



ARBEIDSGRUPPENS RAPPORT – DESEMBER

Bufetat 2009

Ny arkivorganisering i Bufetat



Innholdsfortegnelse:

1	Sammendrag	4
2	Innledning	4
2.1	Oppdrag	4
2.2	Arbeidsgruppens arbeid	5
2.2.1	Deltagere	5
2.2.2	Gjennomføring	5
3	Bakgrunn	5
3.1	RÅD	5
3.2	Dagens situasjon	6
3.2.1	Organisering	6
3.2.2	Tilstand	7
3.2.3	De ulike arkivdelene	7
3.3	Innføring av fullelektronisk arkiv	8
3.3.1	En forutsetning for sentralisering	8
3.3.2	Effektiv ressursbruk	8
3.4	Visjoner	9
3.5	Gevinster	9
3.6	Dokumentbegrepet	10
3.7	Sikkerhetsaspekter	10
3.7.1	Dokumentsikkerhet	10
3.7.2	Dokumentsikkerhet ute i etaten	10
3.8	Relevant lovverk	11
3.8.1	Arkivloven	11
3.8.2	Barnevernloven:	11
3.8.3	Andre aspekter ved manglende journalføring	12
4	Arkivorganisering i andre etater	13
4.1	Regionalisert arkivtjeneste i Skatteetaten:	13
4.2	Sentralisert arkivløsning i Arbeidstilsynet:	14
4.3	Kommentar	15
5	Sammenligning av modellene	15
5.1	Alternative modeller	15
5.1.1	Sentralisering	15
5.1.2	Regionalisering	15
5.1.3	”Satellitt-modell”	15
5.2	Sentralisert modell:	16
5.2.1	Fordeler:	16
5.2.2	Ulemper:	16
5.3	Regional modell:	17
5.3.1	Fordeler:	17
5.3.2	Ulemper:	17
5.4	Satellitt-modell:	18
5.4.1	Fordeler:	18
5.4.2	Ulemper:	18
5.5	Sammenligning av modellene ihht. målsetting	18
6	Valg av modell	19
6.1	Arbeidsgruppens konklusjon	19
6.2	Utdyping av modellen	19

6.2.1	Beskrivelse av ønsket modell:.....	19
6.2.2	Organisering:.....	20
6.2.3	Direktoratets rolle.....	20
6.2.4	Påkrevet kompetanse i dokumentsentrene.....	20
6.2.5	Plassering:.....	20
6.2.6	Enhetenes ansvar og oppgaver.....	21
6.3	Målsetting.....	21
6.4	Risikoanalyse.....	22
6.4.1	Prioriterte suksessfaktorer.....	22
6.4.2	Prioriterte risikofaktorer.....	22
6.4.3	Prioriterte risikoreducerende tiltak.....	22
6.4.4	Kommentar.....	23
7	Implementeringsskisse.....	23
7.1	Bemanning.....	23
7.1.1	Dagens bemanning:.....	23
7.1.2	Dokumentmengde:.....	24
7.1.3	Bemanningsnøkkel:.....	25
7.2	Personalmessige konsekvenser.....	25
7.3	Opplæring.....	26
7.4	Lokaler.....	27
7.5	IKT.....	27
7.5.1	Generelle betraktninger.....	27
7.5.2	Drift og support.....	27
7.5.3	VIP-lokasjoner.....	28
7.5.4	Redusert sårbarhet.....	28
7.5.5	Avanserte løsninger.....	28
7.6	Kostnader.....	28
7.6.1	Bemanning.....	28
7.6.2	Fullelektronisk arkiv.....	30
7.6.3	Opplæring.....	30
7.6.4	Lokaler.....	31
7.6.5	IKT.....	31
7.6.6	Budsjett over tid.....	32
7.7	Fremdrift.....	32
7.8	Evaluering.....	33
8	Nytte-kostnadsanalyse.....	33
8.1	Utfordringer:.....	33
8.2	Ikke-kvantifiserbare kostnader:.....	34
8.3	Sjekkliste for nytte-kostnadsanalyser:.....	34
9	Tilrådning.....	37
9.1	Vedtak.....	37
9.2	Gjennomføring.....	38
9.2.1	Nedsetting av implementeringsprosjekt.....	38
9.2.2	Utvikling av rutiner og gjennomgang av arbeidsprosesser:.....	38
	Vedlegg:.....	39
	Risikoanalyse.....	39
	Estimering av bemanning.....	39
	IKT-overslag.....	39
	Direktørmøtesak.....	39

1 Sammendrag

Arbeidsgruppen som har utredet modeller for ny organisering av arkivtjenesten i Bufetat har enstemmig konkludert med en tilrådning om innføring av en regional modell, der hver region oppretter et dokumentsentersenter med profesjonelle arkivarer. Det er utarbeidet en prognose som anslår at det totalt i etaten vil være behov for ca. 110 stillinger knyttet til dokumentsentrene.

For å oppnå størst gevinst med en ny organisering må det innføres fullelektroniske arkiv.

Arbeidsgruppen tilrår videre at frigjorte ressurser på enhetene benyttes til superbrukere i helhetlig dokumenthåndtering, i et omfang som er formålstjenlig. Det vurderes som en kritisk suksessfaktor at kompetanse beholdes og styrkes lokalt.

Det anbefales at arbeidet med innføring av ny organisering starter opp snarest mulig. Det vurderes at dagens desentraliserte modell med begrensede arkivressurser har medført omfattende brudd på sentralt lovverk og at etaten vil oppnå store gevinster ved å opprette regionale dokumentsentersentre som håndterer ett felles postmottak pr. region.

Det etableres et prosjekt som skal planlegge og gjennomføre implementeringen av modellen i hele etaten. Implementeringen gjennomføres i 2011.

2 Innledning

2.1 Oppdrag

Bufetats direktørmøte fattet på bakgrunn av sak 2007/5424-6 "Utredning av arkivorganiseringen i Bufetat" i mars 2009 vedtak om å nedsette en arbeidsgruppe, bestående av representanter fra Bufdir og regionene, for å utrede en ny arkivorganisering i etaten.

Utredningsarbeidet skulle kartlegge dagens arkivressurser i Bufetat, sammenligne de ulike alternativene ut i fra faglige, økonomiske og praktiske aspekter, samt konsekvenser for berørte medarbeidere og vurdere organiseringen opp mot andre sammenlignbare statlige institusjoner.

Målsettingen med å endre organiseringen av Bufetats arkivfunksjon er å få en organisering som

- bidrar til at lovverk og konsesjonskrav etterleves
- i størst mulig grad sikrer ens og korrekt praksis
- muliggjøre håndtering av elektronisk arkiv
- minsker sårbarheten og profesjonalisere tjenesten
- er hensiktsmessig for arkivets brukere
- bidrar til best mulig kostnadseffektivitet for etaten som helhet

Arbeidsgruppen fikk følgende oppdrag:

- arbeidet med å utrede alternative organiseringer av arkivfunksjonen i Bufetat starter snarest
- organiseringsmodellene sentralisering, regionalisering og "satellitt", utredes som mulige organiseringsalternativer
- alternativene vurderes i forhold til de foreslåtte målene for arbeidet
- det etableres en arbeidsgruppe med representanter for regionene, jf. ovenfor
- arbeidet ledes av Bufdir

- arbeidsgruppen legger fram sine vurderinger og forslag for direktørmøtet i desember 2009

Ansvarlig oppdragsgiver: avdelingsdirektør Hild Elisabeth Berg

Ansvarlig enhet: Seksjon for arkiv og intern drift

2.2 Arbeidsgruppens arbeid

2.2.1 Deltagere

Arbeidsgruppen har bestått av følgende representanter:

- Ingrid Vinje Brustad, rådgiver Bufdir, Seksjon for arkiv og intern drift (leder)
- Kenneth Hansen, seniorrådgiver Infrastruktur og utvikling Bufdir, IKT
- Kirsten Ambjørnsen, teamleder og arkivleder Region sør, regionskontor
- Dag Midtfjord, rådgiver personal Region øst, regionskontor
- Margun Birkelid, konsulent, bruker av ODA og ePhorte, Region vest, fagteam Sogn og Fjordane
- Bjørn-Øyvind Strand, seniorrådgiver, Økonomi/personal Region Midt-Norge, områdenivå Bufetat Trøndelag Nord
- Jan-Christer Hernes, institusjonsleder Region nord, Silsand ungdomshjem
- Lisbeth Ringdal, etatstillitsvalgt Region sør, Sandefjord ungdomssenter

2.2.2 Gjennomføring

Arbeidsgruppen har hatt to felles samlinger á to dager i Oslo, samt en rekke videomøter for hele eller deler av gruppen. Alle gruppens representanter har bidratt med kapitler og innspill til sluttrapporten. Arbeidet har vært preget av stort engasjement, god fagkompetanse og et utmerket samarbeid.

Arkivlederne i etaten har vært referansegruppe for arbeidet, og disse har blitt fortløpende oppdatert og konsultert via faste videomøter mellom Bufdir og arkivlederne. Arkivlederne har også bistått arbeidsgruppen med innhenting av diverse tallmateriale, kartlegginger og statistikker i respektive arkiver.

Riksarkivet har blitt forespurt å være referansegruppe, men har ikke ønsket denne rollen.

IDF-representanten i arbeidsgruppen har ivaretatt behovet for informasjon til etatens tillitsvalgte.

Dokumentsentret på Kongsberg, enhetene i opptaksområde Buskerud og flere ansatte ved regionskontoret i Region sør har bistått med innhenting av underlagsmateriale for arbeidsgruppens utarbeidelse av bemanningsprognoser

3 Bakgrunn

3.1 RÅD

En forutsetning for at Bufetat skal kunne praktisere respekt, åpenhet og deltakelse er at alt arbeidet som gjøres i etaten dokumenteres. Arbeidsgruppen ser at Bufetats arbeid med RÅD vil bli bedre ivaretatt med en omorganisering av arkivtjenesten og bedre overholdelse av det

lovverket som her forvaltes. Ut i fra de store manglene som finnes i vår dokumentasjon pr. i dag, vanskeliggjør dette ønsket om åpenhet.

En god og forsvarlig journalføring og oppbevaring av mapper viser respekt overfor våre brukere. Det samme gjelder all dokumentasjon som mottas og skapes i saksbehandlingen ved enhver enhet i Bufetat. Alle som er i befatning med vår etat må være i trygg forvissning om at vi forvalter deres saker med respekt.

Etaten arbeider også bevisst med å ha en åpenhet ovenfor allmennheten. Åpenhet gir legitimitet. Det er en forutsetning for å la eksterne få et innblikk i vårt arbeid at vi selv har kontroll på våre oppgaver og kan dokumentere vår virksomhet fullt ut. Dette vil best kunne ivaretas av en profesjonell dokumenttjeneste.

Deltagelse er en del av åpenhet. Ved å være en aktør i offentlig debatt vil etaten kunne oppleve at det stilles store krav til å dokumentere påstander, faglige vurderinger og faktiske forhold. Dette er kun fullt ut mulig ved at etaten har kontroll med egenprodusert og mottatt dokumentasjon som kan underbygge og hjelpe de av våre ansatte som deltar på samfunnsarenaen.

3.2 Dagens situasjon

3.2.1 Organisering

I forbindelse med opprettingen av Bufetat ble det nedsatt en arbeidsgruppe som på kort tid etablerte og organiserte en arkivtjeneste, som i det vesentlige videreførte praksis fra fylkeskommunene. Bufetats arkiv er delt i seks arkiver (5 regioner og Bufdir) med desentralisert journalføring, slik at hver enhet (lokasjon) skaper sitt eget delarkiv og har daglig ansvar for journalføring og fysisk arkivering. Det er pr. i dag ca. 250 journalførende enheter i Bufetat.

Det er i hver region ansatt en arkivleder som har ansvar for regionskontorets arkiv samt opplæring og oppfølging av de underliggende enhetenes arkiver. Øvrige arkivressurser varierer svært fra region til region. Region sør har i 2009 startet opp et eget dokumentsenter som ivaretar funksjon som postmottak for regionens nordlige enheter, og det er i denne regionen flere fulltidsansatte arkivarer. De andre regionene har i snitt 2 fulltidsansatte arkivarer.

Ute på enhetene er det de merkantilt ansatte som har arkivarbeid som en del av sin arbeidsbeskrivelse. Ved større enheter som fagteam vil det typisk være 50 % av stillingen. Ved mindre enheter betydelig mindre (ned i 5 % stilling). Mulighetene for faglig fordypning har generelt vært små, og stikkprøver foretatt i alle regioner viser at dette ikke er en prioritert oppgave ved de fleste enheter.

Etaten benytter arkivsystemet ePhorte. ePhorte ansees av mange brukere som vanskelig og krever god opplæring og til dels tett oppfølging. De meget begrensede arkivressursene på regionskontorene, store avstander i etaten og høy brukerterskel antas å være viktige faktorer for den situasjonen man befinner seg i pr. i dag når det gjelder arkivarbeid i etaten. Manglende interesse og fokus på arkivarbeid hos flere ledere har også bidratt til at mange har valgt å prioritere oppgaver som har hatt tettere oppfølging og rapporteringskrav.

