



**Risikoområder
i kommunesammenslåing
– nye Moss kommune**
Delrapport 1:
Dokumentforvaltning og arkiv
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
30. januar 2020

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Gjennomføring av prosjektet	5
1.3 Problemstilling og avgrensing	6
1.4 Revisjonskriterier	6
1.5 Metode.....	6
2. SIKRER KOMMUNENE GOD DOKUMENTASJONSFORVALTNING INN I NY KOMMUNE?. 8	8
2.1 Revisjonskriterier	8
2.2 Fakta	8
2.3 Vurderinger	15
3. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	19
4. RÅDMANNENS UTTAELSE	20
5. VEDLEGG	21
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	22
Vedlegg 2 - Dokumentliste.....	25
Vedlegg 3 - Definisjoner og begreper	26

SAMMENDRAG

En kommunesammenslåing får store konsekvenser for arkivene i den enkelte kommune. Arkiv fra nåværende kommuner skal avsluttes og avleveres. Arkiv og arkivfunksjon skal etableres i ny kommune. Kommunene er selv ansvarlig for at arkiv og dokumentasjon blir håndtert på rett måte og det er viktig at arkivperspektivet er med når sammenslåing planlegges og gjennomføres. De nødvendige tiltakene må også igangsettes på riktig tidspunkt for å sikre seg mot dokumentasjonstap og legge til rette for effektiv forvaltning i ny kommune.

Revisjonens gjennomføring

I denne forvaltningsrevisjonen har Østfold kommunerevisjon vurdert om Rygge kommune og Moss kommune har sikret god dokumentasjonsforvaltning inn i ny kommune.

Revisjonen har undersøkt hvilke forberedelser kommunene har gjort for å sikre god dokumentasjonsforvaltning i kommunesammenslåingen, om arkivtjenesten er gjort i stand til å håndtere kravene i regelverket og om det er etablert en ny felles arkivtjeneste. Revisjonen har også undersøkt om eksisterende arkiver er avsluttet i tråd med regelverket og om kommunene har gjort vurderinger av informasjonssikkerhet og tilgjengelighet ved nytt arkiv.

For å besvare problemstillingen har revisjonen gjennomgått sentral dokumentasjon på området og gjennomført intervjuer med lederlinjen i kommunene.

Revisjonens funn

Rygge kommune og Moss kommune hatt en ulik inngang til kommunesammenslåingen. Rygge kommune har hatt en mer stabil ressursituasjon over tid, og således hatt mulighet til å gjøre flere forberedelser til kommunesammenslåingen. Når det gjelder Moss kommune har det over tid vært en utfordrende arbeidsmiljø- og ressursituasjon som har ført til store avvik og store restanser både i elektronisk arkiv og i papirarkiv.

Vurderingene våre viser at kommunene ikke har arbeidet i tråd med prosjektmandat knyttet til området sak- og arkivsystem. Det er utarbeidet risikoanalyse knyttet til prosjektet, men tiltakene fremstår for generelle og gir lite konkrete løsninger for å faktisk avhjelpe situasjonen. Kommunen har kartlagt kompetanse og gjort noe arbeid knyttet til å skape gode rutiner og arbeidsdeling, herunder også sikre tilstrekkelig kompetanse og bemanning. Det er imidlertid ikke etablert arkivplan eller bevarings- og kassasjonsplan for ny kommune. Det ser ikke ut til at kommunene fullt ut vil komme i mål med avslutningen av papirarkiver. Informasjonssikkerhet og tilgjengelighet er ikke risikovurdert, og kommunen ivaretar ikke innbyggernes rett til innsyn i tilstrekkelig grad.

Samlet sett er det revisjonens vurdering at forberedelsene til sammenslåing av arkivtjenestene har startet på et altfor sent tidspunkt. Det foreligger ingen konkret plan for arbeidet med utvikling av den nye arkivtjenesten, og vi mener at arbeidet med fordel kunne hatt en mer systematisk tilnærming. Det er etablert en ny arkivtjeneste, men ved dato for sammenslåing vil ikke tjenesten være i tråd med regelverket. Revisjonen deler arkivverkets bekymring knyttet til forvaltningen av arkivet.

Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Rygge kommune og Moss kommune har derfor ikke i tilstrekkelig grad sikret god dokumentasjonsforvaltning inn i ny kommune. Som vurderingene viser er det flere elementer som burde ha vært på plass på et tidligere tidspunkt, herunder burde tjenesten ha arbeidet aktivt opp mot prosjektmandat, satt i verk tiltak og fulgt opp avdekket risiko, herunder også vurdert risiko knyttet til informasjonssikkerhet og tilgjengelighet. For tiden fremover anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- utarbeide arkivplan
- utarbeide bevarings- og kassasjonsplan
- avslutte papirarkiv i tråd med regelverket
- sikre tilgjengelighet og innsyn i de restansene som ikke vil være synlige på offentlig postjournal
- sikre et systematisk arbeid med utvikling av ny arkivtjeneste
- lukke avvikene fra arkivverket og følge opp arkivtjenesten for å sikre at den er i stand til å håndtere kravene i regelverket

Revisjon takker for samarbeidet og bistanden i forbindelse med revisjonen.

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Østfold kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene, og tilligger kontrollutvalgets ansvarsområde. Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

I kommunestyre i Rygge kommune 15.februar 2018 sak PS 2018/14 og i bystyret i Moss kommune 27.februar 2018 sak 003/18 ble forvaltningsrevisjonsplan 2018/2019 vedtatt. Overordnet analyse ligger til grunn for planen.

Neste prosjekt på planen for kommunene var i utgangspunktet *Investeringsprosjekters tidlige fase* i Moss og *Personvern og informasjonssikkerhet* i Rygge. Det ble imidlertid fremmet ønske fra administrasjonen at det ble tatt en vurdering av hvorvidt det var hensiktsmessig å starte opp disse prosjektene på grunn av kommunesammenslåingsprosessen. I samarbeid med sekretariatet for kontrollutvalgene ble det derfor utarbeidet et alternativt forslag til prosjekt. Prosjektet retter seg inn mot kommunesammenslåingen og det var hensiktsmessig at prosjektet ble gjennomført i begge kommuner.

Norges Kommunerevisorforbund har i en rapport lagt frem noen av de mest vesentlige risikoområdene i kommunesammenslåingsprosessen. Noen av risikoområdene ivaretas gjennom regnskapsrevisjonens oppgaver. Forvaltningsrevisjonen vurderer spesielt to områder som sentrale risikoområder i kommunesammenslåingen, og som aktuelle å gjennomføre forvaltningsrevisjon på. Det er områdene anskaffelser og dokumentforvaltning/arkiv.

Prosjektplan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalget i Rygge kommune 05.september 2019, sak 19/27 og i kontrollutvalget i Moss kommune 16.september 2019 sak 19/48. Prosjektplan ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen Risikoområder i kommunesammenslåing består av to områder; *anskaffelser* og *dokumentforvaltning og arkiv*. Rapporten vil bestå av to deler og i denne rapporten vil Del 1 *dokumentforvaltning og arkiv* behandles.

1.2 Gjennomføring av prosjektet

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001)/god revisjonsskikk. Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger, og at det skal være en sammenheng mellom problemstillinger, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Oppstartsmøtet ble gjennomført 12. november 2019. Arbeidsutkastet til rapporten ble sendt til Moss kommune 19. desember 2019. Høringsmøtet ble gjennomført 9. januar 2020. Endelig rapport ble sendt på offisiell høring til kommunen 21. januar 2020. Vi har ikke mottatt noen formell høringsuttalelse fra rådmannen. En tilbakemelding fra avdelingsleder ved arkivet pr. e-post 28. januar 2020 fremgår av kapittel 4 i denne rapporten.

1.3 Problemstilling og avgrensning

Østfold kommunerevisjon fikk i oppdrag å gjennomføre forvaltningsrevisjon på området risikoområder ved kommunesammenslåing. I denne delrapporten er det området dokumentforvaltning og arkiv som blir behandlet.

Problemstillingen for denne delen av revisjonen er:

Sikrer kommunene god dokumentasjonsforvaltning inn i ny kommune?

Revisjonen har undersøkt hvilke forberedelser kommunene har gjort for å sikre god dokumentasjonsforvaltning i kommunesammenslåingen, om arkivtjenesten er gjort i stand til å håndtere kravene i regelverket og om det er etablert en ny felles arkivtjeneste. Revisjonen har også undersøkt om eksisterende arkiver avsluttet i tråd med regelverket og om kommunene har gjort vurderinger av informasjonssikkerhet og tilgjengelighet ved nytt arkiv.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Kriteriene blir blant annet utledet av regelverket, politiske vedtak og føringer, eller kommunens egne retningslinjer på det området som prosjektet tar for seg.

