



Askim kommune
v/ rådmann Synnøve Rambek
Postboks 2003
1802 ASKIM

Din ref.

Vår ref.
2017/17377 JONSAN

Dato
14.12.2017

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedringer

Arkivverket gjennomførte 2.11.2017 tilsyn med arkivene i Askim kommune. 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 med varsel om mulige pålegg ble oversendt kommunen 9.11.2017. Kommunen ble bedt om å kommentere eventuelle faktafeil eller misforståelser i rapporten. Kommunen har ikke hatt merknader til innholdet. Vedlagt følger den endelige versjonen av tilsynsrapporten.

Hovedfunn

Askim kommune har god praksis med hensyn til daglige rutiner som registrering og fordeling av post, skriveregler og kvalitetssikring av postjournalen: Det er foretatt periodiseringer i sak-/arkivsystemet. Kommunen har gjort utbedringer med hensyn til de avvik som ble påpekt etter forrige tilsyn, i 2011.

Askim kommune har likevel større mangler når det gjelder de kravene som stilles i lov og forskrifter om arkivdanning, sikring og tilgjengeliggjøring av arkiv. Utydelig arkivorganisering og mangelfull styringsdokumentasjon blir vurdert som viktige årsaker til de øvrige avvikene. Kommunen gjør seg sårbar når den ikke har nødvendig dokumentasjon og sentrale styringsdokumenter på plass. Arkivplanen er svært mangelfull med hensyn til dokumentasjon av og retningslinjer for elektroniske systemer.

Kommunen har innført fullelektronisk arkiv for henholdsvis barnevern (2009), det sentrale sakarkivet (2014) og sosialtjenesten i Nav (2015) uten å ha noe av den dokumentasjon som kreves for elektronisk arkiv. Dette vurderes som et svært alvorlig avvik. Det utgjør en risiko - for kommunen selv, kommunens ansatte og ikke minst kommunens innbyggere - at man ikke har rutiner og retningslinjer for elektronisk skapt arkivmateriale. Det er en betydelig oppgave å sørge for tydelig arkivorganisering og –dokumentasjon, planer og retningslinjer for elektronisk skapt arkivmateriale. Det er viktig at kommunen rydder opp i dette raskt og i god tid før den planlagte kommunesammenslåingen.

Kommunen har også avvik med hensyn til arkivlokaler og mugginfisert materiale. Disse haster, men vurderes samtidig som mindre omfattende oppgaver enn de ovenfor nevnte.

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

1. Arkiv-organisering og arkivplan	Askim kommune må sørge for at arkivansvaret blir plassert tydelig i kommunens organisasjon, jf. arkivforskriften §§ 1-1 og 2-1.	Frist: 1.7.2018
2. Arkivplan	Askim kommune må oppdatere sin arkivplan, jf. arkivforskriften §§ 2-2.	Frist: 1.7.2018
3. Sak-/arkivsystem og fagsystemer	Kommunen må sørge for dokumentasjon av alle fagsystem, og etablere nødvendige rutiner og retningslinjer for alle system som produserer eller lagrer saksdokument, jf. arkivforskriften §§ 2-4, 2-6, 2-13 og 2-14, samt Riksarkivarens forskrift kapittel IX, §§ 3-2 og 3-3.	Frist: 1.7.2018
4. Klargjøre deponering av elektroniske systemer	Askim kommune må lage en plan for uttrekk fra avsluttede arkivperioder i journal og arkivsystem og fra bevaringsverdige og avsluttede fagsystem, jf. arkivforskriften § 3-17.	Frist: 1.7.2018
5. Arkivlokaler	Kommunen må plassere sine eldre, avsluttede og bortsatte arkiver i lokaler som er i samsvar med kravene i arkivforskriften §§ 4-3 – 4-9.	Frist: 1.3.2018

		.
6. Skadet arkiv	Askim kommune må kartlegge mugginfisert materiale og lage en tiltaksplan for utbedring, jf. arkivforskriften §§ 4-5 og 4-12.	Frist: 1.3.2018

Tilsynsrapporten gir nærmere forklaring på avvikene og hvordan kommunen kan lukke dem. Dersom noe er uklart ber vi dere ta kontakt.