3.2.2 Tilstand

Arkiv- og dokumentforvaltningen i Bufetat er preget av følgende forhold:

- Svært desentral organisering
- Utilstrekkelige personressurser
- Mangelfull kompetanse
- Nedprioritering av arkivarbeidet
- Ulik praksis og usikkerhet i arbeidet som følge av mangel på felles rutiner og retningslinjer
- Utilstrekkelig opplæring

Dagens situasjon har følgende konsekvenser:

- Arkivmaterialet er jevnt over ufullstendig og tilfeldig
- Forvaltningen av Bufetats dokumenter er uforsvarlig og tilfeldig, spesielt alvorlig er dette for klientdokumentene
- Mangelfull dokumentasjon vanskeliggjør saksbehandlingen på flere områder, bl.a. på områder der dokumentasjon er nødvendig for å bekrefte juridiske forhold
- Brudd på lover og forskrifter og vanskelig å oppfylle kravene i lovverket
- Mangelfull utnyttelse av dokumentasjonen i det faglige arbeidet gjør at etaten går glipp av en verdifull ressurs
- Dokumentene er vanskelig tilgjengelig for saksbehandlerne
- Innføring av fullelektronisk arkiv og elektronisk samhandling ikke mulig
- Mye rot og leting etter dokumenter tar tid
- Man er avhengig av lokal kompetanse hos enkeltmedarbeidere for å kunne finne uregistrerte dokumenter, noe som gir stor sårbarhet

3.2.3 De ulike arkivdelene

Bufetat har et komplekst arkiv, med mange arkivdeler, fordelt på to soner i arkivsystemet ePhorte. På intern sone finner man arkivdelene sak og personal. På sikker sone finner man arkivdelene adopsjon, klient barnevern, klient familievern, klient fosterhjem og klient enslige mindreårige asylsøkere. Dette er det samme for alle regioner.

Arkivdelene sak og personal er administrative og produksjonen foregår for en stor del på regionskontorene. Adopsjon blir også ivarettatt her. Det som føres på regionskontorene antas å være mest komplette og det er profesjonelle arkivarer som ivaretar disse registreringene. En gjennomgang av arkivdelen adopsjon (i Bufdir) viser at også denne vil kunne ivaretas ved sentraliserte modeller, med fullelektronisk arkiv. Det føres også sak og personal ved alle andre enheter, i varierende grad.

Klientarkivene er objektarkiver og det er mapper for det enkelte barn. Klient barnevern, fosterhjem og enslige mindreårige asylsøkere føres ved fagteam og institusjoner (underliggende enheter). Barnevernmappene utgjør rundt $\frac{3}{4}$ av det totale arkivet, som primært er overført fra fagsystemet ODA. Det er i disse arkivdelene det er funnet store avvik og mangler (også dokumentert i Computas-rapporten 2007), og arbeidsgruppen har derfor valgt å legge spesiell fokus på dette området.

Familievern har til nå ikke brukt ePhorte, og arkivdelen klient familievern er derfor ikke aktiv. Fagsystemet Fado er av Riksarkivaren vurdert til ikke å inneholde arkivverdig dokumentasjon og det er derfor ingen integrasjon mot ePhorte. Sak og personal er derimot arkivverdig også hos familievern, og dette føres i dag på papirjournaler. Det er gjennomført et prøveprosjekt i Region øst i 2009, der et familievernkontor har fått opplæring i ePhorte. Resultet har

imidlertid vært nedslående og tilbakemeldingene er at det er for vanskelig og tidkrevende å bruke ePhorte. Arbeidsgruppen har i sitt arbeid tatt utgangspunkt i at familievern bør ha journalføring i ePhorte og at behovene til familievernkontorene vil kunne ivaretas på lik linje med andre enheter i etaten, ved en sentralisering av arkivtjenesten.

3.3 Innføring av fullelektronisk arkiv

3.3.1 En forutsetning for sentralisering

Behovet for, og ønsket om, en sentralisering av arkivtjenesten i Bufetat, henger nøye sammen med innføringen av fullelektronisk saksbehandlings- og arkivsystem. Det er en forutsetning for at alle enheter skal kunne motta sin post samme dag som den mottas av det sentrale postmottaket, at dette gjøres elektronisk. Det er derfor viktig å se det arbeidet som må gjøres i Bufetat for å få tillatelse til å innføre fullelektronisk arkiv fra Riksarkivet, som en del av arbeidet med å omorganisere etatens arkivtjeneste.

Bufetat har i dag ePhorte som sitt arkivsystem. Det er fullt mulig å benytte dagens system ved en fullelektronisk løsning. De store endringene som må gjøres ligger på plan- og rutinesiden. Ved innføring av fullelektronisk arkiv vil man ha en full periodisering av arkivet (arkivet avsluttes og pakkes ned, og man begynner med ny arkivserie).

Det påpekes her at det ikke ansees som praktisk gjennomførbart å innføre fullelektronisk arkiv med dagens desentraliserte organisering. Dette vil by på store kostnader til teknisk utstyr og infrastruktur, samtidig som opplæringsbehovet blir stort. Det er ikke ressurser til å drifte en slik løsning hos IKT i dag.

3.3.2 Effektiv ressursbruk

I dag har Bufetat et arkiv som er godkjent som papirarkiv. Det betyr i praksis at det, uavhengig om et dokument finnes i elektronisk format i ePhorte, fysisk må arkiveres et papireksempplar som på sikt skal avleveres til statsarkiv/riksarkiv. Dette er et ressurskrevende arbeid, spesielt ved alle større lokasjoner som allerede i dag har innskanning av all inngående og utgående post. Til tross for at en del dokumenter pr i dag produseres elektronisk i ePhorte og sendes pr. e-post eller internt i ePhorte, og for saksbehandlere oppleves som fullelektronisk, må dokumentene uansett skrives ut og arkiveres på papir.

Oppbevaring av papir er dyrt og ressurskrevende. Papirarkiv stiller strenge krav til godkjent papirkvalitet, blekk og ikke minst lokaler. Arkivlokaler har strenge krav til sikring mot brann- og vannskader og må kunne låses av. Med tanke på at Bufetat hvert år mottar og produserer flere hundre tusen dokumenter er det et stadig økende behov for større godkjente lokaler. Ved flere enheter er det ikke godkjente lokaler til oppbevaring av arkivet. Bufdir har gitt føringer på at investeringer til slike lokaler ikke skal foretas før utfallet av arbeidsgruppens rapport foreligger og direktørmøtet har fattet sin beslutning. Dersom direktørmøtet velger å beholde dagens løsning må man påregne betydelige investeringer i arkivlokaler desentralt.

Ved innføring av fullelektroniske arkiv er den største fysiske investeringen lokaler for å huse dokumentsentrene og til anskaffelser av skannere av god kvalitet. Etaten må fortsatt oppbevare sine papirarkiver i mange år (opp mot 100 år) men tilveksten vil være svært liten eller null.

3.4 Visjoner

Fullelektronisk arkiv innebærer enkelt sagt at all saksbehandling; saksgang, informasjonsflyt og dokumenter, samt arkivering, foregår elektronisk.

Dette innebærer et betydelig potensial i forhold til dagens situasjon med hensyn til:

- a) kvalitetsforbedring
- b) effektivisering av arbeidsprosesser
- c) forenkling

a) kvalitetsforbedring

Gir grunnlag for å utarbeide og etterleve faste standard strukturer og system, dvs. enhetlige rutiner og praksis. Innføring av fullelektronisk arkiv er en forutsetning for at for eksempel fagsystemet BIRK kan ha elektroniske klientmapper, som dermed er sikret trygg og enhetlig oppbevaring.

b) effektivisering av arbeidsprosesser

Gir grunnlag for å utarbeide enhetlige rutiner og praksis, og med stor grad av automatiserte prosesser (spesielt i forhold til lagring/arkiv).

Gir også grunnlag for å lage ”sømløs” og automatisk overføring av data mellom ulike dataverktøy. Dette frigir eksempelvis mye tid i forhold til manuell innregistrering og skanning av dokumenter. Det er en statlig føring på at elektronisk saksbehandling innføres. Det muliggjør også fullelektronisk saksgang med departement og kommuner.

c) forenkling

Det gir et godt grunnlag for å oppnå endringer og forbedringer i forhold til metodikken det jobbes ut i fra innenfor de ulike tjenesteområder/prosesser og interne støttefunksjoner.

Tydelige og entydige prosesser der ”arkiv-elementet” ivaretas sømløst og automatisk, gir et godt grunnlag for betydelig forenklinger for saksbehandlere

Det ligger et betydelig potensial innenfor alle disse områder ved å

- integrere ulike dataprogram/systemer
- gjennomgå og bygge opp rutiner, saksgang/flyt i prosesser som er tilpasset elektronisk flyt og automatiske overførings/-arkiveringsfunksjoner
- generelt; tenke arbeidsprosesser, dokumenter og flyt – **ikke** arkiv

3.5 Gevinster

Gevinster som følge av oppnådde effekter, som omtalt i foranstående avsnitt, er på det nåværende tidspunkt svært vanskelig å tallfeste. Det bør tas høyde for dette ved utvikling og oppbygging av de regionale dokumentsentra.

Det er grunn til å anta at det vil ligge betydelige gevinster i forhold til:

- sterk reduksjon i ”manuelle” transaksjoner i prosessene
- sterk reduksjon i behovet for innskanning av dokumenter
- rasjonaliseringsgevinster i **all** saksbehandling i form av at alle prosesser gjennomgås og utvikles på nytt, etter en mer rasjonell metodikk som blir tilgjengelig ved innføring av elektronisk saksbehandling
- Bufetat følger alt relevant lovverk for registrering og oppbevaring av arkivverdig materiale

3.6 Dokumentbegrepet

Arbeidsgruppen ser behovet for en omforent forståelse for begrepsbruken rundt dokumenthåndtering i etaten.

”Arkiv” og arkivrelaterte begreper blir av mange oppfattet som en beskrivelse av ”dødt” materiale som skal leveres til oppbevaring. I Bufetat er dette for mange ensbetydende med arkivsystemet ePhorte.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at mange av problemene etaten opplever med mangelfull journalføring, sviktende arkivrutiner og fravær av oppfølging skyldes mangel på forståelse og innsikt i hva begrepene rundt ”arkiv” innebærer.

”Dokumenthåndtering” bør etableres som begrep og det bør klargjøres at dette innbefatter mottak og fordeling, analyse og vurdering, opprettelse og registrering, bruk (søking, gjenfinning og tilgjengeliggjøring) samt bevaring av dokumenter. ”Arbeidsprosessene” og ”dokumentflyt” bør sees i sammenheng.

Arbeidsgruppen tror man ved å benytte ”dokumentsentre” fremfor ”arkivsenter” eller lignende ved en ny organisering av arkivtjenesten, signaliserer at det er et bredt spekter av oppgaver som her utføres og ivaretas, samtidig som man nedtoner fokuset på bevaring og ePhorte som system.

3.7 Sikkerhetsaspekter

3.7.1 Dokumentsikkerhet

Bufetat avsluttet i 2009 et to-årig prosjekt for informasjonssikkerhet. Som en del av dette ble aspektene rundt dokumentsikkerhet behandlet. I henhold til dette arbeidet, og i forståelse med prosjektledelsen fremheves sentraliserte dokumentsentre som et viktig tiltak til å bedre sikkerheten i Bufetat.

Dokumentsentrene vil ha ansvaret for ivaretagelse av informasjonssikkerheten, herunder behandlingsansvar for taushetsbelagte og sensitive personopplysninger ihht. personopplysningsloven. Det anbefales i denne forbindelse å dokumentere behandlingsansvaret, etablere rutiner for ivaretagelse av informasjonssikkerheten og utpeke en ansatt som skal ha ansvaret for oppfølgingen.

3.7.2 Dokumentsikkerhet ute i etaten

På bakgrunn av erfaringer fra Forsvaret har Nasjonale sikkerhetsmyndigheter fremlagt en rapport der de fremhever viktigheten av at man ved sentralisering av arkivtjenester må holde spesiell fokus på å bevare dokumentsikkerheten ute ved enhetene. Det har tradisjonelt vært slik at arkivansvarlige også har ivaretatt dette ansvaret. Ved å fjerne disse har sikkerheten blitt redusert. Ihht. punkt 3.7.1 anbefales det å utpeke en sikkerhetsansvarlig ved hver enkelt enhet.

3.8 Relevant lovverk

3.8.1 Arkivloven

Alle offentlige organ plikter å ha et arkiv, jf. Arkivloven. Loven med forskrifter gir en detaljert føring på hvordan dette skal gjennomføres. Arkivloven er således den loven som i størst grad har betydning for Bufetats arkivtjeneste og dokumententre.

I arkivlovens § 1. står å lese: ”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”.

- Dokumentasjonen som skapes i Bufetat faller inn under alle kategoriene i formålsparagrafen.

Også organiseringen av arkivtjenesten er omtalt i lovverket:

Arkivforskriften § 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”

- Dette betyr i følge Riksarkivaren at alle statlige organ skal ha en felles sentralisert arkivtjeneste som en egen enhet, og denne skal organisatorisk ligge hos sentraladministrasjonen. Det skal være tungtveiende grunner for å avvike fra dette kravet

I forskriftens § 2-4. *Arkivordning* står følgende: ”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.”

- På bakgrunn av Bufetats mange fagsystemer som brukes til produksjon av arkivverdige dokumentasjon (ePhorte, ODA, kommende BIRK, JobbNorge og Futura) anbefaler arbeidsgruppen at Bufetat innfører begrepet ”dokumenthåndtering” framfor begreper som arkivarbeid, arkivering osv. i forbindelse med innføring av sentraliserte dokumententre. Mange brukere assosierer ”arkiv” med ePhorte eller lagring og ikke fagsystemer.

Manglende journalføring er et brudd på Arkivloven. Manglende journalføring vil igjen være til hinder for at andre lover overholdes, så som Barnevernloven, Forvaltningsloven og Offentlighetsloven.

3.8.2 Barnevernloven:

I den nye Barnevernloven av 2009 § 2-3, kan man blant annet lese: ”Statlige sentrale myndigheter, statlige regionale myndigheter, Statens helsetilsyn og fylkesmannen kan kreve at alle institusjoner og sentre for foreldre og barn som omfattes av kapittel 5 i loven, og omsorgssentre for mindreårige som omfattes av kapittel 5 A i loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at myndighetene skal kunne utføre sine oppgaver etter loven.”

