



ARKIVVERKET

Brønnøy kommune

Dato	27.11.2019
Din ref.	
Vår ref.	2019/8468
Saksbehandler	JONSAN/DOFO

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedring

Arkivverket gjennomførte tilsyn med arkivholdet i Brønnøy kommune 26.9.2019. Vi takker for godt samarbeid i forbindelse med tilsynet. Tilsynet hadde hovedfokus på arkivorganisering og elektronisk arkivdanning, blant annet arkivplan, journalføring og fagsystemer. Tilsynet har bestått av gjennomgang av dokumentasjon, intervjuer, samt befaring i arkivlokalene

I etterkant av tilsynet var det behov for å innhente og vurdere supplerende dokumentasjon om forhold vedrørende historisk base 2010-2015. Den foreløpige tilsynsrapporten ble derfor først oversendt kommunen 21.10.2019. Brønnøy kommune ga sin tilbakemelding i brev av 15.11.2019. Kommunen hadde kun merknader knyttet til ønske om utsatte frister for pålegg 3 og 4. Arkivverket imøtekommer ønsket og justerer disse fristene noe. Ellers er det kun gjort mindre justeringer i denne endelige rapporten.

Deltakere:

Fra Brønnøy kommune:	Rådmann Helge Thorsen
	Arkivleder Helene Berg Steensen
	IKT-leder Hilde Rafaelsen
	Tonje Johansen, leder hjemmebaserte tjenester
	Kjartan Paulsen, tidligere leder oppvekstavdelingen
	Lill-Anita Horn, saksbehandler planavdelingen
	Maja Fagerland, saksbehandler, personalavdelingen
	Lise Rødli, saksbehandler barnevern
	Annie Bratås, saksbehandler, tjenestekontoret/pleie og omsorg

Fra Arkivverket: Seniorrådgiver Jon Sandven

Rådgiver Lillian Lunden

Rådgiver Rebekka Rostrup

Positive funn fra tilsynsbesøket

Sakbehandlere og ledere i kommunen gir uttrykk for at det er lett å få arkivfaglig hjelp. Det finnes også gode veiledninger. Man merker likevel godt når arkivtjenesten har få ansatte på jobb. Medarbeidere sier at arkivleder har tilført ny kunnskap og er streng på at man skal gjøre ting riktig. De ansatte ønsker mer integrasjon mellom de ulike systemene og er opptatt av gode rutiner.

Hvorfor har vi arkivtilsyn?

Arkivverket fører tilsyn med statlige, kommunale og fylkeskommunale organer. Våre 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 også 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: Oppdater arkivplanen og innfør internkontroll for arkiv

Hvordan lukke avviket? Brønnøy kommune må oppdatere arkivplanen for å sikre at den er dekkende for arkivarbeidet slik det faktisk utføres, og at den kan bli brukt som redskap i organisasjonens internkontroll med arkivarbeidet. Planen skal dokumentere:

- ✓ Arkiv som funksjon, dvs. styring, ansvar og fullmakter på arkivområdet, inkludert internkontrolltiltak.
- ✓ Arkiv som prosess, dvs. instruksjer og rutiner som beskriver hvordan de ansatte i virksomheten jobber med arkiv.
- ✓ Arkiv som innhold, dvs. beskrivelser og oversikt over innholdet i arkivene, inkludert hvordan de lagres og sikres.

Tips Se Arkivverkets nettsider for [omtale av arkivansvaret](#). Se også siden om [arkivplan og internkontroll](#) og avsnittet om å [oppdatere/lage ny arkivplan](#) på [kommunereformarkiv.no](#).

Frist 1.6.2020.

Funn Brønnøy kommune har påbegynt en arkivplan, men denne har flere mangler og er ikke ferdigstilt. Arkivansvaret er i arkivplanen omtalt på overordnet nivå. Det finnes ikke delegasjonsfullmakter på detaljert nivå innen arkiv og dokumentasjonsforvaltning. Grenseganger og rollebeskrivelser knyttet til ansvaret til arkivleder, arkivansvarlige i fagenhetene og IKT er ikke tydelige nok. Kommunen har ikke iverksatt internkontroll for arkiv. Det er ikke rutiner for å sikre arkivfaglig involvering ved anskaffelse av nye systemer. Arkivplanen mangler planer for bevaring, arkivoversikter og en del sentrale rutiner og retningslinjer.