Kommunen må innen 1.2.2018 sende Arkivverket en plan for hvordan man vil løse arbeidet med påleggene. Kommunen skal oversende dokumentasjon på at tiltakene er gjennomført, innen de fastsatte fristene.

Tilsynsrapporten omfatter ikke nødvendigvis alle avvik. Vi vil likevel gjøre oppmerksom på at vi bevisst har 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 at rapporten kan være til hjelp for Askim kommunes 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

Tilsyn med arkivene i Askim kommune

Endelig tilsynsrapport

Tilsynsdato: 2.11.2017

Tilsynsgrunnlag: Arkivloven, arkivforskriften, Riksarkivarens forskrift, mottatt dokumentasjon fra kommunen, rapport fra tilsyn i 2011, Riksarkivarens kommuneundersøkelse (arkivstatistikken), intervjuer og befaring under tilsynsbesøket.

Sted: Rådhuset i Askim, samt arkivlokaler i Familiens hus og i Helsehuset.

Deltakere fra kommunen: Rådmann Synnøve Rambek, IKT-leder Per Øystein Tunheim, virksomhetsleder strategi og forvaltning Per Sturla Wærnes, arkivleder Eva Ch. Strandli, arkivmedarbeider May-Lis Stensrud, arkivmedarbeider Morten Johannesen, Nav-leder Rune Kyrдалen, merkantil i Nav Ragnhild Baastad, barnevernleder Linda Lorentsen, merkantil i barnevernet Kristin Aarum. Strandli deltok under hele tilsynet, de øvrige deltok under en eller flere deler av tilsynet.

Deltakere fra Arkivverket: Rådgiver Marthe Rosenvinge Ervik, seniorrådgiver Jon Sandven, arkivar Thomas Øverby.

Arkivverkets saksnr.: 2017/17377

Rapportdato: 14.12.2017

1. Arkivansvar og arkivorganisering

Krav i regelverket: Arkivforskriften § 1-1 fastsetter 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 rettleingar, råd og instruksar for arkivarbeidet i samsvar med føresegner gitt i eller i medhald av arkivlova.” Arkivforskriften § 2-1 sier 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: Av Askim kommunes arkivplan framgår det at det overordna arkivansvaret er plassert hos rådmannen. Det er imidlertid liten dokumentasjon på vidare delegering av fullmakter når det gjelder kommunens arkiver.

I arkivplanen står det at det daglige ansvaret for kommunens arkiver er tillagt arkivleder og arkivtjenesten. Videre står det at arkivtjenesten/dokumentsenteret har det overordnede ansvaret for kommunens arkiver. Arkivplanens omtale av dokumentsenteret er ensidig fokusert på det som skjer i sak-/arkivsystemet, selv om det meste av kommunens arkivdanning skjer i fagsystemer.

Det er et klart inntrykk fra intervjuer og den dokumentasjon som er framlagt at dokumentsenteret og arkivleder i svært liten grad har en rådgivende rolle for kommunens

helhetlige arkiv- og dokumentasjonsforvaltning. Dokumentsenteret involveres i liten grad i forbindelse avslutning og anskaffelse av fagsystemer og utarbeidelse av instruks og retningslinjer for disse. Kommunen har lagt fram et delegasjonsskriv for virksomhetslederen for strategi og forvaltning som har nevnt arkivloven, men det omtaler ingen av ovennevnte forhold.

Kommunen har ikke lagt fram beskrivelser av hvem som har ansvaret for dokumentasjon som dannes i fagsystemene og inntrykket fra intervjuer er at dette er svært uklart.

Pålegg: Askim kommune må sørge for at arkivansvaret blir plassert tydelig i kommunens organisasjon, jf. arkivforskriften §§ 1-1 og 2-1.