I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- arkivloven med forskrifter
- forvaltningsloven
- offentlighetsloven
- personopplysningsloven
- veiledere fra riksarkivaren
- veiledere fra datatilsynet
- veiledere fra SAMDOK (samarbeidsprosjekt i regi av Riksarkivaren for å sikre samfunnsdokumentasjon fra kommunal, statlig og privat sektor)

For utledningen av revisjonskriteriene, se vedlegg 1. Revisjonskriterier ble også oversendt kommunen i forkant av oppstartsmøtet 12. november 2019, med muligheter for innspill fra kommunen. Kommunen hadde ingen kommentarer til kriteriene.

1.5 Metode

Fakta er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. I dette prosjektet er informasjonen hentet fra dokumenter og verifiserte intervjuer. Der vi konkluderer, vil alltid vurderingene bygge på skriftlig dokumentasjon eller informasjon som kommer fra mer enn én kilde.

Metodene som er benyttet i gjennomføringen av denne revisjonen er intervjuer med et utvalg av kommunens ansatte på administrativt nivå fra både Rygge kommune og Moss kommune. I tillegg er det innhentet dokumenter som skal belyse prosjektets problemstilling.

1.5.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen bygger på dokumenter som vi har mottatt fra administrativt nivå i kommunen. Vi har også innhentet informasjon fra kommunens nettsider.

Dokumentliste er å finne i vedlegg 2 og definisjoner og begrepsforklaringer fremkommer i vedlegg 3.

1.5.2 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med administrativt ansatte i både Rygge kommune og Moss kommune. Det er totalt gjennomført syv intervjuer:

- Stabsjef samfunn og strategi nye Moss kommune
- Stabsjef Organisasjon nye Moss kommune
- Enhetsleder Kommunikasjon nye Moss kommune
- Avdelingsleder dokumentasjon og informasjonsforvaltning nye Moss kommune
- Tidligere leder av Sentralarkivet og politisk sekretariat i Rygge
- Arkivleder av Sentralarkivet i Rygge kommune
- Tidligere leder av Dokumentasjon og IKT Moss kommune

Det er også gjennomført et oppfølgingsintervju med avdelingsleder i nye Moss kommune. Referatene er skrevet under intervjuene, og oversendt den som ble intervjuet i etterkant for verifisering. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er data på lik linje med annen dokumentasjon.

1.5.3 Validitet og reliabilitet

Vi har benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike innsamlingsmetoder for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag er beskrevet ovenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

På denne bakgrunn mener vi at rapporten fremstiller kommunen på en mest mulig riktig måte, og at vi har et godt grunnlag for våre konklusjoner og anbefalinger.

Undersøkelsen er gjennomført av Karianne Åsheim og Odd Henning Aure i perioden november 2019 - januar 2020.

2. SIKRER KOMMUNENE GOD DOKUMENTASJONSFORVALTNING INN I NY KOMMUNE?

2.1 Revisjonskriterier

Kommunene må være i stand til å håndtere kravene i regelverket. I forbindelse med kommunesammenslåingen bør kommunen:

- kartlegge føringer i det politiske vedtaket som kan være relevante for det arkivfaglige arbeidet
- avklare en samarbeidsform på tvers av kommunene
- opprette et prosjekt for å arbeide med å sikre god dokumentasjonsforvaltning innenfor alle tjenesteområder
- utarbeide en risikoanalyse for arkiv i sammenslåingsprosessen
- kartlegge de arkivansattes kompetanse, vurdere om det er andre behov for kompetanse i fremtiden og om det eventuelt er behov for opplæringstiltak
- kartlegge om det skal gjøres nye oppgaver eller om det er oppgaver som ikke skal videreføres i ny arkivtjeneste
- oppnevne en arkivansvarlig og vurdere behovet for øvrig bemanning
- utarbeide en oversikt over hvordan arkivtjenesten i Rygge og Moss er organisert per i dag, og avklare hvilke rutiner som kan videreføres, og hvilke nye rutiner som evt. må på plass
- utarbeide en ny felles arkivplan og en ny bevarings- og kassasjonsplan
- vurdere en ordning for langtidsbevaring av papirarkiv og digitale arkiv evt. inngå en avtale med en kommunal arkivinstitusjon (IKA)
- sikre at dokumentasjonen i systemene blir tilgjengelig for den nye kommunen
- planlegge avslutning av arkivene ved kommunesammenslåingen
- utarbeide en risikovurdering av informasjonssikkerhet og tilgjengelighet i sammenslåingsprosessen
- ivareta innbyggernes behov for innsyn i sammenslåingsprosessen, og etter sammenslåingen

2.2 Fakta

Rygge kommune er organisert med rådmann som øverste leder. Det er to staber; *økonomi og personal og organisasjon*. Det er videre tre kommuneområder ledet av kommunalsjefer; *plan og miljø, oppvekst og kultur og levekår*. Sentralarkivet i Rygge er plassert under *personal og organisasjonsstaben*. På sentralarkivet er det en egen arkivleder som har faglig ansvar, men ikke personalansvar.

Moss kommune er organisert med rådmann som øverste leder, med fire kommunalavdelinger i linjen. Dette er *kultur og oppvekst, helse og sosial, økonomi og organisasjon og plan, miljø og teknisk*. IKT og dokumentasjon er organisert under kommunalavdeling *økonomi og organisasjon*. Arkivleders tittel var før ansettelse av ny leder; fagkoordinator dokumentasjon. Arkivleder var administrativt underlagt leder for IKT og Dokumentasjon, som også hadde personalansvaret for denne avdelingen.

Moss kommune og Rygge kommune er i en omstillingsprosess. Disse to kommunene slår seg sammen fra og med 1. januar 2020, og danner nye Moss kommune.

Figur 1: Organisasjonskart for nye Moss kommune



Avdeling dokumentasjon og informasjonsforvaltning er plassert i Stab Samfunn og strategi under enhet Kommunikasjon. Avdelingen har avdelingsleder som tiltrådte stillingen i april 2019. Sentralarkivet i Rygge og arkivtjenesten i Moss ble samlokalisert i september 2019.

Fra 1. oktober 2019 ble Avdeling dokumentasjon og informasjonsforvaltning organisert som en avdeling under enhet Kommunikasjon i nye Moss kommune. Arkivtjenestene i begge kommuner er nå samlokalisert i Moss rådhus. I flere av intervjuene kommer det fram at arkivet i Rygge kommune og arkivet i Moss kommune har hatt ulik ressursituasjon de siste årene, og at dette har ført til at forberedelsene inn i kommunesammenslåingen har vært ulik i de to kommunene.

Rygge kommune

I Rygge kommune var det før sammenslåing 3,5 årsverk i Sentralarkivet. Rygge kommune har en arkivplan vedtatt i 2017 som er gjeldende frem til kommunesammenslåing. Kommunen har også en bevarings- og kassasjonsplan, samt følgende rutiner:

- Rutine for overføring av arkivmateriale til fjernarkiv og arkivdepot IKA Østfold
- Rutine for overføring av papirbasert arkiv til bortsetningsarkiv
- Rutine for tilsyn og renhold av arkivlokale og fjernarkiv
- Rutine ved langvarig stans av elektronisk arkiv

I arkivplanen framkommer det at Rygge kommune opprettet sentralarkiv i 2002, det vil si at et organ har kun en arkivskaper og et arkiv som er plassert ett sted. Arkivet benytter sakssystem fra Evry som arbeidsverktøy. Ifølge arkivplan er arkivansvaret i Rygge kommune delegert til leder for personal- og organisasjonsenheten. Sentralarkivet har en egen arkivleder som har det daglige ansvaret og kan føre tilsyn og veilede arkivarbeidet i kommunen. Arkivleder har fagansvar, men ikke personalansvar. 1.mars 2015 ble Sentralarkivet fullelektronisk slik at alle dokumenter som blir journalført kun oppbevares elektronisk.

I arkivplan og intervjuer blir det opplyst at Rygge kommune har gode lokaler for arkiver og at lokaler som benyttes til oppbevaring av eldre arkivmateriale er tilfredsstillende. Eldre arkivmateriale som ikke er avlevert til Østfold Interkommunale arkivselskap IKS (IKA Østfold), blir oppbevart i spesialrom i første etasje og kjelleretasjen i Rygge rådhus. Arbeidet med å etterkomme Arkivforskriften § 4-1 om spesialrom er også gjennomført.

I intervjuer kommer det fram at bemanningssituasjonen i Rygge kommune har vært vanskelig, men at de likevel er ajour med arbeidet og at kommunen bevisst har jobbet med rydding i arkivbasen før stenging av basen fra 2020. Avslutning av arkivbasen vil bli gjennomført i samarbeid med leverandør av arkivsystemet, Evry. Ifølge informasjon fra intervjuene har det også vært prioritert å rydde i

papirarkiv og det gjenstår kun en liten andel som skal avleveres til IKA Østfold, for langtidsbevaring. Ansatte fra sentralarkivet i Rygge jobber fortsatt med dette arbeidet en dag i uken. Det som gjenstår er personal og teknisk arkiv. Det er også nylig mottatt 10 esker med ekstramateriale fra en skole og dette vil bli gjennomgått og avlevert IKA Østfold.

