



Sogndal kommune
v/ rådmannen
Gravensteinsgata 17
6851 SOGNDAL

Dykkar ref
17/2250-2

Vår ref.
2017/12153 JONSAN

Dato
14.12.2017

Endeleg tilsynsrapport og pålegg om utbetringar

Arkivverket gjennomførte 14.9.2017 tilsyn med arkiva i Sogndal kommune. Vi takkar for god mottaking og godt samarbeid i samband med tilsynet.

Tilsynet hadde hovudfokus på arkivorganisering og elektronisk arkivdanning, blant anna arkivplan, journalføring og fagsystem.

Ein foreløpig tilsynsrapport vart sendt kommunen 1.11.2017. Sogndal kommune vart beden om å gi ei tilbakemelding, med tanke på faktafeil og mistydingar. Kommunen hadde ei retting med omsyn til praksis for publisering av postlistene.

Vidare orienterte kommunen om at ein har sett i verk tiltak for å følge opp pålegga som vart varsla. Arkiv som var oppbevart i ei gammal fengselscelle i kjellaren på Rådhuset er no flytt til eit anna lokale, og materiale i lokalhistorisk arkiv ved biblioteket er no flytt til Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane.

Dei varsla pålegga om arkivlokala og om overføring av eldre og avslutta arkiv til Fylkesarkivet fell difor bort. Det er særst positivt at kommunen har gjennomført desse tiltaka allereie.

Vedlagt følger den endelege tilsynsrapporten.

Hovudfunn

Sogndal kommune har manglar når det gjeld dei krava som vert stilt i lov og forskrifter om arkivdanning, sikring og tilgjengeleggjering av arkiv.

Utydeleg arkivorganisering og mangelfull styringsdokumentasjon vert vurdert som viktige årsaker til øvrige avvik. Kommunen gjer seg sårbar når han ikkje har nødvendig dokumentasjon og sentrale styringsdokument på plass. Arkivplanen er mangelfull med omsyn til omtale av fagsystem og arkiv i ytre verksemder.

Sogndal kommune har gått over til fullelektronisk arkiv for enkelte fagarkiv utan at dei nødvendige instruksar og rutinar er på plass. Vidare har kommunen ikkje gode nok rutiner når det gjeld kvalitetssikring av journalen.

Kommunen har og eit etterslep med omsyn til ordning og katalogisering av eldre og bortsette arkiv.

Med heimel i lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova) § 7 c gir vi Sogndal kommune desse pålegga:

1. Arkivansvar og organisering av arkivtenesta

Sogndal kommune må sørge for at arkivansvaret vert plassert meir tydeleg i kommunen sin organisasjon, jf. arkivforskrifta §§ 1-1 og 2-1. Det skal vere klare framstillingar av rolle- og ansvarsfordeling innan alle arkivrelaterte område. Frist vert sett til 1.6.2018.

2. Arkivplan

Sogndal kommune må oppdatere arkivplanen på fleire område som er nemnt i tilsynsrapporten, jf. krava i arkivforskrifta § 2-2. Frist 1.6.2018.

3. Arkivsystem og fagsystem

Kommunen må sørge for dokumentasjon av alle fagsystem, og etablere nødvendige rutinar og retningslinjer for alle system som produserer eller lagrar saksdokument, jf. arkivforskrifta § 2-4, 2-6, 2-13 og 3-14, samt Riksarkivaren sin forskrift kapittel IX. Frist vert sett til 1.11.2018.

4. Kvalitetskontroll av elektronisk journal

Sogndal kommune må kvalitetssikre den aktive basen og historisk base og etablere rutinar for kvalitetssikring, jf. arkivforskrifta § 2-10, innan 1.3.2018.

5. Deponering av elektroniske journal- og arkivsystem og fagsystem

Sogndal kommune må klargjere uttrekk for avslutta arkivperiodar i journal og arkivsystem og frå bevaringsverdige og avslutta fagsystem, jf. arkivforskrifta § 3-17. Frist vert sett til 1.11.2018.

