

FORVALTNINGSREVISJON AV
KOMMUNENS ARKIV



STAVANGER KOMMUNE
OKTOBER 2016

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	11
Rapporten	13
1 Innledning	14
1.1 Formål og problemstillinger	14
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	14
2 Regelverk og revisjonskriterier.....	16
2.1 Regelverk.....	16
2.2 Sentrale begreper.....	20
2.3 Revisjonskriterier	22
3 Prinsipper for arkivering	23
3.1 Arkivets funksjon	23
3.2 Arkivering i Stavanger kommune	23
4 Fakta og vurderinger.....	24
4.1 Organisering av arkivfunksjon.....	24
4.2 Fysisk plassering av arkivet.....	25
4.3 Innføring av Public 360	29
4.4 Kvalitetssikring av nye systemer	36
4.5 Rutiner og praksis for dokumentbehandling	42
4.6 Arkivloven – krav om utskrift til papirarkiv.....	50
4.7 Postlister og innsynsløsninger.....	53
Vedlegg	59

FORMÅL OG BAKGRUNN FOR RAPPORTEN

Prosjektets formål er å vurdere kommunens systemer og rutiner for dokumentbehandling og arkivering ved å svare på problemstillingene i mandatet. Det er i tillegg tatt utgangspunkt i kontrollutvalgets ønske om å belyse avvikssaken i forbindelse med søkefunksjonen MyWorks.

Stavanger kommune innførte 1.januar 2016 Public 360 som nytt sak- og arkivsystem. På grunn av behovet for å fremdeles kunne gjøre søk i det gamle arkivsystemet ESA ble en søkemotor anskaffet. Denne søkemotoren, *MyWorks*, ble tilgjengelig for de ansatte 21.januar 2016, og gjorde det mulig for saksbehandlere å gjøre søk mot ESA, Public 360, Share-Point, Intranett, e-post, prosjektkataloger, felles filområder og OneDrive for Business. I løpet av dagen 21.januar ble det gjort kjent for IT-brukerstøtte og byarkivet, etter henvendelser fra ansatte i kommunen, at dokumenttitler de ikke burde hatt tilgang til nå lå tilgjengelig gjennom søkemotoren. Det kom frem at sensitiv informasjon og dokumenter som ikke var unntatt offentlighet i ESA nå kunne søkes frem ved hjelp av søkemotoren. I et notat fra kommunalstyret for administrasjon og lønn ble det uttalt av personaldirektøren at «dokumentene har vært tilgjengelige over flere år i selve sak-/arkivsystemet. Disse ble oppdaget når søkemotoren ble tatt i bruk. Grunnen til at avviket ikke har blitt oppdaget tidligere skyldes sannsynligvis at ingen har hatt behov for å søke fram de aktuelle dokumentene i sakarkivsystemet og/eller at søkefunksjonen i sakarkivsystemet har vært vanskelig å bruke. Årsaken til at sensitive opplysninger ble tilgjengelige var manglende unntak for offentlighet i det eldre sakarkivsystemet. Mangelfull registrering skyldes brukerfeil. Rutinene for registrering i systemet har ikke vært fulgt». Søkemotoren MyWorks ble stengt i løpet av 22.januar 2016.

På bakgrunn av dette avviket bestilte kontrollutvalget i kommunen en forvaltningsrevisjon for å sikre at kravene i personopplysningsloven, når det gjelder behandling av personsensitive opplysninger, blir ivaretatt. Kontrollutvalget har vært spesielt opptatt av sensitive personopplysninger og personvern, herunder hvilke tilgangsbegrensninger kommunen legger opp til.

HOVEDBUDSKAP

Stavanger kommunes arkivfunksjon er i det alt vesentlige ivaretatt på en tilfredsstillende måte ut fra krav i arkivloven og forskrift om offentlige arkiv. Det er likevel utfordringer knyttet til blant annet:

- **Bevissthet, forståelse eller kultur for arkivfunksjonens betydning:**

Vår gjennomviser at bevissthet og forståelse for arkivfunksjonens betydning ikke er fullt ut tilfredsstillende gjennom hele organisasjonen i Stavanger kommune. Det

kommer til uttrykk at det finnes en innstilling om at det er *lov å ikke arkivere*. Ved å løfte arkivets utfordringer knyttet til dokumentfangst til rådmannens ledergruppe, og sette fokus på digitaliseringsprosjekter i kommunen, kan arkivets funksjon i større grad få status og annerkjennelse. At kommunen er fullelektronisk krever at informasjon ligger tilgjengelig, og dette er i stor grad et lederansvar. De ansatte i kommunen må i større grad gjøres bevisst på at arkivering er lagt til saksbehandlerne, og at arkiveringen *ikke* skal foretas av de som jobber på arkivet. Det kan også være nødvendig å informere de ansatte på en tydeligere måte om hvilke økonomiske, juridiske og politiske konsekvenser det kan ha at saker og dokumenter ikke alltid finnes i arkivet. Manglende sanksjoner når arkivering ikke blir foretatt, er også en utfordring. Det er viktig at det fra ledernivå aktiv formidles holdninger om at arkivet har stor betydning for kommunens totale drift.

- **Oppfølging av arkivlovens bestemmelser for fagsystemer som ikke er arkivgodkjent.** Fagsystemet CosDoc har over en lengre periode ikke tilfredsstillt kravene i arkivloven og den såkalte NOARK-standarden. Konsekvensen av dette er at dokumenter fra dette systemet skulle vært tatt ut på papir og arkivert i papirarkiv. Dette er ikke blitt gjort ved alle virksomheter. Noe av årsaken til dette er at man på rådmannsnivå ikke har tatt stilling til hvorvidt en skal prioritere kravene som er gitt i arkivloven eller et effektivitetshensyn. Situasjonen er trolig bedret nå, da ny versjon av CosDoc følger EPJ-forskriften. Men en kan ikke garantere at det er mulig å gjøre uttrekk av all informasjon fra de eldre versjoner av CosDoc etter oppgradering.
- **Medarbeidernes kunnskap om hva som regnes som arkivverdig dokumentasjon:** Det er uklart for flere av de ansatte i kommunen hva som regnes som arkivverdig dokumentasjon og dermed skal inn i sak-/arkivsystemet. Dette resulterer for noen ansatte i lite arkivering og usikkerhet knyttet til bruk av systemet.
- **Dokumentfangst og arkivbevissthet:** Det var ved innføring av nytt sak-/arkivsystem ventet at dokumentfangsten kom til å øke betraktelig, da alle virksomheter skal ha tatt i bruk Public 360. Etter ni måneder mener byarkivet at dokumentfangsten fremdeles er for lav, og at virksomhetene i for liten grad benytter sak-/arkivsystemet i den grad det er tiltenkt. Noe av bakgrunnen for dette er en lav arkivbevissthet i kommunen, og som et resultat av dette blir arkivering nedprioritert.
- **Unnta dokumenter fra offentligheten:** Det er usikkerhet knyttet til å unnta dokumenter fra offentligheten. Usikkerheten er både knyttet til bruk av riktig lovhjemmel, og rent teknisk inne i arkivsystemet. Dette viser den tosidige utfordringen på dette området: På den ene siden sikre at informasjon som etter lovverket er taushetsbelagt blir unntatt offentlighet, og på den andre siden unngå at man unntar informasjon fra offentligheten når det ikke er juridisk grunnlag for dette.

RUTINER FOR DOKUMENTBEHANDLING OG ARKIVERING (KVALITETSSIKRING AV NYE SYSTEMER OG STRAKSTILTAK VED AVDEKKING AV AVVIK)

Kommunen har etablert rutiner for dokumentbehandling og arkivering i iht. lovreglens krav. Rutinene er utformet i kommunens arkivplan, som ligger tilgjengelig for alle ansatte på intranettet.

Rutiner for *kvalitetssikring av nye systemer* er godt implementert i innføringen av Public 360. Implementeringen av det nye systemet har bestått i utstrakt testing og feilsøking for å kvalitetssikre både det tekniske og tilgangsbegrensninger i systemet. Kvalitetssikringen av Public 360 besto i å øke systemsikkerheten sammen med en utnevnt sikkerhetsansvarlig. En av hovedoppgavene for den sikkerhetsansvarlige var å jobbe for å avdekke, korrigere og forebygge de feil og avvik som potensielt kunne oppstå ved innføring av nytt arkivsystem. Anskaffelsesprosessen i forbindelse med Public 360 var et eget prosjekt som gikk over to år der også aktuelle fagavdelinger var involvert, både i prosjektgruppen og i styringsgruppen, i tillegg til representanter fra IT og innkjøp.

Ved implementering av nytt sak-/arkivsystem i kommunen ble det anskaffet en søkemotor, MyWorks. Noe av bakgrunnen for anskaffelsen av søkemotoren var store kostnader knyttet til å konvertere data fra det gamle sak-/arkivsystemet ESA inn i Public 360, samt behovet for å kunne gjøre søk i den gamle databasen. Rådgivere ved byarkivet jobbet mye med søkemotoren på forhånd for å sikre at de tekniske løsningene (som tilganger) var på plass, før resten av de ansatte tok i bruk søkemotoren. Etter at søkemotoren hadde vært tilgjengelig for de ansatte i noen timer, ble det gjort kjent at dokumenttitler de ansatte ikke burde hatt tilgang til lå tilgjengelig gjennom søkefunksjonen. Dette ble meldt inn til både IT-brukerstøtte og arkivet. Årsaken til at de ugraderte dokumenttitlene ble avdekket, var at ansatte i kommunen søkte på «*sensitive*» søkebegrep gjennom den nye søkemotoren. Stavanger byarkiv satte i gang en rekke strakstiltak da avviket ble kjent. I saksfremlegg til kommunalstyret for administrasjon ble det videre gjort kjent at årsaken til bruddet på konfidensialiteten var et «*brudd på forsvarlig saksbehandling i ESA, og ikke en IKT-systemfeil med søkemotoren*».

På bakgrunn av det som skjedde ble det sendt en avviksmelding til Datatilsynet fra kommunen. Datatilsynets konklusjon, basert på tiltakene kommunen hadde gjort for å sikre sensitive personopplysninger, var som følger: «*Datatilsynet tar med bakgrunn i ovennevnte virksomhetens melding til etterretning, og avslutter med dette denne avvikssaken*».

KJENNSKAP TIL OG PRAKTISERING AV RUTINER

Vår gjennomgang tyder på at kommunens rutiner for dokumentbehandling og arkivering i det alt vesentlige er kjent for de ansatte. Det skinner likevel gjennom at det ved innføring av et nytt sak-/arkivsystem avdekkes usikkerheter blant de ansatte på ulike områder innenfor dokumentbehandling og arkivering.

Kjennskap til hva som regnes som arkivverdige dokumentasjon trekkes frem som noe de ansatte ønsker mer opplæring i, da de er usikre på hva som *faktisk* skal arkiveres i Public 360, og hva som ikke skal arkiveres. Det kommer videre til uttrykk gjennom intervju at flere av de ansatte er frustrert over nok et nytt system å sette seg inn i. Rutinene for å unnta dokumenter fra offentlighet anses dessuten som et mulig risikomoment i dokumentbehandlingen. Denne usikkerheten er knyttet både til hvilken lovhjemmel graderingen skal begrunnes i, og rent teknisk hvordan graderer dokumenter i arkivsystemet.

Ved innføring av nytt sak-arkivsystem i kommunen var det forventet at *dokumentfangsten* kom til å øke betraktelig. Rapporter viser at dokumentfangsten har økt, men ikke så mye som var forventet. Noe av årsaken til dette kan være at det foreligger en grunnleggende oppfatning i kommunen om at det er *greit* å ikke arkivere. Det er heller ikke sanksjoner for manglende arkivering, noe som kan være med på å gjøre det lettere for saksbehandlerne å unnlate å arkivere. At det fra ledernivå heller ikke blir formidlet viktigheten av arkivering, kan være med på å underbygge den mangelfulle arkiveringen. Det er flere virksomheter som har svært lav grad av registrerte dokumenter i Public 360. I praksis betyr dette at virksomhetene ikke bruker sak-arkivsystemet i den grad det er tiltenkt. Noen virksomheter, som enkelte skoler, sier også at de per dags dato *ikke* har tatt i bruk Public 360. Utfordringene som arkivet møter i forhold til dokumentfangst bør løftes til rådmannsnivå, hvor det bør gjøres kjent hvilke konsekvenser manglende arkivering kan ha.

For at et arkivsystem skal være godkjent for arkivering, kreves at det er i samsvar med en Noark-standard. Etersom det kun er Public 360 som er Noark-godkjent i kommunen, innebærer dette at arkivverdige dokumentasjon fra andre fagsystemer skal printes ut og arkiveres i papirarkiver. Revisjonen har sett på rutiner og praksis for å printe ut dokumenter fra fagsystemet CosDoc. At det er en uoverensstemmelse mellom hva arkivloven formidler og hva som er praksis i kommunen, er kommet tydelig frem i prosjektet. Motsetninger mellom krav som er gitt i arkivloven og den praksis som kommunen har, er gjort rede for på direktørnivå i kommunen. Det er som motsvar formidlet at dette er en problemstilling som er kjent, og utgangspunktet er at arkivlovens krav er gjeldende. Noe av bakgrunnen for at dokumenter ikke er blitt printet ut er begrunnet i et effektivitetshensyn, og at praksisen med å gjøre utskrifter vil være tungvint og ineffektiv. Det er fra rådmannsnivå ikke fattet en beslutning om hvordan de ansatte skal forholde seg til praksis rundt utskrifter. Det er heller ikke tatt en beslutning om hvilke pålegg som skal formidles ut i organisasjonen.

BEHANDLING AV SENSITIVE PERSONOPPLYSNINGER

Stavanger kommune har utarbeidet omfattende rutiner og retningslinjer for behandling av sensitive personopplysninger. I innføringen av nytt sak-/arkivsystem har de ansatte ved Stavanger byarkiv aktivt lagt ut informasjon om behandling av sensitive personopplysninger på intranettet, tilgjengelig for alle kommunens medarbeidere.

Gjennom intervjuer kommer det fram at det jobbes kontinuerlig for å sikre at sensitive personopplysninger er godt ivaretatt. De ansatte har gjennomgått kurs for å bli mer bevisste på hva som skal lagres elektronisk og hva som skal i papirarkiv. Kontroller som revisjonen har gjort på ulike virksomheter viser at personsensitive personopplysninger er oppbevart på en slik måte at kun de som skal ha tilgang til dokumentene, faktisk har det.

Det er i forbindelse med prosjektet gjennomført en spørreundersøkelse blant sentrale brukere av kommunens arkivfunksjon. Spørreundersøkelsen ble sendt til 258 personer, hvor 154 svarte. Et av spørsmålene i spørreundersøkelsen omhandlet behandling og sikring av sensitive opplysninger. Resultater av spørreundersøkelsen viser at 92 % av respondentene opplever at kravene til behandling av sensitive opplysninger i stor/svært stor grad blir ivaretatt ved deres enhet.

Rogaland Revisjon gjennomfører årlig en kontroll på dette området for Stavanger kommune. Det er hvert år enkelte avvik, mange av disse skyldes tekniske, bygningsmessige forhold.

ORGANISERINGEN AV ARKIVFUNKSJONEN - FYSISK PLASSERING

Organiseringen av arkivfunksjonen i Stavanger er i henhold til lovreglenes krav ut fra følgende kriterier:

- *Kommunen har et eget byarkiv med en felles daglig arkivtjeneste og et sentralt fjernarkiv for hele kommunen*
- *Det finnes en arkivplan som ivaretar lovverket på en hensiktsmessig måte.*

For den fysiske plasseringen av arkivet er situasjonen en annen. Det ble gjennomført en tilstandsvurdering av fire fjernarkiver i kommunen av Multiconsult i 2012. Rapporten viste at enkelte av arkivlokalene som kommunen benyttet ikke var egnet som arkivlokaler, og det var avvik som måtte utbedres straks. Flere av strakstiltakene ble utbedret, bl.a. avklassifisering av tilfluktsrom som dermed kan brukes til arkiv, utflytting fra lokale som var uegnet pga. av høy fuktighet, mens det ble gitt dispensasjon for andre lokaler i påvente av Arkivenes hus. Med nye depoter i Arkivenes hus får byarkivet kapasitet til å motta all eldre arkivverdig dokumentasjon som i dag oppbevares i virksomhetene.

P.t. har ikke kommunes depotavdeling kapasitet til å imot mer arkivverdig dokumentasjon, da magasinene er fulle. De arkivene som er i daglig bruk i kommunen kan oppbevares slik virksomheten selv finner det hensiktsmessig, gitt at kravene i Arkivforskriften kapittel 4 er oppfylt. Revisjonen har besøkt flere virksomheter i kommunen i forbindelse med intervjuer, og sett på papirarkivene. Kontrollene som er gjennomført bekrefter at noen av virksomhetene har avvik fra det som er gitt i kravene i arkivforskriften kapittel 4.

KOMMUNENS POSTLISTER OG SIKRING AV SENSITIV INFORMASJON

Stavanger kommune legger til rette for innsyn ved å publisere postlisten på hjemmesiden. De dokumentene det ønskes innsyn i legges i en «*handlekurv*», og den som ønsker innsyn får

tilsendt dokumentene enten via e-post eller vanlig post. Innsynsbegjæringene kan også gjøres muntlig til servicetorget, som er den instansen i kommunen som betjener innsynsbegjæringene. Dersom det ønskes innsyn i dokumenter som er unntatt offentligheten, er rutinen at servicekonsulentene sender innsynsbegjæringen tilbake til saksbehandler. Saksbehandler må da vurdere hvorvidt det kan gis innsyn i saken. Denne rutinen sikrer at hensynet til personvern blir ivaretatt i postlistene til kommunen. Det blir likevel formidlet fra både byarkivet og ansatte ved ulike virksomheter at det i denne prosessen *kan* skje en glipp, men det jobbes kontinuerlig med å sikre at det ikke skal skje.

Revisjonens anbefalinger:

- Vurdere hvordan arkivfunksjonen kan styrkes ved å implementere denne i aktuelle strategiske digitaliseringsprosjekter i kommunen.
- Vurdere hvordan man sikrer at arkivlovens bestemmelser blir etterlevd.
- Vurdere hvordan man kan øke bevissthet, forståelse og aksept for arkivfunksjonen blant ledere og ansatte i kommunen.
- Vurdere hvordan man kan styrke ansattes kompetanse på arkivområdet, spesielt når det gjelder hva som skal unntas offentlighet og hvordan dette skal gjøres.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar, datert 27.10.16:

Rådmannen merker seg at revisjonen i sin vurdering av kommunens systemer og rutiner for dokumentbehandling og arkivering finner at arkivfunksjonen i sin helhet er ivaretatt på en tilfredsstillende måte og er i tråd med lover og forskrifter. Som rapporten peker på vil mangler ved fjernarkivene bli rettet opp ved flytting av byarkivet til Arkivenes hus i juni 2017. Virksomhetene kan da avlevere arkiver dit og mangel på egnede lokaler til langtidsoppbevaring av arkiver vil da bli redusert.

En merker seg videre at kommunens rutiner for dokumentbehandling og arkivering i det alt vesentlige er kjent for de ansatte, men at forståelsen av arkivfunksjonens betydning ikke er fullt ut tilfredsstillende gjennom hele organisasjonen og at dette bl.a. kan resulterer i mangelfull arkivering.

Kommunen plikter å ha arkiv og arkivere dokumenter som blir til som del av kommunens virksomhet og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Rådmannen ser også at det er behov for å styrke arkivkulturen blant ledere og ansatte og vil vurdere de framlagte forslag til tiltak. Tiltak som allerede gjennomføres kan styrkes og forbedres og arkivfunksjonen vil inngå som del av utviklingsarbeid og prosjekter der dette er naturlig. Arkivlovens bestemmelser skal følges. I de tilfellene der lovens krav til papirarkiver synes å komme i konflikt med effektivitet- og sikkerhetshensyn i en digital arbeidshverdag, må dette aktivt løftes opp til avklaring. Eventuelle behov for unntak må avklares med riksarkivaren. Rådmannen vil styrke oppmerksomheten om og vurdere hensiktsmessig oppfølging når ledere og ansatte ikke følger lovverkets retningslinjer slik revisjonen etterspør. Det nye sak/arkivsystemet vil raskere synliggjøre avdelinger og ansatte som ikke følger gjeldende rutiner.

Rådmannen vil samtidig vurdere andre tiltak for å øke forståelsen og kunnskapene innenfor dokumentbehandling og arkivering for ledere og ansatte. Det vil inngå som en viktige del av satsningene på digitalisering og fornying, forenkling og effektivisering i årene som kommer. Oppmerksomheten vil da også bli rettet mot digitalisering, digitalt førstevalg og elektronisk arkivering som et ledelsesansvar, noe revisjonsrapporten mener må bli tydeligere.

Det forventes at tiltak som er, eller vil bli iverksatt fra 2016, på sikt vil gi økt gevinst og bidra til å styrke ansattes kompetanse, både på arkivområdet og når det gjelder hva som skal unntas fra offentlighet. Revisjonen nevner her nye e-læringskurs som er iverksatt. I tillegg kan nevnes tiltak som:

- Faste kurs i arkivkunnskap i regi av byarkivet
- Ulike temakurs i arkiv (eks. arkivering av personaldokumentasjon) i regi av byarkivet
- Nyopprettede arkivforum for virksomhetene ledet av byarkivet (for barnehager, skoler, sykehjem, hjemmebaserte tjenester, m.m.)
- Hyppigere kurs i offentleglova
- Arkivplanen på internett og SharePoint

Med hensyn til siste kulepunkt vil rådmannen samtidig bemerke at selv om arkivplanen er tilgjengelig for den enkelte ansatte på intranett og SharePoint, vil planen med sine mange ulike oversikter først og fremst være et arbeidsredskap for arkivet. Det viktigste for saksbehandlere og ledere er at de har enkel digital tilgang til aktuelle rutiner for dokumentbehandling, arkivering og bruken av sakarkivsystemet. Som revisjonsrapporten påpeker er dette i dag i det alt vesentlige ivaretatt på en tilfredsstillende måte

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er å vurdere kommunens dokumentbehandling og arkivering.