Moss kommune

I Moss kommune var det før høsten 2019 en bemanning på 7,5 årsverk. I intervjuer informeres det om at bemanningen ble styrket med ett årsverk gjennom budsjett fra 2018. Moss kommune har en arkivplan fra 2017. Ifølge arkivplanen var arkivleder administrativt underlagt leder for IKT og Dokumentasjon, som også hadde personalansvaret for denne avdelingen. Arkivleder hadde et overordnet faglig ansvar for kommunens samlede dokumentasjon, for arkivdanningen og for bevaringen av arkivmateriale.

Arkivplanen beskriver videre følgende rutiner:

- administrator i WebSak Fokus sitt ansvar
- arkivarens ansvar og oppgaver
- lederens ansvar og oppgaver
- saksbehandlers ansvar og oppgaver
- arkivansvarlige enheters ansvar og oppgaver

Arkivplanen inneholder også en beskrivelse av de generelle lover og regler arkivtjenesten må forholde seg til, samt kommunens egne interne rutiner bl.a. ved driftsstans, innkjøp av fagsystemer og depotordning. Kommunen har også en Bevarings- og kassasjonsplan for papirbasert arkivmateriale. 1. januar 2016 ble WebSak Fokus tatt i bruk som fullelektronisk sak/arkivsystem i Moss kommune.

Arkivverket gjennomførte tilsyn med arkivholdet i Moss kommune 10. oktober 2017. Hensikten med tilsynet var å kontrollere at arkivforholdene i Moss kommune var i tråd med arkivloven med forskrifter. Endelig tilsynsrapport med pålegg ble oversendt 8. januar 2018. Arkivverket avsluttet tilsynet 25. juni 2019, med fortsatt gjenstående avvik. Moss kommune ble pålagt følgende:

- å gjøre vedtak som tydeligere plasserer arkivansvaret i kommunens organisasjon.
- å utarbeide en fullverdig arkivplan som omfatter all arkivering i kommunen, inklusive hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert.
- å kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen, og gjennomgå og følge opp sine rutiner for kvalitetskontroll.
- å utarbeide og dokumentere de nødvendige instruksjoner, planer og retningslinjer for elektroniske arkiv, i tråd med kravene i Riksarkivarens forskrift.
- å fastsette kassasjonsfrister for sitt samlede arkivmateriale.
- å sikre at eldre, avsluttede og bortsatte arkiver er plassert i lokaler som er i samsvar med kravene i arkivforskriften.
- å klargjøre uttrekk fra avsluttede arkivperioder i journal- og arkivsystem og fra bevaringsverdige og avsluttede fagsystemer for deponering.

På Østfold kommunerevisjons henvendelse til arkivverket 25. november 2019 fikk vi opplyst at påleggene som ble gitt Moss kommune hadde klare tidsfrister. Arkivverket skriver i sin tilbakemelding følgende: «Med unntak av to avvik henviste Moss kommune til at arbeidet vil bli løst i sammenheng med kommunesammenslåingen. Fristene for utbedring var satt nærmere et og et halvt år før kommunesammenslåingen vil finne sted. Arkivverket finner det ikke tilfredsstillende at utbedring av tiltakene er blitt utsatt. Spesielt gjelder dette i forhold til avvik 7, der Moss kommune ikke har foretatt uttrekk eller deponert uttrekk fra noe journal- og arkivsystem eller fagsystem til kommunens arkivdepot. Ettersom dette er eldre digitalt materiale, foreligger det en reell risiko for at

materialet kan forringes eller gå tapt. Moss kommune skulle sende Arkivverket en bekreftelse på at avvikene er utbedret innen de angitte fristene. Kommunen hadde pr 24.5.2019 ikke sendt oss bekreftelse på at noen av tiltakene var gjennomført.» og avslutningsvis skriver de: «Avvikene gir grunn til fortsatt bekymring over forvaltningen av kommunens arkiver, som på sikt kan svekke både individuelle og kollektive rettigheter om innsyn i gjeldende materiale.»

I intervjuene kommer det fram at det i forbindelse med tilsynet fra arkivverket ble opprettet et prosjekt. Kommunen engasjerte blant annet IKA Østfold for å ha faglig og organisatorisk ledelse i arbeidet. Under dette arbeidet ble det blant annet avdekket mugg i papirarkivet og arbeidet har vist seg å ta mye lenger tid enn først antatt. Flere av de intervjuede undrer seg over at ledelsen i Moss kommune har kjent til de store utfordringene ved arkivet, både med ressursituasjon og påleggene fra arkivverket, uten at det har skjedd forbedringer og konkrete tiltak.

Det kommer frem i intervjuene at det over tid har vært høyt sykefravær og et utfordrende arbeidsmiljø ved arkivet i Moss. Det høye sykefraværet kom tydelig fram når IT og arkiv ble skilt ut som hver sine ansvarsområder fra 2019. Sykefravær for perioden 01.01.19-30.11.19 var 21,9 %. I intervjuene opplyses det om at fra slutten av 2017 økte langtidssykefraværet. Ledelsen fikk bistand fra HR/HMS med råd om hvordan man skulle ta tak i situasjonen. Alle impliserte ble intervjuet og det ble gjennomført en arbeidsmiljøundersøkelse. Ut fra undersøkelsen kom det blant annet fram at de ansatte ikke følte seg verdsatt. Funnene i undersøkelsen er ikke fulgt opp, men i intervjuene blir det beskrevet at det i samråd med de tillitsvalgte er besluttet at saken avsluttes før Moss går inn i ny kommune. Det er enighet om at forbedringpunktene skal tas med inn i arbeidet med den nye avdelingen. Den utfordrende ressursituasjonen har ført til at arkivet over tid har hatt store restanser på flere områder. Dette har igjen gjort at det har vært lite tid til å jobbe med utviklingsoppgaver og generelle forberedelser til sammenslåingen. Flere av de intervjuede bekrefter at store deler av tilgjengelige ressurser har gått med til daglig drift.

Nye Moss kommune

I juni 2016 vedtok bystyret i Moss og kommunestyret i Rygge å signere en intensjonsavtale om å bygge nye Moss kommune. I styringsdokumentet for byggingen av nye Moss kommune gjeldende for perioden 01.08.17-31.12.19 er det lagt til grunn at sammenslåingsprosessen mellom Moss og Rygge skal organiseres som et program. Dokumentet beskriver at *«Et program er en samling av prosjekter med et felles overordnet mål. Programorganisering tar hensyn til kompleksiteten i sammenslåingsprosessen og legger til rette for bred involvering og god overordnet styring med programmets aktiviteter.»* Intensjonsavtalen slår fast at en politisk fellesnemnd skal lede arbeidet med kommunesammenslåingen og sikre nødvendig samordning mellom de to kommunene frem til konstituerende møte er holdt av nyvalgt kommunestyre. Ifølge styringsdokumentet er det fellesnemnda som er programeier. Fellesnemndas hovedformål er å styre gjennomføringen av sammenslåingsprosjektet slik at målene for kommunesammenslåingen realiseres. Programmet ledes av en programledelse med to fulltidstilsatte, hhv. prosjektrådmann og prosjektkoordinator. Det er videre etablert en programkomité hvor prosjektrådmannen og prosjektkoordinator er representert sammen med kommunal- og stabssjefer i nye Moss kommune, to hovedverneombud og to hovedtillitsvalgte. Det er ikke opprettet et eget arkiv for dokumenter som produseres i forbindelse med kommunesammenslåingen. Det er gjort en avtale om at Moss kommune har arkiveringsansvar for fellesnemnda, og at det journalføres i Moss kommune sitt arkiv.

Det er utarbeidet et organisasjonskart for den nye kommunen (se organisasjonskart side 5). Avdeling dokumentasjon og informasjonsforvaltning er plassert i Stab Samfunn og strategi under enhet Kommunikasjon. I drøftingsnotat datert 2. februar 2019 vedrørende organisering av enhet kommunikasjon er det beskrevet at *«Dokument- og informasjonsforvaltning skal være en avdeling med egen leder. Avdelingens hovedoppgaver vil være å sikre dokumentasjon og kommunens behov for informasjonsforvaltning i tråd med lover og regler. Avdeling dokumentasjon og arkiv anslås til ca 12 årsverk.»* Avdelingen har en avdelingsleder som tiltrådte stillingen i april 2019. Avdelingsleder var i

perioden frem til samlokalisering 50 % i hver kommune. Sentralarkivet i Rygge og arkivtjenesten i Moss ble, som tidligere nevnt, samlokalisert i september 2019. Av intervjuer framkommer det at avdelingen pr. i dag har 3,5 årsverk fra Rygge og 9,3 årsverk fra Moss. Av de 9,3 er 2,3 årsverk knyttet til prosjekt ordning av papirarkiv og 7 årsverk er knyttet til daglig posthåndtering, opplæring, utvikling, kontrollarbeid, brukerstøtte m.m. Det har på begge områder i Moss vært langtidsykemeldinger fra perioden januar og frem til nå. For å dekke opp sykefraværet har det vært satt inn vikarer, i tillegg at avdelingen har rekruttert en student som har jobbet 20% stilling fra oktober og ut 2019.