- Forutsetningen for at etatens institusjoner og sentre skal kunne gi ”de opplysninger og meldinger som er nødvendige” er at dokumentasjon registreres og oppbevares forskriftsmessig. I tillegg til at det er alvorlige brudd på journalføringsplikten vet vi også at

det er svært varierende praksis for bruk av ODA, slik at men heller ikke her er garantert å finne nødvendige opplysninger.

§ 3-2a. *Plikt til å utarbeide individuell plan*: ”Barneverntjenesten skal utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og det foreligger samtykke.

Barneverntjenesten skal samarbeide om planen med andre instanser barnet mottar tiltak fra. Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om hvilke grupper av barn plikten omfatter, og om planens innhold. ”

- For å kunne utarbeide gode og faglig korrekte planer er man avhengig av å kjenne til barnets historie. Dersom vi i Bufetat ikke journalfører og arkiverer tiltak og annen viktig informasjon om det enkelte barn, vil det bli lite gjennomførbart å utarbeide planer ihht. denne paragrafen.

3.8.3 Andre aspekter ved manglende journalføring

Utover at det er lovbrudd i seg selv å unnlate å journalføre har dette også en rekke andre konsekvenser for Bufetat:

3.8.3.1 Gjenfinning:

Manglende journalføring vil i praksis si at Bufetat ikke registrerer den dokumentasjonen vi skaper og mottar. Ved at papirene kun legges i en mappe (i beste fall) uten journalføring vil de fra et ”gjenfinningsperspektiv” ikke eksistere. Man har da ingen sikker kunnskap om at dokumentet har eksistert, og om det fortsatt er bevart. I 2008 var det totalt for alle regioner registrert over 230 000 journalposter og ca 20 000 nye saker. Dersom man antar at kun rundt 50 prosent er journalført har vi minst 200 000 uregistrerte dokumenter bare for 2008. Basert på et slikt anslag kan man videre anta at Bufetat totalt har over 1 million uregistrerte dokumenter. Det sier seg selv at det blir meget vanskelig å drive gjenfinning blant disse, til tross for at de *kan* være oppbevart på papir.

3.8.3.2 Søksmål/tvister:

Dersom det skulle oppstå juridiske konflikter (som krav om erstatning) i forbindelse med behandlingen av et barn er det viktig både for barnet og etaten at tiltak og vurderinger kan dokumenteres i ettertid. Barnet har i ettertid krav på å få tilgang på dokumentasjon som kan synliggjøre hvilke årsaker/vurderinger som lå til grunn for tiltakene. Etaten har behov for å dokumentere bakgrunnen for de valg som ble foretatt, også for å kunne ivareta ansattes interesser.

3.8.3.3 Historisk interesse:

Det enkelte barn, forskere og historikere må ha en reel mulighet til å få innsikt i Bufetats praksis. Manglende journalføring gjør at det i praksis er svært vanskelig å gjenfinne informasjonen, til tross for at den kan befinne seg i en papirmappe. Etersom tiden går og det ikke lenger er personer i Bufetat som kan bistå med å finne frem, basert på egen hukommelse, vil tilgjengeligheten forverres ytterligere. Barnevernsmapper skal oppbevares i 100 år. Evidensbasert forskning i fremtiden vanskeliggjøres når forskerne ikke lenger har forskningsmateriale tilgjengelig.

3.8.3.4 Overvåking av praksis:

Når dokumentasjonen ikke journalføres blir det meget vanskelig å kontrollere i hvilken grad de enkelte regioner, fagteam og underliggende enheter har sammenfallende praksis.

3.8.3.5 Faglig oppfølging:

Dersom de enkelte tiltakene ikke har journalført (og heller ikke registrert i ODA) sin behandling blir det meget vanskelig å følge opp barnet videre. Man vet da ikke hva som er gjort eller respons på utførte tiltak. For barn som er ”utskrevet” fra barnevernet blir det ekstra vanskelig å følge opp med nye tiltak, dersom dette blir aktuelt ved en senere anledning og man ikke har tilgang til tidligere barnevernsmapper.

3.8.3.6 Vanskelig saksbehandling:

Det er tungvint og vanskelig for de ansatte å foreta en effektiv og god saksbehandling dersom saksdokumentene ikke er journalført. Det brukes mye tid på leting og det blir vanskelig å overholde frister i henhold til for eksempel Forvaltningsloven.

4 Arkivorganisering i andre etater

Som en del av oppdraget har Arbeidsgruppen sett på andre etaters organisering av sine arkivtjenester. Vi har valgt å ta kontakt med Skatteetaten og Arbeidstilsynet, som begge har en regional organisasjon av etatene, bruker ePhorte, nylig har omorganisert sine arkivtjenester og har to ulike løsninger. Arbeidsgruppen har fått tilgang til rapportene som ligger til grunn for arkivorganiseringen i de to etatene, og har tatt utgangspunkt i disse, samt samtaler med arkivlederne, i den videre redegjørelsen.

4.1 Regionalisert arkivtjeneste i Skatteetaten:

Fra 1. januar 2008 ble Skatteetaten organisert som skattekontor i fem regioner. De tidligere likningskontorene, skattefogdkontorene og fylkesskattekontorene samles i én organisasjon regionalt: skattekontoret. Det er i tillegg til de 5 regionskontorene et skattedirektorat som er lokalisert i Oslo. Det er totalt ca 6000 ansatte i etaten.

I forbindelse med denne omorganiseringen ønsket man også å samle arkivene i den enkelte region, i sentrale dokumentsentre. På bakgrunn av den store dokumentmengden i etaten fant man det ikke hensiktsmessig å samle all post- og arkivfunksjon på ett sted, og full sentralisering ble derfor ikke vurdert.

Med bakgrunn i ønsket om en regional modell utredet man to organisatorisk ulike varianter:

- En modell der dokumentsentrene var underlagt sentralledelse (direktoratet) som en landsdekkende funksjon, men geografisk spredt.
- Selvstendige sentre som rapporterer til regionsledelse. Direktoratet har en faglig og koordinerende oppgave. Denne siste modellen ble valgt.

På tidspunktet der dokumentsentrene skulle etableres var hele etaten i omorganisering og man ønsket å redusere risiko ved etableringen samt la flest mulig beholde jobbene. Det ble derfor åpnet for en regionalmodell med noen få underliggende enheter i en overgangsfase.

Oppgavene som er lagt til ”satellittene” er begrenset til spesifikke kontrolloppgaver. I en overgangsperiode har også de tidligere fylkesarkivene visse kontrolloppgaver. Løsningen skal evalueres men vil mest sannsynlig bortfalle. På permanent basis er det en ren regionsmodell som ansees som mest hensiktsmessig.

Som en del av etatens omorganisering ble det lagt føringer på at dokumentsentrene ikke skulle plasseres hos de nye regionskontorene, slik at arbeidsplasser ble mest mulig spredd. Omorganiseringen var således preget av mange politiske hensyn, mer enn arkivfaglige og praktiske.

Med regionale dokumentsentre har nå hver region én postadresse og ett postmottak, med unntak av region øst som har to (grunnet svært store dokumentmengder).

Arkivlederen i Skatteetaten fremhever som den viktigste erfaringen de gjorde at man ved oppstart hadde for få ansatte og for mange skannere. Mange av de nytilsatte hadde tidligere hatt andre oppgaver i etaten og det var stor variasjon i kvalifikasjoner. Prognosene hadde tatt utgangspunkt i profesjonelle arkivarer. Arbeidsoppgavene rundt skanning og journalføring var trolig også noe underestimert, og det tok noe tid før man fikk innarbeidet gode rutiner. Innledningsvis forsøkte man for eksempel å utføre journalføring et annet sted enn der skanningen ble foretatt, men det ble vurdert som en bedre løsning at arkivarene fikk tilgang på papirkopiene. Opprinnelig var det anslått et behov for 107-122 årsverk, i dag er det 185 årsverk knyttet til arkivtjenesten.

4.2 Sentralisert arkivløsning i Arbeidstilsynet:

Arbeidstilsynet er organisert i 7 regioner og med direktorat i Trondheim. Det er underliggende tilsynskontor spredd over hele landet. Det er totalt ca 550 ansatte i etaten.

I 2007 ble det nedsatt et forprosjekt som fikk i oppgave å vurdere egnetheten av et sentralisert dokumentsentre for Arbeidstilsynet. Arkivtjenesten var da organisert etter en regional modell, der hver region hadde sitt dokumentsentre. Bakgrunn for utredningen var problemer knyttet til den eksisterende organiseringen med små og sårbare enheter (ca 3 ansatte pr. sentre). Det var problemer knyttet til små arbeidsmiljø og behov for større faglig bredde i arbeidet. Målet med utredningen var å finne den modellen som ville gi den *beste* organiseringen for etaten.

Følgende ble vurdert i forprosjektet:

- Outsourcing av arkivtjenesten ble forkastet da det er få fordeler knyttet til dette og for øvrig ingen tilbydere av adekvate tjenester og dermed ikke et reelt alternativ
- Videreføring av original løsning (ca 3 ansatte pr enhet) ble vurdert som ikke realistisk løsning pga kartlagt ressursmangel og mangel på kompetanse og kunnskap. Tatt med som ”null-alternativ” og sammenligningsgrunnlag
- Utvikling av original løsning (ca 3,5-4 ansatte pr enhet) ved ansettelse av flere for å redusere sårbarhet og øke kompetansen. Fortsatt vurdert som problematisk pga stort opplæringsbehov, begrensede muligheter for særlig flere ansatte og mye lokal praksis. Få fordeler i forhold til ulemper
- Sentralisert modell (ca 18 ansatte) ble vurdert som lite sårbart, mer fleksibelt og større mulighet for kompetansedeling (inkl. rullerende arbeidsoppgaver) og videreutvikling. Bedre muligheter for gode IKT-løsninger. Det ble vurdert som kritisk suksessfaktor at

de frigjorte ressursene på de regionale arkivene bør være superbrukere og rendyrke rollen som støtte for saksbehandlere

Som en del av sitt arbeid reiste forprosjektet på besøk til Mattilsynet, som har stor likehet med Arbeidstilsynet både når det gjelder størrelsen på dokumentmengde og ansatte på dokumentsenteret. Mattilsynets arkiv journalfører kun inngående post, mens saksbehandlers utgående brev automatisk journalføres uten manuell kontroll. Den viktigste erfaringen som ble innhentet fra Mattilsynet var viktigheten av at man ved sentralisering må beholde kompetanse og brukerstøtte (superbrukere) ute på enhetene.

Forprosjektgruppen anbefalte en sentralisert, profesjonell arkivtjeneste for Arbeidstilsynet, med omtrent samme størrelse på bemanningen som det man hadde i regional løsning, ca. 18 årsverk. Man anså også at denne organiseringen ville gjøre arkivtjenesten mer synlig og få større muligheter for gjennomslag for utvikling, oppdateringer, opplæring osv. Anbefalingen ble tatt til følge og omorganiseringen pågår i disse dager.

4.3 Kommentar

Arbeidsgruppen vurderer at det er størst likhet mellom Skatteetaten og Bufetat, både når det gjelder antall ansatte og organisering. Arbeidstilsynet vil med sin sentralisering få et sentralt arkiv med like mange ansatte som Bufetat kan forvente på ett regionalt arkiv. Hovedårsaken til Arbeidstilsynets omorganisering er at deres regionale arkiv har lav bemanning og dermed er svært sårbare. Det er vanskelig å få en profesjonell tjeneste med så få ansatte pr. enhet. Dersom Bufetat skulle velge en satellitt-modell vil man kunne forvente tilsvarende størrelser på enhetene og tilsvarende problemer.

5 Sammenligning av modellene

5.1 Alternative modeller

Arbeidsgruppen fikk i oppdrag fra direktørmøtet å vurdere følgende modeller:

5.1.1 Sentralisering

Ett arkiv og én journalførende enhet. Det vil innebære at all post til regionene går via ett sentralt mottak som så vil journalføre, skanne og fordeler posten elektronisk.

5.1.2 Regionalisering

Arkivtjenesten ved regionkontoret (alternativt et dokumentsenter annet sted i regionen) mottar all post for regionen, forestår all journalføring, skanner og fordeler posten elektronisk.

5.1.3 "Satellitt-modell"

I denne modellen vil det i tillegg til regionkontoret i hver region være flere journalførende enheter eller "satellitter". Det vil mest sannsynlig innebære flere postmottak i hver region, som alle vil skanne, journalføre og fordele posten elektronisk. (Eksempel på en slik modell kan være at fagteamene får ansvar for å journalføre for alle underliggende enhetene i sine områder. Antall og størrelse på slike "satellitter" vil variere i og mellom regionene).