Prosjektet vil kartlegge og vurdere følgende konkrete problemstillinger:

- Er organiseringen av arkivfunksjonen, herunder fysisk plassering, iht. lovreglens krav?
- Er det etablert rutiner for dokumentbehandling og arkivering iht. lovreglens krav? Herunder:
 - Rutiner for kvalitetssikring av nye systemer.
 - Rutiner for strakstiltak ved avdekking av avvik
- Hvordan sikrer kommunen at kravene i personopplysningsloven til behandling av sensitive personopplysninger blir ivaretatt?
- Er rutiner for dokumentbehandling og arkivering kjent for kommunens ansatte?
- Er det en tilfredsstillende praktisering av rutiner for dokumentbehandling og arkivering?
- Hvordan er kvaliteten på kommunens postlister på nettsidene (innsynsløsningen)? Blir hensynet til personvern ivaretatt i postlistene?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

I dette prosjektet legges følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). LOV-2006-05-19-16
- Lov om arkiv (arkivlova) LOV-1992-12-04-126
- Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). LOV-2000-04-14-31
- Forskrift om offentlege arkiv. FOR-1998-12-11-1193
- Forskrift om pasientjournal, særlig §§ 4, 14 og 15.
- Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver. FOR-1999-12-01-1566
- Forskrift om IKT-standarder i helse og omsorgstjenesten. FOR-2015-07-01-853

- Kommunens arkivplan, herunder egne vedtatte rutiner for dokumentbehandling og arkivering
- Krav til arkivlokaler. Riksarkivaren 2007.

Revisjonskriteriene er utledet i kapittel 2.

Metodisk er det benyttet intervju og samtaler med sentrale personer innenfor utvalgte områder i kommunen, spørreundersøkelse og dokumentgransking. Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

En nærmere omtale av avgrensninger av problemstillinger og et utdrag fra kommuneundersøkelsen ligger i rapportens vedlegg.

2 REGELVERK OG REVISJONSKRITERIER

2.1 REGELVERK

Dette kapitlet beskriver noen sentrale bestemmelser på området samt kommunens vedtatte rutiner. Formuleringer som er hentet fra lovverket og andre dokumenter er kursivert.

Kommuneloven

§23 nr. 2:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarelig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

§ 39. nr. 3 Reglement. Arkiv.

Departementet kan gi forskrifter om behandling, bevaring, ordning av og tilsyn med kommunens og fylkeskommunens arkiver.

Stortinget vedtok i 1992 ny arkivlov. Den gjelder i utgangspunktet for hele forvaltningen og loven hjemler adgang til å gi nærmere forskrifter for den kommunale arkivforvaltningen. Loven trådte i kraft 1. januar 1999. Samtidig med lovens ikrafttredelse ble det fastsatt forskrift om offentlige arkiv.

Offentleglova beskriver retten til innsyn i kommunens saksbehandling, hvis annet ikke er bestemt:

§ 3.Hovudregel

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.

Kommunen skal aktivt legge til rette for innsyn, jfr. kommunelovens § 4:

Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Arkivlova

Arkivloven pålegger offentlige organer å ha arkiv. Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet ligger hos rådmannen, jf. forskrift om offentlige arkiv § 1-1. Forskriften omtaler en rekke

krav til blant annet organiseringen, systematiseringen, oppbevaringen og sikringen av arkivet:

§ 1 Føremål.

Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.

§ 6 Arkivansvaret.

Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.

§ 2-1 Organisering av arkivarbeidet

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. Dersom ikkje særlege omsyn tilseier noko anna, skal ho vere underlagd den administrasjonseininga som har ansvaret for organets fellessaker.

§ 2-2. Arkivplan

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.

§ 2-4. Arkivordning

Daglegarkivet (aktivt arkiv) skal vere sentralisert så langt dette er praktisk tenleg. I aktivt arkiv inngår

a) sakarkivet (som omfattar alle saksdokumenta) med tilhøyrande register og databasar, som journalar, journalregister og kopibøker m.v.

b) møtebøker, fagsystem, databasar og andre arkivseriar og dokument som blir mottekne eller skapte i tilknytning til den verksemda organet driv.

Sakarkivet frå avslutta journalperiodar og andre arkivseriar som ikkje lenger er i aktiv bruk, skal skiljast ut frå daglegarkivet og plasserast i bortsettjingsarkiv.

Forskrift om offentlege arkiv

Kommunen er pålagt å ha postliste/ postjournal som viser all inngående og utgående korrespondanse.

«Kapittel I. Verkeområde og arkivansvar»

§ 2-6. Journalføring og anna registrering

Eit offentleg organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

§ 2-7. Opplysningar i journal- og arkivsystem

Innføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn. Ved registrering av dokument i journalen skal ein føre inn følgjande:

- a) journalføringsdato,*
- b) saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalar),*
- c) sendar og/eller mottakar,*
- d) opplysningar om sak, innhald eller emne,*
- e) datering på dokumentet.*

I tillegg skal journalen innehalde arkiokode (etter arkivnøkkelen), ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte.

Er det ikkje mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er undergitt lovheimla teieplikt, eller som allmenta elles ikkje kan kreve, kan det nyttast nøytrale kjenneteikn, utelatingar eller overstryking på den kopien eller utskrifta av journalen som allmenta kan kreve innsyn i. Heil utstryking av ei innføring kan berre nyttast dersom det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er undergitt lovheimla teieplikt.

Kommunen skal ha rutiner som sikrer at det kan gjennomføres kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen, hver dag skal det tas sikkerhetskopi av journal- og arkivdatabasen. For elektronisk journalføring skal kommunen benytte et arkivsystem som følger kravene i Noark-standarden (se nærmere omtale av NOARK under 2.2.)

«Kapittel III. Arkivrutinar»

§ 3-1. Mottak og opning av vanleg post

Inngåande post skal leverast til arkiotenesta. Dersom arkivfunksjonane er desentraliserte, i delarkiv eller eigne journalførande einingar, må ein fastsetje kva for eining av arkiotenesta som skal motta post som er adressert til organet utan nærmare spesifisering.

Personleg adressert post, dvs. brev der personnamnet er nemnt før namnet på organet, skal leverast uopna til adressaten, med mindre organet har inngått avtale med adressaten om at arkiotenesta kan opne slik post. Dersom brevet viser seg å vere eit saksdokument for organet,

skal det straks returnerast til arkivtenesta og behandlast som post til organet. Dette gjeld også post som er adressert til den politiske leiinga i eit organ.

Post til organet skal opnast av arkivtenesta. Rekommandert post og verdipost må behandlast etter særskilde reglar. Det same gjeld annan post dersom det er nødvendig av tryggingssgrunnar, jf. tryggingsslova og verneinstruksen, eller for å ivareta lovbestede teieplikt.

I samband med opninga av posten skal det gjennomførast arkivavgrensing etter føresegnene i kap. III C.

§ 3-2. Behandling av telefaks og elektronisk post

Dokument som blir avsende eller mottokne via telefaks og e-post, og som etter form eller innhald må reknast som saksdokument for organet, skal arkivmessig behandlast som andre saksdokument etter denne forskrifta, jf. særleg §§ 2-6, 3-1 og 3-8.

Organ som nyttar e-post, skal ha eit sentralt e-postmottak for post til organet. E-post til det sentrale postmottaket skal opnast av arkivtenesta.

§ 3-6. Behandling av dokument som tilhøyrer den same saka

Arkivtenesta må sørgje for at nye saksdokument blir knytte til eventuelle tidlegare dokument i den same saka og arkivlagde saman med desse. Dette bør gjerast ved at ein finn fram tidlegare dokument i saka frå arkivet og legg desse ved det nye saksdokumentet (bilegging) før det går til saksbehandling. Dersom ein ikkje praktiserer bilegging, må dokumenta i ei sak samlast seinast ved arkivlegging, jf. likevel § 2-5 tredje ledd.

Saksbehandlar er ansvarleg for at saksdokumenta blir haldne samla så lenge saka er til behandling.

§ 3-8. Avskrivning og arkivlegging

Når behandlinga er avslutta og svarbrev er ekspedert, skal alle dokumenta i saka tilbake til arkivtenesta, og det dokumentet som eventuelt var opphav til saksbehandlinga (det innkomne brevet e.l.), skal avskrivast i journalen. Innkomne dokument som ikkje krev svar, eller som det er gitt munnleg svar på, skal avskrivast i journalen når det er påført avgjerd om dette. Når eit dokument får førebels svar eller blir sendt andre til fråsegn, skal det ikkje endeleg avskrivast. Etter at saken er avsluttet skal den arkiveres.

«Kapittel IV. Oppbevaring og sikring av offentlege arkiv»

Eit offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

§ 4-1. Allmenne krav til arkivlokale

Alle rom der ein oppbevarar arkivmateriale over lengre tid, blir rekna som arkivlokale. Arkivlokale kan vere vanlege kontorrom eller spesialrom for arkiv.

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.

§ 4-2. Plassering av ulike typar arkiv

Eldre og avslutta arkiv, jf. kap. V, skal plasserast i spesialrom for arkiv. Bortsettjingsarkiv skal så langt råd er plasserast i spesialrom for arkiv, men arkiv som er i hyppig bruk kan plasserast i vanlege kontorrom. Daglegarkivet kan plasserast i vanlege kontorrom.

2.2 SENTRALE BEGREPER

Definisjonene er hentet fra Arkivverkets nettsider¹ hvor listen er begrenset til sentrale institusjoner og begreper som er benyttet i Arkivhåndboken for offentlig forvaltning.

Arkiv

1. *Dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet, det vil si dokumenter som mottas eller produseres som ledd i virksomheten hos en arkivskaper og samles som resultat av denne virksomheten (også kalt enkeltarkiv).*
2. *Oppbevaringssted for arkiv.*
3. *Organisatorisk enhet som utfører oppgaver knyttet til arkiv, også kalt arkivtjeneste.*
4. *Det samme som arkivdepot.*

Arkiv- og saksbehandlingssystem System for arkivering og saksbehandling. Vanligvis brukt om systemer for elektronisk arkivering og saksbehandling.

Arkivansvarlig Arkivforskriftens betegnelse (§ 2-1) på den som har det daglige ansvar for arkivarbeidet i et offentlig organ, og som leder organets arkivtjeneste. Vanligvis benyttes tittelen *arkivleder*.

Arkivdokument Dokument som mottas eller produseres som ledd i den virksomhet et organ utøver, og som ikke er gjenstand for arkivbegrensning.

Arkivverket Arkivverkets viktigste oppgaver er å ta vare på arkivmateriale fra statlige virksomheter, gjøre materialet tilgjengelig for bruk, føre tilsyn med arkivarbeidet i staten, fylkeskommunene og kommunene, og bidra til at private arkiver blir tatt vare på. Riksarkivaren er øverste leder for Riksarkivet og statsarkivene, og Riksarkivarens myndighet er hjemlet i arkivloven. Arkivverket består av Riksarkivet, åtte statsarkiver, Samisk arkiv og Norsk helsearkiv.

¹ Tilgjengelig fra: <https://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Regelverk/Arkivterminologi-bokmaal>

Arkivbegrensning Å holde utenfor eller fjerne fra arkivet dokumenter som verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, jf. arkivforskriften § 3-18.

Arkivskapende organ Organ som skaper arkiv. Et arkivskapende organ kan bestå av én eller flere arkivskapere.

Arkivskaper En organisatorisk enhet eller en person som skaper arkiv som ledd i sin virksomhet. En arkivskaper kan være et offentlig organ, en bedrift, en organisasjon, en institusjon, en stiftelse og liknende eller en del av en slik enhet.

Byarkiv Arkivdepot for en bykommune.

Dagligarkiv Arkiv som er i daglig bruk hos arkivskaper.

Delarkiv Enkeltarkiv skapt av en arkivskaper som er del av en større enhet, for eksempel en eller flere avdelinger i et offentlig organ.

Depotarkiv Eldre eller avsluttet arkiv. Siste fase i arkivmaterialets livssyklus. Depotarkiv skal normalt avleveres til arkivdepot.

Dokumentasjonsverdi Den verdi et arkivmateriale (et eller flere dokumenter) har som dokumentasjon. I arkivlovens formålsparagraf er dokumentasjonsverdi et viktig kriterium for å ta vare på arkiver (1) (selv om ikke begrepet er eksplisitt benyttet der). Dessuten benyttes det som kriterium for journalføringsplikt (arkivforskriften § 2-6) og for arkivbegrensning (arkivforskriften § 3-18).

Journalføring Systematisk og fortløpende registrering av opplysninger i en journal.

Kommunalt arkiv Arkiv skapt av et kommunalt organ.

NOARK-standard *Noark* er en forkortelse for Norsk arkivstandard. Noark ble utarbeidet som en kravspesifikasjon for elektroniske journalsystemer i statsforvaltningen i 1984 av Statens rasjonaliseringsdirektorat (Statskonsult) i samarbeid med Riksarkivaren, og den etablerte seg raskt som de facto standard. Arkivforskriften § 2-9 sier at offentlige organer normalt skal benytte et Noark-godkjent system ved elektronisk journalføring. I tillegg sier Riksarkivarens forskrift kapittel IX § 2-1 at også system for elektronisk arkivering av saksdokumenter skal tilfredsstillende de spesifikke kravene til elektronisk arkivering i Noark-standard og være godkjent av Riksarkivaren for dette formålet. For oversikt over Noark-godkjente løsninger, se arkivverkets nettsider².

²Tilgjengelig fra: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Noark/Noark-5/Godkjenning-av-Noark5-systemer/Endelig-godkjente-loesninger>.

Stavanger byarkiv Kommunens arkivinstitusjon og arkivmyndighet, der det eldste materialet går tilbake til 12-1300-tallet, mens mesteparten av materialet er fra ca. 1890 og framover.

2.3 REVISJONSKRITERIER

Ut i fra gjennomgangen over er følgende revisjonskriterier lagt til grunn for å løse problemstillingene i prosjektet. Problemstilling 4 og 5 er deskriptive og har derfor ingen revisjonskriterier. Problemstillingene som omhandler *rutiner for kvalitetssikring av nye systemer* og *rutiner for strakstiltak ved avdekking av avvik* blir i rapporten besvart gjennom kontrollutvalgets ønske om å se på avvikssaken som omhandlet søkemotoren *MyWorks*, som ble tilsendt Datatilsynet.

Problemstilling 1, 2 og 3:

- Er organiseringen av arkivfunksjonen, herunder fysisk plassering, iht. krav i lov- og regelverk?
- Er det etablert rutiner for dokumentbehandling og arkivering iht. lovreglens krav?
- Hvordan sikrer kommunen at kravene i personopplysningsloven til behandling av sensitive personopplysninger blir ivaretatt?

Revisjonskriterier for ovennevnte problemstillinger:

- Kommunen skal opprette egen arkivtjeneste under ledelse av arkivansvarlig
- Kommunen skal ha en ajourført arkivplan, som viser hva arkivet omfatter, hvordan det er organisert og hvilke rutiner som gjelder.
- Kommunen skal ha arkivlokaler som verner arkivmaterialet i henhold til lovverket
- Kommunen følger forvaltningslovens bestemmelser knyttet tilbakemelding.

Problemstilling 6:

- Hvordan er kvaliteten på kommunens postlister på nettsidene (innsynsløsningen)? Blir hensynet til personvern ivaretatt i postlistene?

Revisjonskriterier for ovennevnte problemstilling:

- Kommunen skal legge til rette for innsyn
- Kommunen skal ha en journal som registrerer alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven er å regne som saksdokument og har verdi som dokumentasjon

3 PRINSIPPER FOR ARKIVERING

3.1 ARKIVETS FUNKSJON

Riksarkivaren har uttalt at «arkivene dannes først og fremst for at forvaltningen best mulig skal ivareta de oppgaver som politikerne fastlegger. Det er en viktig oppgave å verne om dette behovet i en tid da øyeblikkets nyhetsoppslag lett kan forlede oss til å tro at arkivene først og fremst eksisterer av hensyn til pressen eller grupper og enkeltpersoners behov»³³.

Arkivets funksjon kan deles opp i en primærfunksjon og en sekundærfunksjon. Som primærfunksjon skal arkivet være et hjelpemiddel for innbyggere, administrasjon, ansatte, politikere, media og andre som har interesse av dokumentets innhold. Arkivet skal legge til rette for innsyn i saksbehandling, juridiske avgjørelser, kontroll og oppfølging. Den primære arkivfunksjonen har et aktivt arkiv, selve arkivdanningsfasen, og et bortsettingsarkiv som i mindre grad brukes i hverdagen. Arkivets sekundærfunksjon har som mål å sikre historiske og kulturelle dokumenter som gir verdifull informasjon om fortiden i et arkivdepot for eldre og avsluttede arkiv.

3.2 ARKIVERING I STAVANGER KOMMUNE

Stavanger byarkiv har ansvar for kommunens sentrale dagligarkiv og er i tillegg depot for både kommunalt og private arkiv. For å sikre at arkivets primære og sekundære funksjoner blir opprettholdt, gir byarkivet som fagenhet råd og veiledning til de ansatte i kommune.

Fullelektronisk og papirløst arkiv ble innført i mai 2013 for de som hadde ESA. Papirløst sarkiv ble innført for hele kommunen med Public i 2016. Public 360 er på samme måte et elektronisk sak-/arkivsystem, og i og med innføringen av dette systemet har man bestemt at all arkivering skal skje elektronisk. De eksisterende papirarkivene blir ikke scannet inn, men blir faset ut etter hvert som de går ut av bruk og de elektroniske dokumentene blir de offisielle dokumentene. På kommunens intranettsider står det at «i Public 360 skal det arkiveres blant annet interne brev, notater, inn- og utgående brev og saksfremlegg til politisk behandling. Public 360 knytter saksdokumentene sammen til saker. Da vil en sak bestå av alle dokumentene og filene som er lagret her. Hver sak skal ha én saksansvarlig og en sakseier».

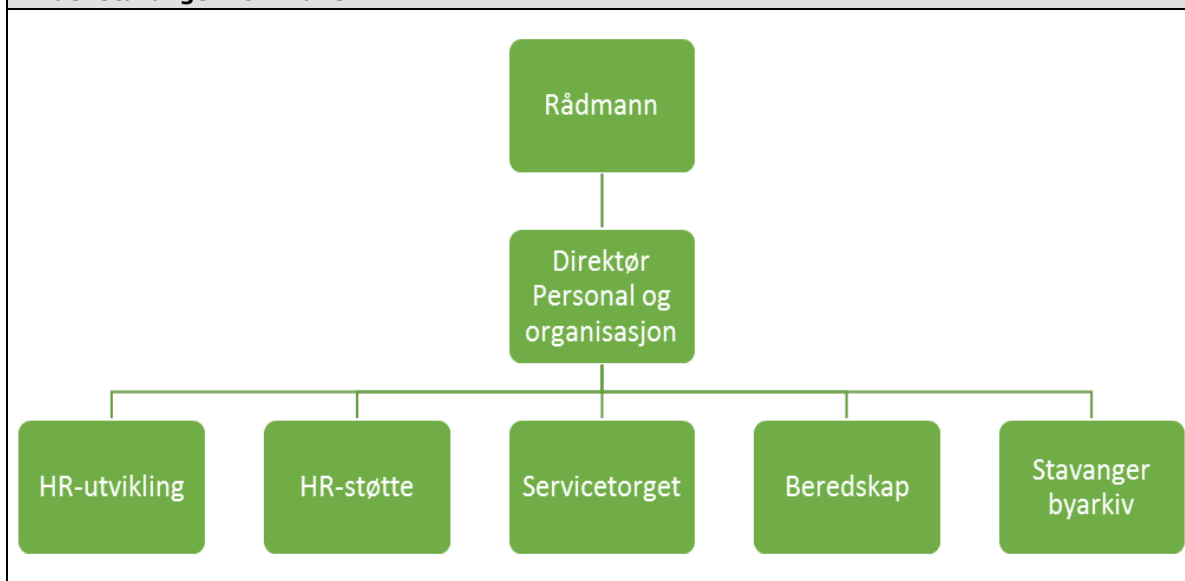
³³ Riksarkivarens årsmelding, 1996.

4 FAKTA OG VURDERINGER

4.1 ORGANISERING AV ARKIVFUNKSJON

Arkivfunksjonen i Stavanger kommune er regulert av arkivloven og arkivforskriften. Etter arkivforskriften § 1-1 er arkivansvaret i kommunen en del av det overordnede administrative ansvaret som er tillagt administrasjonssjefen (rådmannen). I tråd med dette er byarkivet i Stavanger kommune underlagt tjenesteområdet *Personal og organisasjon*, jf. organisasjonskartet i figur 1.

Figur 1: Organisasjonskart
Kilde: Stavanger kommune



Byarkivet i Stavanger ble opprettet i 1967 som kommunens felles arkivdepot, og i 1999 ble Sentralarkivet opprettet som felles dagligarkiv for de sentrale avdelingene i kommunen. I 2004 ble Sentralarkivet og Byarkivet slått sammen til en felles sentral Arkivavdeling, og i 2014 tok arkivavdelingen navnet Stavanger byarkiv. Med innføring av Public 2016 ble sak-/arkivet for hele kommunen sentralisert til byarkivet. I tillegg til byarkivet finnes det flere daglige fagarkiver og mange arkivansvarlige for disse på ulike nivå. Arkivsjefen har instruksjonsmyndighet over alle arkiver og byarkivet utarbeider rutiner for arkivarbeidet i kommunen. Byarkivet er inndelt i tre seksjoner, som hver har ansvar for sine områder. Dette er hhv. arkivdanning og postmottak, system og utvikling, bevaring og formidling.

