



Tromsø kommune
Postboks 6900
9299 TROMSØ

Deres ref

Vår ref.
2016/24934 SVNI

Dato
30.01.2017

Endelig tilsynsrapport med pålegg om utbedringer

Arkivverket gjennomførte stedlig tilsyn hos Tromsø kommune 12.12.2016. Tilsynet ble varslet i brev av 17.11.2016.

Foreløpig tilsynsrapport ble oversendt kommunen 3.1.2017. Det ble gitt frist til 20.1.2017 med å komme med eventuelle kommentarer til rapporten.

Kommunens tilbakemelding til rapporten ble gitt i brev av 18.1.2017. Vi har tatt til følge de merknader som ble gitt og har justert endelig rapport og påleggene i tråd med disse.

Pålegg

På bakgrunn av funnene som er omtalt i tilsynsrapporten gir vi hermed, med hjemmel i lov av 4. des. 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven) § 7 c, følgende pålegg:

1. Kommunen må oppdatere sin arkivplan, informasjon om arkivansvar for interkommunale samarbeid og kommunale foretak må fremkomme i planen, jf. arkivforskriften § 2-2.
2. Kommunen må utarbeide instruks, inkludert rutine som sikrer at korrekte arkivformater benyttes, for oppbygging og bruk av sakarkivsystemet, jf. Riksarkivarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3.
3. Kommunen må iverksette tiltak for å sikre at arkivverdige e-poster og dokumenter i papirbaserte arkivdeler journalføres og arkiveres, jf. arkivforskriften § 3-5 og Riksarkivarens forskrift kapittel IX § 3-1. Det må inkludere tiltak for å styrke opplæring av saksbehandlere og ledere i krav til journalføring av saksdokumenter. Rutiner må dokumenteres i arkivplanen.
4. Kommunen må utarbeide rutiner for restansekontroll og kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen som også innbefatter ytre enheter. Disse må inngå i arkivplanen, jf. arkivforskriften §§ 2-10, 3-7 og 3-8.
5. Kommunen må foreta uttrekk av avsluttede arkivperioder og klargjøre dem for overføring til arkivdepot, jf. arkivforskriften § 3-17.

6. Kommunen må utarbeide retningslinjer for sikring av bevaringsverdig elektronisk materiale i fagsystemer. Disse må inkluderes i arkivplanen, jf. arkivforskriften §§ 2-2 og 2-14.
7. Kommunen må utarbeide tidsplan, med finansielle rammer, for ordning og listeføring av bortsatt, eldre og avsluttet arkiv, jf. arkivforskriften §§ 3-14 og 5-4.
8. Kommunen må utarbeide tidsplan for overføring av bortsatt arkiv fra ytre enheter til godkjent lokale for bortsatt arkiv, jf. arkivforskriften § 4-2.
9. Kommunen må iverksette tiltak for å stabilisere luftfuktigheten i arkivlokalene. Det må utarbeides oversikter over og retningslinjer for hvem som har tilgang til arkivlokaler for bortsatt, eldre og avsluttet arkiv, jf. arkivforskriften §§ 4-8 og 4-9.
10. Kommunen må etablere depotløsning for elektronisk arkivmateriale, jf. arkivforskriften § 5-1.

Frist for å innfri pålegg nr. 2-4 og 6-8 settes til 1.6.2017. For pålegg nr. 1, 5, 9 og 10 er frist for innfrielse 31.12.2017.

Avslutningsvis vil vi bemerke at vi bevisst har valgt å ha fokus på avvik og forbedringspunkter, noe som fører til at det som er positivt og bra ikke kommer like tydelig frem i rapporten. Vi håper at våre pålegg og kommentarer kan være til hjelp for det videre arbeidet i arkivtjenesten.

Med hilsen

Kjetil Reithaug e. f.
fagdirektør

Svein-Olaf Nilssen e. f.
arkivar

Dette brevet er godkjent elektronisk, og har derfor ingen håndskrevet signatur.

Vedlegg: Endelig tilsynsrapport



ARKIVVERKET
RIKSARKIVET OG STATSARKIVENE

Tilsyn med arkivforhold – Tromsø kommune

Endelig tilsynsrapport	
Sak 2016/24934	Rapportdato: 30.1.2017
Dato for tilsyn: 12.12.2016	Utarbeidet av:
Sted: Tromsø	Svein-Olaf Nilssen

Innhold

1 INNLEDNING	3
1.1 BAKGRUNNEN FOR TILSYNET	3
1.2 OM TROMSØ KOMMUNE	3
1.3 DELTAKERE VED TILSYNET	3
1.4 GRUNNLAGSMATERIALE	3
1.5 ARKIVLOVGIVNINGEN	4
2 TILSYNSOMRÅDER.....	4
2.1 ARKIVTJENESTE OG ARKIVANSVAR	4
2.2 ARKIVPLAN, INSTRUKSER, RUTINER	5
2.3 JOURNALFØRING OG ARKIVDANNING	5
2.3.1 Sakarkiv – oppbygging og retningslinjer for bruk	5
2.3.2 Postmottak, journalføring og dokumentfangst	6
2.3.3 Restansekontroll, kvalitetssikring av journal og arkiv.....	7
2.3.4 Arkivdanning og journalføring via fagsystemer.....	8
2.4 BEHANDLING AV BORTSATT, ELDRE OG AVSLUTTET ARKIV	9
2.4.1 Bevaring og kassasjon.....	9
2.4.2 Bevaring av elektronisk skapt arkivmateriale	9
2.4.3 Papirbasert bortsatt arkiv – ordning og listeføring.....	10
2.4.4 Lokaler for bortsatt, eldre og avsluttet arkiv (depot).....	10
2.4.5 Arkivdepot (Tromsø byarkiv).....	10
3 NØDVENDIGE TILTAK.....	11