Frist: 1.7.2018

Hvordan lukke avviket: Kommunen må etablere klare framstillinger av rolle- og ansvarsfordeling innen alle arkivrelaterte områder.

2. Arkivplan

Krav i regelverket: Arkivforskriften § 2-2 sier at "Eit offentlig 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 hele arkivfeltet.

Funn: Askim kommune har sin arkivplan på arkivplan.no. Det framgår ikke når den sist ble oppdatert. Den siste oppdateringen ser ut til å være fra 2014, uten at dette er angitt. Det er ikke gjort noen grunnleggende endringer i arkivplanen i forbindelse med overgang til fullelektronisk sakarkiv og nytt system (Websak) i mai 2014. Det er innført fullelektronisk arkiv i barneverntjenesten i 2009 og i Nav/sosialtjenesten i 2015 uten at dette er omtalt i arkivplanen. Arkivplanen inneholder noen rutiner for registrering av post og journalføring i sak-/arkivsystemet, men ellers er det store mangler mht. instruks, regler og planer. Det mangler beskrivelse av og retningslinjer for alle de elektroniske systemene som brukes, plan for periodisering og instruks for vedlikehold av elektronisk materiale, beskrivelse av blandingsarkiv, beskrivelse av hva som er gyldig arkivformat og overgang fra produksjonsformat til arkivformat og instruks for administrasjon og tilgangsstyring. Det er ingen omtale av bevaring og kassasjon.

Et kontrollsjekk viste at kommunen har få avvik på kvalitetskontrollen av journalen i Websak, men det utgjør en åpenbar risiko at man ikke har nedfelt skriftlige rutiner for dette. Det er enkelte mindre avvik med hensyn til kvalitetskontroll i enkelte av de historiske basene (1999-2014).

Arkivplanen mangler også et konfigurasjonsdokument for oppbygging og bruk av de elektroniske arkivene, se punkt 3 nedenfor.

Pålegg: Askim kommune må oppdatere sin arkivplan, jf. arkivforskriften §§ 2-2.

Frist: 1.7.2018.

Hvordan lukke avviket: Kommunen må utarbeide og implementere rutiner og dokumentasjon som er nevnt over. Det må utarbeides beskrivelser av kommunens arkiver og de systemer de skapes i, herunder ansvarsforholdene for disse (som nevnt i punkt 1).

Nettsiden www.kommunereformarkiv.no kan gi god hjelp til arbeidet med kartlegging av arkiver/systemer og utarbeidelse av arkivplan.

3. Sak-/arkivsystem og fagsystemer

Krav: Arkivforskriften § 2-4 definerer arkivdanning videre enn Noark-baserte journal- og arkivsystemer: I dagligarkivet inngår sakarkivet med tilhørende databaser som journaler, journalregistre og kopibøker m.v. I tillegg kommer møtebøker, fagsystem, databaser og andre arkivserier og dokument som blir mottatt eller skapt i tilknytning til den virksomheten organet driver. Dette innebærer at all dokumentasjon som blir til i kommunen skal behandles etter regelverket. En forutsetning for slik lagring er at det blir benyttet fullgode systemer, rutiner, dokumentlagringsformat og lagringsmedium som er godkjent av Riksarkivaren (gjennom generelle bestemmelser eller enkeltvedtak), jf. arkivforskriften § 2-13.

For elektroniske registre og databaser som ikke produserer eller lagrer saksdokumenter kreves det ikke arkiveksemplar på papir. Men systemene de inngår i skal være godt nok dokumenterte til at materialet kan brukes også etter overføring til arkivdepot, jf. arkivforskriften § 2-14.