Arkivdanning og postmottak⁴ er kommunens hovedpostmottak. Her foregår postbehandling, skanning og journalføring av inngående arkivverdig dokumentasjon. Når post skal graderes, skal arkivaren ved arkivdanning og postmottak foreslå hvilken paragraf saksbehandler må ta stilling til. Arkivdanning og postmottak gjennomfører videre kvalitetskontroll av registreringer og de arkiveringer som er avsluttet i Public 360. Det er denne seksjonen

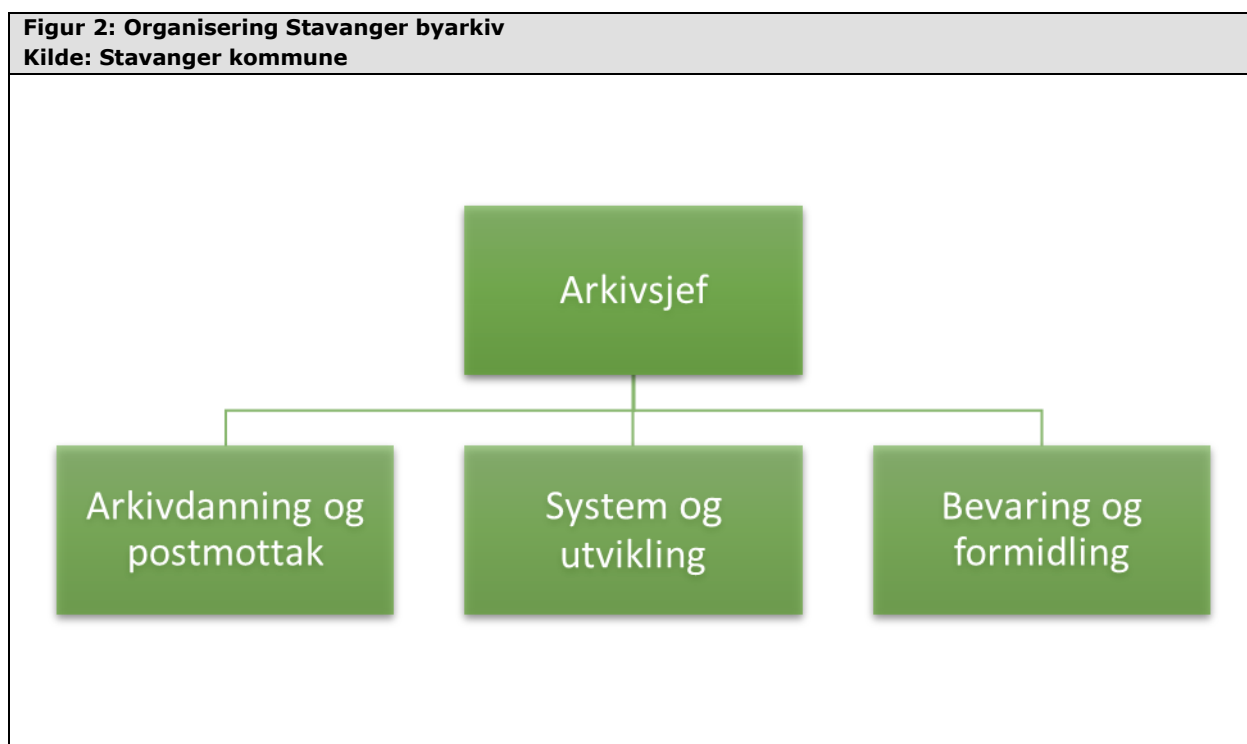
⁴ Tilgjengelig fra kommunens intranett.

som klargjør postjournalen på nett og videreformidler innsynsbegjæringer som kommunen får.

System og utvikling er den seksjonen som har ansvaret for utarbeidelse av arkivplanen, samt rutiner for arkivdanning. System og utvikling gir også opplæring og veiledning i arkivfaglige tema, og har et systemansvar for sak- /arkivsystemet.

Bevaring og formidling er kommunens depotavdeling. Arkivmateriale som er arkivverdig skal avleveres til byarkivet senest når materialet er 25 år gammelt. Andre hovedoppgaver denne seksjonen har er blant annet mottak av privatarkiv, katalogisering av arkiv, bevaring av arkiv, digitalisering og ansvar for at materialet tilgjengeliggjøres og formidles.

Organiseringen av Stavanger byarkiv gjengis i figur 2.



VURDERING

Det er revisjonens vurdering at kommunens organisering av arkivfunksjon ved alle vesentlige punkter er i samsvar med kravene som er forankret i loven.

4.2 FYSISK PLASSERING AV ARKIVET

I arkivforskriften § 4-1 om allmenne krav til arkivlokaler står det at «alle rom der ein oppbevarar arkivmateriale over lengre tid, blir rekna som arkivlokale. Arkivlokale kan vere vanlege kontorrom eller spesialrom for arkiv. Arkivlokala hos offentlege organ skal gi arkivmateriale vern mot vatn og fukt, mot brann og skadeleg varme, mot skadeleg påverknad frå klima og miljø og mot skadeverk, innbrot og ulovleg tilgjenge». Arkivforskriften stiller ikke krav til klima for de ulike typer arkiv-

materiale. Dette grunnet forandringer den siste i tiden for ulike medier for kommunens måte å oppbevare arkivverdig dokumentasjon på. Likevel er det formulert *retningslinjer* for klima til oppbevaring.

Stavanger kommunes arkivplan inneholder informasjon om hvordan arkivmaterialet skal oppbevares. Kommunens fysiske plassering av arkivet er i stor grad basert på *Krav til Arkivlokaler*⁵ og lister opp følgende anbefalinger for den fysiske plasseringen:

- *Gulv og reoler i arkivlokaler skal ha tilstrekkelig bæreevne for vekten av arkivmaterialet. Dette er i og for seg selvsagt, men det er også fastsatt i § 4-4, andre ledd. Veiledende tall for beregning av arkivmaterialets vekt, er som følger basert på papirmateriale (hm = hyllemeter). I tillegg kommer vekten av reoler og eventuelt annet utstyr i rommet.*

Arkivet skal også ha sikring mot vann,- brann og temperaturskader. Det fremgår videre i kommunens arkivplan at arkivlokalene skal være separate enheter eller *brannceller*. I praksis betyr det at ved en brann utenfor arkivet, skal det gå en gitt tid før brannen skal spre seg til arkivlokalet. For at dette skal fungere må bygningsdelene være i et materiale som er begrenset brennbart.

TILSTANDSVURDERING AV FJERNARKIVER

Det er gjennomført en bygnings- og brannmessig tilstandsvurdering av fire fjernarkiver i kommunen. Tilstandsvurderingen ble gjennomført av Multiconsult i 2012⁶. Tilstandsvurderingen ble gjennomført i henhold til veiledende krav fra Riksarkivaren⁷, og ble basert på en sjekkliste av krav som skulle være oppfulgt. De fire lokalene som ble kontrollert var:

- Rådhuset 1. og 2. etasje
- Næringslivets hus (Olavsgården) arkivkjeller
- Norges bank arkivkjeller
- Storden 3 arkivkjeller (boligblokk på Vardeneset)

Rapporten fra Multiconsult uthever at *«de fire arkivstedene som er kontrollert er beheftet med større og mindre mangler innen begge disipliner. Mest alvorlig er det forhold at deler av lokalene i Rådhusets 1. etasje samt Storden 3 befinner seg i tilfluktsrom, med rømningskrav på 72 timer. Dette er ikke tillatt, og alle arkiv skal være ute fra tilfluktsrom innen 2012. For de øvrige lokalitetene er tiltaksbehovene så pass store at det blir behov for midlertidige tømminger/flyttinger. Dette sammen med bortfall av arealene i tilfluktsrom, gjør det nærliggende å tilrå at det snarest etableres nye varige tilfredsstillende lokaliteter for å dekke nåværende og framtidige behov»*⁸. Tilfluktsrom skal ikke brukes som arkivlokaler for saker som er av eldre dato eller avsluttet da Sivilforsvarets krav er at et tilfluktsrom skal kunne tømmes i løpet av 72 timer. Tilfluktsrommet er i dag ikke lenger til-

⁵ Riksarkivaren 2007. En veiledning for offentlige organer. Hjemlet i Arkivforskriften kapittel 4.

⁶ Tilstandsvurderingen ble bestilt av Stavanger eiendom og utført i henhold til krav fra Riksarkivaren.

⁷ Riksarkivarens myndighet er beskrevet i arkivloven og arkivforskriften. Riksarkivaren er øverste leder for Riksarkivet og statsarkivene, som tar i mot og gjør tilgjengelig eldre og avsluttede arkiver fra den statlige forvaltningen. Tilgjengelig fra *arkivverket.no*

⁸ Hentet fra Multiconsults tilstandsvurdering, Stavanger kommune 2012, side 2.

fluktsrom, da det er avklassifisert av Sivildforsvaret, og er nå godkjent arkivlokale. Rapporten fremholdt videre at de øvrige lokalene som ble kontrollert hadde såpass store tiltaksbehov at det var behov for midlertidige flyttinger/tømminger. Konklusjonen i rapporten uttrykte at det «er nærliggende å tilrå at det snarest etableres nye varige tilfredsstillende lokaliteter for å dekke nåværende og fremtidige behov⁹».

Kommunen utarbeidet en tiltaksplan etter Multiconsults tilstandsvurdering av fjernarkivene. Formannskapet i Stavanger besluttet i oktober 2012 at «tilstandsrapporten i forhold til arkivforskriften med anbefaling om nye lokaler for byarkivet tas til følge ved at formannskapet bekrefter tidligere vedtak om flytting av byarkivet til Arkivenes Hus på Ullandhaug. Inntil flytting til nye lokaler i Arkivenes Hus iverksettes midlertidige tiltak for å sikre arkivene». Tiltaksplanen baserte seg på prioriteringer fra 1 til 4 hvor:

1. Må utbedres straks
2. Må utbedres på kort sikt
3. Må utbedres på mellomlang sikt
4. Kan søkes dispensasjon i påvente av Arkivenes Hus.

Oppsummeringsvis var det fjorten avvik som fikk prioritet 1 (måtte utbedres straks)¹⁰. Dette gjaldt arkivlokaler i Rådhuset 1., og 1.etasje, Næringslivets Hus og Norges Bank. Seksten avvik fikk prioritet 2 (måtte utbedres på kort sikt)¹¹. Videre var det tretten avvik som fikk prioritet 3 (måtte utbedres på mellomlang sikt)¹². Det ble søkt dispensasjon for sju avvik i påvente av Arkivenes Hus. Arkivenes Hus er planlagt gjennomført i en årrekke av Statsarkivet i Stavanger, IKA Rogaland¹³ og Stavanger kommune. Arkivenes Hus skal stå ferdig juni 2017 på Universitetsområdet på Ullandhaug. Bygget skal «inneholde spesialmagasiner for tradisjonelle arkiv, elektroniske arkiv, dokumentasjon på andre medier som fotografier/film/video. Arkivenes Hus skal ha lesesal, utstillingsareal, mottaks- og ordningsrom og en omfattende publikumsservice for forskere, forvaltningsorganer og befolkning»¹⁴. Ved flytting til Arkivenes Hus vil kommunens magasinsituasjon bli langt bedre, da kapasiteten p.t. er sprengt. Det har i 2015 og 2016 vært inn-takskontroll ved kommunens depotavdeling, og det er kun tatt i mot arkiv fra 19 kommunale arkivskapere i 2015, og 9 så langt i 2016. Kun materiell hvor det ikke har vært forsvarlig/mulig å oppbevare ved den aktuelle virksomheten, har fått avleveres.

Revisjonen har gjennomført en kontroll ved noen av kommunes bortsetningsarkiver ved skoler, barnehager og hjemmebaserte tjenester. Kontrollene som er gjennomført påpeker at enkelte bortsetningsarkiver ikke oppfyller kravene til et godkjent papirarkiv. Dette være seg

⁹ Hentet fra Multiconsults tilstandsvurdering, Stavanger kommune 2012, side 2.

¹⁰ Dette var alvorlige avvik som for eksempel brannklasse på dører ikke var angitt, ikke selvlukker på dørene, uklassifiserte dører, lekkasje- og fuktmerker, fravær av slukkeapparat, kjellerlukt.

¹¹ Dette var avvik som for eksempel uønsket luftfuktighet, installasjon av fuktfølere, utbedring av tilfluktsdør og, ny brannvegg.

¹² Dette var avvik som for eksempel alarm i byggets ytre skall, tilfluktsdør som kan utbedre og at lokalet kun skal brukes av byarkivets ansatte.

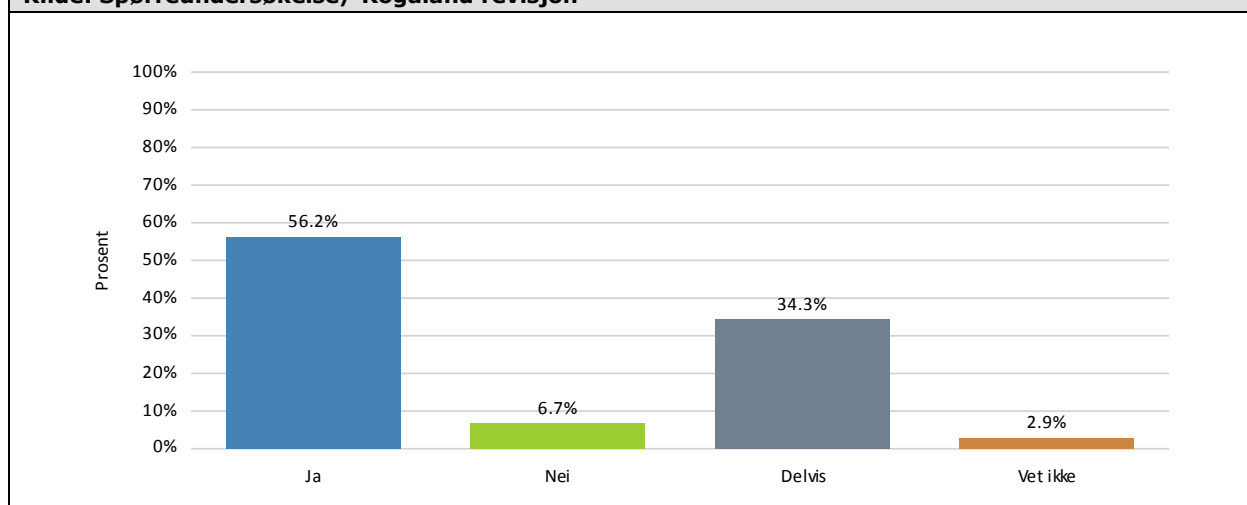
¹³ Interkommunalt Arkiv i Rogaland

¹⁴ Tilgjengelig fra: arkivverket.no/Arkivverket/Om-oss/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Arkivenes-hus-paa-Ullandhaug

papirarkiv som står i skap som ikke er brannsikre, arkivskap som står i rom hvor andre enn de ansatte kan ha tilgang og rom hvor det har vært/er fare for oversvømmelser/fukt.

Det er i forbindelse med prosjektet gjennomført en spørreundersøkelse blant sentrale brukere av kommunens arkivfunksjon. Spørreundersøkelsen ble sendt til 258 personer, hvor 154 svarte. Et av spørsmålene i spørreundersøkelsen omhandlet *organisering* av papirarkivet ved arbeidsplassen, og hvorvidt dette var i henhold til krav i lov- og regelverk. Generelt heter det at arkivlokalet skal gi arkivmaterialet vern mot vann og fuktighet, brann, skadelig påvirkning av klima, miljø, skadeverk og ulovlig tilgang. Svarene gjengis i figur 3.

Figur 3: Opplever du at organiseringen av papirarkivet ved din arbeidsplass er i henhold til krav i lov- og regelverk? N = 105
Kilde: Spørreundersøkelse/ Rogaland revisjon



Over 40 % av respondentene uttrykker at deres papirarkiver ikke/delvis ikke oppfyller kravene i regelverket. I følge kommentarene er noe av årsaken til dette:

- Bygget er ikke tilrettelagt for oppbevaring av papirarkiv
- Det finnes ikke brannsikre arkivskap ved virksomheten de jobber
- Arkivskap som er lette å bryte opp
- Mangel/lite fokus på kompetanse og viktigheten av dette
- Plassmangel
- Ressurser
- Uvedkommende som kan ha adgang til papirarkivet

VURDERINGER

Når det gjelder kommunens fysiske arkiv gir tilstandsrapporten fra Multiconsult et beskrivende bilde. Her kommer det tydelig frem at det er behov for nye arkivlokaler. Dette bilde sitter også revisjonen igjen med etter kontroll ved ulike virksomheter. Likevel må det understrekes at de ansatte som er intervjuet i forbindelse med prosjektet i stor grad har vært opptatt av at arkivet ved deres arbeidsplass skal være så hensiktsmessig utformet som mulig,

gitt forutsetningene. Det er også revisjonens oppfatning at arkivene som står plassert på blant annet ute i skoler, barnehager og hjemmebaserte tjenester er utformet for å sikre at flest mulig krav skal være tilfredsstillt. Flytting til Arkivenes hus i 2017 vil trolig gjøre kommunens fjernarkivsituasjon langt mer tilfredsstillende.

4.3 INNFORING AV PUBLIC 360

Stavanger kommune brukte det elektroniske sak-/arkivsystemet ESA i 16 år, fra 1999 til 2016. Ved innføringen av det nye sak-/arkivsystem Public 360 har man gjort elektronisk arkivering obligatorisk for alle virksomheter i kommuner. En av intensjonene med Public 360 er videre at fagsystemene som brukes skal integreres i sak-/arkivsystemet. Denne integrasjonen vil gi saksbehandlerne mindre arbeidsbelastning, samtidig som bevaringen av dokumentasjonen opprettholdes. De fagsystemene som skal integreres i Public 360 er¹⁵:

- WebCruiter – ansettelsesprosessen
- Hypernet – elektronisk barnehageopptak
- Mercell – anskaffelser og kontrakter
- E-skjema – elektroniske skjema for innbyggere
- Byggsøk – elektronisk byggesøknader
- eByggweb – innbyggerportal for innsyn i plansaker
- Folkeregisteret – oppslag mot folkeregisteret
- Matrikkel – oppslag mot eiendommer
- SharePoint – import og eksport av dokumenter

Gjennom intervjuer med ansatte i kommunen er det kommet frem at selve *innføringen* av Public 360 har gått noenlunde greit, men at har tatt tid å sette seg inn i det nye systemet. Noen av virksomhetene som tidligere har benyttet ESA har opplevd innføring av det nye systemet som mindre arbeidskrevende enn de som ikke har hatt elektronisk arkiv før. Flere av de ansatte som er snakket med uttrykker at de p.t. ikke er ferdige med implementeringen av nye arkivrutiner, ettersom systemet kun har vært i bruk et halvt år. I spørreundersøkelsen ble det forsøkt belyst i hvilken grad de ansatte var fornøyd med innføring av nytt sak-/arkivsystem. Nedenfor gjengis noen av kommentarene som er kommet inn:

«Systemer blir skiftet for ofte - når vi endelig har lært oss ett - så kommer det et nytt»

«Det er svært mange endringer og innføring av nye systemer på samme tid i kommunen. Vi får derfor for dårlig tid til å sette oss inn i en de de nye tingene før neste endring innføres.»

«En stor omveltning for oss som bare har forholdt oss til papirer og manuell postjournal og papirarkiv helt frem til 2015. Burde vært bedre planlagt og flere kompetansehevende tiltak før oppstart samt piloter burde hatt en reell utprøving før oppstart»

¹⁵ Tilgjengelig fra kommunens intranettside: <http://intranett/Administrasjonsenheten/Personal-og-Organisasjon/Byarkiv/Public-360/Historikk-om-prosjektet/>

«Er svært fornøyd med Public som dokumentbehandlings- og arkiveringsprogram, men det er dessverre ikke helt holdbart for oss. Vi har behov for å saksbehandle og arkivere flere dokumenter enn det som regnes som arkivverdig»

«Opplever at 360 fungerer utrolig mye bedre enn E-sak og arkiv»

OPPLÆRING I PUBLIC 360

Det er blitt gitt opplæring av rådgiverne fra system og utvikling for å sikre at de ansatte i kommunen har nok kompetanse til å ta i bruk det nye systemet. Det er utarbeidet en oversikt over opplæringen som er gitt. Oversikten viser at opplæringen *i utgangspunktet* skal være gitt til alle kommunens ansatte. Arkivsjefen har også holdt informasjonsmøter for virksomhetsledere i lang tid før Public 360 ble lansert. Det er gjennomført orienteringsmøter for rektorer ved samtlige skoler, ledelsen i barnehagene, rådmannens lederteam og sentraladministrasjonen for å sikre at kompetansen skal være tilstrekkelig. Rådgivere ved byarkivet har videre besøkt flere virksomheter og enheter i løpet av 2015 for å gi de ansatte informasjon om det nye systemet. Rådgiverne presiserte at informasjonen i stor grad bestod i:

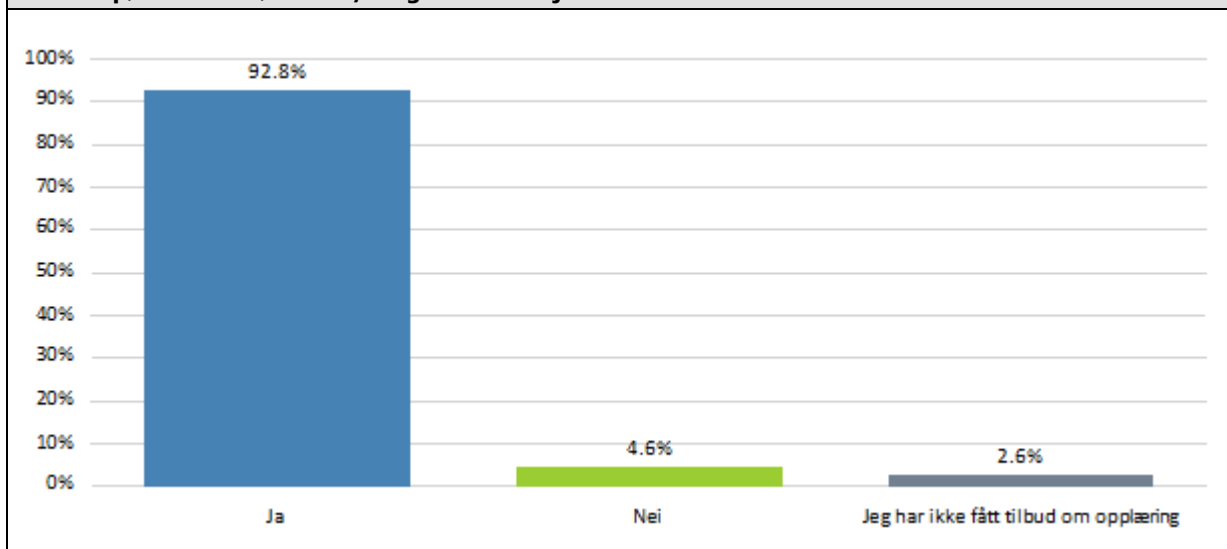
- Å presentere Public 360 og bruksområde
- Overgangen fra tidligere praksis (enten fra tidligere elektronisk system eller papirarkiv)
- Informasjon om hvem som kan kontaktes ved spørsmål om Public 360

På kommunens intranettsider hadde byarkivet påmelding til kurser som ble holdt i Public 360. Her lå i tillegg en link til en «*opplæringspakke*» for alle som skulle ha tilgang til systemet. Enkelte av kursene som ble holdt var obligatoriske (*Public 360 – Visning, Kurs om arkivkunnskap, hva skal i arkiv, E-læringskurs Public 360 og Kurs i offentlighetsloven*). Det ble i overgangen til nytt system lagt ut svært mange nyhetssaker på intranettet som omhandlet nye rutiner for arkivering, ulike valgfrie/obligatoriske kurs og generell informasjon om Public 360. Arkivsjefen påpeker at det i tiden fremover bli enda mer fokus på e-læringskurs for de ansatte i kommunen. Her blir kommunen først i landet med å innføre en ordning der den ansatte må «*bestå*» et kurs for å få tilgang til sak-/arkivsystemet. Hensikten med dette er å sikre at saksbehandlerne i enda større grad skal ha kompetanse til å blant annet gradere dokumenter og sikre sensitiv informasjon på korrekt måte.