Hvorfor er dette viktig? Kommunen utfører viktige samfunnsfunksjoner som har stor betydning for enkeltmennesker og for forvaltningen. Arkiv blir skapt som ledd i ansvarsområdene og dokumenterer kommunens virksomhet. En forsvarlig dokumentasjonsforvaltning forutsetter at det er tydelig hvem som har ansvaret for de oppgavene og prosessene som er nødvendige for å sikre danning og bevaring av de enkelte delene av organisasjonens arkiv til enhver tid.

Hensikten med arkivplan er at offentlige organer skal ha oversikt over sitt arkivmateriale og hva slags regler og instruksjoner som gjelder for behandlingen av det. Dette er nødvendig for å kunne forvalte arkivet i henhold til arkivlovens formål og i tråd med det arkivansvar som er formulert i arkivloven § 6. Arkivplanen kan benyttes for å planlegge periodiske arkivoppgaver, beregne behov for fremtidige ressurser og være et styringsredskap for organets dokumentasjonsforvaltning.

Krav I følge arkivforskriften § 1 har den øverste ledelsen ansvaret for arkivarbeidet i organet. I henhold til arkivforskriften § 4 skal øverste ledelse sørge for at arkivarbeidet er omfattet av virksomhetens internkontroll, jf. kommuneloven § 23. I følge Riksarkivarens forskrift § 1-1 skal arkivplanen dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivaretatt. Dokumentasjonen skal vise hvordan arkivfunksjonen er organisert, hvilke delegasjonsvedtak som eventuelt er fattet innenfor arkivområdet, og hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert. Arkivplanen skal også vise

hvilke instruks, regler, planer osv. som gjelder for arkivarbeidet. Den skal være et levende dokument, som til enhver tid beskriver nåsituasjonen.

Pålegg 2: Utarbeid rutiner for elektronisk behandling av arkivdokumenter

Hvordan lukke avviket? Brønnøy kommune må utarbeide rutiner for elektronisk arkivering av dokumenter i sak-/arkivsystemet.

- ✓ Regelverket har detaljerte krav til rutiner for systemer som arkiverer dokumenter elektronisk – Brønnøy kommune må operasjonalisere dette for sin bruk.
- ✓ For å sikre at alle nødvendige opplysninger kommer med, kan man med fordel strukturere dokumentasjonen punktvis etter mønster fra forskriften.

Tips Se f.eks. [eksempel fra Lindesnes kommune](#) på arkivplan.no.

Frist 1.6.2020.

Funn Brønnøy kommune har innført fullelektronisk sak-/arkiv. Kommunen har likevel ikke etablert retningslinjer for elektronisk arkiv og mangler dermed den obligatoriske dokumentasjonen for elektronisk arkiv for arkivsystem: En instruks om ansvar, rutiner og rettigheter knyttet til oppretting, mottak, utveksling, vedlikehold og bruk av arkivdokumenter i arkivsystem.

Hvorfor er dette viktig? 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. Arkivregelverkets krav til dokumentasjon av rutiner og planer er begrunnet i sikring av dokumentenes autentisitet, integritet, anvendelighet og pålitelighet. Virksomheten må kunne stole på og ha tillit til egen dokumentasjon.

Krav Offentlige organer som arkiverer dokumenter elektronisk må følge bestemmelsene i Riksarkivarens forskrift kapittel 3. Organet må utarbeide rutiner i samsvar med §§ 3-2, 3-4 og 3-6 som dokumenterer ansvar og rettigheter i arkivsystem, oppbevaring og sikring av arkivdokumenter og skanning av dokumenter på papir.

Pålegg 3: Sikre tilgangsstyring og ivaretagelse av informasjonssikkerhet, og utfør kvalitetssikring av ePhorte sak-/arkivbase (2010-2015)

Hvordan lukke avviket?