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for tilsynet

Arkivverket, ved seksjon for dokumentasjonsforvaltning, gjennomførte, med hjemmel i Arkivloven § 7, stedlig tilsyn hos Tromsø kommune 12.12.2016.

Tilsynet var ledd i vårt løpende tilsyn med arkivforhold hos offentlige organer. Hensikten var å kontrollere om kommunen oppfyller bestemmelsene i arkivloven med forskrifter. Formålet med arkivlovgivningen er å sikre at arkiv som har kulturell verdi eller forskningsverdi eller inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for samtid og ettertid.

Arkivverkets tilsynsstrategi 2014-2017 har tre hovedmål:

- Kartlegge arkivtilstanden i offentlig sektor med sikte på å kunne sette inn målretta tiltak for forbedringer
- Øke arkivbevisstheten og -kompetansen
- Tilrå og gi pålegg om tiltak som skal bedre arkivfunksjonene både for arkivdanning og arkivbevaring

Tilsynet fant sted ved rådhuset og byarkivet. Ingen ytre enheter ble besøkt, men likevel ble også arkivforhold ved enhetene (bruk av fagsystemer, arkivering i brukerarkiver mv.) tatt opp.

1.2 Om Tromsø kommune

Tromsø fikk bystatus i 1794. Dagens kommunegrenser fikk man i 1964 da Tromsø bykommune ble slått sammen med Tromsøysund kommune og deler av Hillesøy og Ullsfjord. Antall innbyggere er ca. 73000, og de ansatte utfører om lag 4411 årsverk.

1.3 Deltakere ved tilsynet

Fra Arkivverket møtte:

- Svein-Olaf Nilssen, arkivar
- Thomas Øverby, arkivar
- Torbjørn Andersen, rådgiver
- Lillian Lunden, førstekonsulent

Fra Tromsø kommune møtte:

- Britt Elin Steinveg, administrasjonssjef
- Oddgeir Albertsen, avdelingsdirektør finans
- Johanne Lunga, kst. byarkivar
- Poul Henrik Kielland, enhetsleder bibliotek og byarkiv
- Jon-Magnus Habbestad, arkivar ved arkiv- og dokumenttjenesten
- Sissel Renate Hansen, tjenesteleder ved arkiv- og dokumenttjenesten (arkivleder)

1.4 Grunnlagsmateriale

Tilsynsrapporten bygger på dokumentasjon innhentet i forkant av tilsynet og opplysninger som fremkom under tilsynet. Vi mottok per brev og e-post 6.12.2016 arkivplan, en rekke rutinedokumenter, oversikter over elektroniske systemer mv. Vi mottok også utfylt kontrollskjema for bruk av sakarkivsystemet. I tillegg mottok vi et notat som byarkivaren hadde utarbeidet angående bruk av kommunens sakarkivsystem. Annen innhentet dokumentasjon er opplysninger fra Riksarkivarens årlige kommune-

undersøkelse og dokumenter fra tidligere kontakt mellom Statsarkivet i Tromsø og Tromsø kommune, herunder rapporter fra tidligere tilsyn og bygningsfaglig rapport for arkivlokaler.

1.5 Arkivlovgivningen

Det vil særlig bli vist til følgende deler av arkivlovgivningen:

- Arkivloven (LOV-1992-12-4-126), som vil være forkortet til AL
- Arkivforskriften (FOR-1998-12-11-1193), som vil være forkortet til AF
- Riksarkivarens forskrift (FOR-1999-12-01-1556 Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver) kapittel IX, som vil være forkortet til IX
- Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner (Riksarkivarens rapporter og retningslinjer nr. 15) gitt med hjemmel i arkivforskriften § 5-12, som vil være forkortet til Normalinstruksen

2 Tilsynsområder

2.1 Arkivtjeneste og arkivansvar

Offentlige organer sine arkiver skal, jf. AL § 6, være innredet og ordnet slik at de er sikret som informasjonskilde for samtid og ettertid. Overordnet arkivansvar er tillagt den øverste ledelsen. I kommuner er det administrasjonssjefen, jf. AF § 1-1 og kommuneloven § 23, som skal påse at organisering og oppfølging av arkivarbeidet er i samsvar med lover og regler for arkiv. En sentral oppgave er å tilsette eller oppnevne arkivleder, som har faglig ansvar for arkivarbeidet, og å etablere en arkivtjeneste under dennes ledelse, jf. AF § 2-1. Arkivforskriften § 5-1 stiller krav om at det daglige ansvaret for eldre og avslutta arkiv er plassert hos en depotansvarlig.