6. Ordning og listeføring

Sogndal kommune må ordne, pakke, etikettere og listeføre sine eldre og bortsatte arkiv i samsvar med gjeldande reglar, jf. arkivforskrifta §§ 3-14 og 5-4. Eit register over bestanden skal vere ferdig innan 1.11.2018 og innan same frist skal kommunen ha ein konkret framdriftsplan for arbeidet med å ordne og katalogisere sine arkiv og arbeidet skal vere starta.

Kommunen må innan 1.2.2017 sende Arkivverket ein plan for korleis ein vil løyse arbeidet med pålegga. Kommunen skal oversende dokumentasjon på at tiltaka er gjennomførte, innan dei fastsette fristane.

Rapporten omfattar ikkje nødvendigvis alle avvik. Vi vil likevel gjere merksam om at vi bevisst har hatt fokus på avvik og punkt for forbetring, noko som fører til at

det som er positivt og bra ikkje kjem tydeleg fram i rapporten. Vi vonar at rapporten kan vere til hjelp for Sogndal kommune sitt arbeid med arkiv og dokumentasjonsforvaltning framover.

Med venleg helsing

Espen Sjøvoll
avdelingsdirektør

Kjetil Reithaug
fagdirektør

Brevet er elektronisk godkjent og vert sendt utan underskrift

Kopi til:
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane Njøsavegen 2 6863 LEIKANGER

ENDELEG TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med arkiva i Sogndal kommune

Tilsynsdato: 14.9.2017

Tilsynsgrunnlag: Arkivlova, arkivforskrifta, Riksarkivaren si forskrift, motteken dokumentasjon frå kommunen, intervju og befarung under tilsynsbesøket.

Deltakarar frå kommunen: Rådmann Jostein Aannestad, kommunalsjef Marit Hagvik, fagleiar IKT Knut Navarsete, arkivleiar Reidun Sørestrand Hågvar, Nav-leiar Grethe Hagen og barnevernleiar Elin Pettersen Tysse. Sørestrand Hågvar deltok under heile tilsynet, medan dei øvrige deltok under deler av tilsynet.

Deltakarar frå Arkivverket: Seniorrådgjevar Jon Sandven, rådgjevar Torbjørn Andersen

Rapportdato: 14.12.2017

1. Arkivansvar og organisering av arkivtenesta

Krav i regelverket: Arkivforskrifta § 1-1 fastset at “Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentleg organ tilligg den øvste leiinga i organet. I kommunar og fylkeskommunar er arkivansvaret ein del av det overordna administrative ansvaret som er tillagt administrasjonssjefen, jf. Kommunelova § 23. Eit offentleg organ har ansvaret for at undeliggjande organ får nødvendige rettleiingar, råd og instruksar for arkivarbeidet i samsvar med føresegner gitt i eller i medhald av arkivlova.” Arkivforskrifta § 2-1 seier at “Arkivarbeidet i eit offentleg organ skal som hovudregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste, under dagleg leiing av ein arkivansvarleg. Arkivtenesta skal vere felles for organet. ”

Funn: Rådmannen sitt arkivansvar går fram av kommunen sin arkivplan. Det er likevel noko knapp omtale av det overordna ansvaret, men ein viser til kravet i forskrifta § 1-1. Inntrykket frå tilsynet er at det overordna arkivansvaret er praktisert i samsvar med krav i regelverket. Arkivplanen har og omtale av tenesteleiarar sitt ansvar andsynes arkiv. Det framgår likevel ikkje klart kva som er ansvarsdelinga mellom arkivleiar og tenesteleiarar.

