforvaltningen, for eksempel innkjøp av elektroniske systemer og etablering av interkommunale samarbeid.</p>
Tips	Se vår Veileder for dokumentasjon av arkivansvar for mer informasjon.
Frist	1.7.2022.

Pålegg 2: Oppdater arkivplanen og implementer internkontroll for arkiv

Krav Ifølge arkivforskriften § 4 skal offentlige organer ha en oppdatert arkivplan. Arkivplanen skal gi oversikt over arkivmaterialet og hvilke instruksjoner, regler, planer og organisering som gjelder for arkivarbeidet. Øverste ledelse skal sørge for at arkivarbeidet blir omfattet av organets internkontroll. Riksarkivarens forskrift § 1-1 sier hva arkivplanen må inneholde. Arkivplanen skal kunne fungere som et redskap i internkontrollen med arkivarbeidet.

Hvorfor er dette viktig? Hensikten med en arkivplan er at offentlige organer skal ha en oppdatert oversikt over arkivmaterialet sitt og hvordan det er organisert. Den skal vise hvilke regler, instruksjoner og planer som gjelder for arkivarbeidet. Dette er nødvendig for å kunne forvalte arkivet i henhold til arkivloven med forskrifter.

En god arkivplan gjør det enklere å planlegge periodiske arkivoppgaver og beregne framtidig ressursbehov. Arkivplanen er også et nyttig gjenfinningsverktøy for ettertiden, og et redskap i organets arbeid med internkontroll.

Funn Det er utarbeidet en arkivplan for Nordre Follo i 2021. Planen inneholder mye av det som bør være med i en arkivplan, men har også en del mangler. Beskrivelsen av ansvar er som nevnt mangelfull. Internkontroll er nevnt, men det er ikke redegjort for hvordan internkontroll for arkiv er implementert i organisasjonen. Planen mangler oversikter over arkivbestanden, dette kan innebære merarbeid ved framfinning av eldre saker. Slike lister er utarbeidet av Stiftelsen Asta i forbindelse med ordning av eldre arkiver fra Ski og Oppegård. Systemoversikten i arkivplanen er ufullstendig, selv om kommunen har en påbegynt oversikt i et annet dokument. Arkivplanen har svært begrenset omtale av planer for langtidsbevaring av papirarkiver og sak-/arkivsystem og ingen omtale av planer for bevaring fra fagsystemer. Kommunen mangler også skriftlige rutiner for kvalitetskontroll av journalen, dette kan bety at dokumenter ikke kommer med på postliste/offentlig journal. Videre mangler man retningslinjer for elektronisk arkivering.

Hvordan lukke avviket? Nordre Follo kommune må oppdatere arkivplanen. Planen skal dokumentere:

- ✓ Arkiv som *funksjon*, dvs. styring, ansvar og fullmakter på arkivområdet, inkludert internkontrolltiltak.
- ✓ Arkiv som *prosess*, dvs. instruksjoner og rutiner som beskriver hvordan de ansatte i kommunen jobber med arkiv.

✓ Arkiv som som *innhold*, dvs. beskrivelser og oversikt over innholdet i arkivene, inkludert hvordan og hvor de lagres og sikres.

Tips Les om [arkivplan og internkontroll](#) og veilederen [Etablere internkontroll for arkiv](#) på arkivverket.no.

Frist 1.1.2023.

Pålegg 3: Utarbeid rutiner for elektronisk behandling av arkivdokumenter

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 arkivsystemene, oppbevaring og sikring av arkivdokumenter og skanning av dokumenter på papir.

Hvorfor er dette viktig? For at elektroniske dokumenter skal bevares for all framtid som pålitelig, autentisk, uforandret og tilgjengelig dokumentasjon av kommunens virksomhet, må dere beskrive hvordan arkivene har blitt dannet. Elektroniske arkiver er utsatt for en del andre risikomomenter enn papirarkiver, og det stilles derfor større krav til å kunne dokumentere hvordan man møter risiko for elektronisk arkivmateriale.

Funn Nordre Follo kommune har hatt fullelektronisk sakarkiv fra oppstarten 1.1.2020, med Public 360 som sak-/arkivsystem. Kommunen har per nå ikke de rutiner som forutsettes for å arkivere dokumenter elektronisk. Kommunen har ikke dokumentert hvilke fagsystemer som er fullelektroniske, vi kan derfor ikke slå fast hvilke andre systemer enn Public 360 som krever retningslinjer for elektronisk arkivering.

Hvordan lukke avviket? Nordre Follo kommune må utarbeide rutiner for elektronisk behandling av arkivdokumenter i Public 360 og i andre systemer der dokumenter arkiveres elektronisk. Hvis kartleggingen angitt i pålegg 4 avdekker fullelektroniske fagsystemer skal disse også ha tilsvarende rutiner.

Tips Se vår [veileder for dokumentasjonskrav for fullelektroniske arkivsystemer](#).

Frist 1.7.2022.