Arkiv- og dokumenttjenesten i Tromsø kommune er organisert som et tjenestoområde i avdeling for finans. Tromsø byarkiv, som innehar arkivdepotfunksjonen, er del av enhet for bibliotek og byarkiv.

I kommunens arkivplan er arkivansvar beskrevet. Arkivleder (tjenesteleder) er leder for arkivtjenesten, er faglig overordnet arkivpersonalet og har det daglige ansvaret for arkivdanningen i kommunen. Byarkivaren har ansvar for kommunens arkivdepot og har i tillegg også et overordnet tilsyns- og veiledningsansvar for arkivdanningen og arkivbevaringen i kommunen. Byarkivaren har fullmakt til å inspisere alle arkiver i Tromsø kommune og rett til å håndheve bestemmelsene i arkivlov med forskrifter.

Faglig arkivansvar er plassert i tråd med arkivlovgivningens krav. Under tilsynet kom det imidlertid fram at arkivansvaret ikke er godt nok tydeliggjort ovenfor alle enheter i kommunen. Det ble f. eks. fortalt at det har blitt innført elektroniske systemer uten at arkivleder og/eller byarkivar har blitt rådspurt med tanke på det arkivmessige rundt bruken av systemene.

En forutsetning for at arkivtjeneste og byarkiv skal kunne oppfylle det arkivansvar de er tillagt er at man har tilstrekkelige ressurser til det. Arkivtjenesten skal ifølge kommunens bemanningsplan utgjøre 12 årsverk. Bemanningen er i dag kun på 8,4 årsverk. I tillegg utføres enkelte arkivoppgaver hos ytre enheter, uten at det er tallfestet. I byarkivet skal det være to stillinger, men kun en er besatt. Vårt inntrykk er at arkivtjenesten og byarkivet er faglig dyktige, men at bemanningen er så lav at den gir redusert mulighet til utarbeidelse og vedlikehold av arkivplan, opplæring av saksbehandlere, ordning og listeføring av arkiv mv.

Vi er forsiktig med å anslå hvor mange ansatte arkivtjenesten skal ha. Det er noe den enkelte arkivskaper selv må vurdere. Det som er viktig er at ressursene er tilstrekkelige til at alle lovpålagte arkivoppgaver kan utføres.

Det er viktig at de ansatte gis mulighet til å delta på kurs for å holde seg oppdatert på utviklingen innen arkivfeltet. På et område ser vi at byarkivet behøver å bygge opp kompetanse, nemlig innen håndtering av elektroniske arkivuttrekk.

Kommunen inngår i enkelte interkommunale samarbeid. Vi noterte oss landbruks-tjenesten, hvor Balsfjord er vertskommune og friluftsrådet, hvor Tromsø er vertskommune. Det finnes et kommunalt foretak, Tromsø Havn KF. Alle disse er pålagt å følge arkivloven, og det er viktig at arkivansvaret blir beskrevet i arkivplanen.

Avvik: Informasjon om arkivholdet i interkommunale samarbeid og kommunale foretak er ikke beskrevet i arkivplanen.

2.2 Arkivplan, instruks, rutiner

Offentlige organ skal, jf. AF § 2-2, ha en arkivplan. Planen må holdes oppdatert slik at den gjenspeiler den faktiske arkivsituasjonen. Eldre versjoner må bevares, jf. AF § 3-20.

Tromsø kommune har en arkivplan. Den er fra 2007, og er ikke dekkende for dagens arkivsituasjon og ikke tilpasset fullelektronisk arkiv. Planen inneholder også mange tomme punkter. Vi mottok i forkant av tilsynet en del rutiner som angir dagens praksis. På flere områder mangler det likevel fortsatt rutiner. Som vi kommer tilbake til senere i rapporten har kommunen en rekke utfordringer på arkivfeltet. Noen av disse skyldes antakelig lav bemanning, noe som igjen har medført et mangelfullt planverk for arkivholdet. Manglende rutiner og retningslinjer for arkivarbeidet, samt manglende oversikt over hvilket arkivmateriale kommunen skaper og hvordan det skjer (papirbasert, elektronisk), svekker kommunens muligheter til å oppfylle forskriftsmessige krav.

Avvik: Kommunen mangler en oppdatert arkivplan.

2.3 Journalføring og arkivdanning

2.3.1 Sakarkiv – oppbygging og retningslinjer for bruk

Krav til elektronisk arkivering er gitt i Riksarkivarens forskrift kapittel IX. Saksdokumenter som lagres elektronisk, skal være knyttet til et journalføringssystem eller annet elektronisk system for registrering av dokumenter. Systemet skal styre all arkivering av og tilgang til dokumentene. Journalføring av elektroniske saksdokumenter skal som hovedregel skje i et system som følger kravene i Noark-standarden og er godkjent av Riksarkivaren. I systemer som følger Noark-standarden, kan det registreres en blanding av elektroniske dokumenter og dokumenter i papirform under forutsetning av at alle journalførte dokumenter i én og samme sak lagres enten elektronisk eller på papir (med unntak for visse vedlegg) og at elektroniske og papirbaserte saker arkiveres i hver sin arkivdel. Dersom det forekommer en blanding av elektroniske dokumenter og papirdokumenter innenfor samme sak, må hele saken arkiveres og avleveres samlet på papir, jf. IX §§ 1-2, 2-1, 3-1.