Nedenfor følger arbeidsgruppens sammenstilte vurdering av ulike fordeler og ulemper ved de tre alternative modellene:

5.2 Sentralisert modell:

5.2.1 Fordeler:

- Ens praksis for postmottak og journalføring i hele Bufetat
- Mange ansatte og liten sårbarhet på personalsiden ved ferie/sykdom. Ikke krise når ansatte slutter eller har lengre fravær
- Stort fagmiljø
- Lettere å rekruttere og tilsette personer med fagutdanning til et stort arbeidsmiljø
- Alle dokumenter befinner seg på et sted
- God mulighet for spesialisering innenfor enkelte fagfelt
- Enkelt å innføre og endre rutiner
- Fleksibelt og enkelt å utvide dersom Bufetat blir tillagt nye oppgaver
- Bedre mulighet for å få ”kontroll” på arkivet slik at det blir i trå med arkivloven, og avlevering til riks- og statsarkivet kan skje på en riktig og god måte
- På lang sikt muligens mest kostnadseffektivt, krever mindre utstyr og kun ett lokale. Kostnadseffektivt mht opplæring/ajourhold av kompetansen til ansatte i dokumentsentret
- Ved stabil drift er modellen gunstig sett i forhold til det IKT-tekniske
- Teknisk aspekt tilsier at det lønner seg med færre, større enheter. Det vil gi redundans og mer rom for spesialtilpassede løsninger
- Stor og synlig enhet i etaten
- Frigjorte ressurser på regionskontor kan ha opplæring og kvalitetssikring som oppgave, med felles opplæring og oppfølging fra dokumentsentret
- Mulighet til å benytte ansatte på tiltakene på andre områder der behovet er stort

5.2.2 Ulemper:

- Denne modellen vil føre til størst omorganisering av ansatte (flestepart med arbeidere som får endrede arbeidsoppgaver)
- Størst behov for nyansettelser
- Kan være vanskelig å rekruttere nok kvalifisert personale på ett sted (svært avhengig av geografisk plassering)
- Størst behov for investeringer ved opprettelsen
- Stort og mulig tungt håndterlig volum
- Kan bli krevende å sikre at nye inngående saker kommer frem til rette mottaker raskt nok
- Et viktig arbeidsområde kan miste oppmerksomhet ute i regionene og på tiltakene. Spesielt når det blir stor avstand til et sentralisert postmottak/arkiv/dokumentsentret
- Kostbart og lite effektiv opplæring av ansatte i bruken av bl.a. ePhorte
- Flere ledd å passere ved behov for kontakt. Lang avstand fra dokumentsentret til brukerne og de ulike fagfeltene. Vil kreve mer opplæring enn de andre modellene
- Dokumentetsikkerheten kan få mindre fokus når arkivtjenesten sentraliseres
- Vanskeligere med styring og kontroll av dokumenthåndteringen i de enkelte regionene uten en klar linje fra regionsdirektør til lokal arkivleder
- Stor sårbarhet dersom det oppstår tekniske problemer (hele etaten blir rammet)
- Kan gi utfordringer å innplassere enheten ift. personalansvar. Motstand i deler av etaten for at direktoratet skal overta oppgaven
- Den modellen som vil møte størst motstand ved innføring (jf høring i Sør og signaler mottatt i arbeidsgruppen), noe som kan gi økt risiko

5.3 Regional modell:

5.3.1 Fordeler:

- Mange nok ansatte pr enhet til at problemet med sårbarhet på personalsiden ved sykdom og ferie blir ivaretatt. Ikke krise når ansatte slutter eller har lengre fravær
- Lettere å rekruttere tilsette med fagutdanning enn ved satellitt-modellen
- Enkelt å innføre og endre rutiner
- Ens praksis for postmottak og journalføring. Det blir enklere å kontrollere at arkivloven sine krav etterleves
- Kostnadseffektiv mht opplæring og ajourhold av kompetansen til ansatte i dokumentsentret
- Fleksibelt og enkelt å utvide dersom Bufetat blir tillagt nye oppgaver
- De regionale adopsjonstjenestene har enkelt tilgang til et papirbasert arkiv (originaler)
- Alle regioner har arkivkompetanse på regionskontornivå
- Arkivlederne har god kjennskap til alle journalførende enheter i dag, og god oversikt over de ulike fagfeltene og arkivdelene, lokalkunnskap. Nærhet til egne saker i regionen
- Personene er mer kjent med hverandre (på enheter, fagteam osv) slik at terskel for å spørre om forskjellige ting blir mindre
- En mindre omorganisering enn sentralisering, og det vil derfor å medføre mindre risiko ved implementering
- Hoveddelen av posten kommer fra regionen (lokale kommuner osv) og det vil derfor være raskere postgang enn ved full sentralisering
- Dokumentsentrene vil få en størrelse som tilsier at de er godt synlige og får større innflytelse i regionene
- Frigjorte ressurser kan benyttes som superbrukere i dokumenthåndtering, både for ODA/BIRK og ePhorte. Det vil være en direkte knytning mellom BIRK og ePhorte når BIRK blir satt i produksjon. Det betyr at lokal kunnskap må være tilgjengelig.
- Mulighet til å benytte ansatte på tiltakene på andre områder der behovet er stort. Merkantil personell får færre områder å holde seg oppdatert på. Det vil bedre kvaliteten på dokumenthåndteringen og på de gjenværende arbeidsområdene
- Da Bufetat skal ha fullelektronisk dokumenthåndteringen, vil ansatte i det regionale dokumentsentret kunne drive jevnlig og god opplæring av ansatte i regionen i bruken av bl.a. ePhorte, og ha oversikt over hvem som er nytilsatte i regionen
- Teknisk aspekt tilsier at det lønner seg med færre og større enheter. Det vil gi redundans og mer rom for spesialtilpassede løsninger
- Ved data og linjetrøbbel vil "bare" den regionen det berører bli rammet

5.3.2 Ulemper:

- Flere medarbeidere enn ved satellitt-modellen blir berørt, og får endrede arbeidsområder
- Ikke garantert lik praksis i hele landet (jf sentralisering)
- Avhengig av plassering kan det være vanskelig å rekruttere nok kvalifisert personell
- Noe større behov for teknisk materiell enn ved sentralisering

5.4 Satellitt-modell:

5.4.1 Fordeler:

- Størst nærhet til underliggende enheter og personkjennskap. Lokalkunnskap kommer til sin nytte i enda større grad enn ved en regional modell
- Lettere å holde oversikt, det blir færre dokumenter å forholde seg til
- Minst endringer på arbeidsoppgaver blant de ansatte (færrest berørt)
- Antatt raskest postgang, nærhet til postmottakene
- Mindre sårbart sett i forhold til drift og eventuell skade på nett (lokale konsekvenser)
- De delene av Bufetat som har valgt denne modellen i dag blir uberørt

5.4.2 Ulemper:

- Stor variasjon i dokumentvolum i de ulike regionen samt ulik organisering gir svært ulikt antall satellitter
- Færre ansatte pr enhet gir stor sårbarhet ved sykdom og ferie. Også større sårbarhet hvis nøkkelpersoner slutter
- Få ansatte gir mindre mulighet for å opparbeide solid fagmiljø
- Kan være vanskeligere å rekruttere kvalifisert arkivpersonell til de mer desentraliserte enhetene. Tjenesten blir ikke tilstrekkelig profesjonell
- Gir mindre rom for å styrke arkivtjenesten på regionskontorene
- Vanskelig å kontrollere enhetlig praksis og vanskeligere å innføre og følge opp nye rutiner. Modellen som gir mest arbeid med å kontrollere at lovverket overholdes
- Svært varierende kompetanse på de ulike enhetene
- Ikke stor forskjell på denne ordningen og den ordningen man i dag ønsker å gå bort fra
- Den antatt dyreste modellen. Krever store investeringer med mye utstyr og flere lokaler i regionene. På sikt størst personalkostnader, hvis man skal ivareta sårbarhetsproblemet knyttet til lav bemanning
- Investeringene må spres på mange enheter og det blir lavere kvalitet hos den enkelte enhet enn ved de andre modellene (for eksempel ikke mulighet til IKT VIP-lokasjoner med denne modellen, se pkt. 7.5.3)
- Dyrt å vedlikeholde kompetansen til mange ansatte som er spredt på mange lokaliteter

5.5 Sammenligning av modellene ihht. målsetting

I tabellen under er modellene sammenlignet i forhold til målsettingene med ny organisering:

Symbolene angir positive effekter (gradert) eller negative effekter.

Mål	Satellitt-modell	Regionsmodell	Sentraliseringsmodell
Modellen bidrar til:			
at lovverk og konsesjonskrav etterleves	+	+++	++
i størst mulig grad sikrer ens og korrekt praksis	-	+++	+++
muliggjøre håndtering av elektronisk arkiv	+	+++	+++

minsker sårbarheten og profesjonalisere tjenesten	-	+++	+++
er hensiktsmessig for arkivets brukere	+	+++	+
best mulig kostnadseffektivitet for etaten som helhet*	+	+++	+

*Det er stor usikkerhet rundt kostnadssiden. Personalkostnader utgjør den største investeringen. Det er størst behov for nyansettelser med sentralisering. Regionsmodellen krever færre personer enn satellitt-modellen. Antas ikke å ha effektiviseringsgevinst å sentralisere vs. regionalisere.

6 Valg av modell

6.1 Arbeidsgruppens konklusjon

Arbeidsgruppen konkluderer enstemmig med at *regionsmodellen* er den best egnede organiseringsformen for Bufetats arkivtjeneste. Hver region vil således få ett dokumentssenter som forstår all poståpning og journalføring for alle regionenes underliggende enheter.

6.2 Utdyping av modellen

6.2.1 Beskrivelse av ønsket modell:

Ved ny organisering opprettes *dokumentssentre*, og dagens arkiver faller inn under disse.

Hvert dokumentssenter skal ha følgende funksjoner:

- Postmottak/dagligarkiv (oppgaver spesifisert nedenfor)
- Opplæring av brukerne i regionen (ansatte i etaten)
- Bidra i etatens arbeid med felles rutinebeskrivelser og brukerveiledninger
- Veiledning, rådgivning, brukerstøtte
- Kontrolloppgaver
- Systemadministrasjon, vedlikehold av registre
- Implementering og testing av ny funksjonalitet
- Behandling av innsynsbegjæringer

Postmottakets (dagligarkivets) oppgaver vil være:

- *Mottak av all post i region(én felles adresse)*
- Poståpning, fordeling
- Journalføring og skanning
- E-postmottak
- Fysisk arkivering
- Mottak av papirbaserte klientmapper til fjernarkiv (alle papirmapper innleveres til og oppbevares hos dokumentssentrene, ifm. innføring av fullelektronisk arkiv)
- Mottak av papirbaserte fosterhjemsmapper til fjernarkiv
- Saksarkiv for regionskontoret og alle andre enheter
- Personalarkiv
- Saksarkiv for familievernkontorene (ikke ivaretatt p. i dag)

- Tilgangsstyring

Utpost: ekspederes lokalt

6.2.2 Organisering:

Forskrift om offentlege arkiv, § 2-1 (se pkt. 3.8.1 for sitat), omtaler organiseringen av arkivarbeidet. I henhold til dette foreslår arbeidsgruppen følgende:

Dokumentsenteret legges organisatorisk under regionkontoret.

Leder av dokumentsenteret ansettes av regionledelsen.

Leder av dokumentsenteret skal ha det overordnede arkivfaglige ansvaret, overordnet ansvar for brukerstøtteapparatet, personal- og økonomiansvar.

I tillegg bør dokumentsenteret ha en ansatt, som i tillegg til å delta i driften, har ansvar for den daglige oppfølgingen av postmottaket.

6.2.3 Direktoratets rolle

For å sikre en enhetlig praksis og utarbeidelser av felles rutiner for alle regioner må direktoratet ha en tydelig rolle. For å sikre mulighet til enhetlig rapportering og styring etter Bufetats styringsparametre, er man avhengig av at direktoratet har en utøvende funksjon i oppfølgingen av dokumentsentrene. Direktoratet er ansvarlig for kontakten med sentrale myndigheter som Riksarkivet og Datatilsynet.

6.2.4 Påkrevet kompetanse i dokumentsentrene

Hvert senter bør ha kompetanse på følgende områder:

- lovkompetanse (relevant lovverk)
- arkivkompetanse/informasjonsfaglig kompetanse
- etatskompetanse (organisatoriske forhold, linjer, styringsforhold)
- fagkompetanse (Bufetats kjerneområder)
- systemkompetanse/teknisk kompetanse
- pedagogisk kompetanse
- språkkompetanse

En forutsetning for dokumentsentrets suksess, er at det *ikke* tillegges andre oppgaver enn det som er spesifisert. Eksempler på slike oppgaver kan være:

- sentralbordfunksjoner
- kopiering
- kontorfaglige oppgaver (rekvisita, reisebestillinger osv)
- møtevert

6.2.5 Plassering:

Det bør tilstrebes at dokumentsentret har én felles lokasjon, der postmottak og andre funksjoner er samlet. Det åpnes for at regionene, dersom de finner det formålstjenlig, kan fordele dokumentsentret på maksimalt to lokasjoner, under forutsetning av at *alle postmottakets funksjoner holdes samlet*. Praktiske behov som bruk av eksisterende kompetanse eller behov for nyrekruttering og utnyttelse av dagens bygningsmasse kan være faktorer som legges til grunn for slike vurderinger.

Arbeidsgruppen ønsker ikke å legge noen føringer på hvor regionene skal legge sine dokumentsentre rent geografisk. Basert på faglige vurderinger og erfaringer som har fremkommet under gruppens arbeid anbefales det at følgende faktorer vurderes ved valg av lokasjon:

- Teknisk infrastruktur (IKT): før det bestemmes hvor dokumentsentret skal plasseres bør eksisterende infrastruktur vurderes ut i fra behov for kapasitet og kostnader for utbygging
- Det bør også tas hensyn til mulighet for rekruttering av kompetent personell, hensiktsmessig postlevering og god offentlig kommunikasjon

6.2.6 Enhetenes ansvar og oppgaver

- Ekspedering av utpost
- Viderevende e-post til dokumentsentret
- Viderevende dokumenter som blir fysisk levert til enhetene
- ”Superbruker” på dokumenthåndtering (ePhorte, ODA, BIRK, JobNorge osv)

6.3 Målsetting

Arbeidsgruppen legger til grunn følgende forutsetninger for en vellykket innføring av regionale dokumentsentre:

Den nye løsningen må innen kort tid etter implementering oppleves som bedre en dagens løsning for alle Bufetats ansatte. For å nå dette målet er det nødvendig å prioritere og ruste opp arkiv/dokumentområdet både når det gjelder personressurser, kompetanse og opplæring. En brukertilpasset og profesjonell dokumenttjeneste må sees på som en investering og en forutsetning for godt faglig arbeide og en profesjonell, rask og kvalitativ god saksbehandling. Indirekte og på sikt har dette også betydning for en kostnadseffektiv drift av etaten.