Pålegg 4: Kartlegg og dokumenter aktive og avsluttede elektroniske systemer som inngår i kommunens arkiv

Krav	Arkivforskriften § 4 sier at arkivplanen skal inneholde en oversikt over organet sine arkiv. Riksarkivarens forskrift § 1-1 (2) c) stiller krav om blant annet oppdaterte rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene, og oppdatert arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret.
Hvorfor er dette viktig?	I de elektroniske systemene kan det ligge viktig rettighets- og forvaltningsdokumentasjon. Hvis systemene ikke blir dokumentert og ivaretatt på en god måte, kan informasjonen gå tapt. Innbyggere kan i verste fall miste muligheten til innsyn i sentral informasjon om seg selv, og kommunen vil ikke kunne dokumentere egen innsats i konkrete saker. For at elektroniske dokumenter skal bevares for all framtid som pålitelig, autentisk, uforandret og tilgjengelig dokumentasjon av kommunens virksomhet, må dere beskrive hvordan arkivene har blitt dannet.
Funn	I forbindelse med kommunesammenslåingen ble det utarbeidet en oversikt over elektroniske systemer som var i bruk. Denne er et godt utgangspunkt, men mangler en del detaljer og bevaringsvurdering for å tilfredsstille kravene i regelverket. Per nå mangler det arkivfaglige vurderinger av hva som skal bevares, hvordan det skal bevares, samt når uttrekk og bevaring skal skje. Det er uklart om oversikten dekker samtlige systemer i bruk i den nye kommunen.
Hvordan lukke avviket?	Nordre Follo kommune må kartlegge og dokumentere de elektroniske systemene som inngår i kommunens arkiv, både aktive og avsluttede systemer. Kartlegg og beskriv samtlige systemer, både sak-/arkivsystemer og fagsystemer Dokumenter for hvert enkelt system hvordan bevaringsverdig informasjon skal langtidsbevares, for eksempel gjennom Noark-uttrekk, tabelluttrekk, integrasjon eller utskrifter. Dokumentasjonen skal være en del av arkivplanen.
Tips	Se vår veileder for systemoversikt med beskrivelser på arkivverket.no.
Frist	1.1.2023.

Pålegg 5: Utarbeid og følg opp rutiner for kvalitetssikring i sak-/arkivsystemet

Krav Ifølge arkivforskriften § 9 har offentlige organer journalføringsplikt for saksdokument som kommer inn til eller blir sendt ut fra organet, dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Arkivforskriften § 12 sier at organet skal utarbeide rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokumenter som skal inngå i et arkiv. Riksarkivarens forskrift § 3-2 andre led bokstav d stiller blant annet krav til kvalitetssikring i elektroniske arkivsystem.

Hvorfor er dette viktig? Journalføring gir oversikt over saksbehandlingen og dokumentene som skapes som ledd i den. I et elektronisk arkiv styres også arkiveringen av dokumenter gjennom registreringene i arkivsystemet.

Korrekt og løpende journalføring sikrer kvaliteten til arkivet, og er nødvendig for at journalpostene skal bli tilgjengelige for offentligheten på offentlig journal.

Funn Nordre Follo kommune har svakheter ved kvalitetskontrollen av journalen. I Public 360 er et betydelig antall journalposter i ikke-ferdigstilte statuser. Per dags dato er det over 2800 journalposter i status R som er eldre enn 3 måneder. Det er bekymringsfullt at antallet ikke-ferdigstilte journalposter har økt kontinuerlig fra våren 2020 til i dag. Man kan ikke være sikker på om disse dokumentene er sendt eller endret, og de har ikke kommet med på postlistene/offentlig journal slik at publikum kan be om innsyn.

Hvordan lukke avviket? Nordre Follo kommune må utarbeide og sette i verk rutiner for å følge opp dokumentene som registreres i Public 360.

- ✓ Lag en kvalitetssikringsrutine for søk på dokumenter med status R.
- ✓ Oppdater kvalitetssikringsrutinene for fagenhetene.
- ✓ Lag arbeidsprosesser som gjør at dere rekker å kvalitetssikre dokumentasjonen som kommer til arkivet for registrering.
- ✓ Sikre at rutinene er kjent og tilgjengelige for saksbehandlere og ledere.
- ✓ Dokumenter arkivtjenestens rutiner for kvalitetssikring.
- ✓ Lag rutiner for avviksmelding i kvalitetssystemet dersom rutinene ikke følges opp av saksbehandlere.

Dokumentasjonen skal være en del av arkivplanen.

Tips	Se vår veileder for kvalitetssikring av elektronisk journal på arkivverket.no. Vi har også utarbeidet en veileder for arkivering og journalføring . Videre finner dere et e-læringskurs for saksbehandlere på DFØs nettsider.
Frist	1.10.2022.