Før elektroniske arkivsystemer tas i bruk skal det være utarbeidet en instruks som beskriver oppbyggingen og bruken av det elektroniske arkivet. Før systemet tas i bruk, skal det være etablert et apparat og retningslinjer for å administrere og ajourholde brukerrettigheter til systemet, jf. IX §§ 3-2 og 3-3.

Systemet skal ha funksjoner for å lagre elektroniske saksdokumenter i ett eller flere av de dokumentformater som er spesifisert i Noark-standarden og fastsatt som godkjente arkivformater i kapittel VIII i Riksarkivarens forskrift. Kommuner og fylkeskommuner kan gjøre unntak fra denne bestemmelsen dersom andre arkivformater inngår i et samlet opplegg som er godkjent av Riksarkivaren, jf. IX § 2-5.

Tromsø kommune benytter det Noark-godkjente systemet EDB Sak og Arkiv (ESA). Systemet ble tatt i bruk i 1992 (da som Kontor 2000) og er etter det blitt oppgradert til nyere versjoner. Fra 2007 og 2008 finnes det fullelektroniske arkivdeler samt noen papirbaserte arkivdeler som fortsatt er aktive.

Kommunen mangler skriftlige retningslinjer for hvilke ansatte som skal ha lesetilganger til ulike dokumenter, hvilke arkivformater som skal benyttes mv. Det er også viktig at systemansvar (administratorrettigheter) i ESA blir beskrevet. Det vil være naturlig at dette blir lagt til arkivtjenesten. Kommunen mangler også beskrivelse av hvordan systemet er bygget opp i arkiver og arkivdeler. For at kommunen skal ha en forskriftsmessig elektronisk arkivering, er det ikke tilstrekkelig at man har et godkjent system, det må også utarbeides en fullstendig instruks for oppbygging og bruk av systemet.

Ved tilsynet kom det frem at ikke alle elektroniske dokumenter er lagret i godkjent arkivformat. For eksempel finnes det en del tekstdokumenter lagret som JPEG-filer. Dokumenter er også i betydelig grad lagret i rene produksjonsformater, som f. eks. word.

Det råder usikkerhet ved om papirbaserte arkivdeler er komplette. Det ble opplyst at enheter som har papirarkiv og som journalfører i ESA antakeligvis i betydelig grad unnlater å ta utskrift av dokumenter og arkivere dem i det fysiske papirarkivet.

Avvik: Kommunen mangler instruks for oppbygging og bruk av sakarkivsystemet. Ikke alle dokumenter er lagret i godkjent arkivformat. Arkivering i papirbaserte arkivdeler skjer ikke på en godkjent måte.

2.3.2 Postmottak, journalføring og dokumentfangst

Offentlige organer skal, jf. AF §§ 3-1, 3-2 med flere, ha bestemmelser for hvordan post og e-post mottas og behandles. Offentlige organer skal, jf. AF § 2-6, ha en eller flere journaler for registrering av saksdokumenter. Navn på systemer som benyttes og rutiner for journalføring må fremkomme i arkivplanen. Saksdokumenter skal registreres i journalen før det går til saksbehandling, jf. AF § 3-5.

Kommunen har ikke sentralisert postmottak. Både rådhuset (arkivtjenesten) og ytre enheter mottar post. E-postmottaket er delvis sentralisert og betjenes av arkivtjenesten. Hoved-e-post-mottaket betjenes av arkivtjenesten, men de fleste enheter har også egne e-postmottak hvor enhetene selv fordeler posten. Her mottas det trolig mye post som skulle vært journalført, men som aldri registreres i journal, og som ikke er innom arkivtjenesten for sortering.

Systemet ESA benyttes til journalføring. Noen ytre enheter benytter systemer til registrering av administrative saker og egne fagsystemer for registrering av fagsaker. En del enheter benytter manuell postjournal. Det finnes skriftlige rutiner for postbehandlingen sentralt, men det er usikkert om disse følges ved ytre enheter, og tilsvarende uklart hvilke rutiner som måtte gjelde for registrering i det enkelte fagsystem.

For å danne oss et bilde av utviklingen i kommunens dokumentfangst har vi sett nærmere på antall journalførte poster i sakarkivsystemet. Her er tall for alle arkivdeler inkludert.

Tabell 1 Antall journalførte dokumenter

År	I	U	N	X	Totalt
2013	33 585	21 167	748	5 202	60 702
2014	34 443	21 722	640	5 999	62 804
2015	34 271	20 939	1 121	8 318	64 649
2016 ¹	34 377	26 445	1 437	4 044	66 303

I = innkomne dokumenter, U = utgående dokumenter, N = interne dokumenter med krav om oppfølging og X = interne dokumenter uten krav til oppfølging.

Kommunen hatt en jevn økning i antall journalposter. Unntaket er interne dokumenter type X hvor det har vært betydelige svingninger og en klar nedgang i 2016.

¹ Per 22.11.2016.