Sogndal kommune har eit sentralisert sakarkiv som er arkivleiar sitt ansvar. Arkivtenesta i kommunen vart sentralisert for vel 15 år sidan og utgjer no tre ansatte. Sentraliseringa omfattar kun ein liten del av den totale arkivdanninga i kommunen. Særs mykje av arkivdanninga skjer i ulike fagsystem. I praksis er ansvaret for arkivdanninga i fagsystema desentralisert, utan at dette er tydeleg beskrive i arkivplanen. Arkivleiar er likevel involvert i til dømes avlevering av fagarkiv til Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane, og har ei rådgjevande rolle i alle arkivspørsmål, skal gi rettleiing og føra tilsyn med arkivdanning og arkivoppbevaring i kommunen. Det framgår ikkje tydeleg av arkivplanen kvar ansvaret for fag- og klientarkiva og arkiv på tenestestadene er plassert. Kommunen har ikkje eit delegasjonsreglement (eller liknande) for arkiv. Utydeleg plassering av ansvar kan svekke moglegheitene for styring og kontroll med heile arkiv- og dokumentasjonsfeltet i kommunen

Konklusjon: Arkivverket gir dette pålegget:

Sogndal kommune må sørge for at arkivansvaret vert plassert meir tydeleg i kommunen sin organisasjon, jf. arkivforskrifta §§ 1-1 og 2-1. Det skal vere klare framstillingar av rolle- og ansvarsfordeling innan alle arkivrelaterte område. Frist vert sett til 1.6.2018.

2. Arkivplan

Krav i regelverket: Arkivforskrifta § 2-2 seier at "Eit offentleg organ skal til kvar tid ha ein ajourført samleplan, ein arkivplan, som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet." Arkivplanen skal bidra til at organet har god styring på heile arkivfeltet.

Funn: Sogndal kommune har sin arkivplan på arkivplan.no. Planen er vedteken av kommunestyret og seinare oppdateringar er godkjende administrativt.

Den gjeldande arkivplanen til Sogndal kommune inneheld fleire av dei områda som er anbefalte. Planen er likevel mangelfull med omsyn til omtale av fagsystem og arkiv i ytre verksemder. Det manglar ein funksjons- og oppgåveskildring av dei enkelte fagarkiva og fagsystema, ei framstilling av kva type materiale som vert skapt i desse systema og korleis dette blir vurdert med omsyn til bevaring og kassasjon.

Planen manglar rutinar, instruksar og planar for elektronisk arkiv. Den inneheld heller ikkje planar for langtidsbevaring, periodisering eller uttrekk. I arkivplanen finst det ikkje arkivlister eller oversikter over bortsette og deponerte arkiv.

Konklusjon: Arkivverket gir dette pålegget:

Sogndal kommune må oppdatere arkivplanen på fleire område som er nemnt i tilsynsrapporten, jf. krava i arkivforskrifta § 2-2. Frist 1.6.2018.

3. Arkivsystem og fagsystem

Krav i regelverket: Arkivforskrifta § 2-4 definerer arkivdanning vidare enn Noark-basert journal- og arkivsystem: I daglegarkivet inngår sakarkivet med tilhøyrande databasar som journalar, journalregister og kopibøker m.v. I tillegg kjem møtebøker, fagsystem, databasar og andre arkivseriar og dokument som blir motteke eller skapte i tilknytning til den verksemda organet driv. Dette inneber at all dokumentasjon som vert til i kommunen skal handsamas etter regelverket. Ein føresetnad for slik lagring er at det blir nytta fullgode system, rutinar, dokumentlagringsformat og lagringsmedium som er godkjende av Riksarkivaren gjennom generelle føresegner eller enkeltvedtak, jf. arkivforskrifta § 2-13.

For elektroniske register og databasar som ikkje produserer eller lagrar saksdokument krevst det ikkje arkiveksemplar på papir. Men systema som dei inngår i, skal vere godt nok dokumenterte til at materialet kan nyttast også etter overføring til arkivdepot, jf. arkivforskrifta § 2-14.

Riksarkivaren si forskrift kapittel IX inneheld føresegner om kva for instruksar som må være på plass for at verksemda skal ha eit godkjent elektronisk system. Føresegnene gjeld og for system som ikkje

følger Noark-standarden, så langt desse er relevante. Før systemet vert teke i bruk, skal det være utarbeidd ein instruks for organet som skildrar oppbygginga og bruken av det elektroniske arkivet. Desse krava gjeld mellom anna kvalitetssikring av skanna dokument, retningslinjer for kassasjon, periodisering og omtale av ansvarsforhold og brukarrettar. Eit slikt konfigurasjonsdokument kan være avgjerande for at digitalt skapt arkivmateriale kan overførast til depot med autentisitet og integritet i behald.