Det ble i spørreundersøkelsen spurt i hvilken grad de ansatte benyttet seg av tilbudene de fikk om opplæring i Public 360. Her svarte ca. 93 % av respondentene at de *har* benyttet seg av ulike kurs. Svarene gjengis i figur 4.

Figur 4: Har du benyttet deg av tilbudene om opplæring i Public 360? N = 152

Kilde: Spørreundersøkelsen/ Rogaland revisjon



Nytten eller kvaliteten i opplæringen som ble gitt fikk i spørreundersøkelsen en gjennomsnittsscore på 3 på en skal fra 1 til 6, altså under middels¹⁶. Det var i tillegg et åpent kommentarfelt knyttet til opplæringen som ble gitt. Flere av kommentarene uttrykte at de ansatte er mindre tilfredse med opplæringen som er gitt. Dette var kommentarer som påpekte at gjennomgangen var for generell, for lite praktisk for kursdeltakerne, for mye nytt på kort tid og til dels vanskelig å følge for saksbehandlere som ikke hadde vært brukt elektronisk saksbehandling tidligere. Særlig innenfor skolesektoren var det flere kommentarer som gjenspeilte et negativt bilde av opplæringen. Hovedinnholdet i kommentarene gjengis under:

«Opplæringen ble litt for bred blant kursdeltakere, skulle vært kurs rettet mer direkte mot skole, og hva som blir riktig for skoleadministrasjonen».

«Opplæringen var mer en informasjon om hvordan systemet er ment å fungere. Det var ingen "knagger" å henge informasjonen på for oss som ikke hadde hatt elektronisk saksbehandling før. Det bør være opplæring gjennom workshop».

«Det blir for mye generell opplæring. Skulle hatt mer om hva som er relevant for skole. Det er stort sett mye elevsaker vi skal arkivere, og foreløpig er jo ikke elevmappene i Public 360».

«En for rask gjennomgang av systemet. Bruker det for lite til at jeg føler jeg får oversikten og føler meg trygg på systemet».

BRUK AV PUBLIC 360

På kommunens intranettsider heter det at «alle dokumenter som mottas eller produseres som ledd i virksomhetens arbeid skal arkiveres i Public 360. Unntaket er klient- og pasientdokumentasjon som arkiveres på papir og i egne fagsystem. Dokumentasjonen som skal arkiveres i Public 360 er blant annet korrespondanse, interne dokumenter, notater, møteinnkallinger, referater, årsplaner/årshjul, pro-

¹⁶ Svaralternativer fra 1-6. N = 141.

sjektdokumentasjon, saker til politisk behandling, planer, delingssaker og byggesaker. Dokumentasjon er medieuavhengig og plikten er hjemlet i lov¹⁷». Da arkivet hadde opplæring av ansatte i Public 360 var det en sentral del av opplæringen å definere *hva* som skal i arkivet, og *hva* som *ikke* skal i arkivet. Bestemmelsen av dette ligger i om dokumentet er arkivverdig eller ikke. Arkivforskriften gir detaljerte opplysninger om skal som skal arkiveres. Figur 5 gir en oversikt over fagoppgaver som skal inn i Public 360. Det er også flere fagoppgaver som *ikke* skal inn i Public 360, men som skal fortsette å være i fagsystemer. Dette er dokumentasjon som klientmapper og pasientmapper¹⁸.

Figur 5: Oversikt over fagoppgaver som skal arkiveres i Public 360.

Kilde: Stavanger kommune/Generell arkivkunnskap

Fagoppgaver som skal i Public 360

1. Sak om en farlig skolevei i bydelen til Albert = **generell sak**, skal i Public.

2. Sak om at Albert er blitt påkjørt på den farlige veien = **sensitiv sak**, skal i fagsystem (inntil videre)

- **Oppvekst (barnehage, skole, SFO, PPT, barnevern ...)**
 - **For eksempel:** Retningslinjer for inntak og opphold i barnehage og grunnskole, årsplaner og årsmeldinger, elevmapper, retningslinjer fra PPT, rutiner for håndtering av bekymringsmeldinger, tilsynssaker ...
- **Levekår (helse- og sosialtjenester, sykehjem, helsestasjon ...)**
 - **For eksempel:** Planer, avtaler og ordninger for folkehelsearbeidet, organisering av fastlegeordningen, kommunens organisering av overgrepsmottak og krisesentre, rutiner for kontroll med skjenke- og serveringssteder, årsplaner og årsmeldinger, saker vedrørende asylmottak ...
- **Kulturtilbud (kultur- og fritidsaktiviteter, anlegg, kirke ...)**
 - **For eksempel:** Planer for kulturminnevern og museer, prosjekter for å ivareta, synliggjøre og informere om fredede og vernede bygg og anlegg, oversikter over pris- og stipendmottakere, bibliotekenes årsplaner, langtidspaner og årsberetninger, prosjekter innen idrett og friluftsliv, planer og retningslinjer for drift av kino ...
- **Byutvikling (byggesaksavdelingen, geodata, planavdeling ...)**
 - **For eksempel:** Byggesaker, planer for tilsyn, kontroll og ulovlighetsoppfølging, saker vedrørende grensepåvisning og grensejustering ...
- **Tekniske tjenester (vann og avløp, renovasjon, park og vei ...)**
 - **For eksempel:** Dokumentasjon av ledningsnett, saker vedrørende opprettelse eller endring av renovasjons- og avfallshåndteringsordninger, planer og strategier for samferdsel, trafiksikkerhet og transportberedskap, skoleskyssordningen ...

Byarkivet har utarbeidet en *bevaring- og kassasjonsplan* som gir en oversikt over dokumentasjonen kommunen produserer. Planen gir den ansatte informasjon om *hva* som skal arkiveres eller *hva* som kan kasseres. Byarkivet melder videre om at kommunikasjon som skjer gjennom e-post, tekstmeldinger og sosiale medier skal arkiveres dersom dette medfører noen form for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon for et saksforhold. Når det gjelder saksgang og dokumentflyt blir ikke dette lenger tilsendt virksomhetene på papir. Alle dokumenter distribueres nå gjennom Public 360, og saksbehandlerne må godkjenne og ekspedere dokumenter elektronisk. Byarkivet understreker at «*generell saksbehandling som ikke er registrert og dokumenter som ikke er arkivert i Public 360, finnes ikke*».

¹⁷ Tilgjengelig fra kommunens intranett: <http://intranett/Administrasjonsenheten/Personal-og-Organisasjon/Byarkiv/Public-360/Hva-skal-arkiveres-i-Public-360/>

¹⁸ Klagesaker til fylkesmannen skal registreres **både** i fagsystemet og Public 360.

Det kommer frem i intervjuer at flere av de ansatte mener at det er en utfordring er å vite *hva* som skal arkiveres i Public 360, og hva som ikke skal arkiveres. Dette gjelder for alle de ulike tjenesteområdene vi har vært i kontakt med. Noe av årsaken til denne usikkerheten ble begrunnet i at systemet er nytt, mens andre mente det var best å arkivere alle dokumenter for å være på den sikre siden. Fra byarkivet er det gitt grundig opplæring for å sikre at de ansatte har nødvendig kompetanse på dette feltet, men at de er klar over at det er usikkerhet knyttet arkivverdige dokumenter. Etter det revisjonen har fått formidlet gjennom samtaler med ansatte er det i noe varierende grad at SMS 'er og e-post blir arkivert i Public 360. Det pekes på at noe av årsaken til dette er:

- Manglende kunnskap om at henvendelser på dette måten faktisk skal arkiveres
- At det er vanskelig å vite hva som regnes som saksbehandling/arkivverdig dokumentasjon
- Dårlige rutiner og praksis for arkivering av e-post og SMS
- At det rent teknisk er vanskelig å la seg gjennomføre

Spørreundersøkelsen tok opp problemstillingen om hvorvidt ansatte kjenner til hva som regnes som arkivverdig materiale, og 86 %¹⁹ av respondentene svarte at de visste hva som regnes som et arkivverdig dokument²⁰. Usikkerheten som fremkommer om hvilke dokumenter som skal arkiveres i Public 360, omhandler i stor grad sensitiv informasjon som implementering av barnemapper (barnehagen) og elevmapper (skolen). Også sensitive saker om ansatte trekkes frem som eksempel her.

DOKUMENTFANGST

Byarkivet har på eget initiativ foretatt en kontroll av dokumentfangsten²¹ før og etter innføringen av Public 360, for å se hvorvidt dokumentfangsten har økt. Det var en klar målsetting om økt dokumentfangst, da alle virksomheter i kommunen nå skal ha tatt i bruk elektronisk arkiv. Tabell 1 gjengir dokumentfangsten i hhv. ESA første halvår 2015 og Public 360 første halvår 2016. Tabellen viser en økende grad av journalposter etter innføring av Public 360, men noe av årsaken til dette er også langt flere brukere av systemet.

¹⁹ N = 153

²⁰ Respondentene ble bedt om å gi eksempler på arkivverdig dokumentasjon fra sin arbeidsplass. Blant annet kom følgende eksempler kom inn: kontrakter, referater, ansettelsesbrev, vedtak, sakspapirer, lønnsvedtak, innkommende søknader og faktureringslister.

²¹ Med dokumentfangst menes «å identifisere arkivverdige dokumenter, fange dem opp og arkivere dem, dvs. at dokumentene tilføres metadata (registreres) og fryses (arkiveres), slik at både dokumentet og tilhørende autentiserende metadata er uforanderlig». Definisjon hentet fra Noark 5 – ordforklaringer.

Tabell 1: Dokumentfangst ESA og Public 360.**Kilde: Stavanger kommune**

ESA 2015		Public 360 2016	
Dokumenttype	Antall	Dokumenttype	Antall
I	12105	I	26983
U	11148	U	27885
N	482	N	1487
X	829	X	2188
S	955	S	1034
Saksprotokoll	863	Referat	833
		E-post inn	1510
		E-post ut	354
		Innkalling	176
		Vedtak	1279
Total	26382	Total	63739

- I = inngående dokumenter fra eksterne
- U = utgående dokumenter til eksterne
- N = interne dokumenter som krever oppfølging
- X = interne dokumenter som ikke krever oppfølging
- S = saksframlegg til politisk behandling
- Saksprotokoll = vedtak fra politisk behandling

Det er i tabell 1 registrert langt flere e-poster inn enn e-poster ut. Årsaken til dette kan langt på vei forklares ved at en e-post inneholder både utgående og innkommende korrespondanse. Det er formidlet fra byarkivet at det ikke er nødvendig å registrere e-postene på hhv. e-post inn/ut, så lenge e-posten blir arkivert. En regner likevel med at det foreligger betydelig manglende arkivering av e-post. Noe av årsaken til dette kan være at saksbehandlerne ikke kan opprette nye saker i arkivet selv. Dette må arkivet gjøre, og for noen av saksbehandlerne kan dette oppleves som et ekstra hinder for å arkivere e-post. At arkivering av e-post er en utfordring er likevel ikke unikt for Stavanger kommune. En undersøkelse som er gjort i Bergen kommune i 2015 viste at rundt 5 % av arkivpliktig e-post ble arkivert²². Undersøkelsen viste videre at det var lederne i kommunen som i minst grad arkiverte e-poster. Det er grunn til å tro at situasjonen i Stavanger vil være omtrent den samme, men vi har altså ingen dokumentasjon på dette.

Byarkivet mener at dokumentfangsten i Public 360 burde vært langt større enn den er i dag, og er på ingen måte tilfredsstillende. Store deler av dokumentene fra nye virksomheter i Public 360 er personaldokumentasjon (for eksempel ansettelses - søknader og avslagsbrev) som importeres automatisk fra WebCruiter²³, eller dokumenter som er registrert av arkivet. De virksomhetene som har automatiske prosesser for journalføring har en langt høyere grad av registrerte dokumenter i sak-arkivsystemet. Et eksempel er skjenkebevilgninger hvor det

²² Dette viser en undersøkelse foretatt av digi.no i 2015. Det var 86 ledere og ansatte i kommunen som ble spurt.

²³ WebCruiter er ansettelsesmodulen i HR systemet.

finnes standardiserte skjemaer som automatisk behandles og journalføres i Public 360. Det er et ønske fra arkivets side med flere automatiske prosesser innenfor saksbehandlingen for å sikre dokumentfangsten. At dokumentfangsten i kommunen ikke er tilstrekkelig viser også rapporter som er tatt ut fra Public 360. I praksis betyr dette at flere av virksomhetene ikke registrerer dokumentene sine i arkivsystemet. Noen virksomheter, som enkelte skoler, hevder også at de per dags dato ikke har tatt i bruk sak-arkivsystemet. Byarkivet skal før årsskiftet samle virksomhetene i kommunen og kartlegge situasjon om dokumentfangst, og hvorfor situasjonen er som den er. Resultatene skal legges frem i en rapport for å sette problemet med dokumentfangst på dagsorden på rådmannsnivå

Fra byarkivet mener man at arkivbevisstheten i kommunen er ikke god nok, arkivfunksjonen har på sett og vis blitt ansett som en spesialoppgave for eksperter. Et uttrykk for dette er at de ansatte har fått «lov» til å la være å arkivere. Fra byarkivets side jobbes det aktivt med å øke dokumentfangsten blant virksomhetene da dette vil sikre både rettssikkerhet, innsyn i offentlig forvaltning og kommunens eget behov for å bevare informasjon. Som et ledd i å øke dokumentfangsten jobbes det for øke bevisstheten rundt selve *arkivkulturen* blant kommunens ansatte, og ikke minst gjelder dette på ledernivå. Et hjertesukk fra byarkivet om noen av sine kollegaer ute i organisasjonen med arkivoppgaver: «De vet hva de skal gjøre, men de gjør det ikke.»

En viktig mulighet for å styrke arkivfunksjonen i tiden framover, er å integrere arkivfunksjonen i kommunens strategiske prosjekter, som SmartBy og Digitalisering. Tabell 2 gir en oversikt over prosjekter hvor arkivfunksjonen kan være et naturlig satsingsområde i tiden fremover.

Tabell 2: Rådmannens strategiske prosjektportefølje i 2016.		
Kilde: Stavanger kommune/Kontrollutvalget. Arbeids- og ansvarsområder.		
TEMA	KORT OM INNHOLD	TYPE AKTIVITET (PROSJEKTTYPE)
Smartby	Utarbeide en strategi for utviklingen av Stavanger som Smartby.	STRATEGIUTVIKLING
Nytenking og innovasjon	Prioritert innsats i 2016: Samarbeidsdrevet innovasjon Gjennomføres som en del av prosjektet Smartby.	METODE- OG SYSTEMUTVIKLING
Digitalisering	Helhetlig styring og gjennomføring av kommunens samlede aktiviteter innen digitalisering.	ORGANISASJONS- OG SYSTEMUTVIKLING
Sektor- overgrepene internkontroll	Videreutvikling av system for sektorovergrepene internkontroll, integrert i styringsmodellen. I arbeidet inngår oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport.	SYSTEMUTVIKLING
Administrativ hovedmodell	Gjennomgang av kommunens administrative hovedmodell.	ORGANISASJONSUTVIKLING
Forenkling, forbedring og effektivisering	Omstilling gjennom forenkling, effektivisering og forbedring av arbeidsprosesser.	STRATEGIUTVIKLING OG PROSESSFORBEDRING

VURDERING

Innføringen av Public 360 har for noen virksomheter vært en stor overgang. Dette gjelder både for virksomheter som tidligere bare brukte papirarkiv, og de som benyttet ESA. Inntrykket revisjonen sitter igjen med er likevel at overgangen til nytt system har vært godt planlagt og at nødvendige forhåndsvurderinger er gjort. Det er lagt ned mye arbeid i selve anskaffelsen av systemet, og byarkivet har jobbet for å gjøre innføringen så smertefri som overhodet mulig. At det likevel oppleves som en belastning for ansatte med et nytt sak-/arkivsystem er det forståelse for, da nye systemer alltid trenger tid for å gå seg til. Revisjonens vurdering er at innføringen av det nye sak-/arkivsystemet har vært godt organisert, og at de ansatte vil, ved hyppig bruk av systemet, se verdien av et elektronisk sak-/arkivsystem, bl.a. ved standardisering av rutiner, lettere gjenfinning, større åpenhet, osv.

Byarkivet har vært pågangsdriver for å gi de ansatte opplæring i nytt sak-/arkivsystem. Likevel uttrykker flere ansatte at opplæringen har vært for generell, og at det skulle vært flere kurs f.eks. om når og hvordan saker og dokumenter skal unntas fra offentligheten. Det er også ansatte som uttrykker at de er usikre på *hva* som er arkivverdig og skal arkiveres i Public 360, selv om byarkivet har gitt kurs i dette. Opplæringen som gis må sikre at de ansatte innehar den kunnskapen de trenger for å unnta dokumenter fra offentligheten og avgjøre hva som er arkivverdig dokumentasjon.

Kommunens dokumentfangst i Public 360 er lavere enn forventet. Noe av forklaringen på dette kan være at det finnes en innstilling om at det er *lov å ikke arkivere*. Ved å løfte arkivets utfordringer knyttet til dokumentfangst til rådmannens ledergruppe, og sette fokus på digitaliseringsprosjekter i kommunen, kan arkivets funksjon i større grad få status og annerkjennelse. At kommunen er fullelektronisk krever at informasjon ligger tilgjengelig, og dette er i stor grad et lederansvar. De ansatte i kommunen må i større grad gjøres bevisst på at arkivering er lagt til saksbehandlerne, og at arkivering *ikke* skal foretas av de som jobber på arkivet. Det kan også være nødvendig å informere de ansatte på en tydeligere måte om hvilke økonomiske, juridiske og politiske konsekvenser det kan ha at saker og dokumenter ikke alltid finnes i arkivet. Manglende sanksjoner når arkivering ikke blir foretatt, er også en utfordring. Det er viktig at det fra ledernivå aktiv formidles holdninger om at arkivet har stor betydning for kommunens totale drift.

4.4 KVALITETSSIKRING AV NYE SYSTEMER

Kontrollutvalget har i denne revisjonen vært spesielt opptatt av sensitive personopplysninger og personvern, herunder hvilke *tilgangsbegrensninger* kommunen legger opp til. Ved innføring av nytt sak-/arkivsystem i Stavanger kommune har rådgivere ved system og utvikling jobbet bevisst med utredning og kontrolløk i Public 360. Implementeringen av det nye systemet har bestått i utstrakt testing og feilsøking for å kvalitetssikre ikke bare det tekniske, men også brukergrensesnittet og tilganger i systemet. Kvalitetssikringen av Public 360 besto videre i å øke systemsikkerheten sammen med en utnevnt sikkerhetsansvarlig. En av hovedoppgavene for den sikkerhetsansvarlige var å jobbe for å avdekke, korrigere og forebygge de

feil og avvik som potensielt kunne oppstå ved innføring av nytt arkivsystem. I kommunes kravspesifikasjon for anskaffelse av nytt sak- og arkivsystem²⁴ står det at «sak- og arkivsystemet må tilfredsstille de krav som stilles i aktuell lov og regelverk for kommunal sektor. Dette gjelder blant annet: Arkivloven med forskrifter, Forvaltningsloven med forskrifter, Offentleglova med forskrifter, Personopplysningsloven med forskrifter, E-signaturloven, Kommuneloven, Plan og bygningsloven, Matrikkelloven». For å kvalitetssikre anskaffelsen av Public 360 var også representanter fra IT-avdelingen og innkjøp tilstede for å gi veiledning og råd, både tekniske og økonomiske.

Fra byarkivet poengteres det at et annet ledd i kvalitetssikringen er innføringen av e-læring. Her må de ansatte som skal ha tilgang til saksbehandlingssystemet bestå obligatoriske kurs i blant annet offentlighetsloven. Hensikten er at saksbehandlerne i større grad en tidligere skal kvalitetssikre sitt eget arbeid.

Når det gjelder kommunens *tilgangsbegrensninger* er dette nøye regulert, både rent fysisk for adgang til kommunens lokaler, og elektronisk gjennom brannmurer og passordbeskyttelse. Alle de ansatte i kommunen har adgangskort som i utgangspunktet kun gir dem tilgang til sitt eget arbeidssted²⁵. For elektroniske tilgangsbegrensninger er det i utgangspunktet to tilgangsgrupper på seksjonsnivå for saker og dokumenter i kommunen. Det er en gruppe for *unntatt offentlighet* og en *personalgruppe*. I kommunens dokument *Sikkerhetsnivå i Public 360*²⁶ heter det at «det opprettes en tilgangsgruppe på seksjonsnivå for saker og dokumenter som er unntatt offentlighet. Medlemmene vil være alle saksbehandlere i avdelingen samt den overordnede ledelsen (seksjonssjef, fagsjefen, direktør for virksomhetsområdet og rådmann). Pluss rollene arkivar, utvalgssekretær og administrator». I praksis betyr dette at saksbehandlerne i den enkelte seksjon skal ha tilgang til alle dokumenter som er unntatt offentlighet, med unntak av personaldokumentasjon. For personalgruppen er det nærmeste leder og noen saksbehandlerne som skal ha tilgang. Dersom en ansatt er gitt tilgang til en sak enten ved rolle (saksbehandling) eller som gruppe, vil den ansatte ha tilgang til å lese saksdetaljer. Det er også mulig å gi tilgang til en sak eller et dokument til en gruppe eller en enkeltperson. Det kan gis tilgang til alle dokumentene i saken eller kun de sakene som er journalført.

