

FORELØPIG TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med arkiva i Lindås kommune

Tilsynsdato: 20.9.2017

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

Deltakarar frå kommunen: Kommunalsjef Kristin Moe, Tove Mette Fyllingen, avdelingsleier for stab, Elisabeth Valdernes, arkivleiar, Ole Jakob Aarland, systemansvarleg, Aud M. Hundvin, leiar for NAV, Kari-Bente Grepstad Skaar, merkantil NAV, Helge Warberg, avløyser for leiar Barnevernstenesta, Liv Sagosen, systemansvarleg Barnevernstenesta, Rune Lothe, dagleg leiar IKA Hordaland

Deltakarar frå Arkivverket: Seniorrådgjevarane Jon Sandven og Pétur Kristjánsson

Rapportdato: 29.11.2017

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. Kommuneleva § 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: Inntrykket frå tilsynet er at det overordna arkivansvaret er praktisert i samsvar med krav i regelverket. Rådmannen sitt arkivansvar går fram av delegeringsdokument i Lindås kommune sitt kvalitetssystem. Det er likevel noko knapp omtale av korleis det daglege arkivansvaret og fagansvaret er delegert til arkivleiar: “Arkivleiar har i samråd med relevante leiarar mynde til å instruere. Dokumentsenter har kontrollfunksjon.” Det framgår likevel ikkje kva som er ansvarsdelinga mellom arkivleiar og tenesteleiarar. Lindås kommune manglar dimed formelle skriftlege omtaler av ansvar, roller og fullmakter for dei fagarkiva som finnas i kommunen.

Lindås kommune har eit sentralisert sakarkiv som er arkivleiar sitt ansvar. Arkivtenesta i kommunen utgjer no fem ansatte. Sentraliseringa omfattar berre 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 kommunens styringsdokumentasjon. Arkivleiar har likevel hatt ei rådgjevande rolle i arkivspørsmål vedrørande innføring av elektronisk arkiv i skule og barnehage og overføring av arkiv til Interkommunalt arkiv i Hordaland (IKAH); kommunen sitt arkivdepot. Utydeleg plassering av ansvar kan svekke moglegheitene for styring og kontroll med heile arkiv- og dokumentasjonsfeltet i kommunen

Pålegg:

Lindås 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 1.7.2018.

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: Arkivplanen skal være ein styringsreiskap, som gjev retning for kommunen sitt arbeid med eigne arkiv og eiga dokumentasjonsforvaltning. Lindås kommune har enno ikkje utarbeida ein arkivplan, men har sett i gang eit arbeid med IKAH. Det finst likevel ein del annan dokumentasjon som kan inngå som del av, eller tillegg til, ein arkivplan. Per i dag har Lindås kommune skriftlege rutinar for sentralarkivet i WebSak for leiarar og saksahandsamarar og ein del av fagarkiva. I tillegg har ein eit overordna oversyn over fagsystema i kommunen. Denne dokumentasjonen inngår likevel ikkje i eit helskapleg styringsdokument, som gjev retning for arbeidet til kommunen med eigne arkiv og eiga dokumentasjonsforvaltning. Kommunen manglar blant anna skildringar av ansvars- og rollefordeling, skildring av eigen organisasjon, eigne retningslinjer og instruksar for elektronisk arkiv, nærare skildring av bestanden og fagsystem, korleis dei er organisert og planar for periodisering og langtidsbevaring. 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.

Pålegg:

Lindås må utarbeida ein fullverdig arkivplan som omfattar all arkivering i kommunen. Planen skal visa kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal innehalda instruksar, regler planer osv., som gjeld for all arkivarbeid i kommunen – både for arkivdanning og bevaring, for papirarkiv og for elektronisk materiale, jf. arkivforskrifta § 2-2. Frist for dette tiltaket vert til satt 1.12.2018.

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 sin forskrift kapittel IX inneheld føresegnar 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: Lindås kommune nyttar journal- og arkivsystemet WebSak (basis og fokus), som er eit NOARK-5 godkjent system. Kommunen har i samarbeid med IKAH kartlagt 44 ulike systemforekomstar tilbake til 90-talet. 8 av desse er avslutta ifølge oversynet. Kommunen innførte fullelektronisk arkiv i WebSak i 2014 og har ambisjonar om å integrere som fleste fagsystema til NOARK-kjernen. I dag er fleire fagsystem innan fagområda Bygg, oppmåling, eigedom, opplæring og økonomi med integrasjon mot WebSak. Ingen av fagsystema er elles å rekne som fullelektronisk arkiv. Det gjeld til dømes dokumentasjonen i Acos Socio i NAV og Acos Barnevern i Barnevernstenesta, som enno er bevart på papir.

Det manglar skildring av oppbygging, bruk, og bevaring for alle fagsystem i kommunen. Arkivverket har berre motteke skriftlege sakshandsamar- og leiarrutinar for WebSak og arkivrutinar for Acos Socio i NAV. Det manglar heilskaplege skriftlege rutinar for arkivtenesta og sentralarkivet. I tillegg manglar skildring av integrasjonar med WebSak og kva for dokument som skal overførast. Samstundes har kommunen ikkje instruks og retningslinjer for det fullelektroniske arkivet i WebSak i samsvar med krava i Riksarkivaren sin forskrift, kapittel IX.

Pålegg:

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 1.12.2018.

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.

Funn: Lindås kommune har nytta WebSak sidan 2014. Det er 849 registrerte brukarar av WebSak og kommunen reknar med at 300 av dei er aktive i dag. Det er eit høgt tal med tanke på at det er 1500 tilsette i kommunen, og dimed eit godt utgangspunkt for dokumentfangst. Mengda journalpostar har

auka dei siste åra, frå 26 903 i 2014, 30 134 i 2015 og 34 053 i 2016. Dei tilsette kan sjølve importera e-post og omfanget har auka etter innføring av elektronisk arkiv i 2014.