For å vurdere dokumentfangsten, har vi foretatt en sammenlikning med kommuner med et innbygger-tall tilsvarende Tromsø².

Tabell 2 Antall journalførte dokumenter per innbygger

Kommune	Antall innbyggere	Antall journalposter	Poster per innbygger
Tromsø	73 000	64 649	0,89
Fredrikstad	78 000	200 397	2,56
Sandnes	74 000	160 000	2,16
Drammen	67 000	85 132	1,27

Tallene viser en klart lavere dokumentfangst i Tromsø enn i de andre kommunene. En forklaring på lavere mengde kan være at de andre kommunene i større grad har fått i stand integrasjon mellom sakarkivsystem og fagsystemer. Kommunen sier da også at det har skjedd en viss vekst i dokumentmengden etter at rekrutteringssystemet WebCruiter og ulike web-baserte kommunale søknadsskjemaer ble integrert med ESA.

Ifølge kommunen kan det forekomme noe saksbehandling per epost som verken journalføres eller arkiveres. Kommunen behøver å tydeliggjøre rutine for journalføring av e-poster og styrke opplæringen av saksbehandlere og ledere. Arkivtjenesten opplyser også om at det kan forekomme at enheter som har papirbasert arkiv arkiverer dokumenter uten å journalføre dem.

Avvik: Det skjer saksbehandling per e-post som ikke blir journalført og arkivert. Det forekommer arkivering av papirbaserte dokumenter uten journalføring.

2.3.3 Restansekontroll, kvalitetssikring av journal og arkiv

Det skal foreligge rutiner som sikrer at arkivtjenesten kan utføre kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen. Arkivtjenesten skal føre kontroll med restanser, påse at ferdigbehandlede dokumenter blir avskrevet og lagt i arkivet og se til at det er samsvar mellom journal og arkiv, jf. AF §§ 2-10, 3-7 og 3-8. Ledere må følge opp de instruksjoner som kommer fra arkivtjenesten ovenfor sine medarbeidere. Status på journalposter og saker i journalsystemet må gjenspeile den faktiske dokumentflyten.

Ved kontroll av restanser fant vi slike helt tilbake til 2008. Årsaken til restanser kan være flere. Det kan skyldes at saksbehandlere unnlater å avskrive henvendelser som ikke krever skriftlig svar (tatt til orientering osv.). Det kan skyldes at saksbehandlere lager svar utenom ESA. Restanser kan også skyldes at måten man svarer på i ESA ikke fører til at restansen blir avskrevet, f. eks. ved at man oppretter et nytt utgående dokument og ikke avskriver restansen direkte med et utgående svar.

En annen årsak til restanser kan være at journalposter ikke ferdigstilles, men blir stående i status R (reservert). Det siste kan delvis være tilfellet. Vi fant en stor mengde poster med status R. Uansett hva som er årsak til restansene, må kommunen få ned tallet. Arkivtjenesten utfører restansekontroller, men det er usikkert om det også blir gjort ved ytre enheter. Det er viktig at ledere følger opp resultatene fra restansekontroller ovenfor sine medarbeidere.

Antall poster i status R var ca. 10 000 eldre enn 6 måneder, med den eldste fra 1999. Antall poster i status F (ferdig fra saksbehandler) var ca. 8000 eldre enn 3 uker, med den eldste fra 1999. I status S (midlertidig registrert av saksbehandler) fant vi 400 eldre enn 1 måned, med den eldste fra 2005.

Poster i status R er ifølge arkivsystemet å regne som utkast, dvs. dokumenter som ikke er sendt ut fra kommunen. For papirbaserte arkivdeler har man mulighet til å sjekke om det er tilfellet ved å undersøke papirarkivet. For fullelektroniske deler har man ingen slik kontrollmulighet. Å ha en stor mengde

² Tall bygger på Riksarkivarens undersøkelse for 2015 samt tall innrapportert til oss i forkant av tilsynet.

poster i R innebærer at det kan sås tvil ved om kommunen f. eks. har fattet og sendt ut vedtak eller om det bare er utkast saksbehandlere har begynt på uten å fullføre dem.

Kommunen har også en omfattende mengde poster i status F og S. Felles for disse og poster i status R er at de ikke kommer med i offentlig journal, noe som svekker presse og innbyggers mulighet for innsyn i kommunens administrative og politiske virksomhet. I tillegg vil ikke dokumenter tilhørende postene bli konvertert til arkivformat, noe som er i strid med kravene til fullelektronisk arkiv, jf. rapportens kapittel 2.3.1.

Ifølge kommunens rutiner har saksbehandlerne ansvar for å sette journalposter i stater som svarer med reell dokumentflyt. Postene skal settes til status E når de er ferdigstilte. Arkivtjenesten har rutine for å søke opp dokumenter i status R og F og sender påminnelse til saksbehandlere tilknyttet elektroniske arkivdeler om å endre dem til korrekt status. Det er også utarbeidet rutiner for å påse at dokumenter i status S blir satt til status E. Kommunen oppgir at innrapporterte tall for dokumenter i status F og S i betydelig grad skyldes avvik ved ytre enheter som har papirbasert arkiv. Det er enheter hvor arkivtjenesten ikke har den daglige oppgaven med å kontrollere arkivering og journalføring. De høye tallene som ble funnet for dokumenter i status R, F og S viser at kommunen må gjennomføre tiltak for å styrke kvalitetskontrollen av journal-/arkivdatabasen. Det er viktig at det utarbeides og vedtas rutiner som dekker alle kommunens enheter.