RUTINER FOR STRAKSTILTAK AV AVVIK

Ved implementering av nytt sak-/arkivsystem i kommunen ble det som nevnt innledningsvis anskaffet en søkemotor, MyWorks. Noe av bakgrunnen for anskaffelsen av søkemotoren var store kostnader knyttet til å konvertere data fra det gamle sak-/arkivsystemet ESA inn i Public 360. Søkemotoren gjorde det mulig for de ansatte i kommunen å gjøre søk mot ESA, SharePoint og e-posten, Public 360, prosjektkataloger, felles filområder, internett og OneDrive for Business. Figur 6 gir en oversikt over søkemotoren og dens søkeområder.

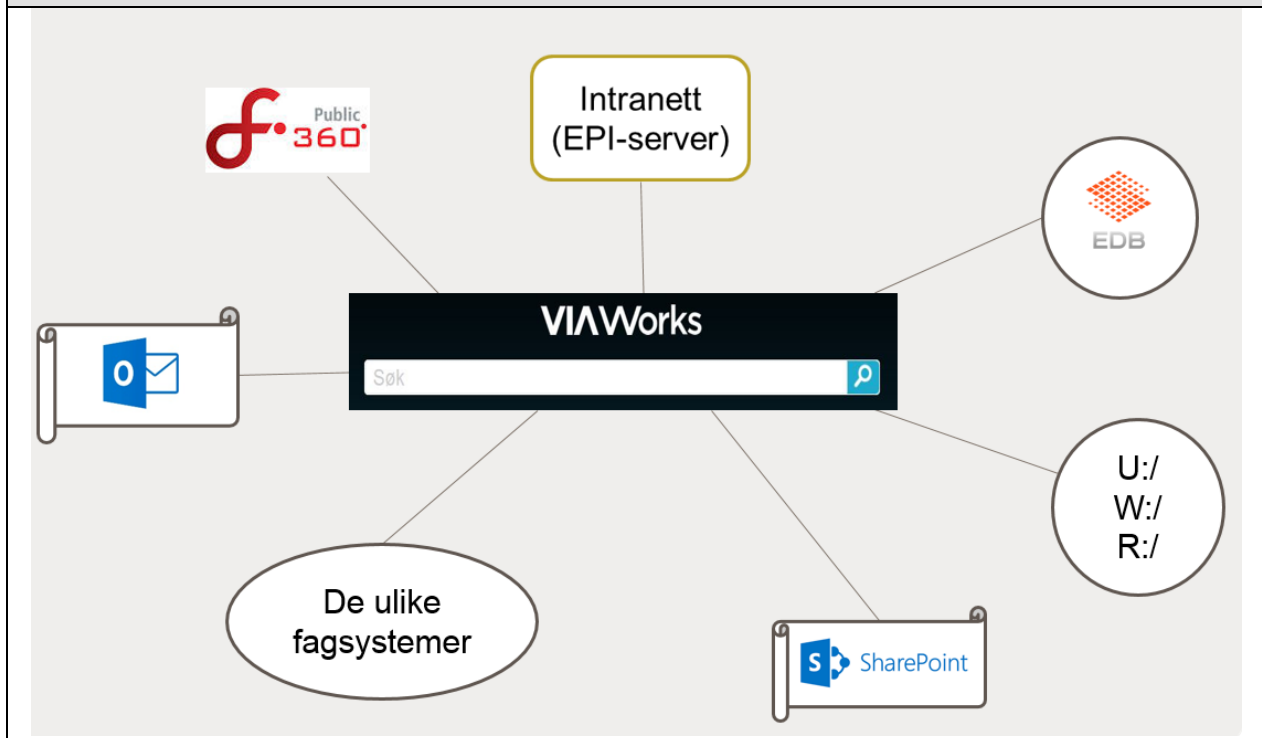
²⁴ Stavanger og Rennesøy kommune. Revidert pr 080414.

²⁵ I praksis betyr dette at en ansatt ved for eksempel byggesaksavdelingen ikke skal ha tilgang til lokalene til for eksempel økonomiavdelingen.

²⁶ Arbeidsgruppe 4 Sikkerhet – Sikkerhetsnivå i Public 360. Stavanger byarkiv. Endret 07.11.2014.

Figur 6: Ny søkemotor på tvers av interne systemer.

Kilde: Kommunens intranett



Rådgivere ved system og utvikling jobbet mye med søkemotoren på forhånd for å sikre at de tekniske løsningene (som tilganger) var på plass, før resten av de ansatte tok i bruk søkemotoren. Søkemotoren ble lansert for de ansatte i kommunen 21.01.16. Etter at søkemotoren hadde vært tilgjengelig for de ansatte i noen timer²⁷, ble det gjort kjent at dokumenttitler de ansatte ikke burde hatt tilgang til nå lå tilgjengelig gjennom søkefunksjonen. Dette ble meldt inn til både IT-brukerstøtte og arkivet. Årsaken til at de ugraderte dokumentene ble avdekket, var at ansatte i kommunen søkte på «sensitive» søkebegrep gjennom den nye søkemotoren. Ord som ble søkt på var «vold», «spesialundervisning» og «misbruk», og det kom treff i dokumenter som burde vært unntatt offentlighet. Søkemotoren MyWorks var godt utprøvd for de tekniske utfordringer som kunne oppstå, men rådgivere ved byarkivet uttrykte at det var ikke tenkt på å søke på «sensitive» søkebegrep for å se om det ga noen treff. Det ble totalt gjort 1700 søk mens søkemotoren var åpen.

Dagen etter at søkemotoren ble lansert²⁸ ble MyWorks deaktivert, og de rapporterte avvike-
ne ble korrigert. Byarkivet sendte umiddelbart beskjed til samtlige avdelinger og saksbe-
handlere at de måtte gjennomgå sine saker i ESA for å kontrollere at graderingen var kor-
rekt. Dette ble videre en utfordring for flere av saksbehandleren da de rapporterte tilbake til
byarkivet at de hadde hundrevis av saker, og ikke mulighet for å gjennomgå alle for å kont-
rollere graderingen. Det ble da gjort kontrollsøk etter personsensitive opplysninger av arki-
vet, samt opprettet en egen *søkergruppe* som skulle korrigere avvik. Kommunalstyret for ad-
ministrasjon ble informert om saken 02.02.16.

²⁷ Det var ansatte som var registrert som brukere i Public 360 som fikk tilgang til søkemotoren. Totalt var det 232 ansatte som hadde tatt søkemotoren i bruk.

²⁸ 22.01.16

Følgende strakstiltak ble iverksatt av Stavanger byarkiv da avviket ble kjent²⁹:

- **Økt systemsikkerhet** i det nye sak - /arkivsystemet Public 360. Når et dokument unntas offentligheten har man ikke lenger mulighet til å velge tilgangsgruppen «alle» i Public 360.
- **Kontroll av tilgangsgruppe.** Arkivet har sjekket at alle dokumenter i Public 360 har riktig tilgangsgruppe.
- **Informasjon på intranett.** Brukerveiledning «Hvordan unntar jeg fra offentlighet» for Public 360. Ledere og saksbehandlere må sjekke ESA for avvik. Avvik meldes til arkiv for korrigerende.
- **Utvidet beredskapsvakt.** Tilbud til ledere og saksbehandlere som trenger hjelp med å korrigere avvik i ESA og Public 360.
- **Sjekk av sluttet bruker.** Så langt arkivet har fått melding om har 1053 brukere av systemet blitt meldt som sluttet. Arkivet foretok en foreløpig sjekk av 173 sluttbrukere som arbeidet mye med personsensitive saksområder. Melding om funn ble sendt videre til avdeling for vurdering og oppfølging.
- **Søk etter sensitive data.** Arkivet foretok søk på begrep som kunne skjule personsensitive opplysninger i hele ESA-basen. Søket avdekket dokumenter og opplysninger som lå åpne der unntatt fra offentlighet var eller kunne være aktuelt. De opplagte feilføringene ble rettet av arkivet, gråsoner og tvilstilfeller ble oversendt saksbehandlere eller aktuell avdeling for vurdering.

På bakgrunn av det som skjedde ble det sendt en avviksmelding til Datatilsynet fra kommunen. Datatilsynets tolkning³⁰ av uautorisert utlevering er som følger: «*En uautorisert utlevering av personopplysninger er når personopplysninger befinner seg utenfor den behandlingsansvarliges kontroll, og personer som ikke er godkjent for tilgang til personopplysningene kan ha fått tilgang. En utlevering kan være tilsiktet eller utilsiktet. Det har skjedd en utlevering selv om det er usikkert om noen har fått personopplysningene i hende*».

Avviksmeldingen fra kommunen inneholdt en beskrivelse av avviket, hvor det blant annet blir formidlet at «*dokumentene har av den grunn vært tilgjengelige over flere år i selve sakarkivsystemet. Disse ble oppdaget når søkemotoren ble tatt i bruk. Grunnen til at avviket ikke har blitt oppdaget tidligere skyldes sannsynligvis at ingen har hatt behov for å søke fram de aktuelle dokumentene i sakarkivsystemet og/eller at søkefunksjonen i sakarkivsystemet har vært vanskelig å bruke*». Kommunen mottok svar på sin henvendelse fra Datatilsynet 26.04.16. Datatilsynets konklusjon, basert på tiltakene kommunen hadde gjort for å sikre sensitive personopplysninger, var at «*Datatilsynet tar med bakgrunn i ovennevnte virksomhetens melding til etterretning, og avslutter med dette denne avvikssaken*».

²⁹ Saksfremlegg Kommunalstyret for administrasjon 15.03.16

³⁰ Brudd på konfidensialiteten anses som et sikkerhetsbrudd og skal etter personopplysningsforskriften § 2 - 6 behandles som et avvik. Videre sier loven: «*Dersom avviket har medført uautorisert utlevering av personopplysninger hvor konfidensialitet er nødvendig, skal Datatilsynet varsles*»

I saksfremlegg til kommunalstyret for administrasjon³¹ ble det videre gjort kjent at årsaken til bruddet på konfidensialiteten var et «*brudd på forsvarlig saksbehandling i ESA, og ikke en IKT-systemfeil med søkemotoren*». Det *verste* som kan ha skjedd ved dette avviket, for innbyggere og andre utenfor kommunen, er at personsensitiv informasjon (for eksempel et navn) kan ha dukket opp i journalposten på offentlig postliste. Dette skal likevel ikke ha skjedd, da overskriften i journalposten i utgangspunktet ikke skal inneholde navn. Det er ikke kommet inn meldinger om at denne typen informasjon er kommet på offentlig journal. For ansatte i kommunen er det blitt gjort søk på informasjon de ikke har noe med. I verste fall kan ansatte ha delt denne informasjonen med andre. Det er likevel ingenting som tyder på at dette har skjedd. De ansatte har videre signert taushetserklæring, og er bundet av denne dersom de har fått tak i informasjon de ikke skulle hatt³². Det er også viktig å understreke at mye av den sensitive informasjon kommunen har, ikke ligger i Public 360 men i ulike fagsystemer.

Byarkivet viser videre til *tiltak ved innrapportering av kritiske tilgangsfeil*³³, som er kommunens overordnede rutiner for strakstiltak ved avvik. Ved melding om kritisk feil i Public 360 opprettes sak i HPSM med prioritet 1, samtidig som følgende strakstiltak skal iverksettes³⁴:

- **Hvem ber vi om å validere at varselet er reelt?** Ta kontakt med System og utvikling eller Arkivdanning og postmottak hos Byarkivet
- **Hvem korrigerer nødvendige tilganger/plassering av innhold når varselet viser seg å være berettiget?** Dette utføres av System og utvikling og Arkivdanning og postmottak.

Seksjon for system og utvikling har tilsvarende tiltak ved innrapportering av kritiske tilgangsfeil for ESA. Innrapportering av kritiske tilgangsfeil for systemer og projektkataloger på R, SharePoint/OneDrive, Exchange og intranett meldes til den aktuelle systemansvarlige i Stavanger kommune. Fra kommunens ROS-analyse for arkivering av personsensitiv data i Public 360 finnes allerede eksisterende tiltak for personsensitive opplysninger som ved en feiltakelse er blitt tilgjengelige for alle brukerne³⁵. ROS-analysen viser tiltak som settes i verk der sensitive opplysninger har blitt tilgjengelig for alle brukere i systemet. Utdrag av ROS-analysen gjengis i tabell 3.

³¹ Møtedato 15.03.16

³² Kommunen opererer også med et prinsipp «*need to know*» vs. «*nice to have*» som sier noe om at ansatte ikke skal oppsøke informasjon de ikke har noe med.

³³ Definisjon på kritisk feil: *Uautorisert tilgang til personsensitiv informasjon etter paragraf 13 i forvaltningsloven (sensitive personopplysninger)*

³⁴ Hentet fra SharePoint – *Tiltak ved innrapportering av kritiske tilgangsfeil*.

³⁵ Se vedlegg 2 for hendelse: en personsensitiv opplysning blir tilgjengelig for alle brukere i P360.

Tabell 3: Personssensitive opplysninger blir tilgjengeliggjort for alle brukere i Public 360

Kilde: Stavanger kommune

Eksisterende tiltak	Status	Investering	Kostnad pr. år
Kontinuerlig fokus på rutine for registrering av dokumenter	Iverksatt		
Opplæring og systemforståelse	Iverksatt		
Internkontroll forut for journalføring	Iverksatt		

For tiden er søkemotoren MyWorks ikke operativ, og saksbehandlere i kommunen får opp melding om at søkemotoren ikke er tilgjengelig på grunn av feilregistreringer i ESA. Det jobbes med å gjøre søkemotoren tilgjengelig igjen, og et ledd i dette er at ESA-databasen er indeksert på nytt og er lagt til godkjenning. Planen er at MyWorks skal være i bruk igjen i løpet av høsten 2016. Utgangspunktet for å gjenåpne søkemotoren er at de sakene og dokumentene som ikke var gradert, nå er blitt det, og da være utilgjengelig for søk. Byarkivet uttrykker likevel at dersom det skulle dukke opp informasjon en ansatt ikke skal ha tilgang til, må dette rapporteres til byarkivet umiddelbart.

VURDERING

Stavanger kommune har i forbindelse med innføring av nytt sak-/arkivsystem vist at det foreligger gode rutiner for å kvalitetssikre elektroniske datasystemer. Det er i forkant av innføringen av Public 360 gjort grundige tekniske tester av systemet for å kontrollere tilgangsbegrensninger og sikring av data. I forbindelse med søkemotoren MyWorks og dokumenter som lå tilgjengelig for ansatte er det lite kommunen kunne gjort annerledes i forkant av innføringen av Public 360. Utfordringen her er, som nevnt, at saksbehandlere over en lengre periode *ikke* har gradert sine saker og dokumenter på korrekt måte i ESA. Dette ble avdekket ved hjelp av søkemotoren, men vil likevel ikke regnes for å være en glipp for selve kvalitetssikringen av nytt sak-/arkivsystem. For hendelsen kontrollutvalget refererer til, *kvalitetssikring av nye systemer og sikkerhetsbruddet*, er det viktig å understreke at avviket skyldes at saksbehandlingsrutinene *ikke ble fulgt*, avviket lå ikke i systemet.

Etter at søkefunksjonen avdekket ugraderte dokumenter i ESA, ble det etter svært kort tid tatt tiltak. Søkemotoren ble stengt, og det ble satt ned arbeidsgrupper for å gå gjennom prosessen. Avviket ble i tillegg meldt Datatilsynet, som valgte å avslutte saken da databasen kun var tilgjengelig for ansatte i kommunen som har signert taushetsplikt. Det er derfor lite kommunen kunne gjort annerledes ved innføringen av nytt arkivsystem da dette således ikke er en systemfeil. I så måte viser avviket at rutine for straktiltak fungerer i praksis. Det bør likevel påpekes at kommunens internkontroll for gradering av dokumenter i ESA har vært svært dårlig. At dokumentene som har ligget ugradert over en årrekke først ble oppdaget ved innføring av ny søkemotor, indikerer et klart forbedringsområde for kommunens internkontroll.

4.5 RUTINER OG PRAKSIS FOR DOKUMENTBEHANDLING

KJENNSKAP TIL ARKIVPLANEN, ARKIVERING OG DOKUMENTBEHANDLING

Stavanger kommune har gjennom sin arkivplan etablert rutiner for dokumentbehandling og arkivering iht. lovreglenes krav, arkivforskriften § 2-2. En arkivplan er en *samlet* oversikt over arkiv og arkivfunksjoner i et organ. Alle offentlige organ skal ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Stavanger kommunes arkivplan ligger på intranettet, tilgjengelig for alle ansatte. En av målsettingene med arkivplanen er å sikre at de ansatte har gode rutiner for dokumentbehandling og arkivering. Kommunens arkivplan inneholder en oversikt over arkivorganisasjonen, arkivarbeidet, arkivmaterialet og virksomhetene. Struktur og oppbygging av arkivplanen gjengis i tabell 4.

Tabell 4: Struktur i kommunens arkivplan

Kilde: Stavanger kommune

Innhold	Arkivplan		
Innledning	Bakgrunn, formål og innhold - Oppdatering og bevaring		
Delplaner	1 Arkivorganisasjonen	2 Arkivarbeidet	3 Arkivmaterialet
Tema	Forvaltning av arkivansvaret og organisering av arkivarbeidet	Instruksjer og rutiner for arkivarbeidet og dokumentbehandlingen	Hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert og oppbevart
Arkivfag	1.1 Arkivfaglig innledning	2.1 Arkivfaglig innledning	3.1 Arkivfaglig innledning
Gjeldende oversikter	1.2.1 Ansvar og myndighet 1.2.2 Arkivorganisasjonen 1.2.3 Formål og oppgaver	2.2.1 Lover og instruksjer 2.2.1 Rutiner 2.2.3 Sikkerhet og innsyn	3.2.1 Organisering 3.2.2 Bestandsoversikt 3.2.3 Oppbevaring
Planer	1.3 Planer og strategier	2.3 Planer og strategier	3.3 Planer og strategier
Historikk	1.4 Utgatte oversikter	2.4 Utgatte oversikter	3.4 Utgatte oversikter
Vedlegg (eks)	1.5.1 Organisasjonsplaner	2.5.1 Avleveringslister 2.5.2 Kassasjonsplaner 2.5.3 Kassasjonslister 2.5.4 Bevaringsplaner	3.5.1 Arkivnøkler 3.5.2 Elektroniske system 3.5.3 Brukermanualer 3.5.4 Arkivoversikter

Det ble i spørreundersøkelsen undersøkt om i hvilken grad respondentene kjenner til innholdet i kommunens arkivplan. Spørsmålet fikk en gjennomsnittsscore på 3,7³⁶. Dette indikerer at de ansatte i noe begrenset grad kjenner til innholdet i kommunens arkivplan. Neste spørsmål gjaldt hvorvidt de ansatte kjenner til hvor arkivplanen ligger. Her svarte nesten 29 %³⁷ av respondentene at de ikke vet hvor de kan finne arkivplanen. Dette er også inntrykket som kommer frem gjennom intervjuer.

Spørreundersøkelsen belyser videre i hvilken grad rutiner for dokumentbehandling og arkivering er kjent for de ansatte. Her svarer 65 %³⁸ av respondentene at rutinene for arkivering

³⁶ Svaralternativer 1-6. N = 153.

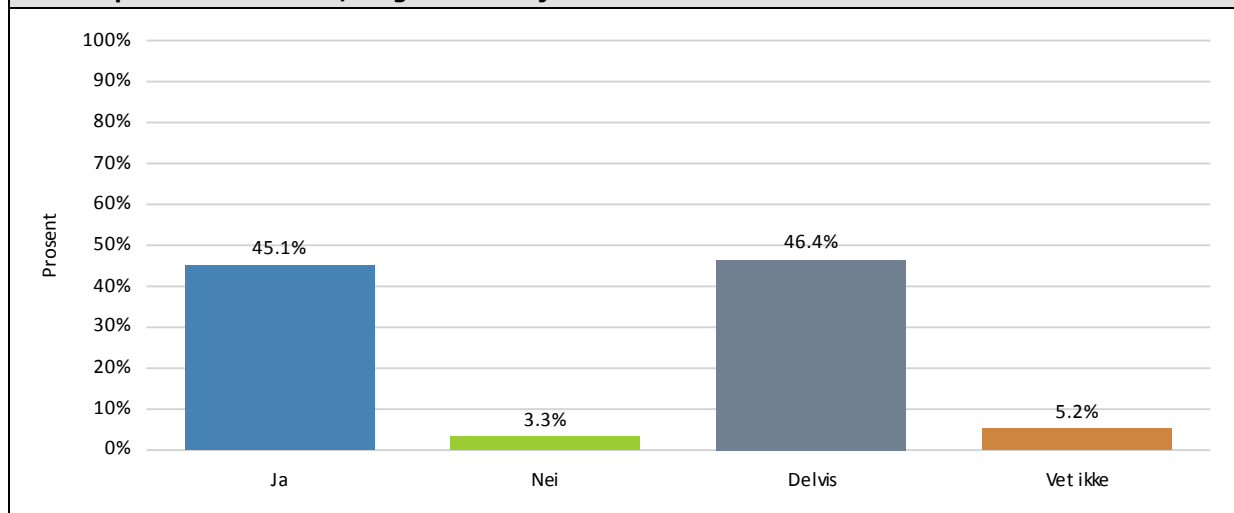
³⁷ N = 154

³⁸ Respondenter som har svart alternativ 4-6. N = 153

og dokumentbehandling i stor/svært stor grad³⁹ er kjent blant de ansatte ved deres arbeidssted. Dette svarer godt med inntrykket revisjonen har fått gjennom intervju med ansatte. For å kartlegge de ansattes *praktisering* av rutiner har revisjonen inkludert et spørsmålet i spørreundersøkelsen som omhandler rutiner satt ut i praksis. Her ble respondentene stilt spørsmål om praktiseringen av dokumentbehandlingen og arkiveringen, og hvorvidt denne er tilfredsstillende ved deres arbeidsplass. Svarene gjengis i figur 7.