Kommunen har hatt fulltekstpublisering på offentleg journal sidan februar 2014. Dette er eit felles prosjekt mellom kommunane i Nordhordland gjennom Nordhordland IKT. Postlista og offentlege dokument vert kontrollerte 3-4 gonger av arkivtenesta før det vert publisert. Postlistene vert publiserte på kommunen sine nettsider ca. tre dagar etter journalføringsdato. Interne N-notat er og på postlistene.

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 at kommunen har ei relativt høg mengd journalposter i feil status. Det er svakheiter ved kvalitetssikringa. I den aktive basen frå 2014 er det 547 utsende journalpostar med status R eldre enn 3 månader, og 137 i status F eldre enn 3 veker og 67 journalposter i status E eldre enn 3 veker. 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.

Dokument med status R, F og E vil ikkje hamna på postlistene til kommunen. Ein del av dokumentasjonen til kommunen står dermed fram som utilgjengeleg for offentlegheita, og innsynsretten til publikum vert svekka. Når konsept ikkje er ferdigstilt av sakshandsamar, undergrev det òg integriteten i dokumenta og autentisiteten. I den samanhengen er det viktig at nemna at det eigentlege talet over utstende journalpostar i status R kan være noko lågare, i og med at Ungdomskontakten Salto opprettar R-dokument i WebSak for loggføring av sine aktivitetar. Desse dokumenta vert aldri ferdigstilte. Arkivverket sitt inntrykk er at dette er ei uryddig løysing.

Pålegg:

Lindås kommune må kvalitetssikre den aktive basen og historisk base og gjennomgå rutinar for kvalitetssikring, jf. arkivforskrifta § 2-10, innan 1.4.2018.

5. Deponering av elektroniske journal- og arkivsystem og fagsystem

Krav i regelverket: Arkivforskrifta § 3-17 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: Lindås kommune har i samarbeid med IKAH laga ei samla oversikt over aktive og avslutta system i kommunen. Utrekk frå følgjande journal- og arkivsystem og fagsystem har vore overført til arkivdepot: Unique Oscar 1995-2005, BVPro 1995-2006 og Forum Winsak 1996-2006. I tillegg har kommunen avslutta følgjande system utan å foreta uttrekk: Visma Oppvekst 2008-2014, Unique Notis 1991, Visma Kulturskole 1999-2013 og ePhorte 2006-2014. ePhorte er tilgjengeleg som historisk base for saksahandsamarar.

Pålegg: Lindås 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 1.12.2018.

6. Arkivlokale

Krav i regelverket: Arkivforskrifta stiller detaljerte krav til arkivlokale for bortsettjingsarkiv og eldre og avslutta arkiv. I arkivforskrifta § 4-1 heiter 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." Krava er nærare spesifisert i de neste paragrafane. Alle rom der ein oppbevarer arkivmateriale over lengre tid, vert rekna som arkivlokale. Bortsettjingsarkiv skal så langt som mogeleg plasserast i spesialrom for arkiv. Eldre og avslutta arkiv skal plasserast i spesialrom for arkiv.

Funn: Lindås kommune nyttar tre lokale til eldre, avslutta og bortsett arkivmateriale:

Dokumentsenteret i Kvernhusmyrane 20, DNC-gården i Kvernhusaugane 2, og Rådhuset i Kvernhusmyrane 42.

Lokalet i Dokumentsenteret ser ut til å vere i samsvar med krava i arkivforskrifta som daglegarkiv, men ikkje spesialrom for bortsett arkivmateriale. Dei to andre lokala er ikkje i samsvar med krava i arkivforskrifta om sikring mot vatn, brann og innbrot. I noverande tilstand er dei ikkje eigna for oppbevaring av avslutta og bortsett arkivmateriale.

Lokalet i DNC-gården, der kommunen blant anna oppbevarer barnevernssaker, er ikkje ei branncelle: Lokalet er innreda med bur av tre og netting og det er montert eit sikringsskap. I bortsettjingslokalet i kjellaren i Rådhuset oppbevarer kommunen blant anna planarkivet. Vass- og kloakkrør for bygget går gjennom lokalet og det har stort vindauge med gitter.

Pålegg::

Lindås kommune må sikra at eldre, avslutta og bortsette arkiv er plassert i lokale som er i samsvar med krava i arkivforskrifta §§ 4-3 – 4-9. Frist vert sett til 1.7.2018.

7. 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 bortsettjingsarkiv 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. Tidlegare har kommunen deponert til IKAH 25 hyllemeter med historiske arkiver frå perioden 1837-1963. For dette arkivmaterialet er det katalogar. Ytterligere 400 hyllemeter var overført til IKAH i 2014 og det såvidt under ordning. Stort etterslep er på ordning og deponering av personregister. I kommuneundersøkinga til Riksarkivaren 2016 rapporterer kommunen at 950 hyllemeter er plassert i kommunen sin bortsettjingslokaler. Det inkluderer òg materiale som ikkje er bevaringsverdig.

Konklusjon: Arkivverket gir dette pålegget:

Lindal kommune må ordne, pakke, etikettere og listeføre sine eldre og bortsatte arkiv i kommunen og kommunens arkivdepot i samsvar med gjeldande reglar, jf. arkivforskrifta §§ 3-14 og 5-4. Eit register over bestanden skal vere ferdig innan 1.12.2018 og innan same frist skal kommunen ha ein konkret framdriftsplan for arbeidet med å ordne og katalogisere sine arkiver og arbeidet skal vere igangsatt. Framdriftsplanen skal sendast til Arkivverket til orientering.