I forbindelse med kommunesammenslåingen har alle ansatte fylt inn et kompetansekartleggings-skjema våren 2019. Det er ikke kjent hvordan denne konkrete kartleggingen er benyttet på Avdeling dokumentasjon og informasjonsforvaltning. Det er imidlertid gjort en fordeling av arbeidsoppgaver ut fra den kompetansen de ansatte har. Flere stillinger er omgjort til rådgiverstillinger, men på grunn av sykefravær og restanser har det ikke vært rom for å jobbe med utviklingsoppgaver. Avdelingen har også foretatt noen omrokkeringer av arbeidsoppgaver. Disse oppgavene har ikke stått formelt i stillingsbeskrivelser, men er oppgaver som over tid har blitt tildelt ulike saksbehandlere. Disse arbeidsoppgavene er nå i stor grad flyttet til rådgiverne.

I prosjektmandatet for applikasjonsprosjekt *sak- og arkivsystem* framkommer det at programkomiteen i nye Moss kommune 30. oktober 2018 vedtok å etablere et eget applikasjonsprosjekt for styring av applikasjonsporteføljen til nye Moss kommune. Prosjektet inngår i programmet nye Moss kommune. Tidligere arkivleder i Moss var prosjektleder for Sakarkivprosjektet. Hun sluttet imidlertid som arkivleder våren 2019 og prosjektet ble dermed ledet videre av en som ikke var ansatt ved arkiv. I prosjektmandatet framkommer det følgende: «*Sakarkivprosjektet er et administrativt prosjekt under Applikasjonsprogrammet for nye Moss kommune og under delprogram Samfunn og Strategi. Prosjektet skal sikre en helhetlig koordinering og styring av anskaffelse, implementering av, og opplæring i, sakarkivsystemet. Prosjektet skal også gjennomgå tilhørende arbeidsprosesser, for nye Moss kommune. Prosjektet skal også se på arbeidsprosesser for området, for om mulig å forbedre og effektivisere disse.*»

Det er gjennomført en ROS-analyse for applikasjonsprosjekt sak- og arkivsystem. Følgende områder ble vurdert til nivå 5 for sannsynlighet på en skala fra 1-5:

Tittel	Sannsynlighet	Konsekvens	Tiltak
Ressurser til vanlig drift	5	5	Sentrale personer i prosjektet må fristilles fra ordinær drift helt eller delvis
Tap av nøkkelpersonell	5	5	Kjøpe ekstern bistand
Opprydding av gamle saker før overføring	5	3	God plan, informasjon og samarbeid med alle fagområder. Prioritert oppgave. Ressurser til gjennomføring. Lage konkurranser for å stimulere/gi insentiver til innsats på området.
Endringer i omfang	5	3	Det må avklares hvordan og av hvem systemet skal brukes. God planlegging
Knapphet på tid	5	5	Fokus og prioritering. Avsette tilstrekkelig ressurser samt tett leverandøroppfølging
Mangel på interne ressurser til å levere	5	5	Motivere ansatte til ytterligere innsats samt kjøpe ekstern bistand

Av intervjuene framkommer det at det ble etablert arbeidsgrupper i prosjekt sak- og arkivsystem for å jobbe med utvikling innenfor ulike områder. Flere uttrykker imidlertid i intervjuene at det på grunn av ressursituasjon i Moss kommune ikke har vært mulig å prioritere dette arbeidet. Av referater fra

programkomiteen meldes det allerede i januar 2019 bekymring i forhold til etablert arkiv, flytting og sammenslåing av arkiver. Dette følger videre i referater utover året:

- Referat 04.03.19: «Sak/arkiv prosjektet har stor risiko. Tiltak iverksettes».
- Referat 13.05.19: «Knapphet på tid hos leverandør og nøkkelpersonell. Dette vurderes å være kritisk for Sakarkiv der det også er avhengighet av andre applikasjoner. Sakarkiv avventer fremdriftsplan fra ACOS. Fokuset er rettet inn mot SakArkiv og Visma. Særlig Sakarkiv vurderes som kritisk.»
- Referat 11.06.19: «Ønsker rask samlokalisering Rygge og Moss, for tiden høyt sykefravær, omfattende restanser. Omprioriterer ressurser fra «rydde prosjektet» til daglig posthåndtering.»
- Referat 15.09.19: «Noe bekymring ifht innføring av nytt SakArkiv system. Bekymringen omhandler knapphet på interne ressurser som vil kunne medføre at medvirkningsprosesser ikke blir ivaretatt i tilstrekkelig grad. Eksterne ressurser brukes inn i prosjektet.» og videre: «Arkiv: Hovedverneombud og tillitsvalgte ber om å bli involvert i prosessen. ... ny leder for arkivet. To nye medarbeidere. Jobber med samlokalisering med arkivet i Rygge.»
- Referat 08.10.19: «Arkiv: Sitasjonen er alvorlig. Avvik avdekket i tilsyn fra 2017, er ikke lukket. Krevende arbeidssituasjon for ansatte. Prosjektstatus er ikke oppdatert. Det er nødvendig med et systematisk arbeid. Det vurderes at det er behov for å tilføre ressurser for å lukke avvikene samt komme ajour med drift. Daglig post/arkivføring er krevende. Behov for mer stabil arbeidskraft. HTV/HVO ber om å bli koplet på prosessen. Prosjektet må foreslå tiltak for å bedre situasjonen. Dette tas opp på neste møte i programkomiteen.»
- Referat 07.11.19: «Sak/arkiv: Fortsatt forsinkelser. Forsinkelsene skyldes ressursutfordringer i drift, dvs. testing av nye moduler. Eiendomsmodulen: Kritisk. Maler som er utarbeidet er «borte», arkivet har ressursutfordringer.» og videre «Arkivet er styrket med to årsverk/ rådgivere. Det er fortsatt ressursknapphet i fht løpende oppgaver. Det vurderes løpende iverksetting av tiltak. Innspill: Vurdere omfordeling av ressurser/ superbrukere fra kommunal-/stabsområdene en periode for å bidra med håndtering av daglig drift på arkivet. Dette kan bidra til at arkivet får prioritert utviklingsoppgaver.» og «Sak/Arkiv Rygge og Moss må lukkes pr 31.12.2019, jf. arkivtekniske lovkrav. Arkiv/ WebSak høy risiko. Det er nedsatt en prosjektorganisasjon ... »

I referat datert 09.05.19 fra styringsgruppen for stabene framkommer det følgende: «Prosjekt ACOS WebSak: «Status: - Noen forsinkelser med leveranser fra ACOS - Samlet risiko vurderes som høy: Bemanningssituasjonen vurderes som prekær, høy risiko. Dette omhandler blant annet tilgang på ressurser samt at det ikke er avsatt midler til innleie. Økonomi: Vurderer at det ikke er tilstrekkelig midler avsatt i prosjektet.» og «Arkiv: Behov for samlokalisering av arkivene, samlokalisering vurderes som nødvendig og som et risikoreduserende tiltak. Samlokalisering vil gi bedre ressursutnyttelse. - Fremdriftsplan fra leverandørene er ikke på plass. ..(..)Opplæring av Rygge-brukere sentralt tiltak. (..) Tillitsvalgte og vernetjenesten melder bekymring for bemanningssituasjon og arbeidsbelastning for de ansatte. Prioriterte risikoreduserende tiltak arkiv: Samlokalisering og kjøp av tjenester for å sikre tilstrekkelig drift. Samarbeid med IKA (Inter Kommunalt Arkiv).»

Som en følge av de store utfordringene i arkivet i Moss har de opprettet en ekstraordinær gruppe. Gruppen består av to tillitsvalgte, stabsjefen, leder for Dokumentasjon og informasjonsforvaltning og enhetsleder for kommunikasjon. Gruppen er konstituert og det jobbes med å få på plass en plan før jul. På tidspunkt for revisjonens gjennomføring av intervjuer (november 2019) hadde de ikke hatt møte enda. Ekstragruppen skal også være en ressursgruppe for lederen. Det foreligger ikke noen formell strategi vedrørende sykefravær og kompetanse i avdeling dokumentasjon og informasjonsforvaltning. Strategien har bestått av kommunikasjon mellom avdelingsleder og ledelsen gjennom e-post og andre måter, hvor avdelingsleder i stikkordsform har gitt et forslag og en beskrivelse av hvordan ulike ting skal bli gjort og løst i avdelingen.

Av intervjuer kommer det fram at rådgiverne som ble ansatt i sommer til nå har jobbet mer i ordinær drift og ikke fått jobbet med opplæring, utvikling og system. Dette skyldes primært at høyt sykefravær har ført til at de som er tilstede på jobb må prioritere daglig drift. Det ble lyst ut ytterligere to stillinger i høst, en fast stilling og en prosjektstilling. Etter ansettelse av disse er det nå totalt 13,8 årsverk fast ansatte og en midlertidig stilling totalt i arkivtjenesten i nye Moss kommune. De siste to stillingene er ikke besatt på tidspunkt for revisjonens intervjuer (november 2019), men vil ha oppstart fra januar 2020. I intervjuene blir det sagt at etter den siste tilsettingen vil det mest sannsynlig være tilstrekkelig med ressurser til daglig drift, og nok bemanning til at de skal greie å rydde opp. Dette er et noe høyere antall årsverk enn det som ble vurdert som behov i drøftingsnotat av 2.februar 2019 vedrørende organisering av enhet Kommunikasjon. Det kommer imidlertid fram av intervjuene at det er sårbart dersom det skulle bli mer langtidssykefravær slik at rådgiverne må jobbe med daglig drift.