Figur 7: Er praktiseringen av dokumentbehandling og arkivering tilfredsstillende ved din enhet? N = 153

Kilde: Spørreundersøkelse/ Rogaland revisjon



Her svarer 50 % av respondentene at selve praktiseringen av dokumentbehandling og arkivering *ikke eller bare delvis* er tilfredsstillende ved deres enhet. Det pekes på at noe av årsaken til dette er:

- Uvitenhet
- For lite opplæring
- Mangelfull kunnskap i ledelsen
- Mer bevisstgjøring på hva som er arkivverdig
- Mye dokumentasjon som ligger på den enkeltes PC, men som burde vært arkivert i Public 360

Samtaler med ansatte i kommunen belyste videre praksisen av rutiner for arkivering og dokumentbehandling. Flere av de som ble intervjuet poengterte at det til tider er vanskelig å få tiden til å strekke til i en travel hverdag. Dette kan til tider gå utover praktiseringen av arkivrutinene, og hva som faktisk arkiveres. Dette kommer også frem gjennom spørreundersøkelsen, da 68 %⁴⁰ av respondentene svarte at det har hendt/skjer ofte at de ikke finner dokumenter som skulle vært i arkivet. Det uttrykkes at noe av årsaken til dette, sett bort fra en hektisk hverdag, kan forklares ved feilarkivering, dårlige rutiner, makulerte dokumenter og manglende kunnskap på området.

³⁹ Respondenter som har svart alternativ 4-6

⁴⁰ N = 153

SIKRING AV SENSITIVE PERSONOPPLYSNINGER

Lov om behandling av personopplysninger forklarer sensitive personopplysninger ved «*opplysninger om rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning, at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling, helseforhold, seksuelle forhold eller medlemskap i fagforeninger*». I kommunens dokument Arkivering av personsensitiv data i Public 360 heter det at «*internkontroll er et viktig tiltak mot at personsensitiv informasjon blir tilgjengelig for andre enn de som skal ha tilgang uavhengig om dataene ligger i intern sone eller i sikret sone. Bevissthet og kontinuerlig fokus på rutiner for registrering og journalføring av dokumenter minimerer risiko ettersom det alltid vil være flere personer involvert. Feil kan forekomme og da er kontroll forut for utsending, klare ansvarsforhold og faktumet at vi ved hjelp av logg gjøre rede for hendelsen viktige tiltak for å forhindre og minimere omfanget*».

Ved innføringen av nytt elektronisk sak-/arkivsystem har alle virksomhetenes arkiver blitt sentralisert til Stavanger byarkiv. Byarkivet uttrykker at det er blitt en betraktelig bedring av systemsikkerhet for å sikre sensitiv informasjon. Det er i samarbeid med Software Innovation gjort endringer i forhold til ESA nettopp med tanke på sikring av sensitive opplysninger. For eksempel er det ikke lenger mulig å velge offentlig tilgangsgruppe «*alle*» for de dokumenter som unntas fra. Flere av virksomhetene har daglig bruk og kontakt med personsensitive opplysninger, og det er i innføringsfasen satt inn mye ressurser for å sikre at informasjonen er forsvarlig oppbevart. For utsending av personsensitiv informasjon til innbyggere legger kommunen opp til bruk av SvarUt. Her kan data som har sikkerhetsnivå 4 sendes trygt til innbyggerne gjennom digital post.

Kommunens elektroniske sak-/arkivsystem har funksjoner for å skjerme opplysninger som er sensitive. Skjermingen av dokumenter kan gjøres for innsyn internt og eksternt. Kommunens sikkerhetsreglement understreker også at dokumentasjon ikke skal lagres på skrivebordet på PC-en eller eget SK-nummer, men inne i arkiv- eller fagsystemer. I «*Rutiner for arkivering av personaldokumentasjon*»⁴¹ er det påpekt at saksbehandler er ansvarlig for at de dokumenter han/hun selv har produsert som inneholder sensitive opplysninger er skjermet mot innsyn. Det er saksbehandlers ansvar at de sensitive dokumentene har riktig lovhjemmel for å unntas offentlighet. For at de sensitive dokumentene ikke skal havne på postlisten må sensitive opplysninger være skjermet i journalen (overskriften). Ved opprettelse av en ny sak er det arkivar som er ansvarlig for at sensitive opplysninger er skjermet i journalen. Da skal også sensitive opplysninger bli skjermet på dokumentnivå i journalen.

Rutiner for innsyn i elevmapper og barnemapper understreker at sensitive opplysninger skal sendes rekommandert, eller i forseglet konvolutt, og ikke som e-mail eller faks. Det er p.t satt i gang et prosjekt, *Rett I Mappa*, som skal implementere barnemapper og elevmapper i Public 360. Informasjonen om barnet/eleven vil da legges i sikrede soner, og det vil foreligge tilgangsbegrensninger mellom ulike instanser for å sikre sensitive personopplysninger om barnet. Planen er at Rett i mappa skal være klart til bruk ved skolestart august 2017.

⁴¹ Utarbeidet av Stavanger byarkiv, revidert april 2016.

Gjennom samtaler med ansatte i byarkivet påpekes det at rutinene for sikring av sensitiv informasjon er blitt langt bedre de siste årene⁴². Noe av bakgrunnen for dette er at arkivet har jobbet aktivt med å formidle viktigheten av å gradere sensitiv dokumentasjon, og hva som kan bli konsekvensene dersom dette ikke gjøres. Arkivleder påpeker videre at også samfunnet som helhet nå er mer bevisst rundt dette, da innbyggere og media i langt større grad enn før er bevisste på sine krav og rettigheter. Det er også en utfordring knyttet til sikkerhetshull i adresseregisteret for utsending av e-post i Outlook. Adresseregisteret i Public 360 blir kontrollert av arkivet, men det er likevel saksbehandlers ansvar at riktig navn hos mottaker som skrives inn i dette feltet. Dersom saksbehandler ikke kontrollerer at det er riktig navn på mottaker, kan konsekvensen være at feil person får informasjonen. Det er konkrete tilfeller på at dette har skjedd.

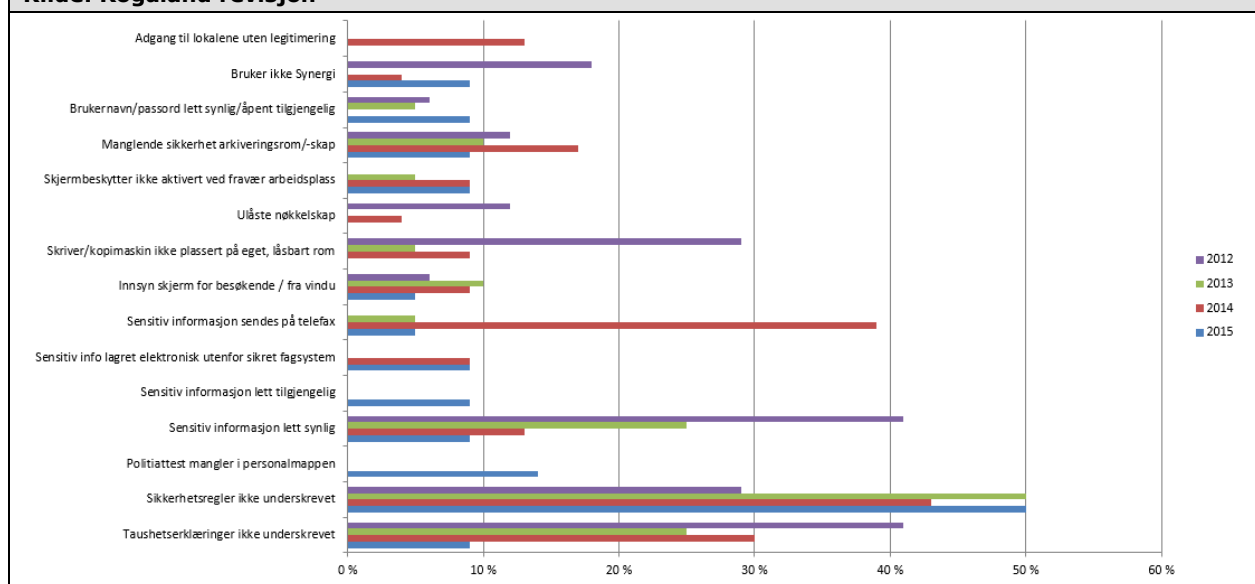
Resultater fra spørreundersøkelsen om de ansatte sikrer at kravene til behandling av sensitive personopplysninger blir ivarettatt gir en gjennomsnittsscore på 5,1⁴³. Dette er også inntrykket som kommer frem gjennom samtlige intervjuer som er gjennomført. Her understreker de ansatte at praksisen rundt sikring av sensitive personopplysninger er høyt prioritert.

Rogaland Revisjon gjennomfører årlig en kontroll av såkalt «*sensitiv sone*» i Stavanger kommune. Resultatet av denne kontrollen oppsummeres hvert år i årsoppgjørnotatet. Vi siterer fra kontrollen utført i 2015:

«Årets revisjon av informasjonssikkerheten i sensitiv sone omfattet 22 avdelinger/virksomheter, herunder dagsenter og avlastning, sykehjem, helsestasjoner, ungdom og fritid, hjemmebaserte tjenester, barneverntjenesten, arbeidstreningsseksjonen og bofelleskap/omsorgsboliger. Behandling og oppbevaring av sensitive opplysninger er også et tema ved vår rutine revisjon av skoler og barnehager. Vårt generelle inntrykk er at virksomhetslederne er opptatt av informasjonssikkerhet, samtidig som flere gir uttrykk for at vår gjennomgang er nyttig, ikke minst som en påminnelse om reglene. Hovedtyngden av registrerte avvik fra 2012 til 2015 kan illustreres slik:

⁴² Et eksempel som kan nevnes her, var da to sosialkontorer slo seg sammen og det ble et ledig lokale ved Madla handelslag. De sensitive dokumentene som hadde blitt oppbevart ved denne virksomheten ble liggende igjen, og bygningsfolk satte hyller med dokumentasjonen ut i gangen på butikken. Dette resulterte i at de som var å handlet kunne plukke med seg mapper med sensitiv informasjon som sto i gangen.

⁴³ Svaralternativer fra 1-6. N = 150.

Figur 8: Sensitiv sone 2012-2015**Kilde: Rogaland revisjon**

UNNTA DOKUMENTER FRA OFFENTLIGHETEN

Stavanger byarkiv har utarbeidet rutiner for å unnta et dokument fra offentligheten. Disse rutinene ligger tilgjengelig for de ansatte på intranettet. Her står at «i mange tilfeller er det nødvendig å skjerme innholdet i dokument og sak fra offentlighet. I utgangspunktet unntas ikke saker fra offentligheten. Hvis det er nødvendig kan enten arkivet gjøre det når saken opprettes, eller saksansvarlig kan gjøre det når saksnummeret har blitt tildelt. Hvis et dokument, vedlegg eller en sak skal graderes må du som saksbehandler huske følgende:

- Velg rett hjemmel fra offentleglova
- Skjerm de rette feltene

Dokumenter som er unntatt offentlighet skal også begrenses med riktig tilgangsgruppe».

Det poengteres at aktuell paragraf må velges i hvert tilfelle, og saksbehandler må velge riktig tilgangsgruppe for hvert dokument som skal unntas offentlighet. De vanligste graderinger av dokumenter i kommunen som kan brukes når hjemmel i lov foreligger er følgende:

- Fvl § 13-1 Personlige forhold som sykdom
- Fvl § 13-2 Bedriftshemmeligheter som for eksempel enhetspriser
- Fvl § 15 Interne dokumenter, egen saksforberedelse
- Fvl § 23 Konkurranselov, før eventuelle avtaler er signert
- Fvl § 24 dokumenter som letter gjennomføringen av lovbrudd
- Fvl § 25 Søknad på stilling
- Fvl § 26 Personnummer, disse graderer ikke noe annet innhold. Hederspriser e.l. kommer også under denne paragrafen.

Gjennom samtaler med rådgivere på arkivet kommer det frem at saksbehandlere burde hatt mer kursing i å unnta dokumenter fra offentlighet. Det kommer henvendelser daglig til arkivet som omhandler hvorvidt et dokument skal unntas, og hvilken lovbestemmelse som skal brukes. Dette kommer også tydelig frem gjennom samtaler revisjonen har hatt med ulike virksomheter i kommunen. De som er intervjuet bekrefter at det foreligger uklarhet rundt hvilke dokumenter som skal graderes.

Det er videre i spørreundersøkelsen undersøkt i hvilken grad de ansatte kjenner til lovbestemmelsene som regulerer hvilke dokumenter som skal unntas offentlighet. Her svarer hele 84 %⁴⁴ at de kjenner til de gitte lovbestemmelsene. Dette gir en gjennomsnittsscore på 4,6⁴⁵. Det ble åpnet opp for at respondentene kunne legge igjen en generell kommentar til kommunens dokumentbehandling og sikring av sensitiv informasjon. Et utvalg av kommentarene gjengis nedenfor:

«En stor omveltning for oss som bare har forholdt oss til papirer og manuell postjournal og papirarkiv helt frem til 2015. Burde vært bedre planlagt og flere kompetansehevende tiltak før oppstart samt piloter burde hatt en reell utprøving før oppstart».

«Synes at det er for vanskelig å komme i gang når en etterpå skal sitte å finne det ut selv, og at det er for stort rom for å gjøre feil der det faktisk handler om mye sensitiv informasjon i flere saker».

«De fleste pedagogiske ledere har ikke nok kunnskap og tid til å sette seg fullstendig inn i regelverket. Det kan hende at sensitive papirer ikke alltid er arkivert forsvarlig. Men vi er bevisste på det, og forsøker så godt vi kan».

«Anser endringene som kom med 360 til å ikke være god da dette pålegger de enkelte saksbehandlerne merarbeid i form av oppgaver som tidligere ble tatt hånd om av arkivet, i tillegg at det fortere kan oppstå feil».

Dette viser den tosidige utfordringen på dette området:

På den ene siden sikre at informasjon som etter lovverket er taushetsbelagt blir unntatt offentlighet, og på den andre siden unngå at man unntar informasjon fra offentligheten når det ikke er juridisk grunnlag for dette.

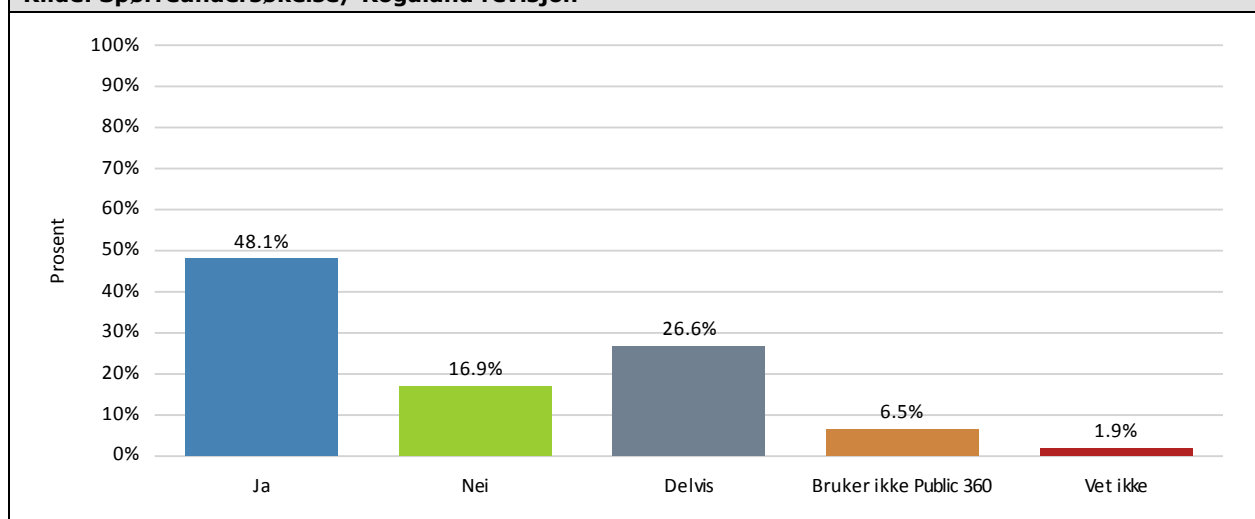
I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de *vet* hvordan de unntar et dokument fra offentligheten i Public 360. Her svarer ca. halvparten av respondentene «ja», mens ca. halvparten oppgir at de delvis vet/ ikke vet hvordan dette gjøres. Dette er også kommet tydelig frem gjennom samtaler med ansatte i kommunen. Resultatene gjengis i figur 9.

⁴⁴ Respondenter som har svart alternativ 4-6.

⁴⁵ Svaralternativer fra 1-6. N = 144.

Figur 9: Vet du hvordan du unntar et dokument fra offentlighet i Public 360? N = 154

Kilde: Spørreundersøkelse/ Rogaland revisjon



Årsaken til at ca. halvparten av respondentene ikke vet/delvis ikke vet hvordan et dokument unntas fra offentligheten gjengis i kommentarene under:

«For dårlig opplæring. For dårlig kjennskap til regelverket. Håndterer Public så sjeldent at det er lett å glemme mellom hver gang hvordan dette gjøres. Lite brukervennlig program».

«Synes ikke kursene er spesifisert til det aktuelle tjenestoområdet. Vi som bruker Public 360 så lite, trenger å vite hvordan vi skal bruke det, og hva som er viktig. Vi trenger ikke kursing innen arkivets historie».

«Har ikke brukt programmet aktivt».

«Det ble ikke gitt slike eksempler på kurset vi ble tilbudt. Men de to avdelingslederne som jobber mest med slike dokumenter har funnet ut av det via kjente på andre skoler».

Spørreundersøkelsen spør videre i hvilken grad det er *enkelt* for brukerne av Public 360 å unnta et dokument fra offentligheten. Her svarer ca. 30 %⁴⁶ av respondentene at det ikke er/delvis ikke er enkelt for brukere å unnta dokumenter fra offentligheten i Public 360. Her åpnet spørreundersøkelsen opp for at respondentene kunne kommentere *årsaken* til at dette er vanskelig. Kommentarene gjenspeiler at dette delvis kan begrunnes i utrygghet i systemet, lite erfaring, tvilstilfeller i sakene, vanskelig å vite hvilken paragraf som skal benyttes, manglende kunnskap og et tungvint system.

RESTANSER

Arkivarene i kommunen sender to ganger i året ut påminnelser til sine saksbehandlere om at det må ryddes i sak-/arkivsystemet. Her bes det blant annet om at saksbehandlerne må gå gjennom sine journaler å se om det er innkommet post som ikke er avskrevet eller om det er

⁴⁶ N = 152

utgående dokument som ikke er ferdigstilt. Saksbehandlerne må også sjekke om det er journalposter som er ferdig behandlet men som ikke er markert som dette i sak-/arkivsystemet. Journaler som ikke er ferdig avskrevet er det umulig å si hvordan er behandlet, eller om de i det hele tatt er behandlet. Det er disse journalene som utgjør restanselisten. I utgangspunktet setter arkivarene ingen frist for når ryddejobben i sak-/arkivsystemet skal være ferdig.

Lange restanselister *kan* indikere at saksbehandlere har dårlige rutiner for å avskrive journaler. Restanser trenger likevel ikke være ensbetydende med dårlige rutiner, da det er flere dokument som kan havne på en restanseliste uten at det faktisk er en restanse. Et eksempel på dette kan være e-poster som sendes ut til flere på en gang. Dersom bare én av mottakerne responderer på e-posten, vil avsender av e-posten få resterende respondenter som ikke har svart e-posten på sin restanseliste. Det fremgår av arkivet at flere av journalene som er på restanselisten til kommunen (mest sannsynlig) er avskrevet, men det finnes ingen oversikt over dette. For å kontrollere dette, må arkivar kontakte den aktuelle saksbehandler og høre hva som er gjort i hver enkelt sak. Dette er en nær sagt umulig jobb, da saksbehandlerne det gjelder kan ha glemt saken, sluttet i kommunen eller på annet vis ikke kan gjøre rede for restansen. Jobben med å sortere ut reelle restanser vil derfor være svært tidkrevende. Det må da gjennomgås om restansen faktisk skyldes dårlige saksbehandlingsrutiner eller om saksbehandler har svart over telefon uten å registrere dette i sak-/arkivsystemet. Noen saker (for eksempel byggesaker) kan også trekke ut i tid i påvente av igangsettelsestillatelser eller påvente på svar fra reguleringsplaner. Noen av restansene på restanselisten er også integrasjoner fra andre fagsystemer. Et eksempel på dette er personaldokumentasjon som importeres automatisk til Public 360. Ansettelseskontrakten skal for eksempel ikke viderebehandles, men importeres automatisk til Public 360 og ser da ut som en restanse ettersom den ikke er avskrevet. På bakgrunn av disse faktorene påpeker byarkivet at restanselistene i liten grad kan gi et bilde av kommunens saksbehandlingsrutiner⁴⁷.

Oppfølging av saksbehandlingsfrister skjer i dag av den enkelte saksbehandler. Dersom en ansatt i kommunen for eksempel slutter eller blir syk, skal leder gå gjennom eventuelle journaler og avslutte disse, samt gå gjennom restansene. Arkivet skal få informasjon om hvilke journaler som er/skal avsluttes, og informasjon om journaler som skal flyttes over til en ny saksbehandler.

Rådgivere ved byarkivet uttrykker at det er viktigste for dem er at journaler er avskrevet ved utgangen av en arkivperiode⁴⁸. Når en arkivperiode går mot slutten settes det inn ressurser for å ferdigstille dokumenter som ikke skal følge over i neste arkivperiode. Leder ved den enkelte avdeling vil da få tilsendt en oversikt over sine medarbeideres journaler som ikke er avskrevet, og som må følges opp. Rådgivere ved byarkivet må videre få beskjed om hvilke saker og dokumenter som skal være med videre inn i neste arkivperiode. Dersom det ved arkivperiodens slutt fremdeles er saker som ikke er avsluttet (som heller ikke skal flyttes

⁴⁷ Fra 1.1.16 til 31.08.16 er det 1552 restanser registrert i Public 360. Som forklart er det likevel vanskelig å la restanselisten danne et bilde av saksbehandlingen til kommunen, og hvorvidt den er i tråd med gjeldende praksis.