Våre søk viste at kommunen har ca. 1300 poster i status M eldre enn 1 måned. Dette er poster for innkomne dokumenter som er midlertidig registrert av arkivtjenesten, men som ikke enda er kvalitets-sikret og endelig journalført. Dokumenter i status M kommer verken med i offentlig journal eller blir konvertert til arkivformat (e-poster). Arkivtjenesten har faste rutiner for å behandle journalposter med denne statusen i fullelektroniske arkivdeler. Tallet på journalposter som står i status M er ifølge arkivtjenesten tilknyttet arkivdelene for papirarkiv hos ytre enheter. Arkivtjenesten opplever avvik i forhold til restansebehandling og oppfølging av saksbehandlerne registreringer ved en del av disse enhetene.

Det ble funnet ca. 23 000 poster i status E (ekspedert) eldre enn 1 uke. Ifølge kommunen kommer disse med i offentlig journal og tilhørende dokumenter blir lagret i arkivformat. Det er likevel viktig at kommunen, som ledd i arbeidet med å kvalitetssikre journal og arkiv, setter postene i en status som markerer endelig versjon, det vil si enten status J (journalført) eller A (avsluttet/arkivert).

Avvik: Restansekontroll og kvalitetsikring av sakarkivsystemet har mangler.

2.3.4 Arkivdanning og journalføring via fagsystemer

For elektroniske registre og databaser skal det foreligge nødvendig dokumentasjon, jf. AF § 2-14. Journalføring av elektroniske saksdokumenter skal som hovedregel skje i system som følger kravene i Noark-standarden og er godkjent av Riksarkivaren. Det gjelder enten man benytter et rent journal- og arkivsystem, eller om funksjoner for journalføring er integrert i et saksbehandlingssystem eller lignende. Ved elektronisk arkivering av saksdokumenter må systemet tilfredsstillende de spesifikke kravene til elektronisk arkivering i Noark-standarden og være godkjent av Riksarkivaren for dette formålet. Det kan søkes om dispensasjon fra ovennevnte krav, jf. IX §§ 2-1 og 2-2. Systemer uten Noark-godkjenning som benyttes til elektronisk arkivering av saksdokumenter må innrapporteres til Arkivverket, jf. IX § 4-1.

Bruken av fagsystemer ble i liten grad tatt opp ved tilsynet. Vi mottok i forkant en systemoversikt. Vårt inntrykk er likevel at kommunen har relativt liten oversikt over hvordan arkivdanning i fagsystemer skjer. Kommunen planlegger å igangsette et prosjekt som skal kartlegge dette bedre.

Ved bruk av systemer som ikke er Noark-godkjente til arkivering av saksdokumenter, jf. offentlighetsloven, skal dokumentene normalt enten bevares som papirarkiv eller elektronisk gjennom Noark-integrasjon. Man kan alternativt søke Riksarkivaren om dispensasjon fra nevnte krav. Ved Noark-

integrasjon forutsettes det at aktuell arkivdel defineres som fullelektronisk. Etter det vi forstår holder kommunen arkiv tilknyttet fagsystemer som papirarkiv. Det er da viktig at alle dokumenter som måtte bli produsert via systemene faktisk tas ut på papir. Vi presiserer at kravet til Noark-godkjenning ikke gjelder for pasientjournalssystemer (EPJ) og andre systemer som ikke benyttes til journalføring og/eller arkivering av saksdokumenter.

2.4 Behandling av bortsatt, eldre og avsluttet arkiv

2.4.1 Bevaring og kassasjon

Offentlig arkivmateriale kan ikke kasseres uten at det finnes hjemmel for det gitt av Riksarkivaren, jf. AL § 9. Offentlige organer skal ha regler for bevaring og kassasjon, jf. AF §§ 3-20 og 3-21. Reglene skal gi oversikt over hva som *skal* bevares og hva som *kan* kasseres. Nærmere bestemmelser er gitt i Riksarkivarens forskrift kapittel IV. Vi viser her særlig til § 4-5 som pålegger kommunene å utarbeide kassasjonsfrister for arkivmateriale som kan kasseres.

Tromsø kommune har ikke laget retningslinjer for bevaring og kassasjon. Vi anbefaler at kommunen utarbeider slike for å ha kontroll på at bevaringsverdig arkivmateriale ikke går tapt. For materiale som kommunen, basert på Riksarkivarens forskrift, finner kassabelt, må det utarbeides kassasjonsfrister. Vurderinger av bevaring og kassasjon må både dekke sakarkiv og de ulike fagarkivene og gjelde både for papirbasert og elektronisk arkivmateriale.