I prosjektmandatet framkommer det at det ble valgt å videreføre det sak- og arkivsystemet som hadde størst produksjonsvolum i de to kommunene, Acos WebSak, i nye Moss kommune. Dette på grunn av leverandører med ressursknapphet i perioden, samt knapphet på tid til å gjennomføre en anbudsprosess. Jobben med innføring av nye WebSak ble startet våren 2019. På bakgrunn av at arkivtjenesten har vært så presset på tid og bemanning forsøker avdelingen å kjøpe alle de tjenester de kan av leverandøren (Acos). Dette har primært vært innenfor opplæring og noe på konfigurasjon av systemet. Mye av arbeidet faller likevel på avdelingsleder og noen av hennes medarbeidere.

Moss kommune benytter WebSak som sak- og arkivsystem i dag, mens Rygge kommune ikke gjør det. Det bekreftes i intervjuer at det ikke vil være noen stor forandring å bruke systemet fra 1. januar 2020 for de medarbeiderne som kjenner systemet fra før. Medarbeiderne på arkiv i Rygge har fått opplæring i det nye systemet (WebSak) og nye rutiner, og de er med på å teste systemet. De er imidlertid ikke i operativ drift i dette systemet i dag. Rygge kommune har fått gjort store deler av jobben når det kommer til rydding i historiske arkiver og dette er en sentral del av jobben som arkivar. Det kommer imidlertid fram at arkiv i Moss kommune ikke har hatt anledning til å gjøre dette de siste årene. Dette arbeidet har dermed hopet seg opp, i tillegg til det daglige arbeidet med journalføring og posthåndtering. Ett av avvikene etter tilsyn fra Arkivverket omhandler blant annet restanser på kvalitetskontroll. Dette er saker hvor arkivet skulle kontrollert at sakene var ferdig ekspedert, at de hadde riktig filformat osv. Først da kan sakene settes som journalført, og dermed føres på den offentlige postlista. Da ny avdelingsleder startet i stillingen i april 2019 var restansene på nærmere 13 000 saker. Nå er restansene redusert til ca. 6000. Det kommer fram av intervjuer at arkivet ikke kan føre den gamle restanseposten til 2019, for da blir alle de gamle sakene publisert på postlista for nylige saker på samme tid. Det vil da komme så mye på postlisten at de igjen vil ligge etter med dagens post. I dag bruker arkivet omtrent en halv dag på å gjennomgå postlistene. Dersom de skulle lagt ut alt det gamle ville det gå omtrent et helt årsverk til bare å sjekke postlista. De gamle restansene vil ikke bli ført på postlista og dermed offentliggjort, men man kan få innsyn i saker dersom noen henvender seg om konkrete saker. Arkivet er kjent med at dokumenter hvor det er et krav at de skal offentliggjøres, og som ikke er journalført, er brudd på regelverket om offentliggjøring av dokumenter.

I flere av intervjuene blir det opplyst at informasjon ut til virksomhetene omkring etablering av nytt system har vært preget av ad hoc arbeid. Hovedfokus har vært knyttet til opplæring og det har vært gjennomført en kursrekke høsten 2019. Flere uttrykker at det har blitt liten tid til råd og veiledning underveis slik at alle saksbehandlerne i kommunen er godt forberedt for endringen. Flere av de intervjuede mener at de har kommet altfor sent i gang med arbeidet med kommunesammenslåing. Det har ikke blitt utarbeidet et konkret strategidokument eller lagt en generell plan for alt arkivet må gjennomføre før kommunesammenslåingen. Høsten 2019 er det imidlertid utarbeidet en plan for alt arbeidet som skal gjøres ved overgang til WebSak 7.1 i desember, med konkrete frister og hvem som

er ansvarlig. Det er pr. i dag ikke utarbeidet en arkivplan eller bevarings- og kassasjonsplan for den nye kommunen.

Det uttrykkes i intervjuer at samlokalisering av arkivene i Moss og Rygge har vært positivt for kultur og samarbeid. Det fokuseres nå på å få rutiner på plass. Forslag til rutiner blir diskutert i team. Rutinene blir fortløpende skrevet inn i RiskManager når de kommer til enighet om dem, men det er ikke satt en konkret dato for når alle rutinene skal være på plass.

Avdeling dokumentasjon og informasjonsforvaltning har gjort endringer når det gjelder support ovenfor saksbehandlere i Moss kommune. Tidligere ble det gitt bistand via e-post, men denne metoden har vært uoversiktlig og arbeidskrevende for saksbehandlerne på arkiv. De har nå fått på plass Sensedesk. Dette er en portal for arkiv og it, hvor bruker må fylle ut informasjon som arkiv må ha for på en enkel måte kunne svare ut spørsmålene. Dette gjør behandlingen av saken for saksansvarlig lettere. Det blir ikke et så stort behov for å bruke like mye tid på å sortere henvendelser i en vanlig e-post-innboks, men heller ha det oversiktlig og lett tilgjengelig på Sensedesk. Dette er et tilsvarende system som blir benyttet på Servicetorget i Rygge kommune i dag.

Ved overgang til ny kommune skal eksisterende arkiver avsluttes. I Moss kommune og Rygge kommune stenger arkivbasen fra 1. januar 2020, men uoffisielt stenger basene 13. desember 2019. Etter 13. desember skal det brukes tid på å rydde i restanser og det vil bli et dokumentetterslep fram mot 1. januar. Alle saker som kan journalføres blir journalført, ellers blir det lagt til et script for å vise hva som er gjort. I perioden 13. desember til 1. januar er det bare arkiv som har tilgang på å jobbe i systemet. Innen 30. juni 2020 skal basene være konvertert. Alle saksbehandlere vil ikke pr. 1. januar 2020 ha tilgang til historiske dokumenter, men noen medarbeidere vil ha tilgang slik at alle dokumenter skal være tilgjengelige ved behov. I følge flere intervjuer vil alle saksbehandlere ha tilgang til disse dokumentene fra den 30. juni 2020, men fortsatt bare tilgang til dokumenter for den rollen de har. Det vil også opprettes et papirarkiv for arkivsystemer som ikke har Noark godkjenning. Dagens papirarkiv blir adskilt fra nytt papirarkiv fra 1. januar 2020.

2.3 Vurderinger

Vedtak om sammenslåing

Kommunene bør allerede ved vedtak om kommunesammenslåing kartlegge føringer i det politiske vedtaket som kan være relevant for det arkivfaglige arbeidet. I styringsdokumentet for bygging av ny kommune er det lagt til grunn at prosessen skal organiseres som et program. I dette programmet er det etablert en rekke prosjekter, herunder et prosjekt sak- og arkivsystem. Utover dette kan ikke revisjonen se av dokumentasjonen at det er gjort noen konkrete vurderinger av det politiske vedtaket knyttet opp mot det arkivfaglige arbeidet.

Avklaring av samarbeidsform – opprettelse av prosjekt

Ved sammenslåing anbefales det videre at kommunen bør avklare en samarbeidsform på tvers av kommunene, og opprette et prosjekt som jobber med å sikre god dokumentasjonsforvaltning innenfor alle tjenesteområder. Applikasjonsprosjektet har gjennom alle intervjuene blitt trukket fram som et prosjekt for forberedelse til sammenslåing. I prosjektmandatet til applikasjonsprosjekt sak- og arkivsystem framkommer det at «*Prosjektet skal sikre en helhetlig koordinering og styring av anskaffelse, implementering av, og opplæring i, sakarkivsystemet. Prosjektet skal også gjennomgå tilhørende arbeidsprosesser for nye Moss kommune. Prosjektet skal også se på arbeidsprosesser for området, for om mulig å forbedre og effektivisere disse.*» Det framkommer også i mandatet at det skulle opprettes flere faggrupper. Etter revisjonens oppfatning legger prosjektet til rette for både avklaring av samarbeidsform mellom kommunene og sikring av god dokumentasjonsforvaltning inn

mot ny kommune. Fakta viser imidlertid at det ikke har vært mulig å prioritere utviklingsarbeid innenfor ulike områder i prosjektets faggrupper. I referat fra prosjektets styringsgruppe kommer det også fram at samlet risiko for prosjektet vurderes som høy. Dette omhandler både tilgang til ressurser og at det ikke er satt av tilstrekkelig med midler til prosjektet. Slik revisjonen oppfatter fakta er det ikke arbeidet i tråd med prosjektmandatet knyttet til faglig utvikling og gjennomgang av arbeidsprosesser ved arkivet.