- ✓ Brønnøy kommune må sikre tilgangsstyring i den historiske basen i ePhorte fra perioden 2010-2015 slik at informasjonssikkerhet er ivarettatt og hindrer uautorisert tilgang til den historiske basen.
- ✓ Kommunen må også kvalitetssikre og avslutte alle åpne saker i ePhorte sak-/arkivsystem fra perioden 2010-2015.

Tips Se [avslutning av eksisterende arkiver](#) på nettsiden kommunereformarkiv.no.

Frist 1.4.2020.

Funn Brønnøy kommune hadde i perioden 2010-2015 felles sak-/arkivsystem med kommunene Vega, Vevelstad, Bindal og Sømna. Disse var kun skilt ved å være ulike journalenheter, men ikke på arkivnivå i basen. Vi har inntrykk av at kommunens arkivansvarlige ikke har vært involvert i etableringen av denne felles løsningen. Løsningen bryter med arkivfaglige prinsipper om ordning etter opphav, og at et organs arkiv ikke skal blandes med andre arkiv. Løsningen er heller ikke en forsvarlig ivaretagelse av informasjonssikkerhet og tilgangsstyring til arkivene så lenge kommunene har eller har hatt tilgang til hverandres arkiv. Det kom fram under tilsynet at arkivmedarbeidere har tilgang til opplysninger og dokumenter utover sine tjenstelige behov.

Kommunen har avsluttet perioden, og lagt den som historisk base i dagens sak-/arkivsystem. Det finnes likevel åpne saker i den gamle basen som ikke er kvalitetssikret og ferdigstilt og klargjort for deponering (anslagsvis 3-4000 journalposter).

Hvorfor er dette viktig? Et arkiv består av dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet, og dokumenter som mottas eller produseres av en enkelt arkivskaper og samles som et resultat av dennes virksomhet. Opprettholdelsen av den opprinnelige orden i arkivet er først og fremst viktig i forbindelse med gjenfinning og gjenbruk av materialet. Med felles arkivbase er det også stor risiko for at tilgangsstyring og informasjonssikkerhet ikke blir håndtert på en god måte.

Krav Arkivloven § 6 sier offentlige organ plikter å ha arkiv, og at disse skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid. § 20 i samme lov sier at arkiv som blir avlevert til arkivdepot skal være ordnet etter opphav, og den opprinnelige orden og indre sammenheng i hvert enkelt arkiv skal holdes ved lag.

Riksarkivarens forskrift, kapittel 3, stiller krav til arkivsystem og elektronisk behandling av arkivdokumenter. I § 3-2 beskrives detaljerte krav til dokumentasjon av ansvar, rutiner og rettigheter i elektroniske arkivsystem, og § 3-4 har krav til rutiner om oppbevaring og sikring av arkivene, herunder informasjonssikkerhet.

Pålegg 4: Kvalitetssikre den elektroniske journalen

Hvordan lukke avviket? ✓ Brønnøy kommune må kvalitetssikre den aktive basen.
✓ Kommunen må også revidere sine rutiner for kvalitetssikring av registrering i sak-/arkivsystemet.

Tips Se f.eks. Universitetet i Oslo sine rutiner for [kvalitetssikring](#).

Frist 1.4.2020.

Funn Brønnøy kommune har et vesentlig antall ikke-ferdigstilte journalposter av eldre dato i sak-/arkivsystemet (den aktive basen):

- 226 journalposter i status R eldre enn tre måneder.
- 553 i status F eldre enn tre uker.
- 253 i status E eldre enn sju dager.

Status R betyr at et dokument ikke er ferdigstilt og journalført. Status F betyr at dokumentet er ferdigstilt fra sakshandsbehandler, men ikke ferdig journalført. Status E betyr at dokumentet er ekspedert, men ikke kvalitetssikret og satt i riktig status. Den totale mengden utgående dokumenter i sak-/arkivsystemet er i Brønnøy noe over 5000 på et år. Det vil alltid være en del dokumenter under arbeid, men når det gjelder eldre dokumenter i status R og F er journalføringen mangelfull og det kan være usikkert om dokumentene er sendt eller ikke.