⁴⁸ Kommunen har en fireårs arkivperiode som går parallelt med kommunevalget.

over til ny arkivperiode) må sakene masseavsluttes av byarkivet. Dette innebærer at byarkivet overstyrer og avslutter de sakene som de ser er ferdige men som ikke er avskrevet.

VURDERING

Det er kommet frem gjennom intervjuer og spørreundersøkelse at de ansatte i kommunen *i mindre grad* har kjennskap til arkivplanen og hvor de kan finne denne. Arkivplanen gir en god oversikt over kommunens dokument- og arkivrutiner, og arbeidet med å forankre kjennskap til innholdet i arkivplanen hos de ansatte kan kommunen i stor grad ta tak i for å sikre at gjeldende praksis og nye rutiner i Public 360 blir integrert.

For sikring av sensitive opplysninger foreligger gode rutiner hos kommunen. Revisjonens vurdering er at rutinene er godt innarbeidet. Dette inntrykket blir også forsterket gjennom spørreundersøkelse og intervju med kommunens ansatte.

Flere av de ansatte uttrykker at det til en viss grad er vanskelig, rent teknisk, å unnta et dokument fra offentlighet i Public 360. Også hvilken lovhjemmel som skal benyttes er for enkelte noe uklart. Det er svært viktig at de ansatte har god kjennskap til å unnta dokumenter fra offentligheten, og at de som benytter systemet vet hvordan dette i praksis skal gjøres. Dersom dette er et usikkerhetsmoment, må det gis mer opplæring for de enkelte virksomheter. På den annen side må de ansatte i kommunen aktivt bruke Public 360 og dets funksjoner for å lære seg hvordan systemet virker.

Når det gjelder å definere *hva* som er arkivverdig og som skal arkiveres i Public 360 må de ansatte som bruker systemet aktivt søke informasjon om dette, dersom det er uklart. Byarkivet kan også i enda større grad kan tilby kurs og opplæring innenfor området. At de ansatte ikke vet hva som skal inn i sak-/arkivsystemet er sårbart, da en kan risikere at dokumenter med saksbehandlingsverdi går tapt på grunn av manglende arkivering.

4.6 ARKIVLOVEN – KRAV OM UTSKRIFT TIL PAPIRARKIV

Det er p.t. bare Public 360 som er definert som kommunens arkivgodkjente system. Det er noe uklart når/om det vil skje en oppgradering som vil kunne godkjenne andre fagsystemer i kommunen etter kravene i Noark 5-standard. Frem til andre fagsystemer (eventuelt) får godkjenning skal alle inngående skannede dokumenter i de ulike fagsystemer bevares i papirarkiv. Dette fremgår også i forskrift behandling av offentlige arkiver⁴⁹ § 2-1 at «*journalføring av elektroniske saksdokumenter skal som hovedregel skje i et system som følger kravene i Noark-standard og er godkjent av Riksarkivaren, jf. arkivforskriften § 2-9. Dette gjelder enten man benytter et rent journal- og arkivsystem, eller om funksjoner for journalføring iht. arkivforskriften § 2-6 og § 2-7 er integrert i et saksbehandlingssystem eller lignende*».

⁴⁹ Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-12-01-1566>

Det er i forvaltningsrevisjonen fokusert på i hvilken grad rutinene for utskrift til papirarkiv fra fagsystemet CosDoc⁵⁰ opprettholdes i praksis. CosDoc er fagsystemet for pasientjournal i pleie- og omsorgstjenesten, og er et elektronisk pasientjournalssystem (EPJ) som er regulert av flere lover⁵¹. CosDoc er inndelt i to områder, én *pasientjournal*del og én *saksbehandlingsdel*. Hjemmel i lov gjelder for både saksbehandlingsdokumentasjon (f.eks. søknad/vedtak om tiltak knyttet til en person) som også skal føres i saksbehandlerdelen. Dokumentasjon av helsehjelp føres i pasientjournaldelen. Skal arkivet være fullelektronisk (uten papir) må følgende kriterier være oppfylt:

Saksbehandlingsdelen

- Følge Noark standarden som er satt av Riksarkivaren som obligatorisk for elektronisk føring av saksdokumenter
- Arkivet må være komplett (omfatte all papirbasert dokumentasjon)

Pasientjournaldelen

- Følge normene i EPJ-standard, som er godkjent av Riksarkivaren som rutine for elektronisk system.
- Alle dokumenter i journalen må være skannet inn i godkjent arkivformat.

Saksbehandlingsdelen i CosDoc fikk Noark5-godkjenning for halvannet år siden. For pasientjournaldelen foreligger ingen Noark-standard. Kommunen innførte i juni 2016 en ny versjon av CosDoc, og det jobbes nå med å kartlegge hvorvidt den nye versjonen av CosDoc følger normene i EPJ-retningslinjene⁵². Dersom den nye versjonen av CosDoc som er innført følger EPJ-retningslinjene, er det ikke lenger krav om å gjøre utskrifter. For at den nye CosDocversjonen skal følge normene i EPJ-retningslinjene, må følgende kriterier være oppfylt:

- Ny versjon må være godkjent for fullelektronisk saksbehandling av Riksarkivet
- Alt materiale som er lagret i den eldre versjonen av CosDoc er blitt konvertert til ny versjon. Det konverterte materialet må også kontrolleres.
- Det må sikres at alt som *skal* være skannet inn, *faktisk* er det (inngående brev, e-poster osv.).

Vi har i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen blitt oppmerksom på en intern uenighet eller konflikt innad i kommunen – mellom arkivfunksjonen og systemansvarlig for CosDoc. Arkivleder i Stavanger kommune uttrykker til revisjonen at «*dersom CosDoc ikke er godkjent for saksbehandling etter Noark-standard eller all saksdokumentasjon knyttet til en enkeltperson er skannet inn, må all saksbehandlingsdokumentasjonen skrives ut på papir. Det samme gjelder for pasientjournalen dersom CosDoc ikke følger EPJ-standard eller pasientjournalen er ufullstendig. Det har lenge vært uklart om dette er tilfelle - om CosDoc er et EPJ system og ikke minst om all do-*

⁵⁰ Stavanger byarkiv har utarbeidet en instruks om papirbasert arkivering ved elektronisk arkiv som sier noe om hva som må bevares på papir i tillegg til Public 360. Byarkivet har likevel ingen egen rutinebeskrivelse som lister opp *hvilke* dokumenter som må skrives ut fra bestemte fagsystemer.

⁵¹ Noen viktige lover for systemet er pasientjournalloven, helse- og omsorgstjenesteloven, arkivloven og personopplysningsloven.

⁵² Med EPJ-retningslinjene menes her *Forskrift om IKT-standarder i helse og omsorgstjenesten*

kumentasjon i pasientjournalen er arkivert elektronisk. Svar på det siste fra noen enheter er at ikke alt på papir er/ble arkivert elektronisk. Likevel gikk det for flere år siden ut beskjed om at alle pasientjournaler på papir kunne makuleres, og noen enheter satte i verk kassasjonsprosjekt. Dette var uten byarkivets og byarkivarens samtykke, og er problematisk. Før makulering av papirene var det lite eller ingen kvalitetssikring av at de elektroniske journalene var fullstendige. Dette har som konsekvens at det flere steder ikke er mulig å fastslå at pasientjournalen er fullstendig. Samtidig er det blitt hevdet at utskrift på papir i forhold til EPJ-delen vil være ulovlig. Dette medfører ikke riktighet. Det er ingen (evt. utenom Riksarkivaren) som kan påby kommunen å bare ha elektronisk arkiv⁵³».

På den annen side formidler systemansvarlig for CosDoc at det aldri har vært rutine å printe ut dokumenter fra CosDoc for arkivering. Det er kun blitt tatt utskrift med hensyn til beredskap i tilfelle driftsstans, samt praktisk utførelse av pleie- og omsorgstjenesten. Revisjonen får videre informasjon om at «å innføre papirutskrift fra CosDoc til arkiv på dette tidspunktet ville være helt feil i forhold til de ambisjonene som beskrives i regjeringens Digitaliseringsrundskriv og Stavanger kommune IKT-strategi, og det ville skape svært negativt omdømme for de som foreslår eller gjennomfører en slik endring i Stavanger kommune⁵⁴».

VURDERING

At det på dette området er en uoverensstemmelse mellom hva arkivloven pålegger og hva som er praksis i kommunen, er kommet tydelig frem i prosjektet. Motsetning mellom krav gitt i arkivloven og den praksis som kommunen har, er gjort rede for på direktørnivå i kommunen. Det er overfor revisjonen formidlet at dette er en problemstilling som er kjent, og at utgangspunktet er at arkivlovens krav er gjeldende. På den andre siden pekes det på effektivitetshensyn, og at praksisen med å gjøre utskrifter vil være tungvint og ineffektiv.

Her er det altså en intern motsetning i kommunen mellom arkivlovens krav og hensynet til effektivitet. Så langt vi kan se er det på rådmannsnivå ikke tatt stilling til hvordan man skal takle dette motsetningsforholdet. Dette burde etter vår mening vært gjort, slik at man kunne formidle en overordnet beslutning om hvordan en skal forholde seg til dette ut i organisasjonen.

Praksis for å skrive ut dokumenter fra fagsystemet CosDoc er for flere virksomheter i kommunen fraværende. Dette er alvorlig, da et fagsystem uten Noark-godkjenning ikke er godkjent som fullverdig arkivsystem. En konsekvens av dette kan bli at kommunen mister verdifull dokumentasjon, eller det kommer innsynsbegjæring hvor kommunen ikke kan dokumentere sin praksis. Selv om det nå er innført en CosDoc-versjon for pasientjournaldelen som trolig oppfyller EPJ-kravene og konverterer gamle dokumenter inn i ny versjon, er det ingen garanti for at alle gamle dokumenter som skal være skannet inn faktisk er det. Dette er det heller ikke mulig å kontrollere. Innføring av ny versjon av CosDoc gjør dagens situasjon mindre sårbar, men kommunens praksis på dette området har frem til nylig vært i strid med kravene i arkivloven. I en tid hvor innbyggerne i større og større grad er bevisst sine rettig-

⁵³ Mottatt revisjon pr. e-post 26.08.16

⁵⁴ Mottatt revisjon pr epost 12.08.16.

heter og innsynsrett, er det særs viktig at dokumenter ivaretas for fremtiden. Kommunen må påse at rutinene for utskrift blir fulgt i praksis, da konsekvensene kan bli store ved mangelfull arkivering. At dokumenter som skulle vært printet ut fra CosDoc, ikke er blitt det, er dessuten en sak som bør drøftes på rådmannsnivå, for å klargjøre hvilke juridiske konsekvenser denne praksisen kan ha for fremtiden.

4.7 POSTLISTER OG INNSYNSLØSNINGER

Seksjon for arkivdanning og postmottak er kommunens hovedpostkontor. Dette betyr at arkivdanning og postmottak behandler post til hele kommunen og de kommunale foretakene. Hovedpostkontoret behandler både fysisk brevpost og elektronisk post som kommer til kommunen. Arkivdanning og postmottak sorterer posten og leverer posten videre til rett avdeling eller til arkivering. Posten blir skannet inn og videreformidlet til rett avdeling gjennom Public 360. I utgangspunktet er generelle saker offentlige, men det kan gjøres unntak fra offentligheten når det er gitt medhold for dette i loven. Dette innebærer at det er bestemmelser i offentlighetsloven som kan begrense innsynsretten. De dokumenter som inneholder personaldokumentasjon er det bestemmelsene i personopplysningsloven som regulerer. Internt innsyn i personaldokumentasjon er det regulert av forvaltningsloven.

I Stavanger kommune går alle innsynsbegjæringer gjennom servicetorget. Dette er en løsning kommunen har hatt i flere år. I overgangen fra ESA til Public 360 har servicetorget arbeidet med å etablere nye rutiner for innsynsbegjæringer, ettersom systemet har medført at interne rutiner måtte gjøres om både på servicetorget, i arkiv og i samarbeid med fagavdelinger. Servicetorget viser til følgende rutiner skal gjelde fra august 2016⁵⁵:

- Innsynsbegjæringene skal fordeles på fire navngitte personer ved servicetorget.
- Arkivet skal stå for opplæring/repetisjon i behandling av innsyn for de som har denne arbeidsoppgaven. Noe opplæring er p.t. gitt, men i arbeidet med innsynskravene oppstår det jevnlig nye og komplekse utfordringer under behandlingen. Servicetorget vil på sikt etablere intern kompetanse på området for å raskere løse utfordringene og selv å gjennomføre opplæring blant sine medarbeidere.
- Når stedfortreder settes inn for de som skal behandle innsynskrav, tilbakestilles datoene slik at saker som ikke er behandlet «*fanges*» opp av de som har tilsvarende oppgave ved servicetorget.
- Avhengigheter i systemet: JPG-filer lar seg ikke sende, samt max. 150 MB. Arkiv vil kunne bistå med hjelp hvis det er nødvendig.

Kommunens journal viser inn- og utgående post for siste tre månedene. Ved ønske om innsyn i dokumenter må dette bestilles, da journalen kun gir en oversikt over inn- og utgående sakspost, ikke selve dokumentet⁵⁶. Kommunens offentlige journal er også en interaktiv

⁵⁵ Mottatt revisjonen pr. e-post 09.08.16

⁵⁶ Bestillingen gjøres ved å trykke på ønsket dokument i listen og legge dette i handlekurven. Dette må gjentas for hvert dokument det ønskes innsyn i. For å sende inn bestilling må navn og gyldig e-postadresse fylles ut. Henvendelsen kan også gjøres via e-post til kommunen, eller ved å kontakte servicetorget.

«handlekuro» som gjør det mulig for interesserte å bestille innsyn i de saker de ønsker som ikke er unntatt offentligheten. Det er også mulig å gjøre bestillingen anonymt. Dette krever at et fiktivt navn legges inn i bestillingen. Innsynsbestillinger kan også gjøres via telefon eller ved personlig oppmøte. De opplysninger som er unntatt offentlighet er skjernet på postlisten. Offentliggjøring av postlisten gjøres dagen etter journalføring av dokumentene. Dette er for å gi saksbehandlere og arkivpersonell mulighet til å kvalitetssikre innholdet før det offentliggjøres.

Figur 10: Utdrag fra offentlig journal pr. 28.09.16.

Kilde: Stavanger kommune



The screenshot displays three entries from a public journal, each with a document icon and a lock symbol indicating redacted information. Each entry includes a title, a date, and a subject line.

- Entry 1:** Title: [16/24767-220 Svarbrev, søknad mottatt - Helsefagarbeider Hundvåg og Storhaug hjemmebaserte tjenester - st. ref. 3190627459](#). Date: 27.09.2016. Subject: Helsefagarbeider Hundvåg og Storhaug hjemmebaserte tjenester - st. ref. 3190627459. Status: Til Avskjermet.
- Entry 2:** Title: [16/24767-219 Søknad og CV - Helsefagarbeider - st. ref. \(3190627459\)](#). Date: 27.09.2016. Subject: Helsefagarbeider Hundvåg og Storhaug hjemmebaserte tjenester - st. ref. 3190627459. Status: Fra Avskjermet.
- Entry 3:** Title: [16/24767-218 Svarbrev, søknad mottatt - Helsefagarbeider Hundvåg og Storhaug hjemmebaserte tjenester - st. ref. 3190627459](#). Date: 27.09.2016. Subject: Helsefagarbeider Hundvåg og Storhaug hjemmebaserte tjenester - st. ref. 3190627459. Status: Til Avskjermet.

Postlistene ligger tilgjengelig på nett i to måneder. Ved ønske om innsyn i saker som er eldre enn dette, må byarkivet kontaktes. Fulltekstdokumenter på kommunens offentlig postliste er planlagt gjennomført, og vil bli innført gradvis. For tiden ligger politiske saker og byggesaker i fulltekst på nett. Politikere har innsyn i alle offentlige dokumenter som har betydning for saken de jobber med, eller har vært med på å vedta. Politiske papirer som er ferdig behandlet er offentlige. Her kan alle kreve innsyn, gitt at saken ikke er unntatt offentlighet.

Innsynsbegjæringene til servicetorget som ikke er unntatt offentlighet skal bli behandlet daglig, og sendes ut fortløpende. Den som henvender seg skal med andre ord i utgangspunktet få dokumentet innen 24 timer. I innføringsfasen av Public 360 har noen innsynsbegjæringene tatt lengre tid enn dette, og noen saker har blitt liggende. I praksis har ikke servicetorget mulighet til å lese gjennom alle ugraderte dokumenter som det bes om innsyn i. Det vil derfor være avgjørende at saksbehandler har gradert korrekt.

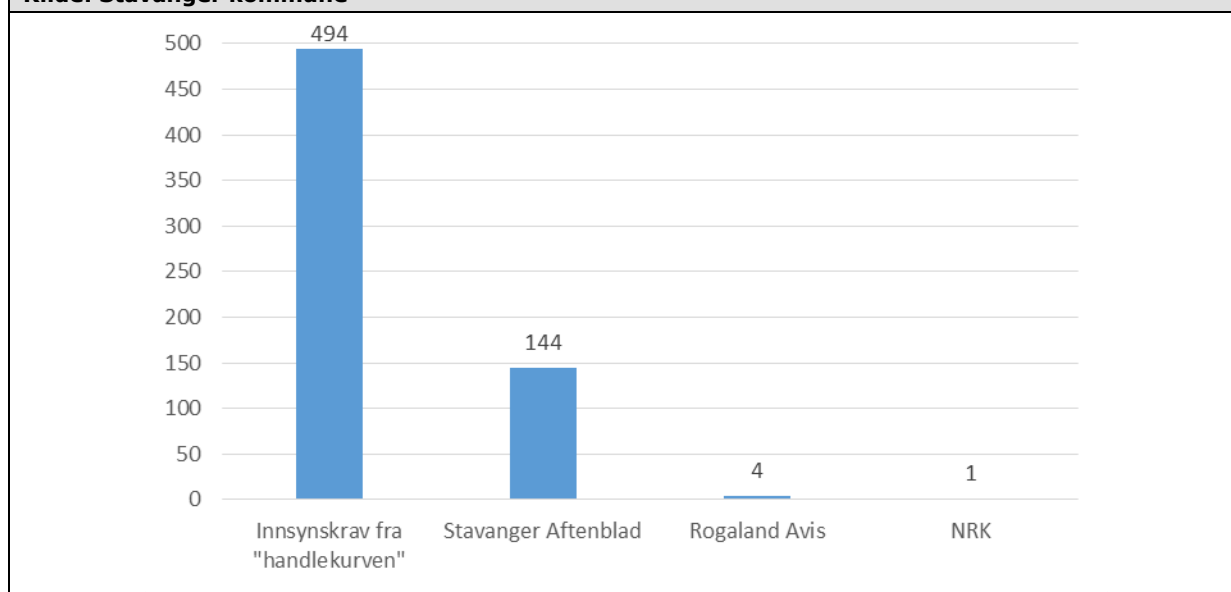
For å sikre at hensynet til personvern blir ivaretatt gjennom postlistene, blir innsynsbegjæringer hvor innholdet er unntatt offentlighet sendt tilbake til arkivet, som igjen sender dokumentet i retur til den rette saksbehandleren. Saksbehandler som har gjort vedtaket må da vurdere om det kan gis innsyn. Hvorvidt dette er en praksis som fungerer er det noe uenighet rundt, da det er kommet frem at selve graderingen er vanskelig og saksbehandleren p.t ikke godt nok kjenner rutinene for å gi innsyn i graderte dokumenter. Dette har for noen innsynskrav resultert i at de er blitt liggende. Ved klage på en innsynsbegjæring skal klagesaken journalføres. Saksbehandler må vurdere saken på nytt, og eventuelt ta kontakt med sin leder eller søke juridisk ekspertise. Dersom dokumentet er unntatt offentlighet må det opplyses om klageadgang og klagefrist. Blir klagen opprettholdt er fylkesmannen klageinstans. Saken oversendes fylkesmannen med kopi til den som har klaget. Fylkesmannen kan da overprøve om det er hjemmel for å avslå begjæringen og om det skal utøves *meroffentlighet*⁵⁷. Spørsmål om innsynet avgjøres da til slutt av fylkesmannen.

ANTALL INNSYNSBEGJÆRINGER I 2016

Revisjonen har vært i kontakt med servicekontoret i kommunen som behandler innsynsbegjæringene. Servicetorget har tatt ut en rapport fra Public 360 der alle registrerte innsynskrav for 2016 er registrert⁵⁸. Rapporten gir en oversikt over registrerte dokumenter som det er ønsket innsyn i, ikke om de faktisk er innvilget. Innsyn hvor dokumentet ikke er unntatt offentlighet blir i hovedsak alltid innvilget og dermed registrert i Public 360. Innsynsbegjæringer hvor innhold er unntatt offentligheten, registreres som avslag i Public 360. Resultatet av antall innsynsbegjæringene gjengis i figur 11. Her gjengis også antall henvendelser fra media seg som er gjort i 2016.

Figur 11: Innsynsbegjæringer gjennom Servicetorget

Kilde: Stavanger kommune



⁵⁷ Meroffentlighet innebærer at dokumenter som egentlig kan unntas offentligheten likevel blir gjort offentlige, ved å for eksempel bruke sladding av enkelte opplysninger. Meroffentlighetsprinsippet skal ikke praktiseres i forhold til taushetsbelagte opplysninger.

⁵⁸ Rapporten viser alle dokument inn, og er listet opp med dokumentnummer, dokument dato og ansvarlig person.

Tabell 5 gir en oversikt over saker som er avsluttet og saken er blitt lukket. Dette er en oversikt over behandlingstid i overgangen fra ESA til Public 360. Årsaken til den noe lange saksbehandlingstiden i overgangen var at det var mye som ikke var på plass, samt mangelfull opplæring av ansatte i det nye systemet.