Etter det vi ble fortalt er i alle fall et elektronisk fagsystem blitt slettet uten at det er vurdert for bevaring eller kassasjon. I tillegg mangler antakelig journaldata for perioden 1992–1998, noe som skyldes mangelfull konvertering av tabeller. Med unntak for rådmannens journal er det heller ikke blitt tatt utskrifter. En grunn til at slik uhjemlet kassasjon har funnet sted er at arkivtjeneste og byarkiv ikke er blitt involvert når systemer er blitt tatt ut av bruk.

2.4.2 Bevaring av elektronisk skapt arkivmateriale

Offentlige organ skal ha strategier for bevaring av elektronisk arkivmateriale, jf. AF §§ 3-15, 3-17 og Normalinstruksen kapittel 4. Bestemmelser vedrørende bevaring av elektronisk journal er også gitt i rundskriv fra Riksarkivet 9.7.2010. Ved periodisering skal elektronisk uttrekk av avsluttet periode klargjøres for deponering i arkivdepot. På hvilken måte data i fagsystemer som ikke benyttes til elektronisk arkivering skal dokumenteres og bevares må fremkomme i arkivplanen, jf. AF §§ 2-2 og 2-14.

ESA ble tatt i bruk i 1992. Data fra eldre versjoner er i forbindelse med oppgraderinger blitt konvertert over til nyere versjoner. Den versjonen som benyttes i dag er Noark-5 godkjent. Det er ikke foretatt periodisering av journalen. Periodeskiller i arkivet er blitt gjort ved at det ble opprettet fullelektroniske arkivdeler rundt 2007-2008. Tilsvarende finnes det arkivdeler for avsluttede arkivperioder.

Det er ikke tatt uttrekk av data fra avsluttede arkivperioder. Kommunen må ta de nødvendige uttrekk for å sikre at journaldata og tilhørende dokumenter blir sikret for ettertiden.

For data³ i fagsystemer må man vurdere om bevaring skal være papirbasert og/eller elektronisk. Om planen er å ta vare på dokumentasjonen på papir må man være sikker på, og kunne dokumentere, at all dokumentasjon faktisk blir ivarettatt gjennom utskrifter – man må da være klar over at det vanligvis ikke er mulig å skrive ut påtegninger og andre viktige metadata (logger etc.). Vi anbefaler at bevaring skjer som elektronisk uttrekk, og kommunen må i hvert tilfelle konkret vurdere om papirbasert bevaring ivaretar behov for rettighetsdokumentasjon. Disse vurderingene må dokumenteres i arkivplanen. Det er svært viktig at bevaringsverdige data ikke slettes før de er sikret for langtidsbevaring og det er påsett at de, enten det er som utskrift eller uttrekk, er av en slik kvalitet at informasjonsverdien

³ Her henvises det til data om dokumenter og ikke til selve dokumentene, som er et tema som tas opp i rapportens kapittel 2.3.4.

blir bevart. Vi vil, med henvisning til rapportens kapittel 2.3.4, presisere at anbefalingen om at data bevares som elektroniske uttrekk gjelder selv om det er slik at tilhørende saksdokumenter også må bevares i papirformat.

Avvik: Det er ikke tatt uttrekk av avsluttede arkivperioder. Det mangler retningslinjer for sikring av data i bevaringsverdige fagsystemer.

2.4.3 Papirbasert bortsatt arkiv – ordning og listeføring

Offentlige organ skal, jf. AF §§ 3-12, 3-13 og 3-15, ha rutiner for periodisering av journal og arkiv. Hvilke prinsipper og rutiner som følges skal fremkomme i arkivplanen. Når en arkivperiode avsluttes må den skilles ut fra aktivt arkiv og settes bort. Materialet skal ordnes og listeføres, jf. AF § 3-14. Bortsatt arkivmateriale skal være plassert i spesialrom for arkiv, jf. AF § 4-2. Eldre og avsluttet arkiv (materiale normalt eldre enn 25–30 år) skal overføres til arkivdepot, jf. AF § 5-1.

Det finnes retningslinjer for periodisering i arkivplanen. Disse blir imidlertid ikke fulgt. Det finnes betydelige mengde bortsatt arkiv hos ytre enheter. I tillegg er kapasiteten i kommunens sentralarkiv for bortsatt arkiv utnyttet fullt ut. Kommunen anslår å ha 2500 hyllemeter bortsatt arkiv. Av dette er kun 50 hyllemeter ordnet og listeført. Det er også rimelig å anta at deler av materialet er modent for overføring til depot. Store etterslep på ordning og listeføring av arkiv vanskeliggjør tilgangen til arkivet.

Avvik: Bortsatt arkiv er i liten grad ordnet og listeført. Bortsatt arkiv hos ytre enheter er ikke plassert i godkjente lokaler.

2.4.4 Lokaler for bortsatt, eldre og avsluttet arkiv (depot)

Offentlige organer skal ha arkivlokaler som oppfyller kravene i AF kapittel IV.

Det sentrale lokalet på rådhuset for bortsatt arkiv er i det store og hele forskriftsmessig utformet. Man har imidlertid en utfordring knyttet til klima. Etter det vi ble fortalt er det betydelige svingninger i luftfuktighet over årstidene. Byarkivets lokale for eldre og avsluttet arkiv har en utforming som oppfyller kravene i arkivforskriften, men også for dette lokalet er svingninger i luftfuktighet gjennom årstidene et problem. På det laveste er fuktigheten målt til 13 % og på det høyeste 55 %. AF § 4-8 stiller krav om at det skal være stabilt klima i arkivlokaler. For å innfri dette må kommunen utrede tiltak for å stabilisere klimaet.