Hvorfor er dette viktig?	Journalføring betyr at dokumenter blir knyttet til et register som setter organet i stand til å holde oversikt over saksbehandlingen og dokumentene som blir til som ledd i denne. Det skal være samsvar mellom dokumentene som er registrert som journalført i journalen og dokumentene som er arkivlagte. Ikke-ferdigstilte dokumenter er heller ikke sikret mot endringer i ettertid. Disse dokumentene kommer heller ikke på postlistene, dermed svekkes også innsynsretten.
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. Riksarkivarens forskrift § 3-2, andre ledd, bokstav d, har bl.a. krav til kvalitetssikring i elektroniske arkivsystem.

Pålegg 5: Utarbeid en plan for langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale

Hvordan lukke avviket?	Brønnøy kommune må utarbeide en konkret plan for uttrekk, deponering og bevaring av elektroniske journal- og arkivsystemer, samt fagsystemer. Planen må inneholde påregnede kostnader og plan for finansiering, samt tidsfrist for når arbeidet skal være ferdig (ikke lengre enn tre år).
Tips	Opplæringspakke for ordning av digitalarkiv har mange nyttige tips, og lastes ned fra Arkivverkets nettside .
Frist	1.6.2020.
Funn	Brønnøy kommune har ikke tatt uttrekk fra Kontor 2000, som var brukt før 2010, eller fra ePhorte 2010-2015. Man har heller ikke tatt uttrekk fra noen fagsystemer. Brønnøy kommune har ingen plan for langtidsbevaring av elektronisk skapt arkivmateriale. Kommunen har påbegynt en oversikt over fagsystemene, men disse er ikke systematisk gjennomgått med tanke på langtidsbevaring av arkivverdige dokumentasjon som kan finnes i disse.
Hvorfor er dette viktig?	Elektronisk arkivmateriale som går ut av administrativ bruk, vil før eller siden gå tapt, om ikke arkivskaper sørger for å ta vare på informasjonen gjennom systemuavhengige uttrekk som blir overført til digitalt depot. En søkbar elektronisk journal er en effektiv inngang til sakarkivet. Fagsystem inneholder mye informasjon som ikke vil komme med på papirutskrifter, dette er også bevaringspliktig arkivmateriale.

Krav Arkivforskriften § 13 og Riksarkivarens forskrift §§ 4-4 - 4-6 har krav om håndtering av periodisert elektronisk arkivmateriale. Arkivregelverket har bestemmelser om lagringsmedium, organisering av datauttrekk og krav til dokumentasjon av system og innhold i system. Arkivforskriften § 18 sier at offentlige organer skal overføre eldre og avslutta arkiv til arkivdepot.

Pålegg 6: Lag en plan for ordning og katalogisering av bortsatte, eldre og avsluttede arkiver

Hvordan lukke avviket? Brønnøy kommune må utarbeide en konkret framdriftsplan for å ordne og listeføre kommunens bortsetningsarkiv og eldre og avsluttede arkiver som oppbevares i egne og eventuelt andres lokaler. Planen må inneholde påregnede kostnader og plan for finansiering, samt tidsfrist for når arbeidet skal være ferdig (ikke lengre enn tre år).

Tips Se «[Hvordan forberede overføring av papirarkiv](#)» på Arkivverkets nettside. Denne er skrevet for statlige virksomheter, men har likevel mange relevante tips.

Frist 1.6.2020.

Funn Brønnøy kommune har et betydelig ordningsetterslep for sine bortsatte, eldre og avsluttede arkiver. Det foreligger ikke fullstendige arkivlister for arkivene som oppbevares i kommunens lokaler. Arkiv fra perioden før 1964 er overført til kommunens arkivdepot, Arkiv i Nordland, bortsett fra arkivet etter gamle Velfjord kommune (se også pålegg 7). Kommunen har ingen konkret plan for ordning, pakking og listeføring av sine papirarkiver.