Mål på dokumentsentrenes suksess:

- Rask tilgang til dokumentasjonen, for eksempel ved at samtlige ansatte får posten sin elektronisk samme dag som den ankommer, gir bedre og raskere saksbehandling
- Elektronisk dokumentflyt og elektronisk saksbehandling gir raskere saksbehandling
- Fullelektronisk arkiv gir fleksibilitet og bedre tilgjengelighet på relevant dokumentasjon for Bufetats ansatte, uavhengig av hvor man fysisk oppholder seg, samtidig som dokument sikkerheten ivaretas
- Fullstendige klientmapper sikrer klientens juridiske rettigheter og fullelektronisk arkiv sikrer korrekt oppbevaring
- Fullstendighet i dokumentfangsten bidrar til utnyttelse av dokumentasjonen som en ressurs i det faglige arbeidet og letter saksbehandlingen på alle Bufetats fagområder

Bufetat utvikler nå nytt målbilde i forbindelse med etablering av styringssystem. Det nye målbildet legger bl.a. vekt på at Bufetat skal utvikle seg som en kunnskapsbasert og lærende organisasjon. Dette forutsetter god kvalitet og helhetlig praksis på dokumenthåndteringen, fullstendighet mht dokumentfangst, forsvarlig lagring og god kvalitet på tilgjengeliggjøring, søking og gjenfinning for alle Bufetats ansatte.

Det er nedsatt et prosjekt som arbeider med spesifisering og utvikling av et nytt fagsystem for etaten; BIRK. Her er fullelektroniske barnevernmapper lagt til grunn som en forutsetning for systemutviklingen. Dette kan vanskelig realiseres innenfor dagens ordning, men krever en helt annen satsning med hensyn til organisering og ressurser.

For å få en mest mulig helhetlig praksis i Bufetat kan det vurderes å innføre rapporteringskrav for dokumentsentrene. I så fall er det viktig at lederne for dokumentsentrene, som kjenner dagens arkiver, er med i en tidlig fase for å kartlegge hvilke rapporter som er mest hensiktsmessige å etterspørre. Bufdir vil også kunne etterspørre rapporter ut fra rent arkivfaglige behov.

Bufetat har nå startet arbeidet med å komme à jour med barnevernsmappene. Dette er en stor jobb som må følges opp i regionene og som vil bety at regionene sannsynligvis må skaffe ekstra ressurser. Det er utviklingen av BIRK som i utgangspunktet har initiert denne aktiviteten og det vil samtidig være en forutsetning for ny organisering av arkiv og dokumentområdet, og ved etableringen av regionale dokumentsentre.

6.4 Risikoanalyse

Arbeidsgruppen gjennomførte en risikoanalyse 03.09.09, som en del av felles samling.

Følgende styringsparameter ble vurdert:

Etablering og gjennomføring av 5 fullelektroniske dokumentsentre (forutsatt vedtatt).

Med utgangspunkt i styringsparametret konkluderte risikoanalysen med følgende:

6.4.1 Prioriterte suksessfaktorer

1. Økonomi – realistisk budsjett til gjennomføring, opplæring og utstyr
2. Gjennomføringsprosjekt – utarbeider realistisk implementeringsplan og informasjonsplan
3. Forankring i direktørgruppen – forståelse for lovverk og vilje til gjennomføring
4. Gode beskrivelser av arbeidsprosesser i Bufetats ulike områder
5. Planprosess for fullelektronisk arkiv påbegynnes og gjennomføres før oppstart

6.4.2 Prioriterte risikofaktorer

1. Budsjett innvilges ikke fullt ut - *kritisk*
2. Manglende ressurspersonell til å foretabeskrivelser og analyse av arbeidsprosesser - *kritisk*
3. Ikke prioritering eller engasjement for dokumentbehandling og ulik oppfatning av viktigheten av fullelektronisk arkiv - *kritisk*
4. Ikke godt nok gjennomarbeidet eller manglende planprosess - *kritisk*
5. Manglende kompetanse og opplæring om elektronisk arkiv - *høy risiko*

6.4.3 Prioriterte risikoreduserende tiltak

1. God prosess for avklaring om hvem som skal delta i beskrivelsen av de ulike arbeidsområdene. (Hodejakt i egne rekker) - *viktig*
2. Fokuserer på merverdi for organisasjonen (kvalitetssikring og rettssikkerhet) - *viktig*
3. Tydelig informasjon fra ledelsen om hvorfor det er overgang til elektronisk arkiv, og sikre forståelse og sammenheng mellom eget arbeid og dokumenthåndtering - *viktig*
4. Opplæring skal være eget punkt i budsjettet – ”Øremerkede midler” - *viktig*
5. Synliggjøre lovverk kontra praksis. Eksempelvis Riksrevisjonen - *viktig*
6. Sikre tilstrekkelig bredde i deltakelsen i planprosessen. En analyse av behov for kompetanse i gruppen - *viktig*
7. Delprosjekt – opplæring etter behov - *viktig*

6.4.4 Kommentar

Gjennomføring fordrer omfattende økonomiske ressurser. Det vil være viktig at beslutningstakere har forståelse for at etablering og oppretting av fullelektroniske dokumentbehandlingssentra er en påkrevet investering og er bevisst omfanget av etableringen for hele etaten. Ved gjennomføring er det viktig at direktørgruppen genuint ser betydningen av at kravene i aktuelt lovverk er av stor betydning for å etablere regionale dokumentsentre. Risikoanalysen viser også til aktuelt lovverk, og krav til håndtering av taushetsbelagte dokumenter.

Videre må det foreligge en detaljert plan for etablering og gjennomføring av sentralisert postmottak og dokumenthåndtering i etaten. I denne sammenheng ser en for seg at det vil være nyttig med et forarbeid som fokuserer og konkret beskriver planer for etablering. Analysen viser til risikofaktor ”manglende kompetanse og opplæring i elektronisk arkiv”. Arbeidsgruppen har vært opptatt av å påpeke at arkivering og dokumentbehandling er et eget fagområde som det til nå ikke ser ut til å ha vært vektlagt tilstrekkelig betydning. Mandatet gitt til gruppen viser at det nå er vilje for og ønske om å tenke og handle i tråd med lovverk og forsvarlig behandling av sensitivt material.

Under prosessen med risikoanalysen, kom det fram at det bør være en ”superbruker” på hver enhet som kan bistå med lokal opplæring og være kontaktpunkt for dokumentsentret. Frigjorte ressurser som følge av endrede rutiner for dokumenthåndtering, foreslås erstattet med oppgaver som defineres under funksjonen ”superbruker”. Arbeidsgruppen fremhevet viktigheten av at man med begrepet ”dokumenthåndtering” i Bufetat henviser til *all* dokumentproduksjon, uanhengig av hvilket fagsystem dette skapes i. Etaten bør også legge en mer formell ramme rundt rollen ”superbruker”, slik at innhold og forventninger blir ens i alle regioner og ved alle enheter.

7 Implementeringsskisse

Arbeidsgruppen ser det som naturlig at det må opprettes et implementeringsprosjekt som kan planlegge og gjennomføre innføringen av en regional arkivtjeneste. Forslag til sammensetning av prosjektgruppe og antatt påkrevet arbeid omtales under pkt. 9.2 Gjennomføring.

7.1 Bemanning

7.1.1 Dagens bemanning:

Arkivlederne i regionene har på forespørsel fra arbeidsgruppen fremskaffet en oversikt over de stillingene som i dag er avsatt til arkivarbeid. Tallene er basert på kontraktmessige stillinger og anslag fra arkivlederne, og det er ikke vurdert i hvilken grad disse stillingene faktisk blir benyttet etter hensikten.

- Øst: ca 29 årsverk fordelt på 109 personer
- Vest: ca 16 årsverk fordelt på 49 personer
- Midt: ca 12 årsverk fordelt på 41 personer
- Nord: ca 11 årsverk fordelt på 48 personer
- Sør: ca 19 årsverk fordelt på 38 personer
- Totalt: ca 87 årsverk fordelt på 285 personer

7.1.2 Dokumentmengde:

Det er i alle arkivtjenester en samvariasjon mellom dokumentmengde (egen produksjon og mottatt post) og antall arkivarer. Komplexiteten på fagfeltene vil kunne gi en videre indikasjon på forventet tidsbruk.

For å gi et fornuftig overslag på dokumentmengden som skal håndteres i Bufetat har arbeidsgruppen hentet inn tall fra ePhorte. Disse tallene viser alle journalposter registrert i den enkelte region, og antallet av saker (oppgitt i parentes) i 2008. Hensikten med å tallfeste dokumentmengden er å knytte disse opp mot årsverk og anslå forventet produktivitet.

Antall journalposter (saker) 2008:

Region	Regionskontor	Underliggende enheter	Totalt
Nord	4 012 (214)	25 268 (1 803)	29 280 (2 017)
Midt	5 374 (439)	19 353 (2 548)	24 727 (2 987)
Vest	6 935 (832)	57 155 (4 045)	64 090 (4 877)
Sør	7 234 (454)	47 482 (3 829)	54 716 (4 283)
Øst	11 202 (1 251)	47 673 (4 602)	58 875 (5 853)
SUM	34 757 (3 190)	196 931 (16 827)	231 688 (20 017)

Stikkprøver som er foretatt (av Bufdir) i klientmappene har avdekket at det er til dels store mangler, og at mye av den arkivverdige dokumentasjonen som skapes i fagsystemet ODA ikke er overført (journalført) i ePhorte. For å supplere tallene innhentet fra ePhorte og danne et bedre grunnlag for anslag over dokumentmengden har arbeidsgruppen bedt arkivlederne i regionen om å ta ytterligere stikkprøver på avsluttede klientmapper (= en sak i ePhorte), som de mener er komplette.

Stikkprøvene ble foretatt etter følgende metode: Det er foretatt prøver i klientmapper fra ungdomsinstitusjoner (fordelt på langtid, akutt og MulitfunC), fosterhjemstjenesten og barnvernsinstitusjoner (langtid, beredskapshjem i påvente av fosterhjem og akutt). Hver region har tatt 5 stikkprøver på hvert av områdene, til sammen 180 mapper. MultifunC har klart høyest snitt med 98,7 journalposter pr. mappe, mens akutt plasseringer på barnevernsinstitusjoner lå tilsvarende klart lavest med 13,4 journalposter pr. mappe. Snitt for alle mapper ga et tall på 43,8.

Silsand ungdomshjem har også utført stikkprøver i en rekke klientmapper, og dette ga et snitt på ca. 60 dokumenter pr. mappe.

På bakgrunn av disse tallene mener arbeidsgruppen det er realistisk å benytte et anslag på 50 dokumenter pr. komplette (avsluttet) mappe, i snitt.

Arbeidsgruppen har med utgangspunkt i oversikten fra ePhorte 2008 regnet ut et "totalsnitt" for saker fra underliggende enheter på 11,7 journalposter pr. sak. Dette innbefatter alle journalposter, om de føres i nye eller eksisterende saker. Saker her innbefatter også sak- og personalarkiv, men den overveiende tyngden er fra klientarkivene.

En sammenligning av "totalsnittet" fra ePhorte mot stikkprøvene på antatt komplett førte klientmapper indikerer at det er store avvik i journalføringen (ca. 12 mot ca. 49).

Arbeidsgruppen antar at man kunne forventet at minst dobbelt så mange dokumenter skulle

vært journalført i 2008 hos underliggende enheter enn det som faktisk er utført. Som følge av den store usikkerheten om total dokumentmengde finner arbeidsgruppen det derfor *ikke hensiktsmessig å bruke disse tallene til å vurdere påkrevde ressurser til arkivtjenesten*. Det er således heller ikke fruktbart å studere kompleksiteten ved journalføring (relatert til de ulike fagfeltene) i denne omgang.

7.1.3 Bemanningsnøkkel:

Da dokumentmengde i liten grad kan gi en indikasjon på bemanning i Bufetat har arbeidsgruppen valgt å bruke en annen mye brukt beregningsmetode, nemlig antall saksbehandlere pr. arkivar. Da det er svært vanskelig å holde oversikt over *hvem* som er *saksbehandlere* i store organisasjoner er det her vanlig å bruke snittet av totalt antall ansatte delt på antall arkivarer. En saksbehandler i Bufetat vil i denne sammenheng kunne defineres som en person som bidrar til dokumentproduksjonen. Det påpekes at det med ”arkivar” her menes en profesjonell medarbeider med god kapasitet.

Arbeidsgruppen har med bakgrunn i denne formelen utarbeidet en bemanningsnøkkel for Bufetat (for utregning og vurderinger, se vedlegg ”Estimering av bemanningsbehov på dokumentsentrene”). Basert på tall fra opptaksområde Buskerud har vi søkt å justere dette så tett opp mot antall reelle saksbehandlere i etaten som mulig. Nøkkelen er sammenlignet med og kontrollert mot region sørs dokumentsentere på Kongsberg og tall fra Skatteetaten og Arbeidstilsynet.

Arbeidsgruppens prognose tilsier at man kan bruke et forholdstall på 45/1. Med en slik bemanningsnøkkel kan man forvente et behov for følgende ressurser ved dokumentsentrene:

- Øst: 30,4 årsverk
- Vest: 28,8 årsverk
- Midt: 13,9 årsverk
- Nord: 15,9 årsverk
- Sør: 21,4 årsverk
- Totalt: 110,4 årsverk

Arbeidsgruppen mener at prognosen gir et realistisk bilde på bemanningsbehovet. Det må likevel understrekes at prognosen er usikker, og at mangelen på en totaloversikt over dokumentmengde tilsier at tallet kan måtte justeres. Basert kun på fast ansatte ser vi også at Midt-Norge kommer ut med en lavere bemanning enn nord, noe som indikerer at det kan være grunn til å gå dypere inn i bakgrunnstallene i den enkelte region. Sammenlignet med dagens stillinger ser vi til dels stort sammenfall med arbeidsgruppens prognose ved flere av regionene. Dette kan styrke prognosen, men det store antallet uregistrerte dokumenter som etaten har i dag kan også indikere at prognosen er for lav. Prognosen er også lav sammenlignet med andre etater, men som tidligere nevnt vil dokumentmengde og ulik kompleksitet i ulike fagfelt også spille inn som faktorer her.