Riksarkivarens forskrift kapittel IX inneholder bestemmelser om hvilke instruksjoner som må være på plass for at virksomheten skal ha et godkjent elektronisk system for arkivering av saksdokumenter. Bestemmelsene gjelder også for system som ikke følger Noark-standarden, så langt de er relevante. Før systemet blir tatt i bruk, skal det være utarbeidet en instruks for organet som skildrer oppbyggingen og bruken av det elektroniske arkivet. Disse kravene gjelder bl.a. kvalitetssikring av skannede dokumenter, retningslinjer for kassasjon, periodisering og omtale av ansvarsforhold og brukerrettigheter. Et slikt konfigurasjonsdokument kan være avgjørende for at digitalt skapt arkivmateriale kan overføres til depot med autentisitet og integritet i behold.

Funn: Det er svært alvorlig at Askim kommune ikke har noe av den dokumentasjon som er nevnt ovenfor. Kommunen har innført fullelektronisk arkiv for det sentrale sakarkivet i 2014 (Websak), for barnevern i 2009 (Acos barnevern) og for sosialtjenesten i Nav i 2015 (Socio). For barnevern og sosialtjenesten er tidspunktene ikke bekreftet. Det finnes ingen reelle rutiner eller instruksjoner som beskriver oppbygging og bruk av systemet.

I tillegg til de saksområdene der kommunen har fullelektronisk arkiv, benytter man en rekke andre fagsystemer. Heller ikke for disse er det framlagt nødvendig dokumentasjon. Det finnes en oversikt over aktive elektroniske systemer i kommunen, men den inneholder ikke informasjon om hvorvidt systemene inneholder arkivverdige informasjon og saksbehandling. Tidligere systemer er ikke nevnt, heller ikke de aktive statlige systemene som brukes av kommunalt ansatte i Nav/sosialtjenesten.

Pålegg: Kommunen må sørge for dokumentasjon av alle fagsystem, og etablere nødvendige rutiner og retningslinjer for alle system som produserer eller lagrer saksdokument, jf. arkivforskriften §§ 2-4, 2-6, 2-13 og 2-14, samt Riksarkivarens forskrift kap. IX, §§ 3-2 og 3-3.

Frist: 1.7.2018.

Hvordan lukke avviket: Kommunen må kartlegge og dokumentere alle tidligere og nåværende fagsystemer. Kommunen må etablere og implementere de påkrevde instruksene og retningslinjene for elektronisk arkiv i Websak, Acos Barnevern og Socio. Nettsiden www.kommunereformarkiv.no kan gi gode tips i arbeidet. Se også <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/om-dokumentfangst-og-arkivering>.

4. Klargjøre deponering av elektroniske systemer

Krav i regelverket: Arkivforskriften og Riksarkivarens sin forskrift kapittel VIII har regler for håndtering av elektronisk skapt materiale. Disse gir regler om lagringsmedium, organisering av datauttrekk og krav til dokumentasjon av systemene og av data. Deponering av elektronisk skapt materiale skal omfatte uttrekk av data, ikke selve IT-systemene. Med uttrekk menes en eksport eller transformasjon av systemets interne datatstruktur og innhold over i en annen struktur som er mer egnet for langtidsbevaring i digitalt depot

Funn: Askim kommune har ikke foretatt noen uttrekk fra nåværende eller tidligere elektroniske systemer. Kommunen har periodisert i sak-/arkivsystemet, men har ingen planer for periodisering eller for vedlikehold av elektronisk materiale. Med svak dokumentasjon knyttet til de elektroniske systemene løper risikoen for at bevaringsverdig dokumentasjon går tapt.

Pålegg: Askim kommune må lage en plan for uttrekk fra avsluttede arkivperioder i journal og arkivsystem og fra bevaringsverdige og avsluttede fagsystem, jf. arkivforskriften § 3-17.

Frist: 1.7.2018.

Hvordan lukket avviket: Kartlegge samtlige systemer og klargjøre hvilke som inneholder bevaringsverdig dokumentasjon, gå i dialog med leverandør om uttrekk, legge planer for kvalitetssikring av uttrekkene, legge en plan for langtidsbevaring. Vi forventer at planen for deponering er gjennomført innen to år. Se nettsiden www.kommunereformarkiv.no.