Hvorfor er dette viktig? Papirarkiv kan skades av feil oppbevaring og behandling. Å pakke arkiv som ikke er i daglig bruk i egnede esker, er derfor et viktig tiltak for å sikre materialet for fremtiden. Ved å ordne arkivene systematisk etter proveniens og listeføre arkivstykkene får arkivskaper nødvendig kontroll og oversikt over arkivene. Ordning og listeføring er videre en forutsetning for at ansatte og publikum skal kunne finne fram i arkivene på en effektiv måte.

Krav I følge arkivforskriften § 13 skal man periodisere arkivmateriale som ikke lenger er i bruk. Riksarkivarens forskrift § 4-3 omtaler krav til rutiner ved bortsetting av arkivmateriale. Offentlige organer skal avlevere eldre og avsluttede arkiver til arkivdepot, jf. arkivforskriften § 18. Ved avlevering/overføring skal arkivmateriale være ordnet og katalogisert.

Pålegg 7: Sikre bortsatte, eldre og avsluttede arkiver

Hvordan lukke avviket?

- ✓ Kommunen må snarest ta kontroll over arkivmateriale på Helgeland museum, og sørge for forskriftsmessig ordning, sikring, oppbevaring og tilgang.
- ✓ Brønnøy kommune må dokumentere at alle kommunens eldre, avsluttede og bortsatte arkiver er forskriftsmessig sikret. Tiltak kan være re-lokalisering, overføring til depot eller utbedring av eksisterende lokaler.

Tips Se [Krav til arkivlokaler - En veiledning for offentlige organer \(PDF\)](#). Vi gjør oppmerksom på at den ikke er oppdatert etter dagens forskrift.

Frist 1.6.2020.

Funn Arkivet etter gamle Velfjord kommunen er plassert hos Helgeland museuems avdeling i Velfjord, på tross av at kommunen er medlem i det interkommunale arkivselskapet Arkiv i Nordland og har tilgang på forskriftsmessige depotlokaler og arkivfaglig håndtering i depot i Bodø. Arkivmateriale på museet ikke ferdig ordnet og er ikke tilstrekkelig sikret. Kommunen har svært begrenset tilgang. Det foreligger ingen avtale om oppbevaring, bruk og tilgjengeliggjøring av arkivmateriale. Historielaget har tidligere hatt fri tilgang til materialet. Det skal mye til for å bringe forholdene i samsvar med kravene i regelverket ved fortsatt oppbevaring på museet.

Arkivlokalene i Rådhuset har diverse mangler som treereoler, uklarhet om brannsikring og klima, vannrør, manglende alarmer, mangelfull tilgangsstyring. Manglende tilgangsstyring har ført til at kasserte møbler m.m. hensettes i lokalene.

Hvorfor er dette viktig?	Kommunen har selv ansvaret for å bevare egne arkiver. 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. Lokaler brukt til oppbevaring av eldre og avsluttede arkiver må derfor tilfredsstillende særskilte krav.
Krav	Arkivforskriften § 7 stiller krav til arkivlokaler som benyttes til offentlige arkiver. Riksarkivarens forskrift kapittel 2 gir utfyllende bestemmelser om arkivlokaler.

Send inn handlingsplan og dokumentasjon

Brønnøy kommune skal lage en handlingsplan med tidsangivelser som beskriver hvordan dere planlegger å jobbe for å utbedre avvikene. Handlingsplanen har frist 15.1.2020.

Brønnøy kommune skal i tillegg oversende bekreftelse og dokumentasjon etter hvert som dere har gjennomført tiltak for å utbedre avvikene fra den endelige tilsynsrapporten. Vi minner om at dere skal gjøre dette innen de enkelte påleggsfristene. Hvis dokumentasjonen er en del av oppdatert arkivplan, må dere vise til hvor i arkivplanen vi finner disse endringene.

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

Med hilsen

Espen Sjøvoll
avdelingsdirektør

Kjetil Reithaug
fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Kopi til:
Fylkesmannen i Nordland