Funn: Sogndal kommune nyttar sak-/arkivsystemet ESA, versjon 8.1, som frå Riksarkivaren har mellombels godkjenning etter Noark-standarden. Arkivplanen inneheld n dokumentasjon for ESA. Rekrutteringssystemet Visma LØP har integrasjon mot ESA.

Frå desember 2016 har klientmappene i barnevernet vore fullelektroniske i fagsystemet Familia, som er knytt til arkivkjerna Visma samhandling arkiv.

Innan bygg og eigedom har ein frå 2017 nytta Documaster arkiv, som er ei frittstående og programuavhengig løysing som er godkjent som Noark 5-kjerne for sakarkiv- eller fagsystem som er integrert mot denne. For helsestasjon og skulehelsetenesta har kommunen EPJ-systemet HS Pro. HsPro nyttar Visma Flyt Arkiv Noark 5 arkiv kjerne og Digital post (KS sin Svar ut).

I tillegg til desse systema har kommunen i arkivplanen lista opp 18 ulike fagsystem som vert nytta i kommunen. Intervju med Nav synte at dei kommunalt tilsette der nyttar fire statlege system, som ikkje er omtalt i arkivplanen.

Arkivtenesta har vore involvert i arbeidet med innføring av dei fullelektroniske systema, men har ingenting å gjere med dei andre fagsystema.

Dei fleste fagsystema er kun summarisk lista opp i arkivplanen. Det manglar skildring av oppbygging og bruk, instruks, retningslinjer m.v. for alle system – med unntak av ESA. Arkivtenesta er i praksis ikkje involvert i arbeid med arkiv i fagsystem.

Konklusjon: Arkivverket gir dette pålegget:

Kommunen må sørge for dokumentasjon av alle fagsystem, og etablere nødvendige rutinar og retningslinjer for alle system som produserer eller lagrar saksdokument, jf. arkivforskrifta § 2-4, 2-6, 2-13 og 3-14, samt Riksarkivaren sin forskrift kapittel IX. Frist vert sett til 1.11.2018.

4. Kvalitetssikring av elektronisk journal

Krav i regelverket: Arkivforskrifta §§ 2-6 til 2-9 slår fast at ei offentleg verksemd skal ha journal for registrering av dokument i dei sakene som vert oppretta saksdokument for organet. Dersom det vert nytta elektronisk journal skal denne følge Noark-standarden. Arkivforskrifta § 2-10 pålegg kommunen å ha administrative rutinar som sikrar at arkivtenesta utfører kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen. Krav til kvalitetssikring

Funn: Sogndal kommune har nytta ESA versjon 8.1 sidan 2016. Denne versjonen har mellombels Noark 5-godkjenning. Det er 70 registrerte brukarar av ESA. Antall journalpostar har dei siste tre åra vore særst stabilt, i overkant av 18 000, ca 10 prosent er interne notat. Ein har inga klar forklaring på kvifor talet på journalpostar er så stabilt. I mange verksemdar vil dette gjerne auke noko i en tre årsperiode. Dei tilsette kan sjølve importera e-post og omfanget har auka noko etter innføring av elektronisk arkiv.

Postlister vert publiserte på kommunen sine nettsider dagen etter journalføringsdato. Interne notat er ikkje på postlistene. Kvalitetssikring vert gjort både av tilsette i arkivet, og kommunalsjef for stab og støtteeininga, før publisering. Kommunen har ei begrensa omtale av kvalitetssikringa ved registreringa av innkomen post.

Før tilsynet vart kommunen beden om å gjere enkelte kontrollsjøk i sak-/arkivsystemet, dette for å undersøke ei side ved kvaliteten på journalføringa. Resultata syner svakheter ved kvalitetssikringa. I historisk base (2008-2015) base er det over 1000 journalpostar med status R, og over 1700 i status F. Status R tyder at eit dokument ikkje er ferdigstilt og journalført. Status F tyder at dokumentet er ferdigstilt frå sakshandsamar, men ikkje ferdig journalført. Det vil alltid være ein del dokument under arbeid, men når det gjeld eldre dokument i status R og F er journalføringa mangelfull og det framstår som usikkert om dokumenta er sende eller ikkje.