Risikoanalyse

Det er utarbeidet risikoanalyse for sak- og arkivsystemet. Ved seks områder er sannsynligheten vurdert til 5 på en skala fra 1-5. Av disse igjen er også fire av områdene vurdert til 5 på konsekvens. Revisjonen vurderer at dette er svært alvorlig og fordrer konkrete tiltak for å kunne redusere både sannsynlighet og konsekvens. Tiltakene er beskrevet i tabellen på side 12. Revisjonen vurderer at flere av tiltakene bærer preg av å være for generelle og så lite håndfaste at det kan være vanskelig for de ansvarlige å finne gode konkrete løsninger. Dette er for eksempel tiltaket knyttet til punkt 3 *Ressurser – vanlig drift* hvor tiltaket er «*Sentrale personer i prosjektet må fristilles fra ordinær drift helt eller delvis*». Tilsvarende for område 7 *Tap av nøkkelpersonell*, hvor tiltaket er «*Kjøpe ekstern bistand*». Det framkommer ingen frister i ROS-analysen og heller ikke hvem som har ansvaret.

I referat fra programkomiteen i perioden januar til november 2019 uttrykkes det stadig bekymring for arkivtjenesten i Moss. Her foreslås samlokalisering som en løsning på utfordringene som f.eks. i referat fra 11. juni 2019; «*Ønsker rask samlokalisering Rygge og Moss, for tiden høyt sykefravær, omfattende restanser. Omprioriterer ressurser fra «rydde prosjektet» til daglig posthåndtering.*» Gjennom 2019 utlyses det til sammen fire stillinger for å forsøke å avhjelpe situasjonen i arkivet i Moss kommune. Basert på intervjuer og dokumentasjon kan det tyde på at det først ved tilsetting av ny avdelingsleder kommer klart fram hvor kritisk situasjonen er i arkivet i Moss. Dette gjelder både det store sykefraværet, utfordringer i arbeidsmiljø og store restanser både knyttet til daglig posthåndtering, men også store restanser i rydding av papirarkiv. Både av referat fra programkomiteen og fra styringsgruppen for stabene kan det se ut til at samlokalisering av de to arkivene ville løse de store utfordringene. Flere av de intervjuede uttrykker at samlokalisering har vært positivt for miljøet og muligheten til å utvikle en felles kultur, men at det på ingen måte er en løsning på ressursituasjonen. Dette da ingen av arkivene har ressurser til overs. Ut fra informasjonen revisjonen har mottatt gjennom intervjuer uttrykkes det også fra flere hold at ledelsen i Moss kommune ikke i tilstrekkelig grad har tatt tak i situasjonen. Dette er også revisjonens oppfatning. Det foreligger heller ingen konkret plan for hvordan de to arkivtjenestene skal forberede seg til kommunesammenslåing før en konkret tidsplan for innføring av ny versjon av sak- og arkivsystemet i desember 2019, ble utarbeidet høsten 2019.

Etablering av ny arkivtjeneste – kartlegging av kompetanse, oppgaver, rutiner og bemanning

Sentralarkivet i Rygge og arkivtjenesten i Moss ble samlokalisert i september 2019. Avdelingen har en avdelingsleder som tiltrådte stillingen i april 2019. Avdelingsleder var i perioden frem til samlokalisering 50 % i hver kommune. Avdelingen vil fra januar 2020 ha til sammen 13,8 fast ansatte, i tillegg til en midlertidig stilling. Revisjonen vurderer på denne bakgrunn at det er etablert en ny felles arkivtjeneste i nye Moss kommune, hvor det er oppnevnt en arkivansvarlig.

Fakta viser at alle ansatte ved arkivene fylte inn et kompetansekartleggings-skjema våren 2019. Det er imidlertid ikke kjent hvordan denne konkrete kartleggingen er benyttet på Avdeling dokumentasjon og informasjonsforvaltning. I Moss har de ansattes kompetanse likevel dannet grunnlag for en omfordeling av arbeidsoppgaver ut fra den kompetansen de ansatte har. Det har også vært et fokus på at det skal rekrutteres arkivfaglige medarbeidere ved nyansettelsene og flere stillinger er omgjort til rådgiverstillinger for å kunne ha ytterligere fokus på utviklingsoppgaver i

arkivtjenesten. Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen satser på arkivfaglig kompetanse og utvikling, men registrerer at det ikke er en bevisst kobling mellom kompetansekartleggingen og de tiltakene som er iverksatt på området.

Avdelingen har også hatt fokus på å skape gode og forenklede arbeidsrutiner på flere områder. De har for eksempel startet med å utvikle arkivets supportfunksjon, som vil føre til at arbeidet både forenkles og at det benyttes mindre tid på oppgaven.

Revisjonen vurderer at arkivtjenesten har iverksatt tiltak for å sikre at de er kompetansemessig i stand til å håndtere kravene i regelverket, behovet for bemanning er vurdert og kommunen har kartlagt nye oppgaver, og om det er oppgaver som ikke skal utføres av arkivet. Som nevnt tidligere, er det ingen konkret plan for arbeidet med utviklingen av arkivtjenesten, og vi mener at arbeidet med fordel kunne hatt en mer systematisk tilnærming.

Arkivplan og bevarings- og kassasjonsplan

Offentlige organ skal i henhold til arkivforskriftens § 4, 1. ledd til enhver tid ha en oppdatert arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal vise hvilke instruksjer, regler, planer m.v. som gjelder for arkivarbeidet. Planen skal gjelde for alle arkiver i organet. Arkivtjenesten for nye Moss kommune hadde på tidspunktet for intervjuer (november 2019) ikke utarbeidet en arkivplan. Det forelå heller ingen konkret plan for når arkivplanen skulle utarbeides og ferdigstilles. I intervjuene ble det opplyst at arkivplanen ville påbegynnes i starten av 2020. Revisjonen vurderer at dette arbeidet burde vært påstartet på et mye tidligere tidspunkt slik at arkivtjenesten oppfylte kravet om en arkivplan på tidspunkt for sammenslåing.

Arkivtjenesten har heller ikke utarbeidet en bevarings- og kassasjonsplan. Offentlige organ skal i henhold til arkivforskriften § 16 utarbeide kassasjonsregler for arkivmateriale som ikke reguleres av bestemmelsene om arkivbegrensning i § 14 eller bevaringspåbudene i § 15. En bevarings- og kassasjonsplan er en oversikt som viser hvilke arkiv eller arkivmateriale som skal bevares og hva som kan eller skal kasseres.

Avslutning av eksisterende arkiver

En kommunesammenslåing innebærer normalt et skarpt skille for både journal, emnearkiv og samtlige bevaringsverdige objektserier, jfr. arkivforskriften § 21. Det er viktig å merke seg at det ikke skal skje en sammenblanding av arkiv fra det gamle og det nye organet, jfr. arkivforskriften § 17.

Av intervjuer framkommer det at det er bevissthet rundt det skarpe skillet på alle nivåer og i begge kommuner, og at database i Rygge kommune og Moss kommune er planlagt stengt fra den 13. desember. I perioden mellom 13. desember og 31. desember er det kun arkivtjenesten som har tilgang og ifølge intervjuene skal det ryddes i restanser og klargjøres for lukking av gamle baser. Alle saker som kan journalføres blir journalført, utover dette blir det laget et script for å vise hva som er gjort. Den nye arkivtjenesten har utarbeidet en konkret plan for hvilke oppgaver som skal utføres i desember 2019 og januar 2020 for å klargjøre for overgang til ny versjon av sak- og arkivsystemet og ny kommune. Basert på informasjon fra intervjuene vurderer revisjonen at både Rygge og Moss kommune har vært bevisst på de oppgavene som skal gjøres for å avslutte det elektroniske arkivet i tråd med regelverket. Når det gjelder papirarkivet fra Moss kommune er det grunn til bekymring for hvorvidt dette faktisk avsluttes i tråd med regelverket. Dette handler blant annet om ressursituasjonen og at det er avdekket mugg i papirarkivet. Revisjonen kan ikke se at Moss kommune vil komme i mål med dette arbeidet ved kommunesammenslåingen.

Vurdering av informasjonssikkerhet og tilgjengelighet

Offentlighetsloven § 3 slår fast at saksdokument, journaler og lignende register for et offentlig organ som hovedregel er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift.

Revisjonen vurderer at begge kommuner gjennom intervjuene bekrefter at innbyggernes behov for innsyn både i og etter sammenslåingsprosessen er på dagsorden. Begge kommuner bekrefter at det vil være mulig å få innsyn i begge kommuners historiske elektroniske arkiv etter sammenslåing, men at det vil bli noe forsinkelse på innsyn i perioden mellom 13. desember og 31. desember hvor basene er stengt. Revisjonen er imidlertid bekymret for muligheten til innsyn i de tidligere nevnte restansene. Av ressursmessige hensyn har Moss kommune valgt å ikke føre den gamle restanseposten til 2019. Arkivet er kjent med at dette er et brudd på regelverket om offentliggjøring av dokumenter. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kommunen ikke vil ivareta innbyggernes rett til innsyn i og etter sammenslåingsprosessen i tilstrekkelig grad.