7.2 Personalmessige konsekvenser

Kompetansen på ePhorte og dokumenthåndtering i ytre etaten finnes i dag primært hos de merkantilt ansatte som har arkivering og journalføring som en del av sine arbeidsoppgaver. Det er viktig å anerkjenne denne kompetansen. Flere steder blir ikke dette betraktet som et viktig og prioritert fagfelt.

Erfaringer fra andre etater og institusjoner viser at det er kritisk å beholde dokumentkompetanse ute når man sentraliserer arkivtjenesten. Forsvaret, Mattilsynet og Arbeidstilsynet har alle superbrukere/fagansatte ute ved underliggende enheter som ivaretar brukerne av dokumentsentrene sine behov.

At kompetansen bevares ute er også essensielt for å påse at dokumentsikkerheten overholdes, da dokumentsikkerhetsarbeid tradisjonelt har blitt ivaretatt av arkivansvarlig ved den enkelte enheten (Nasjonale sikkerhetsmyndigheters ”Rapport om sikkerhetstilstanden 2007” og Bufetats Sikkerhetsprosjekt 2009).

Arbeidsgruppen forslår at man ved underliggende enheter, i et omfang som er formålstjenlig, benytter eksisterende stillingsbrøker som er spesifisert som arkivarbeid (eller deler av disse) til superbrukere i dokumenthåndtering. Dokumenthåndtering vil innbefatte bruk av ePhorte som saksbehandlingssystem, bruk av ODA og BIRK som saksbehandlingssystem, dokumentsikkerhet og lignende oppgaver. De enkelte enhetene skal fortsatt sende ut egen post etter omorganiseringen, og det vil være naturlig at superbrukerne får et overordnet ansvar for denne oppgaven.

Det finnes per i dag ingen superbrukere i ePhorte og det finnes ingen klar rollebeskrivelse av ”superbruker” generelt i etaten. Det er ønskelig å få en formalisering av denne rollen, men arbeidsgruppen har ikke sett at denne oppgaven ligger til gruppens mandat.

7.3 Opplæring

Bufetat vil i forbindelse med en omorganisering trenge opplæring på flere nivå.

De ansatt på dokumentsentrene vil ha behov for opplæring i fullelektroniske arkiv, etatens fagfelt, ePhorte, skanningsprogrammer og de av etatens fagsystemer som leverer dokumenter til arkivering. Det må etableres og innføres felles rutiner for alle dokumentsentrene. Denne opplæringen kan gjennomføres ved felles kursing der man benytter interne og eksterne ressurser. Det antas å være et potensial i å automatisere en del manuelle rutiner, men dette kan forandre ekstern kompetanse. Hvor mye opplæring det er behov for ved dokumentsentrene avhenger også av hvor kompetent bemanning det er som ansettes.

Det er et generelt behov for opplæring på dokumenthåndtering i etaten. Den manglende forståelsen for, og håndhevingen av, relevant lovverk på dette feltet hos mange (men ikke alle) enheter indikerer et opplæringsbehov.

Arbeidsgruppen ser det som naturlig at det ved dokumentsentrene avsettes ressurser til å drive med opplæring av ansatte for å øke kvaliteten på saksbehandlingen, redusere saksbehandlingstiden, få en rask dokumentgjenfinningstid, redusert distribusjonstid på dokument og ikke minst, en lik arbeidsmåte for hele etaten.

For å ivareta disse oppgavene på beste måte bør en ha et tett samarbeid med ressurspersonene som allerede er der i dag. Dette er fagpersoner som i dag jobber med dokumenthåndtering (journalføring, skanning, arkivering osv.) ved de enkelte enhetene. Arbeidsgruppen vurderer at det vil være avgjørende for suksessen til dokumentsentrene at kompetansen på dokumenthåndtering bevares og forsterkes ute (ref. rolle som superbrukere i kap. 7.2).

Med en god opplæring og oppfølging av ansatte på enhetene vil dokumentflyten bli bedre ivaretatt. Det er svært viktig at dette når alle ledd, og at man får lik arbeidsmåte for alle etatens ansatte.

7.4 Lokaler

Dokumentsentrene i Bufetat skal huse mellom ca. 14-31 mennesker. Arbeidsgruppen har tidligere presisert at regionene må stå fritt til å velge hvor dette skal lokaliseres, men det er viktig at de ansatte på dagligarkivet (postmottaket) er samlokalisert.

Egnede lokaler til å huse et dokumentsenter må i tillegg til kontorplasser ha plass til poståpning, skanning og ha egnet rom for oppbevaring av arkivmateriale, jf. arkivforskrift § 4-1 ”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.”

Arbeidsgruppen har som en del av sitt arbeid forespurt arkivlederne om de er kjent med at deres region har egnede lokaler til å huse et dokumentsenter. Det finnes pr. i dag ingen ledige lokaler i noen av regionen, men flere har meldt tilbake at de har leieopsjoner eller mulighet for utvidelser innen relativt kort tid. I region sør kan en utvidelse av Kongsberg dokumentsenter være en mulighet.

Tilbakemeldingene til arbeidsgruppen gir grunn til å tro at det ikke vil by på store praktiske problemer å skaffe egnede lokaler.

7.5 IKT

Arbeidsgruppen har utarbeidet en overordnet IKT-plan. Endelig implementering forutsetter at en dedikert prosjektgruppe nedsettes og at denne utarbeider detaljplaner når prosjektet blir etablert.

7.5.1 Generelle betraktninger

Med regionsmodellen vil Bufetat få langt færre enheter med skannere. Dette vil forbedre den generelle sikkerheten i IKT løsningen, da samtlige lokale skanner-PCer i dag har direkte tilgang til sikker sone, og følgelig er sårbare for hacking. Denne risikoen vil med den anbefalte regionmodellen reduseres til å gjelde noen få dokumentsenter, der man vil ha strengere adgangskontroll enn man har rundt mange av dagens skannere. Videre er mange av dagens stasjonære PCer anskaffet i 2003/2004 og er modne for utskifting. Disse kan på et dokumentsenter med bunkskannere erstattes med tynnklienter, som er rimeligere å anskaffe og har lengre levetid.

7.5.2 Drift og support

Drift- og supportbehovet vil endre seg, da regionmodellen innebærer færre men større skannerløsninger. Det vil være vanskelig å anslå hvor mye support og vedlikehold ny løsning vil kreve, og om dette medfører større eller mindre oppfølging enn dagens desentraliserte løsning. Den nye løsningen får langt færre brukere, men løsningene blir mer krevende å supportere da løsningen innbærer at flere produkter skal samhandle. Utarbeidelse av nye rutiner må inngå som en del av prosjektplanen.

7.5.3 VIP-lokasjoner

Arbeidsgruppen anbefaler at dokumentsentrene opprettes som ”VIP-lokasjoner” i Bufetat. VIP-lokasjoner er de største og mest kritiske lokasjonene i Bufetat (pr. i dag 12 stykker). Estimert for etablering av dokumentsentrene gjort av arbeidsgruppen er basert på denne modellen. I henhold til dette anbefales det at lokasjonene etableres med doble datalinjer med tilhørende utstyr slik at man reduserer nedetid ved linjebrudd og feil med kommunikasjonsutstyret. Gjeldende rutiner for etablering og planlegging av ny lokasjon i Bufetat følges.

7.5.4 Redusert sårbarhet

Hvert dokumentssenter anbefales satt opp med to kraftige skannere, en for hver sone. Skanneren som anbefales av Ergo (og er sertifisert for ePhorte samt Noark 4) heter pr i dag 6045. Ved å anskaffe 2 like skannere som settes opp på hver sin stasjonære PC, kan man ved for eksempel feil på utstyr enkelt koble om mellom sonene ved å flytte en kabel (slik dagens løsning er i Bufdir). Sårbarheten for produksjonsstans som følge av utstyrssvikt vil således være liten. Rutine for denne prosessen må utarbeides, som en del av drift og support.

7.5.5 Avanserte løsninger

Ved å reduserer antallet lokasjoner vil man kunne bruke større ressurser på disse, og få langt mer avanserte løsninger enn det de fleste har i dag. Et slikt verktøy som i dag er tatt i bruk i Bufdir og ved regionskontorene er PixEdit. Dette er et alt-i-ett program for skanning, redigering, forbedring, konvertering, lagring og massebehandling av alle typer dokumentasjon og bilder. Ved å bruke denne typen verktøy vil Bufetat ha en rekke muligheter til å styre hvordan man ønsker at dokumentsentrene skal organisere sitt arbeid, samtidig som dette gir store effektiviseringsgevinster ved at mange manuelle prosesser automatiseres. Dette fører igjen til redusert risiko for manuelle feil.

7.6 Kostnader

Arbeidsgruppen vil i det følgende forsøke å gi et kostnadsbilde for innføring av regionale dokumentsentre. Det er en rekke utfordringer knyttet til tallfesting av påkrevde ressurser, og disse vil her bli belyst.

7.6.1 Bemanning

7.6.1.1 Eksisterende ressurser:

Dagens arkivressurser i Bufetat er for en stor del fordelt på små delstillinger, som er geografisk spredt over hele landet. Totalt 285 personer jobber mer eller mindre med arkiv i dag. Arbeidsgruppen har ikke ønsket å anslå hvor mange av disse ressursene som kan benyttes på dokumentsentrene. Det må vurderes hvorvidt det er mulig og ønskelig å omgjøre deltidstillinger innen arkiv til hele stillinger, da de fleste ansatte i stor grad også utfører andre oppgaver. Kompetansen hos den enkelte medarbeider må også vurderes. Før lokasjonene for sentrene er kjent, er det med tanke på geografiske forhold ikke mulig å anslå hvor mange medarbeidere som potensielt kan ansettes her. Det antas at mulighetene for interne ansettelser vil være størst i de store byene.

På regionskontorene og ved dokumentsentret på Kongsberg er det i dag ansatt arkivarer i hele stillinger. I region sør er det 7 arkivarer samt arkivleder (administrativ stilling), i øst 3 og i

vest, Midt-Norge og nord 2, til sammen 16 personer. De fleste regionskontorene har også en 50 % arkivarstilling på adopsjon.

En kartlegging som er utført i region sør slår fast at flere av de merkantile medarbeiderne som har arkivoppgaver som en del av sin stilling oppgir at de allerede i dag ikke har tid nok til å utføre oppgaven. Det vites ikke om dette skyldes at stillingsbrøken er for liten, eller at tiden blir benyttet til andre oppgaver. De oppgitte ressursene gir i så måte ikke et godt bilde på etatens ressurser. I kartleggingen av lønns- og regnskapstjenestene i Bufetat 2006 fant man også at merkantile medarbeidere i underliggende driftsenheter hadde for mange oppgaver, og det ble der foreslått å omdisponere frigjorte lønns- og regnskapsressurser til andre kontorfaglige oppgaver.

Arbeidsgruppen har tidligere i rapporten fremhevet viktigheten av at man beholder dokumenthåndteringskompetanse ute på enhetene. Mulighetene for å omdisponere arkivstillinger til superbrukere i dokumenthåndtering bør vurderes. Ved små enheter er det ofte kun 5 – 10 % av et årsverk som da blir berørt, mens man ved enkelte store fagteam samlet har mer enn et årsverk avsatt til arkivarbeid. Omdisponering av ressursene bør gjøres i samråd med den enkelte enhet og ses i sammenheng med regionenes totale ressursdisponering. Det er dog viktig at behovet ivaretas ved alle enhetene.

7.6.1.2 Nye stillinger:

Arbeidsgruppen fastslår at det vil være behov for mange nye stillinger for å ivareta god dokumentbehandling i Bufetat. Dette vil være tilfelle også dersom direktørgruppen ikke ønsker å følge arbeidsgruppens anbefaling, men viderefører dagens desentraliserte modell.

Arbeidsgruppen anslår at det vil være påkrevet med ekstra ressurser ved oppstarten av dokumentsentrene, ikke minst på opplærings- og brukerstøttesiden. Det ansees som en fornuftig løsning å vurdere bruken av midlertidige stillinger i denne perioden. Ved å bruke midlertidige stillinger kan man også enklere justere behovet for faste stillinger når dokumentsentrene kommer i full drift. Det forventes en effektiviseringsgevinst, når arkivet (med BIRK) blir fullelektronisk og nye rutiner og arbeidsflyt blir godt innarbeidet ved dokumentsentrene og i etaten forøvrig.

For å tallfeste mulige kostnader settes her opp noen alternativer. Det legges til grunn at de som tilsettes i stillingene har arkivbakgrunn og innplasseres i stilling som konsulent. Bufdir anslår en årlig kostnad (lønn med overheadutgifter) på kr 450 000 pr. arkivar i stilling som konsulent (lønnstrinn 40/41, tilsvarende ca. 330 000). Det må her påpekes at det er ønskelig med best mulig kvalifisert personell og at personer med god utdanning og mye erfaring vil bli innplassert høyere enn dette anslaget. Godt kvalifisert personell vil likeledes gi høyere produktivitet. Lønnsnivå kan muligens også variere mellom regionene og være avhengig av situasjonen på arbeidsmarkedet generelt.

Dersom en region må nytilsette 10 arkivarer til dokumentsentret vil dette medføre en *årlig utgift* på kr 4 500 000 til lønn med overheadkostnader. Tilsvarende vil ansettelse av 15 nye arkivarer medføre en kostnad på kr 6 750 000 og 20 arkivarer en kostnad på kr 9 000 000.