Sogndal kommune har og ei stor mengd journalpostar i status E. Status E er å rekne som ein mellombels registrering (desse journalpostane kjem likvel på postlista). Det tyder at dokumentet er ferdigstilt og sendt til mottakar (via brev, e-post osv). Kommunen har 8824 journalpostar i status E eldre enn 7 dagar og heile 51376 i den historiske basen. Over 50 000 dokument i status E i den historiske basen tilsvarar ca sju år med utgåande dokument som ikkje er blitt ferdigstilt.

Kommunen har forklart at praksis er at når utgåande dokument vert ekspedert vert desse konvertert til PDF/A og får status E. Desse vert seinare sett til status A (arkivert) når journalposten/dokumentet er arkivert. Det er altså ei stor mengd journalpostar i den avslutta basen som ikkje er avslutta og arkivert.

Inngåande dokument vert sett til status J etter ein kontroll frå arkivtenesta si side. Status J tyder at dokumentet er ferdig registrert og at registreringa er kvalitetssikra.

Ved at kommunen går direkte frå E til A ved registrering av utgåande dokument er det vanskeleg å sjå at kommunen kan oppfylle krava til kvalitetssikring i § 2-10. Det er ikkje eit krav at kommunen må bruke både status E og J, men dei rutine kommunen har for kvalitetssikring er ikkje gode nok.

Konklusjon: Arkivverket gir dette pålegget:

Sogndal kommune må kvalitetssikre den aktive basen og historisk base og etablere rutinar for kvalitetssikring, jf. arkivforskrifta § 2-10, innan 1.3.2018.

5. Deponering av elektroniske journal- og arkivsystem og fagsystem

Krav i regelverket: Arkivforskrifta og Riksarkivaren sin forskrift kapittel VIII har reglar for handtering av elektronisk skapt materiale. Desse gir reglar om lagringsmedia, organisering av datauttrekk og krav til dokumentasjon av systema og av data. Deponering av elektronisk skapt materiale skal omfatte uttrekk av data, ikkje sjølve IT-systema.

Funn: Sogndal kommune har tatt uttrekk av nokre system i samband med omorganisering og endring av system. Det finst likevel inga samla oversikt over dei uttrekka kommunen har gjort.

Konklusjon: Arkivverket gir dette pålegget:

Sogndal kommune må klargjere uttrekk for avslutta arkivperiodar i journal og arkivsystem og frå bevaringsverdige og avslutta fagsystem, jf. arkivforskrifta § 3-17. Frist vert sett til 1.11.2018.

6. Ordning og listeføring

Krav: Arkivforskrifta §§ 3-14 og 5-4 har krav om at bortsatte, eldre og avslutta arkiv skal vere ordna, pakka, etiketterte og listeførte etter bestemte. Listeføring er og nødvendig for at publikum skal kunne orientera seg i kommunen sine arkiver, jf. krava i arkivforskrifta § 5-6.

Funn: Befaringa i arkivlokala for bortsettingsarkiv synte at mykje av materialet var oppstilt etter opphav eller proveniens. Ein god del var og merka eller etikettert, men kommunen hadde ikkje arkivlister eller katalogar for noko av materialet. For materialet i lokalhistorisk arkiv er det katalogar.

Konklusjon: Arkivverket gir dette pålegget:

Sogndal kommune må ordne, pakke, etikettere og listeføre sine eldre og bortsatte arkiv i samsvar med gjeldande reglar, jf. arkivforskrifta §§ 3-14 og 5-4. Eit register over bestanden skal vere ferdig innan 1.11.2018 og innan same frist skal kommunen ha ein konkret framdriftsplan for arbeidet med å ordne og katalogisere sine arkiv og arbeidet skal vere starta.