Når det gjelder innsyn i papirarkiv så vil også dette, etter revisjonens vurdering, være vanskelig å etterkomme i papirarkivene til Moss kommune. Dette er begrunnet i de store utfordringene kommunen har med mugg og forsinkelser i oversendelse til IKA Østfold. Papirarkivene til Rygge kommune er ut, fra informasjon i intervjuene, i langt større grad ajour og arbeidet med avhending til IKA Østfold er godt i gang.

Revisjonen kan ikke se av dokumenter eller gjennom intervjuer at Rygge kommune eller Moss kommune har foretatt en risikovurdering av informasjonssikkerhet og tilgjengelighet i sammenslåingsprosessen. Ut fra mottatt ROS-analyse er ikke disse to områdene behandlet.

Håndtering av regelverket

Etter dokumentasjon fra Arkivverket og i intervjuer kommer det klart fram at Moss kommune har store avvik i sin arkivtjeneste. Dette vanskeliggjør sammenslåingsprosessen og gjør det svært krevende for den nye arkivtjenesten å innfri kravene i regelverket til enhver tid.

Arkivverket har blant annet pålagt Moss kommune å kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen, og gjennomgå og følge opp sine rutiner for kvalitetskontroll. Arkivtjenesten i Moss kommune har redusert disse restansene fra ca. 13 000 restanser til nærmere 6000 restanser ved dato for intervjuer (november 2019). Det gjenstår imidlertid fortsatt en stor jobb med å komme ajour med disse restansene, i tillegg til lukking av de øvrige avvikene. Det gjenstår også et stort arbeid med blant annet å rydde i papirarkivet, og vi er usikre på om arkivtjenesten er i stand til å gjøre dette arbeidet, i tillegg til daglig drift, og med de tilgjengelige ressursene de vil ha fra januar 2020. Det er særlig lukking av avvikene fra Arkivverket hvor det ikke er gjort konkrete tiltak for å lukke, og det heller ikke foreligger noen form for skriftlig dokumentasjon som viser at Moss kommune har lagt en plan for hvordan de ulike avvikene skal lukkes og på hvilket tidspunkt. I tillegg til at tjenesten står overfor et stort og krevende arbeid, viser historikken til arkivtjenesten i Moss at det har vært et stort sykefravær og arbeidsmiljøutfordringer over lengre tid. Revisjonen ser at ny arkivleder har bevisstgjort ledelsen i nye Moss kommune om behovet for mer ressurser i arkivtjenesten. Revisjonen ser positivt på at arkivtjenestene tilsetter ytterligere nye arkivmedarbeidere fra januar måned. Slik revisjonen vurderer det vil arkivtjenesten ved dato for sammenslåing likevel ikke være i tråd med regelverket. Revisjonen deler arkivverkets bekymring knyttet til forvaltningen av arkivet.

3. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Rygge kommune og Moss kommune hatt en ulik inngang til kommunesammenslåingen. Rygge kommune har hatt en mer stabil ressursituasjon over tid, og således hatt mulighet til å gjøre flere forberedelser til kommunesammenslåingen. Når det gjelder Moss kommune har det over tid vært en utfordrende arbeidsmiljø- og ressursituasjon som har ført til store avvik og store restanser både i elektronisk arkiv og i papirarkiv.

Vurderingene våre viser at kommunene ikke har arbeidet i tråd med prosjektmandat knyttet til området sak- og arkivsystem. Det er utarbeidet risikoanalyse knyttet til prosjektet, men tiltakene fremstår for generelle og gir lite konkrete løsninger for å faktisk avhjelpe situasjonen. Kommunen har kartlagt kompetanse og gjort noe arbeid knyttet til å skape gode rutiner og arbeidsdeling, herunder også sikre tilstrekkelig kompetanse og bemanning. Det er imidlertid ikke etablert arkivplan eller bevarings- og kassasjonsplan for ny kommune. Det ser ikke ut til at kommunene fullt ut vil komme i mål med avslutningen av papirarkiver. Informasjonssikkerhet og tilgjengelighet er ikke risikovurdert, og kommunen ivaretar ikke innbyggernes rett til innsyn i tilstrekkelig grad.

Samlet sett er det revisjonens vurdering at forberedelsene til sammenslåing av arkivtjenestene har startet på et altfor sent tidspunkt. Det foreligger ingen konkret plan for arbeidet med utvikling av den nye arkivtjenesten, og vi mener at arbeidet med fordel kunne hatt en mer systematisk tilnærming. Det er etablert en ny arkivtjeneste, men ved dato for sammenslåing vil ikke tjenesten være i tråd med regelverket. Revisjonen deler arkivverkets bekymring knyttet til forvaltningen av arkivet.

Rygge kommune og Moss kommune har derfor ikke i tilstrekkelig grad sikret god dokumentasjonsforvaltning inn i ny kommune. Som vurderingene viser er det flere elementer som burde ha vært på plass på et tidligere tidspunkt, herunder burde tjenesten ha arbeidet aktivt opp mot prosjektmandat, satt i verk tiltak og fulgt opp avdekket risiko, herunder også vurdert risiko knyttet til informasjonssikkerhet og tilgjengelighet. For tiden fremover anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- utarbeide arkivplan
- utarbeide bevarings- og kassasjonsplan
- avslutte papirarkiv i tråd med regelverket
- sikre tilgjengelighet og innsyn i de restansene som ikke vil være synlige på offentlig postjournal
- sikre et systematisk arbeid med utvikling av ny arkivtjeneste
- lukke avvikene fra arkivverket og følge opp arkivtjenesten for å sikre at den er i stand til å håndtere kravene i regelverket

Rolvøy, 30. januar 2020

Karianne Åsheim (sign.)
forvaltningsrevisor

Odd Henning Aure (sign.)
forvaltningsrevisor

Lene Brudal (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

4. RÅDMANNENS UTTALELSE

Revisjonen har ikke mottatt noen formell høringsuttalelse fra rådmannen. Vi har imidlertid fått en tilbakemelding fra avdelingsleder ved arkivet.

Avdelingsleder skriver: «Jeg har ingen kommentarer til rapporten utover at vi har endret navn fra 1.1.20 til Dokumentforvaltning og ikke Dokumentasjons og informasjonsforvaltning»

5. VEDLEGG

1. Utledning av revisjonskriterier
2. Dokumentliste
3. Definisjoner og begreper

Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier – forvaltningsrevisjon Risikoområder Nye Moss kommune – dokumentforvaltning og arkiv – Rygge og Moss kommune

Utgangspunktet for utledningen av revisjonskriterier i dette prosjektet er arkivloven med forskrifter, forvaltningsloven, offentlighetsloven, personopplysningsloven og veiledere fra riksarkivaren, datatilsynet og SAMDOK (samarbeidsprosjekt i regi av Riksarkivaren for å sikre samfunnsdokumentasjon fra kommunal, statlig og privat sektor). Disse gir samlet føringer som skal sikre en helhetlig samfunnsdokumentasjon.

Problemstillingen i denne revisjonen er: *Sikrer kommunene god dokumentasjonsforvaltning inn i ny kommune?*

En kommunesammenslåing får store konsekvenser for arkivene. Arkiv fra nåværende kommuner skal avsluttes og avleveres til depot. Arkiv og arkivfunksjon skal etableres i ny kommune.

Alle kommunale oppgaver skaper arkiv. Kommunalt arkivmateriale kan være alt fra tradisjonelle papirarkiver til innholdet i databaser, nettsider, sosiale medier, filområder, e-postregistre, SMS og nettskyer. Kommunen er selv ansvarlig for at arkiv og dokumentasjon blir håndtert på rett måte. Det er viktig at arkivperspektivet er med når sammenslåing planlegges og gjennomføres, og at de nødvendige tiltakene igangsettes på riktig tidspunkt for å sikre seg mot dokumentasjonstap og legge til rette for effektiv forvaltning i ny kommune. For å sikre tilstrekkelig lagring av dokumentasjon, må offentlige organ opprette et arkiv. Arkivloven med tilhørende forskrifter legger føringene for hvordan det offentlige skal arkivere dokumenter.

Prosjektorganisasjonen/interimorganisasjonen vil skape dokumenter som skal journalføres og arkiveres. Mye av denne dokumentasjonen vil også være bevaringsverdig for ettertiden. Prosjektorganisasjonens arkiv skal holdes adskilt fra arkivene til de gamle kommunene og arkivet til den nye kommunen i hht. proveniensprinsippet. Riksarkivaren uttaler at «*Kjernen i proveniensprinsippet er at hvert arkiv skal behandles som en avsluttet enhet, og ikke blandes med andre arkiv.*»

Riksarkivaren uttaler i «Kommunereform – veileder i dokumentasjonsforvaltning og arkiv» at kartlegging av de arkivansattes kompetanse er sentralt i forbindelse med kommunesammenslåingen. Kommunene bør både vurdere om det er andre behov for kompetanse i fremtiden og om det eventuelt er behov for opplæringstiltak.