Offentlige organer skal, jf. AF § 4-9, ha regler for hvem som har tilgang til arkivlokalene. For bortsettingslokalet finnes det ingen oversikt over hvem som per i dag har tilgang. En slik oversikt må utarbeides, og det må påses at kun personale som har tjenstlige behov gis tilgang. Vi anbefaler at tilgang begrenses til arkivpersonalet.

Avvik: Klimaet i arkivlokalene er ikke stabilt. Det finnes ikke oversikt over hvem som har tilgang til lokalet for bortsatt arkiv.

2.4.5 Arkivdepot (Tromsø byarkiv)

Kommuner skal, jf. AF § 5-1 med flere, ha depotordning for eldre og avsluttet arkiv. Krav bygger på bestemmelsene i AF kapittel V samt Normalinstruksen. Minimumskravene til arkivdepot er følgende:

- Det løpende ansvaret for eldre og avsluttet arkiv blir plassert ett sted
- Kommunen har godkjente lokaler for arkivdepot
- Kommunen etablerer rutiner som ivaretar kravene til et arkivdepot:

a) Krav til materialet som skal avleveres

b) Arkivdepot skal føre register over avlevert materiale

c) Arkivdepot skal legge forholdene til rette slik at publikum kan bruke arkivmaterialet

Arkiv avlevert til depot skal være ordnet og listeført, jf. AF § 5-4 og Normalinstruksen.

Tromsø byarkiv er kommunens arkivdepot. Det fungerer som depot for papirbasert arkiv. Lesesal er åpen hver tirsdag. Av ca. 1800 hyllemeter eldre og avsluttet arkiv er kun ca. 600 hyllemeter ordnet og listeført. Et arkivdepot er både et sted for oppbevaring og tilgjengeliggjøring av kommunens eldre arkiver. Det at en så liten del av arkivbestanden er ordnet og listeført svekker publikums mulighet for tilgang til arkivene.

Tromsø kommune må få etablert en depotordning for elektronisk skapt arkivmateriale. En slik ordning må være i stand til å teste de uttrekk man mottar samt ha et opplegg for vedlikehold, langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av materialet. Kommunale arkivinstitusjoner har gått sammen om å etablere et felles depot, KDRS, og etter det vi forstår er byarkivaren i dialog med dem.

Avvik: Eldre og avsluttet arkiv er i liten grad ordnet og listeført. Det mangler en depotløsning for elektronisk arkivmateriale.

3 Nødvendige tiltak

I rapporten er de avvik fra arkivlovgivningen som kom frem under tilsynet oppgitt. Nedenfor gis en oversikt over de pålegg som er gitt:

1. Kommunen må oppdatere sin arkivplan, informasjon om arkivansvar for interkommunale samarbeid og kommunale foretak må fremkomme i planen, jf. arkivforskriften § 2-2.
2. Kommunen må utarbeide instruks, inkludert rutine som sikrer at korrekte arkivformater benyttes, for oppbygging og bruk av sakarkivsystemet, jf. Riksarkivarens forskrift kapittel IX §§ 3-2 og 3-3.
3. Kommunen må iverksette tiltak for å sikre at arkivverdige e-poster og dokumenter i papirbaserte arkivdeler journalføres og arkiveres, jf. arkivforskriften § 3-5 og IX § 3-1. Det vil måtte inkludere tiltak for å styrke opplæring av saksbehandlere og ledere om kravene til journalføring av saksdokumenter. Rutiner må dokumenteres i arkivplanen.
4. Kommunen må utarbeide rutiner for restansekontroll og kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen som også innbefatter ytre enheter. Disse skal inngå i arkivplanen, jf. arkivforskriften §§ 2-10, 3-7 og 3-8.
5. Kommunen må foreta uttrekk av avsluttede arkivperioder og klargjøre dem for overføring til arkivdepot, jf. arkivforskriften § 3-17.
6. Kommunen må utarbeide retningslinjer for sikring av bevaringsverdig elektronisk materiale i fagsystemer. Disse må inkluderes i arkivplanen, jf. arkivforskriften §§ 2-2 og 2-14.
7. Kommunen må utarbeide tidsplan, med finansielle rammer, for ordning og listeføring av bortsatt, eldre og avsluttet arkiv, jf. arkivforskriften §§ 3-14 og 5-4.
8. Kommunen må utarbeide tidsplan for overføring av bortsatt arkiv fra ytre enheter til godkjent lokale for bortsatt arkiv, jf. arkivforskriften § 4-2.
9. Kommunen må iverksette tiltak for å stabilisere luftfuktigheten i arkivlokalene. Det må utarbeides oversikter over og retningslinjer for hvem som har tilgang til arkivlokaler for bortsatt, eldre og avsluttet arkiv, jf. arkivforskriften §§ 4-8 og 4-9.
10. Kommunen må etablere depotløsning for elektronisk arkivmateriale, jf. arkivforskriften § 5-1.