Pålegg 6: Utarbeid en plan for langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale

Krav	Arkivforskriften § 13 sier at deler av arkiv som ikke lenger er i bruk skal periodiseres. De periodiserte arkivene skal tas vare på i en ordnet og tilgjengelig form. Riksarkivarens forskrift §§ 4-4 til 4-6 stiller krav om hvordan periodisert elektronisk arkivmateriale skal behandles. Regelverket gir bestemmelser om lagringsmedium, organisering av datauttrekk og dokumentasjon av systemer og informasjon i disse. For Noark-systemer gir den aktuelle versjonen av standarden flere detaljer. Arkivforskriften § 18 sier at offentlige organer skal overføre eldre og avslutta arkiv til arkivdepot.
Hvorfor er dette viktig?	Elektronisk arkivmateriale som går ut av aktiv bruk vil før eller siden gå tapt. Dere må ta vare på materialet gjennom regelmessige, systemuavhengige uttrekk og overføre disse til digitalt depot. Det er viktig at dette blir gjort på en måte som sikrer at arkivmateriale blir tilgjengelig for ettertiden.
Funn	Nordre Follo kommune er tilsluttet det interkommunale arkivsamarbeidet Arkiv Øst. Dette er kommunens depot. Man planlegger å overføre eldre papirarkiver dit når nytt magasin ferdigstilles til sommeren. Kommunen har i arkivplanen dokumentert uttrekk fra avsluttede Noark-systemer i forbindelse med sammenslåingen. Det er ikke foretatt uttrekk fra fagsystemer og det foreligger ingen konkrete planer for deponering elektronisk skapt arkivmateriale (sak-/arkivsystem, fagsystem, register, databaser).
Hvordan lukke avviket?	Nordre Follo kommune må utarbeide en konkret plan for deponering av uttrekk fra sak-/arkivsystemer og fagsystemer. Kartleggingen i henhold til pålegg 4 vil klargjøre hvilke fagsystemer som inneholder bevaringsverdig informasjon, og som skal inkluderes i planen. Planen må inneholde kostnadsberegning, finansiering, fremdriftsplan og tidsfrist for når arbeidet skal være ferdig.

Dokumentasjonen skal være en del av arkivplanen.

Tips Se vår [veileder for hvordan planlegge langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale](#) på arkivverket.no.

Frist 1.1.2023.

Pålegg 7: Sikre bortsatte, eldre og avsluttede arkiver

Krav Arkivforskriften § 7 stiller krav til arkivlokaler som benyttes til offentlige arkiver. Riksarkivarens forskrift kapittel 2 gir utfyllende bestemmelser om arkivlokaler.

Hvorfor er dette viktig? Kommunen har selv ansvaret for å bevare arkivene sine. Sentrale deler av dokumentasjonen som blir til gjennom kommunens virksomhet skal bevares i lang tid, eller for all tid. Papirarkiver er sårbare for fysiske skader, og lokalene som brukes til oppbevaring av eldre og avsluttede arkiver må derfor oppfylle bestemte krav.

Funn Kommunen har utbedret lokalene i kjelleren i Rådhuset etter pålegg om dette etter tilsyn med Ski kommune. Lokalet ser ut til å tilfredsstillende de fleste av kravene for spesialrom for arkiv, men har vinduer. Disse er delvis dekket av treplater. Dette er et avvik med hensyn til krav om at spesialrom ikke skal ha vinduer, og sikring mot brann, innbrudd og vanninntrengning.

Hvordan lukke avviket? Nordre Follo kommune må utbedre arkivlokalet i kjelleren på Rådhuset slik at dette tilfredsstillende kravene i regelverket. Det framstår som en relativt enkel jobb å tette vinduene slik at rommet får tilstrekkelig brannmotstandsevne og sikres mot vanninntrengning. Alternativt kan kommunen flytte arkivmaterialet her til lokaler som tilfredsstillende kravene til spesialrom for arkiv.

Tips Se [Riksarkivarens forskrift kapittel 2](#) for nærmere bestemmelser om lokaler.

Frist 1.10.2022.

Tidsfrister

Vi ber kommunen overholde de angitte tidsfristene. Ta gjerne kontakt om noe er uklart.

Send inn handlingsplan og dokumentasjon for å lukke pålegg

Nordre Follo kommune skal lage en handlingsplan med tidsangivelser som beskriver hvordan dere planlegger å jobbe når avvikene skal utbedres. Denne handlingsplanen skal sendes til Arkivverket snarlig, og senest innen 6.5.2022.

Kommunen skal i tillegg oversende dokumentasjon etter hvert som dere har gjennomført tiltakene for å utbedre avvikene fra tilsynsrapporten, og senest innen de enkelte påleggsfristene. Hvis dokumentasjonen er en del av oppdatert arkivplan, må dere henvise til hvor i arkivplanen vi finner disse endringene. Les [mer om oppfølging av avvik](#) på arkivverket.no.

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

Kopi av endelig tilsynsrapport blir lagt inn i statsforvalterens tilsynskalender.

Med hilsen

Espen Sjøvoll
avdelingsdirektør

Kjetil Reithaug
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen underskrifter