7.6.1.3 Ekstraordinære ressurser:

Det er i dag et stort etterslep på journalføring i etaten. Arbeidsgruppen har ikke tatt høyde for journalføring av disse dokumentene i sin prognose. Det ligger ikke til arbeidsgruppen å vurdere dette nærmere, men det ansees av gruppen som fornuftig å benytte engasjement for å

utføre oppgaven. Eventuelt at man i en tidlig fase ansetter arkivarer som kan gjennomføre denne oppgaven før dokumentsentret er i daglig drift.

7.6.2 Fullelektronisk arkiv

De største utfordringene ved å innføre et fullelektronisk arkiv i Bufetat ligger i utvikling av en arkivplan, periodisering (avslutning av arkivperiode) av arkivene og opplæring av ansatte ute på enhetene.

Det er fastslått i Forskrift om offentlige arkiver av 11. desember 1998 nr 1193, § 2-2. Arkivplan, at "Eit offentlig organ skal til kvar tid ha ein ajourført samleplan, ein arkivplan, som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet."

Bufetat skulle hatt en arkivplan allerede ved oppstart i 2004, men en slik plan er aldri blitt laget. Utarbeidelsen av en slik plan er tidkrevende og krever innhenting av store mengder informasjon. Arbeidet med periodisering (en lovpålagt inndeling av arkivet i *perioder*, som medfører en adskillelse og/eller bortsetting av avsluttet periode) baserer seg på kartleggingen foretatt i arkivplanarbeidet og er ansett som enda mer ressurskrevende arbeid. Dagens ressursituasjon på arkivside gjør det utfordrende å få avsatt tilstrekkelig med ressurser til dette arbeidet. Dersom direktørmøtet velger å følge arbeidsgruppens anbefaling bør det vurderes om det kan foretas ansettelser av arkivpersonell i en tidlig fase, slik at disse kan bidra til gjennomføring av plan- og implementeringsarbeidet.

7.6.3 Opplæring

7.6.3.1 Håndtering av fullelektronisk arkiv

For at alle ansatte i Bufetat skal kunne ta i bruk relevante systemer for å håndtere fullelektronisk saksbehandling kreves en omfattende opplæring. Det er en kritisk suksessfaktor for innføring av sentraliserte dokumententre at kompetansen er til stede på alle enheter før utrulling. Med tanke på at det i Bufetat er ca 5000 fast ansatte bør det være en grundig utarbeidet og vell planlagt opplæringsplan. Det bør avsettes egne midler til opplæring (ref. risikoanalyse).

Innføring av dokumentsentrene kan gjennomføres etter ulike modeller. I region sør har man ved dokumentsentret på Kongsberg valgt en gradvis utrulling i opptaksområde Buskerud. Dette har fungert godt. Fordelen med en gradvis utrulling er at man kan fokusere på opplæring hos færre enheter av gangen, samtidig som arkivpersonalet kan få et godt overblikk over den enkelte enhets arkiver (saksbehandlere og saksfelt). Ulempen er at man ikke kan innføre fullelektronisk arkiv før alle enheter er koblet til dokumentsentret, men må velge en midlertidig løsning (slik man har på Kongsberg i dag). Dette vil også være en tidkrevende måte å igangsette dokumentsentrene, og det vil ta lang tid før man har full drift og kan innføre fullelektronisk arkiv.

Alternativt kan en hel region ha felles utrulling. Fordelen med dette er at man får en raskere igangsetting av fullelektronisk arkiv. Man vil få stor fokus på omorganiseringen og det vil være enklere å formidle informasjon til alle samtidig. Dette vil sannsynligvis være det mest utfordrende modellen for dokumentsentrene, som får oppfølging av alle enhetene samtidig som de skal gjøre seg kjent med de ulike arkivene. En slik gjennomføring bør etter

arbeidsgruppens anbefaling kun gjennomføres dersom man i forkant kan ha en god opplæring av superbrukere og kontaktpersoner ved alle enheter.

Arbeidsgruppen anbefaler at valg av utrullingsmodell med tilhørende opplæringsplan foretas av implementeringsprosjektet.

7.6.3.2 Helhetlig opplæring i Bufetat:

Arbeidsgruppen vurderer at opplæring i fullelektroniske arkiv henger nøye sammen med innføringen av etatens nye fagsystem BIRK. Dette systemet vil, på lik linje med andre planlagte nye fagsystemer i etaten, ha en sømløs integrasjon med arkivsystemet ePhorte (basert på Noark 5). I dag er det i stor grad slik at de som har god kompetanse på ODA ute på fagteam og enheter også har arkivering som en del av sine arbeidsoppgaver.

Ved innføringen av BIRK skal ansatte kun forholde seg til dette fagsystemet når det gjelder behandling av klientdata, slik at dokumenter mottas og skapes her. På bakgrunn av dette ser arbeidsgruppen det som naturlig at man velger superbrukere/kontaktpersoner som kan ha en felles rolle for all dokumentbehandling i etaten, og således gjenspeiler dokumentsentrenes oppgaver. Ved å gi disse personene opplæring både i fullelektronisk dokumenthåndtering og fagsystemet BIRK (samt andre relevante fagsystemer for enhetene) sikres en helhetlig forståelse for dokumenthåndtering og mulighet for en mer fokusert superbrukerrolle.

7.6.4 Lokaler

Utgifter til anskaffelse av egnede lokale for dokumentsentrene vil variere mellom regionene, avhengig av senterets størrelse, eksisterende leieavtaler og leiemarkeder lokalt. Pris vil også avhenge av behovet for omlegging og tilrettelegging av lokalet.

Dokumentsentret på Kongsberg er i dag på ca 315 m² og har i tillegg til kontorplass til ca 10 medarbeidere, møterom, plass til skanning, poståpning og arkivmateriale (med opsjon på leie av tilsvarende areal i samme bygg). Kvadratmeterprisen her utgjør ca kr 1300 pr. år.

Til sammenligning har arbeidsgruppen innhentet følgende tall:

Ca. m²-pris på kontorlokaler i Oslo sentrum utgjør kr 2000 pr. år.

Ca. m²-pris på kontorlokaler i Trondheim sentrum utgjør kr 1500 pr. år.

I forbindelse med at dokumentsentrene opprettes kan det også forventes at det blir noen frigitte kontorplasser andre steder i regionene, avhengig av hvor mange av dagens ansatte som kan rekrutteres.

7.6.5 IKT

7.6.5.1 Etableringsutgifter

Arbeidsgruppen har utarbeidet et detaljert anslag på IKT-utgifter (se vedlegg "Estimat etablering dokumentssenter"). Det vil likevel være variasjoner mellom de enkelte dokumentsentrene, avhengig av eksisterende infrastruktur og antall ansatte. Det er også større kostnader knyttet til å opprette nye brukere (nyansatte) enn å videreføre brukere for dagens ansatte.

Følgende tall (inkl mva) er basert på et oppsett med 10 nyansatte:

Produkter, lisenser og tjenester: ca kr 480 000
(kr 325 000 uten nyansatte)

7.6.5.2 Vedlikeholdsutgifter

Vedlikeholdsutgiftene vil også kunne variere noe ut fra antallet ansatte på dokumentsentret.

Antatt årlig vedlikeholdsutgift pr. dokumentssenter (inkl mva):
Drifts og vedlikeholdsavtale inkl linjeleie: ca kr 210 000

7.6.6 Budsjett over tid

Opplæring av ansatte vil ta tid, uansett hvilken modell for utrulling man velger. Arbeidsgruppen anslår at man tidligst kan begynne utrulling av dokumentsentrene i 2011. Det er avgjørende at alle dokumentsentrene er i full drift i forkant av lanseringen av BIRK, som med sine fullelektroniske klientmapper vil komplementere det fullelektroniske arkivet (Bufetat blir ikke fullelektroniske før BIRK er oppe, samtidig som det planlagte BIRK ikke kan lanseres før etaten kan håndtere et fullelektronisk arkiv). BIRK er pr i dag planlagt lansert i 2012.

Skal et slikt prosjekt sikres i forhold til fremdrift og kvalitet, må det bevilges penger for hele prosjektperioden. Det betyr at budsjettmidler må stilles til disposisjon over flere budsjettår. Dette vil gi forutsigbarhet. Vi har sett at andre statsetater har praktisert denne måten for å sikre implementering og gjennomføring av nye arkiv- og dokumentløsninger (eks. Skatteetaten).

7.7 Fremdrift

Arbeidsgruppen ser ingen gevinst i å utsette implementeringen av dokumentsentrene. Tvert imot vil man oppnå store gevinster så snart disse er etablert.

Det anbefales at prosjektgruppen for implementering nedsettes så snart som mulig.

Regionene bør så snart som mulig, dersom direktørmøtet vedtar å innføre regionale dokumentsentre, bestemme hvor disse skal ligge rent geografisk. Beslutningen bør ta hensyn til og klargjøre hvilke eksisterende ressurser i etaten som ønskes videreført på sentrene.

Det er viktig at sentrene er etablert og godt fungerende i forkant av lanseringen av BIRK, som er planlagt uttrullet i løpet av 2012.

Bufdir, seksjon for arkiv og intern drift vil i samarbeid med arkivlederne starte arbeidet med arkivplan i 2010, en forutsetning for å innføre fullelektronisk arkiv. Dokumentsentrene kan rulles ut før fullelektroniske arkiv er innført, men dette anses som en tidkrevende og mindre god løsning. For å få full gevinst av sentrene bør man søke å gjøre disse fullelektroniske så snart som mulig.

Det er viktig at alle enheter gjennomgår sine arkiver og påser at relevante dokumenter overføres fra ODA til ePhorte (journalføres). Dokumenter som ikke er produsert i ODA bør så langt det er mulig skannes inn (hos de enhetene som bruker skanning). Ved innføring av fullelektroniske arkiv skal alle papirmapper overføres til dokumentsentrene. Dette arbeidet er i henhold til disponeringsbrev for 2009 og 2010.

Det er mulig å utarbeide en arkivplan på relativt kort tid dersom det settes av nok ressurser. Det forventes at arbeidet ferdigstilles innen utgangen av 2010. Likeledes må arkivene periodiseres (avsluttes) før man kan innføre ny fullelektronisk arkivordning. Det arbeidet er også tidkrevende, men kan påbegynnes etter at kartleggingen ifm. arkivplanen er gjennomført (før endelig arkivplan foreligger).

Det vil ta noe tid å anskaffe egnede lokaler i alle regioner. Hvor lang tid vil variere lokalt, og kan også være knyttet til eksisterende leiekontrakter. Det antas at alle regioner kan gjøre anskaffelser av egnede lokaler i løpet av 2010. Ettersom lokalene ferdigstilles må ansettelsesprosessene påbegynnes. Erfaringer fra Kongsberg tiliser at det vil kunne kreve flere utlysninger å få ansatt tilstrekkelig og godt kvalifiserte medarbeidere.

I henhold til dette anslår arbeidsgruppen at det vil være realistisk å forvente en utrulling av dokumentsentrene ultimo 2011/primo 2012.

7.8 Evaluering

Innføringen av regionale dokumentsentre bør evalueres blant alle berørte i etaten, og gjerne også blant berørte eksterne samarbeidspartnere (kommuner osv.). Evalueringen bør foretas etter at dokumentsentrene har vært i ordinær drift i noe tid. Det anbefales at det gjøres en felles og lik evaluering for alle regionene. Nærmere tidspunkt og ansvarlig for gjennomføringen foreslås besluttet av implementeringsprosjektet.

8 Nytte-kostnadsanalyse

8.1 Utfordringer:

Arbeidsgruppen har med utgangspunkt i ”NOU 1998:16 Nytte-kostnadsanalyser” vurdert mulighetene for å utarbeide en slik analyse for å gi direktørgruppen et best mulig utgangspunkt for å fatte en best mulig beslutning.

Det å utføre en analyse som kan tallfeste beslutningsgrunnlaget, fordrer at man kjenner prisene på alle alternativer og tiltak. Som det fremkommer i arbeidsgruppens kostnadsoverslag i implementeringsskissen, hefter det stor usikkerhet ved de fleste av punktene.

Den største utgiftsposten ved en ny organisering antas å være bemanning. Det at arkivarbeidet i dag ikke blir tilfredsstillende utført, bidrar til usikkerheten om hvilke ressurser som er påkrevet. Arbeidsgruppen vurderer at det er to mulige forklaringer på den mangelfulle utføringen av disse oppgavene, og som ikke er gjensidig utelukkende:

1. Stillingene som i dag er satt av til journalføring og annet arkivarbeid i etaten, er ikke tilstrekkelige for å utføre oppgaven.
2. Stillingene som i dag er satt av til journalføring og annet arkivarbeid i etaten, blir benyttet til å utføre andre oppgaver.

Sannsynligvis er det en kombinasjon av disse forklaringene som må legges til grunn, noe som igjen gjør det vanskelig å estimere hvor stor usikkerheten er på dette feltet.

8.2 Ikke-kvantifiserbare kostnader:

I henhold til nevnte NOU kan en del tiltak for en stor eller helt vesentlig del ha konsekvenser som ikke kan verdsettes i penger. Arbeidsgruppen vurderer at aspekter rundt forhold som: manglende overholdelse av lover og forskrifter konsesjoner, ivaretagelse av juridiske rettigheter for brukere av Bufetat, dokumentering til bruk for ettertiden med hensyn på historieforståelse og fremtidig forskning, vanskelig kan la seg tallfeste i kroneverdi. Disse konsekvensene av tiltak er i stor grad i samsvar med målsettingen med en ny organisering av arkivtjenesten.

Det er i NOUen foreslått at man i slike tilfeller kan benytte en *kostnadseffektivitetsanalyse* i stede for en nytte-kostnadsanalyse. Formålet med slike analyser er å komme frem til tiltak som kan minimere kostnadene ved å oppnå et bestemt mål. Det skal like fullt beregnes en kroneverdi på kostnaden for å gjennomføre tiltaket. Arbeidsgruppen anser det som like usikkert å tallfeste dette, da det er en ny organisering som vil være tiltaket. En slik analyse vil følgelig også være vanskelig å gjennomføre.