Formålet med arkivloven er å trygge arkiv som inneholder rettighetsdokumentasjon eller har verdi for forskning, kultur og forvaltning. jf. arkivloven § 1:h

«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.»

Arkivtjenestens viktigste arbeidsoppgave er å sikre kommunens journalpliktige og arkivverdige dokumenter for nåtid og fremtid. Arkivloven stiller krav til at alle offentlige organ har arkiv og dette er hjemlet i arkivloven § 6;

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

Offentlige organ skal i henhold til arkivforskriftens § 4 1. ledd til enhver tid skal ha en oppdatert arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal vise hvilke instruksjer, regler, planer m.v. som gjelder for arkivarbeidet. Planen skal gjelde for alle arkiver i organet.

I arkivforskriftens § 4, 2. ledd pålegges den øverste ledelsen i organet å påse at arkivarbeidet blir omfattet av organets internkontroll. Arkivplanen er et viktig redskap når kommunens skal forvalte og utøve internkontroll med egen dokumentasjon. Den skal dokumentere organiseringen av arkivfunksjonen/arkivtjenesten, herunder hvor oppgaven med å koordinere det arkivfaglige arbeidet i kommunen er plassert, og inneholde alle delegeringsfullmakter på arkivområdet.

Arkivplanen bør inneholde rutiner for dokumentfangst (arkivering), journalføring og innsyn samt kvalitetssikring, oppbevaring og sikring av arkivene. Den bør også inkludere klassifikasjonssystemer (arkivnøkler) som kommunen benytter. Arkivplanen skal inneholde en samlet oversikt over virksomhetens arkiver, for eksempel i form av en systemoversikt som viser hvilke systemer som inneholder arkivdokumenter og hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i. Arkivplanen bør også inneholde en bevarings- og kassasjonsplan med oppbevaringsfrister og rutiner for implementering (vedlikehold, uttrekk og sletting).

Offentlige organ skal i henhold til arkivforskriften § 16 utarbeide kassasjonsregler for arkivmateriale som ikke reguleres av bestemmelsene om arkivbegrensning i § 14 eller bevaringspåbudene i § 15. I dag brukes vanligvis betegnelsen bevarings- og kassasjonsregler eller bevarings- og kassasjonsplan.

En bevarings- og kassasjonsplan er en oversikt som viser hvilke arkiv eller arkivmateriale som skal bevares og hva som kan eller skal kasseres. Kassasjon innebærer at arkivmateriale som har vært gjenstand for saksbehandling eller hatt verdi som dokumentasjon, blir tatt ut av arkivet og slettet/destruert på forsvarlig måte. Bevaring innebærer at arkivmateriale blir tatt vare på for ettertiden og bevart i et arkivdepot.

I et demokratisk samfunn er det et krav at det offentlige sørger for å ivareta et grunnleggende dokumentasjonsbehov. Offentlige organer har et eget ansvar for å dokumentere sin aktivitet, som skal sikre at allmennheten kjenner seg trygg på at det offentlige gjør det som kan forventes, og for å hindre at feil, mangler eller andre kritikkverdige forhold skjules.

I offentlighetsloven § 4 defineres et dokument som en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning, overføring eller lignende. Offentlighetsloven § 3 slår fast at saksdokument, journaler og lignende register for et offentlig organ som hovedregel er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende register til organet hos vedkommende organ.

Kommunene må være i stand til å håndtere kravene i regelverket. Samlet sett bør kommunen i forbindelse med kommunesammenslåingen:

- kartlegge føringer i det politiske vedtaket som kan være relevante for det arkivfaglige arbeidet
- avklare en samarbeidsform på tvers av kommunene
- opprette et prosjekt for å arbeide med å sikre god dokumentasjonsforvaltning innenfor alle tjenesteområder
- utarbeide en risikoanalyse for arkiv i sammenslåingsprosessen
- kartlegge de arkivansattes kompetanse, vurdere om det er andre behov for kompetanse i fremtiden og om det eventuelt er behov for opplæringstiltak
- kartlegge om det skal gjøres nye oppgaver eller om det er oppgaver som ikke skal videreføres i ny arkivtjeneste
- oppnevne en arkivansvarlig og vurdere behovet for øvrig bemanning
- utarbeide en oversikt over hvordan arkivtjenesten i Rygge og Moss er organisert per i dag, og avklare hvilke rutiner som kan videreføres, og hvilke nye rutiner som evt. må på plass
- utarbeide en ny felles arkivplan og en ny bevarings- og kassasjonsplan
- vurdere en ordning for langtidsbevaring av papirarkiv og digitale arkiv evt. inngå en avtale med en kommunal arkivinstitusjon (IKA)
- sikre at dokumentasjonen i systemene blir tilgjengelig for den nye kommunen
- planlegge avslutning av arkivene ved kommunesammenslåingen
- utarbeide en risikovurdering av informasjonssikkerhet og tilgjengelighet i sammenslåingsprosessen
- ivareta innbyggernes behov for innsyn i sammenslåingsprosessen, og etter sammenslåingen

Vedlegg 2 - Dokumentliste

- Organisasjonskart Rygge kommune
- Organisasjonskart Moss kommune
- Organisasjonskart nye Moss kommune
- Arkivplan Moss kommune
- Bevarings- og kassasjonsplan Moss kommune
- Arkivplan Rygge kommune
- Bevarings- og kassasjonsplan Rygge kommune
- Rutine for overføring av arkivmateriale til fjernarkiv og arkivdepot IKA Østfold – Rygge kommune
- Rutine for overføring av papirbasert arkiv til bortsettingsarkiv – Rygge kommune
- Rutine for tilsyn og renhold av arkivlokale og fjernarkiv – Rygge kommune
- Rutine ved langvarig stans av elektronisk arkiv– Rygge kommune
- Funksjonsbeskrivelser rådgiver – nye Moss kommune
- Funksjonsbeskrivelser saksbehandler/konsulent– nye Moss kommune
- Funksjonsbeskrivelser saksbehandler/konsulent, brukerstøtte– nye Moss kommune
- Mandat applikasjonsprosjekt Sakarkiv - nye Moss kommune
- Organisering av dokumentforvaltning- nye Moss kommune
- ROS-analyse nye Moss kommune
- Diverse e-poster vedr. bekymring ressursituasjon arkiv Moss, februar – oktober 2019
- Delegering fullmakter 1.oktober nye Moss kommune
- Plan for oppgaver desember 2019 – ved overgang til WebSak 7.1 og ny kommune
- Referat fra programkomiteen – nye Moss kommune 10.12.18
- Referat fra programkomiteen – nye Moss kommune 28.01.19
- Referat fra programkomiteen – nye Moss kommune 05.03.19
- Referat fra programkomiteen – nye Moss kommune 23.05.19
- Referat fra programkomiteen – nye Moss kommune 11.06.19
- Referat fra programkomiteen – nye Moss kommune 15.08.19
- Referat fra programkomiteen – nye Moss kommune 08.10.19
- Referat fra programkomiteen – nye Moss kommune 07.11.19
- Prosjektmandat organisering enhet kommunikasjon – nye Moss kommune
- Referat styringsgruppemøte nye Moss kommune 06.06.19
- Referat styringsgruppemøte nye Moss kommune 09.05.19
- Referat styringsgruppemøte nye Moss kommune 23.05.19
- ROS stabene
- Oversikt over sykefravær Moss kommune 2018-2019 Arkiv og IT
- Styringsdokument for byggingen av nye Moss kommune 01.08.17-31.12.19

Vedlegg 3 - Definisjoner og begreper

1. **Arkivplan:** Offentlige organ skal i henhold til arkivforskriftens § 4 1. ledd til en hver tid skal ha en oppdatert samleplan, en arkivplan, som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal vise hvilke instruksjoner, regler, planer m.v. som gjelder for arkivarbeidet. Planen skal gjelde for alle arkiver i organet.
2. **Bevarings- og kassasjonsplan:** En bevarings- og kassasjonsplan er en oversikt som viser hvilke arkiv eller arkivmateriale som skal bevares og hva som kan eller skal kasseres. Kassasjon innebærer at arkivmateriale som har vært gjenstand for saksbehandling eller hatt verdi som dokumentasjon, blir tatt ut av arkivet og slettet/destruert på forsvarlig måte. Bevaring innebærer at arkivmateriale blir tatt vare på for ettertiden og bevart i et arkivdepot.
3. **Arkivuttrekk:** Et arkivuttrekk (også kalt bare uttrekk) betyr at vi henter ut bevaringsverdige informasjon fra et datasystem.
4. **Kommunalt arkivdepot/ IKA:** Et arkivdepot er et sted der eldre arkiv, som ikke lenger er i bruk for administrative formål, blir bevart og gjort tilgjengelig for bruk. Et kommunalt arkivdepot er et arkivdepot for kommunale og fylkeskommunale arkiv.
5. **Proveniensprinsippet:** Arkivmaterialets opphav, dvs. hvem som er arkivskaperen. Kjernen i proveniensprinsippet er at hvert arkiv skal behandles som en avsluttet enhet, og ikke blandes med andre arkiv.