Tabell 5: Statistikk over avsluttede innsynsbegjæringer i sak/emne		
Kilde: Stavanger kommune		
Tittel	Behandlingstid (dager)	Ansvarlig enhet
Innsynsbegjæring - 07.01.2016		7 Servicetorg
Innsynsbegjæring 16/01412-1		30 Servicetorg
Innsynsbegjæring		30 Servicetorg
Innsynsbegjæring 16/00967-1		3 Servicetorg
Innsynsbegjæring 16/01515-1		3 Servicetorg
Innsynsbegjæring 16/00520-3 og 16/00316-1		30 Servicetorg
Innsynsbegjæring 16/01414-1		2 Servicetorg
Innsynsbegjæring -15.01.2016		3 Servicetorg
Innsynsbegjæring - 25.01.2016		1 Servicetorg
Innsynsbegjæring -20.03.2016		19 Servicetorg
Innsynsbegjæring -13.04.2016		2 Servicetorg
Innsynsbegjæring -19.05.2016		7 Servicetorg
Innsynsbegjæring - 30.05.2016		4 Servicetorg

INNSYN I ELEVMAPPER OG BARNEMAPPER

Rutiner for innsyn i barnemapper og elevmapper er godt beskrevet i kommunens spesialrutinene for innsyn. Rådgivere ved byarkivet uttrykker at i utgangspunktet skal alle følge de samme rutinene som er utarbeidet av Stavanger byarkiv. I kommunens spesialrutiner for innsyn står følgende om elevmapper: «*Elevmappene skal oppbevares i låsbart og brannhemmende arkivskap. I skolens åpningstid skal arkivet være forsvarlig sikret mot innsyn fra uvedkommende. Mapper som er utlånt internt, skal oppbevares i låsbart skap*». For tilgang til elevmapper for foresatte er det reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven og personregisterloven som er gjeldende. Innsyn i elevmappen skal skje i skolens lokaler under oppsyn av ansatte ved skolen.

Revisjonen har sett noen av arkivene hvor elevmapper oppbevares. Samtlige elevmapper var oppbevart i låsbare skap, hvor kun skoleadministrasjonen hadde tilgang. Skolene rapporterer at det i liten grad er innsynsbegjæringer fra elever som har gått på skolen tidligere, men at det kan forekomme. Da har enten skolen elevmappen fremdeles liggende i arkivet eller så er elevmappen avlevert til kommunens depot (dersom elevmappen er mer enn 25 år gammel). Da må den tidligere elevene henvende seg til depotavdelingen for innsyn i sin mappe.

For innsyn i barnemapper i barnehagen sier kommunens retningslinjer følgende: «*barnemappene skal oppbevares i låsbart og brannhemmende arkivskap. I barnehagens åpningstid skal arkivet være forsvarlig sikret mot innsyn fra uvedkommende. Utenom åpningstid skal arkivskapet være låst. Mapper som er til utlån internt skal oppbevares i låsbart skap*». Foreldre har rett til innsyn etter reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven og personregisterloven. Henvendelser om innsyn i barnemappene skal fremmes skriftlig, og innsyn skal skje under oppsyn i den enkelte barnehages lokaler. Barnemappen skal følge barnehagen, ikke barnet. Dersom barnet begynner i ny barnehage, skal den nye barnehagen opprette ny mappe. Opplysninger fra PPT, barnevern og sosialkontor kan overføres mellom barnehagene. Foreldre kan likevel ønske at denne

informasjonen ikke følger barnet til ny barnehage. Det er gjennom kontroller i barnehager sett hvordan barnemappene blir oppbevart. Samtlige barnemapper var oppbevart forsvarlig. Ifølge barnehagene er det i svært liten grad innsynsbegjæringer fra foreldre. Blant de barnehagene som er kontrollert, er det ikke registrert tilfeller der foreldre ikke ønsker at informasjon om sitt barn skal overføres til ny barnehage, dersom barnet skal bytte barnehage.

Byarkivet poengterer likevel at det er en generell *økning* av innbyggernes ønske om innsyn i egne dokumenter. Årsberetningen for byarkivet (2015) skriver at «*dette gjelder særlig innbyggere som ønsker å se sin egen eleomappe, barnevernesmappe, sosialmappe, helsekort, vaksinasjonskort o.l. Fremleting i mange arkiver kan ofte være tidkrevende, men gradvis overgang til digital katalog gir merkbart gevinst i tidsbruk*».

AVSLØRINGER OM KOMMUNENS RUTINER OG PRAKTISERING AV OFFENTLIGE SAKSLISTER OG SAKER UNNTATT OFFENTLIGHET

Stavanger Aftenblad hadde sommeren 2014 oppslag om at Stavanger kommune hadde brutt loven i lengre tid, da den opererte med én offentlig og én hemmelig versjon av sakslister til en del politiske møter. Dette var brudd på både kommuneloven §§ 30-33 og offentlighetsloven §§3⁵⁹ og 4. Aftenbladet omtalte at praksisen omfattet formannskapet, kommunalstyret for levekår og kommunalstyret for kultur og idrett.

Kommunikasjonssjefen skrev i e-post⁶⁰ til revisjonen at «*bakgrunnen for at Aftenbladet tok opp dette med sakslister, var at det var tre erstatningsutbetalingssaker, som ikke hadde stått oppført på sakslistene som lå ute på nettet til formannskapsmøtene, hvor de hadde vært behandlet. Herav var den siste saken (mobbeerstatningssak) behandlet i et ekstra formannskapsmøte 28. april 2014.*

Undertegnede (Marianne Jørgensen, kommunikasjonssjef) bekreftet i media at det var korrekt at sakene ikke sto på sakslisten som lå på hjemmesiden til disse møter, og at saker som skulle til behandling som er unntatt offentlig også burde stå på sakslistene som lå på nett».

Kommunikasjonssjefens svar til Aftenbladet var følgende: «*Hvis formannskapet har saker til behandling som er unntatt offentlighet bør de også være nevnt på sakslisten til møtet. Det har ikke vært praktisert i Stavanger kommune. Vi ser det er feil og vil finne løsning på dette snarest*».

Videre beskriver kommunikasjonssjefen til revisjonen per e-post⁶¹ at:
«*Praksisen i Stavanger kommune hadde vært at:*

- *Saker unntatt off. blir trykket opp på papir og sendt til utvalgets medlemmer og varamedlemmer. Alle sakspapirer merkes med utvalgsmedlemmers navn.*

⁵⁹Blant annet sier offentlighetsloven at sakslisten til møter i kommunale folkevalgte organer skal offentlige. I tillegg skal sakstittelen, så godt det lar seg gjøre, gjenspeile innholdet i sakskartet.

⁶⁰ Mottatt revisjonen 29.06.16

⁶¹ Mottatt revisjonen 19.06.16

- Sakene som er unntatt off. behandles for lukkede dører på slutten av møtet (et meget sjeldent unntak på dette var 28. april 2014 – her var det et eget møte bare med denne saken)
- Sakliste til den del av møtet, hvor sakene er unntatt offentlighet, er ikke gjort tilgjengelig på kommunens nettside.

I overskriften i Stavanger Aftenblad 19. juni, står det at kommunen brøt loven i flere tiår. Det er ikke riktig. Det var tidligere en glassmonter i resepsjonen på Rådhuset, hvor sakslistene til møter ble satt opp. Også til de «røde saker». Så frem til den glassmonter ble tatt ned var det også offentlig tilgjengelig hvilke røde saker som var til politisk behandling. Vi prioriterte ikke tid i 2014 til å finne ut hvilket årstall denne glassmonteren i resepsjonen ble tatt ned. Men det er ikke snakk om tiår – hvor kommunen brøt loven. Det ble ikke brukt penger på å lage en teknisk løsning i det gamle sak/arkivsystem hvor de «røde saker» også sto på sakslisten på nett. Dette da det var besluttet å innføre et nytt sak/arkivsystem hvor den funksjonalitet skulle være ivaretatt. Men jeg mener politisk sekretariat la ut de røde saker på sakslistene manuelt på en eller annen måte, frem til at vi fikk det nye sak/arkivsystem».

I etterkant av avsløringene, er rutineene blitt endret, bl.a. ut fra initiativ fra ordfører Christine Sagen Helgø. Det ble opprettet en tverrpolitisk åpenhetsgruppe. Gruppen hadde som hensikt å gjennomgå kommunens rutiner og praktisering av offentlighet⁶².

Nå er praksisen endret, og kommunen opererer med én fullstendig sakliste for politiske møter.

VURDERING

Det er revisjonens vurdering at kommunens postliste og innsynsløsning ved alle vesentlige punkter er i samsvar med kravene som er forankret i loven. Rutinen med at servicetorget tar seg av de ugraderte innsynsbejæringene som kommer gjennom handlekurven er en ordning som fungerer godt, og saksbehandlingstiden er kort. Det understrekes her at jobben saksbehandlerne gjør med å gradere innholdet i saker er essensielt, da servicetorget ikke har kapasitet til å se gjennom dette før det gis innsyn.

Hvorvidt rutineene for innsyn i graderte dokumenter bør gjennomgår er mer sentralt. Ettersom det fremkommer at saksbehandlerne behandlingstid for å gi innsyn i graderte dokumenter er noe lang, er dette en indikasjon på at rutineene kan revideres. Dette vil være et viktig ledd for å sikre at personsensitiv informasjon blir behandlet på riktig måte, og at det ikke gis innsyn i dokumenter som burde vært unntatt offentlighet.

⁶² Tilgjengelig fra: <http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/stavanger/Lager-åpenhetsgruppe-etter-Aftenblad-avsloringer-3450215.html>

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Metode

Metoden som er brukt er basert på:

- ✓ Dokumentstudier - rapporter er tatt ut fra kommunens arkivsystem og gjennomgått
- ✓ Intervju - det er gjennomført intervju/samtaler med sentrale personer i Stavanger kommune, ledere, virksomhetsledere, konsulenter, rådgivere og andre med tilknytning til arkivarbeidet (se under *muntlig kilder*)
- ✓ Telefonsamtaler, møter og e-post korrespondanse med Statsarkivet
- ✓ Questbackundersøkelse sendt til 258 personer i kommunen, hvorav 154 personer svarte. Dette gir en svarprosent på 59 %. De som fikk tilsendt undersøkelsen var rektorer, barnehagestyrere, virksomhetsledere på hjemmebaserte tjenester, virksomhetsledere på sykehjem, leder og ansatte på byggesakskontoret, ansatte ved servicetorget og ansatte på personal- og organisasjon. I tillegg til ledere på de ulike virksomhetene har administrativt personell/merkantilt personell ved de utvalgte virksomhetsområdene mottatt undersøkelsen. Spørsmålene fra undersøkelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1.

Avgrensinger og presiseringer av problemstillinger:

- I prosjektet er det foretatt noen nødvendige avgrensninger i hvilke tjenesteområder som skal undersøkes. De områdene revisjonen har sett på er skole, barnehage, sykehjem, hjemmebaserte tjenester, byggesak og et utvalg av hovedområder på personal og servicetorg.
- Kapitlet som omhandler *utskrift til papirarkiv* er basert på fagsystemet CosDoc. Årsaken til dette er at fagsystemet er et av kommunens største fagsystemer, og benyttes daglig av mange ansatte.

Kildeliste:

Muntlige kilder

- Direktør Personal og organisasjon Olve Molvik
- Arkivsjeff Alf M. Thorsen
- Seksjonsleder bevaring og formidling Lars Olsen
- Arkivdanning og postmottak Mentz Von Erpecom Vikse
- Rådgiver system og utvikling Ann-Helen M. Finnesand
- Rådgiver system og utvikling Kristoffer Ranaweera
- Rådgiver system og utvikling Kjetil Vagle
- Rådgiver system og utvikling Maria Aano Reme
- IT- avdeling, sikrede soner Roy Håland
- Rektor Eiganes skole Anne-Bente Fosse
- Skolekonsulent Eiganes skole Grethe Eltervaag
- Rektor St. Svithun skole Vibeke Vikse
- Skolekonsulent St.Svithun skole Anette Kvalsrud
- Rektor Storhaug skole Inger Lie
- Skolekonsulent Storhaug skole Tove Slinning
- Skolekonsulent Storhaug skole Bente Ofstad Skeie
- Virksomhetsleder Rosendal sykehjem Ann Margith Larsen
- Konsulent Rosendal sykehjem Anne Monica Svandal
- Saksbehandler Vågedalen sykehjem Ria Gort
- Virksomhetsleder Tasta hjemmebaserte tjenester Angela McNeill Benestad
- Konsulent Tasta hjemmebaserte tjenester Gjertrud Sunde
- Virksomhetsleder Madla og Tjensvoll hjemmebaserte tjenester Signe H. Nødland
- Konsulent Madla og Tjensvoll hjemmebaserte tjenester Tove Vigre Hansen
- Konsulent Madla og Tjensvoll hjemmebaserte tjenester Tove Solem
- Virksomhetsleder Tyrihans barnehage Toril Bergslien
- Virksomhetsleder Emmaus barnehage Atle Pedersen
- Virksomhetsleder Haugtussa- Krabat og Våland Brita Bjotveit
- Leder byggesaksavdeling Ingrid O. Foss
- Rådgiver byggesaksavdeling Kjetil Pedersen

Skriftlig dokumentasjon fra kommunen:

- Kommunens arkivplan, tilgjengelig fra kommunens intranett
- Kommunens retningslinjer for sosiale medier
- Oversikt over kommunens journalposter
- Kommunens dokument «*Arkivering av personaldokumentasjon*», april 2016
- Kommunens presentasjon: *Generell arkivkunnskap P360*»
- Opplæringsoversikt for de ansatte i Public 360
- Kommunens bevarings- og kassasjonsplan
- Rutiner for registrering av byggesaker i Public 360
- Arbeidsgruppe 4: sikkerhet – *Sikkerhetsnivå i Public 360. Stavanger byarkiv.*
- Arkivreglement elevmapper stabanger kommune
- Arkivreglement barnemapper i barnehagen Stavanger kommune sentralarkiv
- Rutiner for arkivering av personaldokumentasjon. Stavanger kommune, april 2016.
- Årsrapport 2015 – Stavanger byarkiv
- Stavanger kommunes dokument «*Arkivering av personsensitiv data i Public 360 og ut-sending via Sikker digital post*» 27.10.15. ROS-analyse.
- Notat: Kommunalstyret for administrasjon og lønn 02.02.16
- Stavanger kommune: avviksmelding Datatilsynet. Avvik i behandling av personalopplysninger 08.03.16.
- PP: Tjenesteområde Økonomi,. Kontrollutvalget. Arbeids- og ansvarsområde. Utfordringer. September 2016.

Skriftlig dokumentasjon fra andre:

- Arkivverkets kommuneundersøkelse 2014 og 2015. Tilgjengelig fra: <https://www.arkivverket.no/arkivverket/Arkivutvikling/Arkivstatistikk/Kommunale-arkivtjenester>
- Svar fra Datatilsynet; avviksmelding. Avslutning av sak. 24.06.16
- Rapport Multiconsult: *Stavanger kommune byarkiv. Tilstandsvurdering av fire fjernarkiver. 7.juni 012*
- Digi.no: Bergen kommune bryter reglene for arkivering av e-post: <http://www.digi.no/artikler/bergen-bryter-reglene-for-arkivering-av-epost/217729>
- Riksarkivarens årsmelding for arkivverket av 1996

Vedlegg 1 Questback-undersøkelse



1) Hvilket tjenesteområde tilhører du?

- Skole
- Barnehage
- Tekniske tjenester/byggesak
- Pleie- og omsorgstjenester
- Personal/ servicetorg



2) Funksjon

- Leder
- Administrativt personell
- Annet



3) I hvilke systemer arkiverer du dokumentene og sakene dine? Her er det mulig å sette flere kryss.

- Public 360
- Papirarkiver
- Annet: Beskriv her

4) Hvor ofte bruker du Public 360?

- Daglig
- Ukentlig
- Sjeldnere
- Aldri
- Annet

5) Hvor ofte bruker du andre systemer enn Public 360?

- Daglig
- Ukentlig
- Sjeldnere
- Aldri
- Annet



6) Vet du hva som regnes som arkivverdig materiale?

- Ja
- Nei
- Vet ikke



7) Gi eksempler på hva som er arkivverdig materiale fra din arbeidsplass.



Ved bruk av andre systemer enn Public 360 skal arkivverdige dokumenter printes ut og arkiveres i papirarkiv.

8) I hvilken grad vil du si ..

	I svært liten grad	1	2	3	4	5	I svært stor grad	Vet ikke
at det finnes gode rutiner for å printe ut og arkivere i papirarkiv?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
at arkivverdige dokumenter faktisk blir printet ut og arkivert i papirarkiv?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Det stilles krav til oppbevaring av papirarkiv. Generelt heter det at arkivlokalet skal gi arkivmaterialet vern mot vann og fuktighet, brann, skadelig påvirkning av klima, miljø, skadeverk og ulovlig tilgang.

9) Opplever du at organiseringen av papirarkivet ved din arbeidsplass er i henhold til krav i lov- og regelverk?

- Ja
- Nei
- Delvis
- Vet ikke

10) Hva mener du er årsaken til at papirarkivet ikke er organisert i henhold til krav i lov- og regelverk?



11) Har du benyttet deg av tilbudene om opplæring i Public 360? (visning, e-læring, klasseromskurs)

- Ja
- Nei
- Jeg har ikke fått tilbud om opplæring

12) I hvilken grad var denne opplæringen nyttig for deg?

- 1 I svært liten grad
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6 I svært stor grad



13) Kommentarer/ synspunkter på opplæringen



14) I hvilken grad sikrer de ansatte ved din enhet at kravene til behandling av sensitive personopplysninger blir ivaretatt?

- 1 I svært liten grad
- 2
- 3
- 4
- 5

15) I hvilken grad kjenner du til lovbestemmelser som regulerer hvilke dokumenter som skal unntas offentlighet?

- 1 I svært liten grad
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6 I svært stor grad
- Vet ikke



16) Vet du hvordan du unntar et dokument fra offentlighet i Public 360?

- Ja
- Nei
- Delvis
- Bruker ikke Public 360
- Vet ikke

17) Hva er årsaken til at du ikke vet hvordan du unntar et dokument fra offentlighet i Public 360?



18) Er det enkelt for deg som bruker av Public 360 å unnta dokumenter fra offentligheten?

- Ja
- Nei
- Delvis

19) Hva er årsaken til at det er vanskelig for deg som bruker av Public 360 å unnta dokumenter fra offentligheten?



20) I hvilken grad vil du si at rutiner for dokumentbehandling og arkivering er kjent for de ansatte ved din enhet?

- 1 I svært liten grad
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6 I svært stor grad
- Vet ikke



21) Er praktiseringen av dokumentbehandlingen og arkiveringen tilfredsstillende ved din enhet?

- Ja
- Nei
- Delvis
- Vet ikke

--

22) Hva mener du er årsaken til at praktiseringen av arkivrutinene ved din avdeling ikke er tilfredsstillende?



23) I hvilken grad kjenner du til innholdet i kommunens rutiner for arkivering (arkivplanen)?

- 1 I svært liten grad
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6 I svært stor grad
- Vet ikke



24) Vet du hvor du finner arkivplanen?

- Ja
- Nei
- Vet ikke



25) Hender det at du ikke finner dokumenter som skulle vært i arkivet?

- Nei, aldri
- Ja, det har hendt
- Ja, dette skjer ofte
- Vet ikke

26) Vet du noe om årsaken(e) til at du ikke finner dokumentene?



27) Har du andre kommentarer angående dokumentbehandling og arkivering?

Hendelse: Personsensitiv opplysning blir tilgjengeliggjort for alle bruker i P360

Sted:	P360
-------	------

	Ved analysens start:	Risiko etter eksisterende tiltak:	Risiko etter nye tiltak:
Sannsynlighetsgrad:	Sannsynlig	Mindre sannsynlig	Mindre sannsynlig
Konsekvensgrad:	En viss fare	En viss fare	En viss fare

Arsaker		
Dokumentansvarlig og eller arkiv glemmer å sette på tilgangsgruppe		
<i>Dokumentansvarlig og eller arkiv glemmer å sette på tilgangsgruppe</i>		
Oppdatering av databasen setter tilgangsgruppen på alle saker og dokumenter til Public/Alle		
Konsekvenser		
Eksisterende tiltak	Status	Type
Kontinuerlig fokus på rutinene for registrering av dokumenter	Iverksatt	Forebyggende
Opplæring og systemforståelse	Iverksatt	Forebyggende
Internkontroll forut for journalføring	Iverksatt	Forebyggende
Nye tiltak	Status	Type
Klare ansvarsforhold	Anbefalt	Forebyggende
Innsnevring av tilgang og rettigheter	Anbefalt	Forebyggende
Advarsler og konsekvenser for <u>ansettelsesforhold</u>	Anbefalt	Forebyggende

Vedlegg 3: Kommuneundersøkelsen

Riksarkivaren har siden 2010 sendt ut en årlig undersøkelse til landets kommuner og fylkeskommuner⁶³. Undersøkelsen samler inn statistikk for kommunale arkivtjenester og skal sørge for at kommunene og fylkeskommunenes arkiver er håndtert forskriftsmessig⁶⁴. Undersøkelsen som sendes ut inneholder spørsmål om arkivorganiseringen, rutiner for arkivet, oppbevaring av arkivmateriale og arkivmengde. For Stavanger kommune er det arkivsjef som har besvart undersøkelsen. En gjennomgang av undersøkelsen fra tidligere år viser at svarene varierer i mindre grad fra år til år.

Totalt ble det opprettet 19 734 saker i sak-arkivsystemet i 2015. Det ble opprettet 122 973 journalposter. Kommunen har videre 29 020 hyllemeter med papirarkiv i dagligarkivet. I bortsettingsarkivet har kommunen 12 000 hyllemeter med papirarkiv.

Kommunen har et fullelektronisk arkiv, og benytter seg delvis av digital ekspedisjon (SvarUt, Digipost, osv.). Undersøkelsen viser videre til at der foreligger etterslep på spesifikke oppgaver, er årsaken til dette ordning og listeføring/avlevering. Begrunnelsen for etterslep er fulle magasiner, men som løses ved Arkivenes hus sommeren 2017.

⁶³ Undersøkelsen hadde i 2015 hadde en svarprosent på 96,6 % (arkivverket.no).

⁶⁴ Hentet fra: <https://www.arkivverket.no/arkivverket/Arkivutvikling/Arkivstatistikk/Kommunale-arkivtjenester>



Rogaland Revisjon IKS

Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no