På bakgrunn av den store usikkerheten som er avdekket gjennom arbeidsgruppens arbeid, ansees det å hefte så stor tvil og usikkerhet om de tallene man kunne legge til grunn, at den vil ha liten verdi. Det vil ikke gi mening å sammenligne med dagens organisering og avsatte ressurser, da denne modellen har vist seg å være uegnet for etaten. Arbeidsgruppen anslår at den bemanningsnøkkel som fremlegges (kapittel 7.1 "Bemanningsnøkkel") vil ha gyldighet for alle de tre alternative modellene (ref. også andre etaters organisering). Andre aspekter ved de tre modellene enn de rent kostnadmessige er behandlet under kapittel 5 "Sammenligning av modellene".

8.3 Sjekkliste for nytte-kostnadsanalyser:

NOUen inneholder en sjekkliste over de forhold som bør vurderes når en gjennomfører en nytte-kostnadsanalyse. Dette er et nyttig verktøy som synliggjør de aspektene som har relevans i denne sammenheng. Til tross for at arbeidsgruppen ikke har funnet det hensiktsmessig å utarbeide en full nytte-kostnadsanalyse eller kostnads-effektivitetsanalyse ønskes punktene belyst. Nedenfor følger en kort beskrivelse av disse punktene i henhold til de problemstillingene som er vurdert i arbeidet med ny modell for organisering av arkivtjenesten i Bufetat:

1. Problembeskrivelse:

- a. *Basisalternativet*: Dagens situasjon er utfyllende beskrevet tidligere i rapporten. Ved å videreføre denne uten tiltak vil problemene med brudd på lover og regler fortsette på bakgrunn av manglende journalføring. Arbeidsgruppen ser at problemene med gjenfinning av dokumenter vil øke hvis dagens organisering av arkivtjenesten videreføres.
- b. *Formål*: Arbeidsgruppens forslag til tiltak er i henhold til oppdraget å utrede og anbefale en modell for arkivorganisering som:
 - i. bidrar til at lovverk og konsesjonskrav etterleves
 - ii. i størst mulig grad sikrer ens og korrekt praksis

- iii. muliggjøre håndtering av elektronisk arkiv
 - iv. minsker sårbarheten og profesjonalisere tjenesten
 - v. er hensiktsmessig for arkivets brukere
 - vi. bidrar til best mulig kostnadseffektivitet for etaten som helhet
- c. Ansvarlig myndighet på område som berøres er etatens øverste ledelse. Det er ønskelig at det offentlige (dvs. Bufetat) står for gjennomføring av tiltaket da dette er en lovpålagt oppgave for etaten og det per. i dag ikke finnes private tilbydere som kan utføre denne oppgaven.

2. Spesifisering av tiltak:

- a. Tiltak som bør vurderes er:
ny organisering av arkivarbeidet. Følgende tre alternativer er vurdert: full sentralisering, regionalisering og satellitt-modell (beskrevet utfyllende tidligere i rapporten, kapittel 5 ”Sammenligning av modellene”).
- b. Beskrivelse av tiltak og hvordan de er tenkt gjennomført:
Arbeidsgruppen ønsker å gjennomføre tiltaket som innebærer regionalisering av arkivtjenesten. Beskrivelsen av gjennomføringen finnes under kapittel 7 ”Implementeringsskisse”.
- c. Tidsaspekt:
Arbeidsgruppen vurderer at Bufetat så snart som mulig bør gjennomføre tiltak. Det ligger ikke gevinster i utsette dette utover at det må settes av nok tid til å utarbeide en detaljert implementerings-plan. Hvor vidt det er mulig eller ønskelig å ha en trinnvis/fleksibel gjennomføring ønsker arbeidsgruppen å overlate til implementeringsprosjektet.

3. Spesifisering av virkninger:

- a. En kvalitativ beskrivelse av virkninger i form av fordeler og ulemper. Dette punktet er utfyllende beskrevet tidligere i rapporten (se bla. kapittel 3.8 ”Relevant lovverk”).
- b. Kvantifisering i form av fysiske størrelser (fordeler og ulemper):
 - i. *Bemanning*: Som skissert innledningsvis i dette kapitlet hefter det stor usikkerhet til hva som kreves av ressurser for å etablere og å drive den foreslåtte organiseringen av arkiv- og dokument tjenesten. Det hefter også stor usikkerhet rundt størrelsen på de faktiske utgiftene i dag. Dette kan henge sammen med at oppgaven til dels ikke utføres, eller at det ikke er kjent hvor stort omfanget er av ikke journalført arkivverdige dokumentasjon. Arbeidsgruppen anslår ut fra stikkprøver at omkring

halvparten av etatens dokumentasjon ikke er journalført. Skulle dette vært journalført og arkivert med dagens arkivorganisering, måtte det uansett vært satt av betydelig flere ressurser.

- ii. *Lokaler*: Investering i lokaler må utredes videre. Arbeidsgruppen er kjent med at noen av regionene har lokaler til å huse et regionalt dokumentsenter, mens andre må anskaffe nye lokaler (ref. kapittel 7 ”Implementeringsskisse”). Ved å unnlate å endre organiseringen av Bufetat sin arkivfunksjon vil etaten likevel få nye utgifter til lokaler, da en rekke enheter i dag ikke har lokaler som tilfredsstiller kravene til oppbevaring av arkiv. Disse enhetene er bedt om å utsette slike investeringer til arbeidsgruppens innstilling er vurdert av direktørmøtet. Ved ikke å utføre nevnte tiltak vil behovet for nye og større arkivlokaler i hele etaten være kontinuerlig økende. Det blir svært kostnads- og tidkrevende (hvis overhode mulig) å innføre fullelektronisk arkiver med en desentralisert modell.
 - iii. IKT: Seksjon for IKT infrastruktur og utvikling anser det som mest gunstig å regionalisere tjenesten. Bufetat får store effektiviseringsgevinster samtidig som sårbarheten anses som bedre ivaretatt enn ved full sentralisering. Ved å velge denne modellen kan mange PCer byttes ut med billigere tynnklienter og skannerbehovet er redusert til totalt 10 stk. i etaten (5 er i dag innkjøpt). Ved ikke å utføre tiltak vil en rekke PCer måtte byttes ut (innkjøpt år 2003/4) og nye skannere anskaffes på en rekke tiltak (under halvparten av enhetene bruker skanner i dag). Det er dyrt og tidkrevende å fortsette å drifte 250 journalførende lokasjoner.
- c. Datakilder, forutsetninger og metoder som er benyttet:
- i. For å vurdere omfanget av dokumentmengden som skal ivaretas, har arbeidsgruppen primært valgt å analysere data fra ODA og ePhorte. Det er også innhentet statistisk materiale fra arkivlederne i etaten (samt kvalitativ vurdering av materiale fra ePhorte og bemanningstall journalførere) og fra enkelte institusjoner. Det hefter *stor* usikkerhet ved materialet da det er oppdaget en rekke brudd på rutiner både i ODA og ePhorte. Bemanningstall generelt for Bufetat er innhentet fra Bufdir og region sør, ved personalseksjonene. Det er gjort sammenligninger med tall innhentet fra Skattetaten og Arbeidstilsynet.
 - ii. På bakgrunn av det svært mangelfulle bakgrunnsmateriale har arbeidsgruppen ikke funnet det hensiktsmessig å benytte dette i særlig grad. Analyser er i stor grad basert på sammenligninger med andre deler av virksomheten eller eksterne aktører. Det er i prognosene ikke tatt høyde for økt bemanning i etaten som helhet eller at etaten blir

tillagt nye oppgaver. Det er ikke benyttet metoder for nytte-kostnadsanalyser.

- d. Samlet usikkerhet (for innarbeidelse av verdisetting av tiltak): ikke aktuell å bruke da analyser ikke er foretatt.
 - e. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller kostnader:
 - i. Arbeidsgruppen har kun vurdert de virkningene som det ikke er faglig forsvarlig å verdsette i kroner (se kapittel 3.8 ”Relevant lovverk”). Det vurderes i denne sammenheng at det ikke er samfunnstjenlig at Bufetat i betydelig grad ikke klarer å gjennomføre en lovpålagt oppgave. På sikt vil dette få konsekvenser for de som er klienter i dag, og er således ikke til barnas beste. Dette er ikke i tråd med Bufetats generelle målsettinger.
 - f. Fordelingsvirkninger: ikke aktuell her.
4. Oppfølging og evaluering:
- a. Det er ikke delegert ansvar for å evaluere eventuelle tiltak. Etatens øverste ledelse er ansvarlig for arkivtjenesten. Arbeidsgruppen ser det som naturlig at alle etatens regioner i samarbeid med Bufdir forestår evalueringen. Ansvar må delegeres.
 - b. Arbeidsgruppen ønsker ikke å ta stilling til når og hvordan tiltak skal/kan/bør evalueres. Det ansees naturlig at implementeringsprosjektet kommer med forslag som en del av sin implementeringsplan.

Oppsummering:

Arbeidsgruppen har ikke utført en nytte-kostnadsanalyse, men det er i kapittel 7.6 utarbeidet et kostnadsoverslag for implementering. Det hefter stor usikkerhet til tallene. Punkter som vurderes i nytte-kostnadsanalyser er kommentert.

Arbeidsgruppen vil avslutningsvis poengtere at Bufetat må ta en kostnad for å få en fungerende arkivtjeneste, uavhengig av valgte tiltak. Det kan ikke beregnes effektiviseringsgevinster når arbeidet ikke fullt ut utføres i dag. Gevinsten ligger i at Bufetat ved å velge regionmodellen får en organisering av arkivtjenesten som er i tråd med arkivloven, og som sikrer en størrelse på de regionale enheten som bidrar til en faglig god og sikker arkivtjeneste, samt gi de laveste kostnadene totalt sett.

9 Tilråding

9.1 Vedtak

På bakgrunn av utredningen som er beskrevet i denne rapporten, tilrår arbeidsgruppen direktørmøte å fatte følgende vedtak:

- Bufetat innfører en regional modell for sin arkivtjeneste, som innebærer at hver region får et dokumentssenter med et felles postmottak for hele regionen

- Frigjorte ressurser som følge av omorganiseringen bør benyttes til superbrukere i dokumenthåndtering, i et omfang som er formålstjenlig
- Den enkelte region må snarest avgjøre hvor dokumentsentret skal lokaliseres
- Arbeidet med implementering av dokumentsentrene bør iverksettes snarest. Bufdir, i samarbeid med regionene, fremmer forslag til prosjektgruppe innen utgangen av februar 2010

9.2 Gjennomføring

9.2.1 Nedsetting av implementeringsprosjekt

Arbeidsgruppen anbefaler at det nedsettes en prosjektgruppe for gjennomføring av implementeringen. Prosjektet bør ledes av direktorat, som har en koordinerende funksjon. Det bør videre være en prosjektansvarlig fra hver region som har ansvar for den lokale etableringen og utrulling.

Prosjektet bør bestå av representanter fra etatens arkivledere, IKT (direktoratet), personal, økonomi, fagansvarlige, tillitsvalgte og en informasjonsfaglig ressurs.

I henhold til Arkivforskrift §1-1 ”Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentleg organ tilligg den øvste leiinga i organet.” anbefaler arbeidsgruppen at Bufetatens direktør Ann-Marit Sæbønes blir prosjekteier og at direktørmøtet har funksjonen som styringsgruppe.

Prosjektgruppen skal kartlegge påkrevet infrastruktur (IKT) ved valgt lokasjon, og koordinere innkjøp og utrulling av dette. Det må utarbeides rutiner og en opplæringsplan for ansatte på dokumentsentrene og andre ansatte i etaten. Brukerstøttefunksjonen må utredes (eventuelt Superbrukerfunksjon), og det må utarbeides informasjonsplan for internt og eksternt bruk.

Arbeidsgruppen forutsetter at regionene sentralt avgjør hvor dokumentsentret ønsket plassert, da dette er en strategisk beslutning. Ansettelse må også foretas regionalt.

9.2.2 Utvikling av rutiner og gjennomgang av arbeidsprosesser:

For å oppnå de gevinstene man ønsker med en ny organisering må forberedelser, opplæring og innføring av fullelektronisk arkiv planlegges godt. Det må blant annet kartlegges hvilken betydning fullelektronisk arkiv får for de enkelte arbeidsområdene i Bufetat, og hvilke systemer som berøres av dette.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at nøkkelen til en vellykket innføring og opplæring *ikke alene* ligger i opplæring i arkivsystemet (ePhorte), men ved fokus på og utvikling av arbeidsprosesser – herunder rutiner, flyt- og arbeidsbeskrivelser innenfor hvert av de berørte arbeidsområdene. Det må være en helhetlig strategi for dokumenthåndtering i hele etaten.

For å få gjennomført dette må det gjennomføres en analyse av dagens praksis og ønsket praksis – i lys av de muligheter som integrasjon av datasystemer gir, samt innføring av fullelektronisk arkiv. Dette må ikke minst sees i sammenheng med det arbeidet og kartleggingen som gjøres med BIRK. Arbeidsprosesser, rutiner og rutinebeskrivelser for gjennomføring av arbeidsprosessene i nytt system må utvikles og fastlegges.

Dokumentsentrene vil være en tilrettelegger for slike prosesser. Det skal her være kompetanse på dokumenthåndtering i alle systemer, og med tilliggende overordnede ansvar for at de ulike fagsystemene kommuniserer med arkivsystemet.

Arbeidsgruppen anbefaler at det nedsettes ”tverrfaglige” grupper i denne planprosessen, grupper som består både av IT-folk, arkivfaglig personale og fagfolk innenfor hvert arbeidsområde som berøres.

Vedlegg:

Risikoanalyse

Estimering av bemanning

IKT-overslag

Direktørmøtesak