5. Arkivlokaler

Krav: Arkivforskriften stiller detaljerte krav til arkivlokaler for bortsetningsarkiver og eldre og avsluttede arkiver. I arkivforskriften § 4-1 heter det: "Arkivlokala hos offentlege organ skal gi arkivmaterialet vern mot vatn og fukt, mot brann og skadeleg varme, mot skadeleg påverknad frå klima og miljø og mot skadeverk, innbrot og ulovleg tilgjenge." Kravene er nærmere spesifisert i de påfølgende paragrafer.

Funn: Askim kommunes eldre, avsluttede og bortsatte arkiver er i hovedsak oppbevart i lokaler i Torggata (Familiens hus), noe oppbevares også i kjelleren på Rådhuset. Rundt hundre hyllemeter er overført til depot hos Østfold interkommunale arkivselskap (IKA Østfold). Bygget i Torggata skal rives, men det er ikke bestemt når.

I Torggata er det et større lokale, og to mindre rom (ett for barnevern og helsestasjon, ett for Nav/sosialtjenesten). Kun hovedrommet har forskriftsmessig alarm. Det er usikrede

vannrør i hovedrommet og i et av de mindre rommene. I hovedrommet oppbevares det mugginfisert materiale (se også punkt 6).

Arkivlokalet i kjelleren på Rådhuset er en del av et tilfluktsrom. Det i seg selv er nok til at lokalet ikke kan brukes til oppbevaring av bevaringsverdig arkivmateriale. Som følge av at det er et tilfluktsrom inneholder det også vannførende rør og en rekke elektriske installasjoner som er i strid med forskriften. I dette lokalet oppbevares det også en del av bibliotekets materiale, samt regnskapsbilag. Det er en mindre mengde arkivmateriale her, men også her er noe materiale mugginfisert (se punkt 6).

Kommunen har relativt nylig ferdigstilt et større arkivlokale i Helsehuset (noen hundre meter fra Rådhuset). Dette lokalet har god kapasitet (ca 600 hyllemeter) og tilfredsstillende forskriftens krav. Innbruddsalarm skulle monteres om kort tid. Kommunen har ikke overført noe materiale hit.

Pålegg: Kommunen må plassere sine eldre, avsluttede og bortsatte arkiver i lokaler som er i samsvar med kravene i arkivforskriften §§ 4-3 – 4-9.

Frist: 1.3.2018

Hvordan lukke avviket: Flytte bevaringsverdig arkivmateriale ut av Rådhuset og Torggata. Ta i bruk det nye arkivlokalet i Helsehuset. Se ellers kravene i arkivforskriften kapittel IV.

6. Skadet arkivmateriale

Krav: Jf. kravene nevnt i punkt 5 over skal arkivmateriale oppbevares i sikre lokaler bl.a. for å hindre skade fra vann og fukt. I arkivforskriften § 4-5 heter det at "Om ein oppdagar at arkivmateriale har fått skadar på grunn av tilhøva i arkivlokalet, skal ein setje i verk mottiltak så snart råd er." Arkivforskriften § 4-12 slår fast at Riksarkivaren kan gi pålegg om å utføre utbedringer straks, når det gjelder arkiv som står i direkte fare for skade.

Funn: Deler av kommunens eldre arkivmateriale er blitt skadet fordi det tidligere er blitt oppbevart i lokaler som ikke tilfredsstilte kravene. Det er identifisert muggsopp i materiale som oppbevares i lokalene både i Familiens hus i Torggata og i kjelleren på Rådhuset.

Pålegg: Askim kommune må kartlegge mugginfisert materiale og lage en tiltaksplan for utbedring, jf. arkivforskriften §§ 4-5 og 4-12.

Frist: 1.3.2018

Hvordan lukke avviket: Kartlegge mengde, type materiale og skadeomfang, isolere materialet fra øvrig arkivmateriale, vurdere materialet med hensyn til bevaringskrav og lage en plan for utbedring. Det forventes at utbedringstiltakene er gjennomført innen to år.