



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor

Dokument 3:13 (2009–2010)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-102-6

Forsideillustrasjon: 07 Oslo / Jon Anders Storstein (foto)

**Riksrevisjonens undersøkelse
av arbeidet med å sikre og
tilgjengeliggjøre arkivene i
kommunal sektor**

Dokument 3:13 (2009–2010)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:13 (2009–2010)
Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor.

Riksrevisjonen, 8. september 2010

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Gjennomføring av undersøkelsen	8
3	Oppsummering av funnene	8
4	Riksrevisjonens bemerkninger	13
5	Kulturdepartementets svar	14
6	Riksrevisjonens uttalelse	15

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	23
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	26
3	Revisjonskriterier	28
4	Sikring av bevaringsverdig arkivmateriale	35
5	Tilgjengelighet til bevaringsverdig arkivmateriale	44
6	Kommunal sektors vurderinger av årsaker til arkivtap og manglende tilgjengelighet	58
7	Kulturdepartementets styring og oppfølging	60
8	Vurderinger	74
9	Referanseliste	78

Kulturdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor

1 Innledning

Faren for omfattende tap av uerstattelig arkivmateriale var en vesentlig bakgrunn for arkivloven som trådte i kraft i 1999.¹ Lovens formål er å sikre at bevaringsverdige arkiver blir tatt vare på og gjort tilgjengelige for ettertiden.² St.meld. nr. 22 (1999–2000) *Om kjeldar til kunnskap og oppleving* (heretter ABM-meldingen) framhevet at det store flertallet av norske kommuner ikke er i stand til å ta vare på sine arkiver, og at mye verdifullt arkivmateriale har gått tapt. Mange kommuner manglet også ordninger for å sikre brukerne tilgang til arkivene. Hovedutfordringen er å sikre og gjøre tilgjengelig det elektroniske arkivmaterialet for fremtiden. De fleste kommunene kan ifølge ABM-meldingen ikke klare denne oppgaven på egen hånd. Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomité sluttet seg til meldingen, og understreket betydningen av å ta vare på elektronisk arkivmateriale, jf. Innst. S. nr. 46 (2000–2001).

St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014* (heretter Kulturmeldingen) pekte på at det står mer igjen å gjøre i kommunesektoren enn i statlig sektor for å få kontroll med bevarings-situasjonen for det elektroniske arkivmaterialet. Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomité sluttet seg til meldingen i Innst. S. nr. 155 (2003–2004).

ABM-meldingen understreket at det er et kjennetegn ved et demokratisk samfunn at arkivene er tilgjengelige for innsyn og bruk, slik at borgerne kan dokumentere individuelle og kollektive rettigheter. Uten tilgang til arkiverte dokumenter vil forvaltningens beslutningsgrunnlag svikte, og sentrale saksbehandlingskrav som presedens og likebehandling vil ikke kunne bli oppfylt.

Kommunene og fylkeskommunene har et selvstendig ansvar for å ordne og innrette sine arkiver slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid.³ Samtidig har Kulturdepartementet et overordnet ansvar for å forvise seg om at arbeidet i kommunal arkivsektor

fungerer som forutsatt, og at nødvendig tilsyns- og veiledningsarbeid blir ivaretatt av Arkivverket.⁴

De kommunale og fylkeskommunale arkivene er viktige fordi de rommer dokumentasjon som er av vital betydning for samfunnet, den enkelte kommune/fylkeskommune og borgerne. Dette har nær sammenheng med at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for en rekke grunnleggende tjenester, blant annet barnehage, skole, sosialomsorg, barnevern, legevakt og hjemmesykepleie. Kommunene og fylkeskommunene forvalter dermed mye rettighetsdokumentasjon som det er et stort behov for å bevare. For kommunalforvaltningen er arkivene viktige fordi de dokumenterer forvaltningens virksomhet og vedtak.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Kulturdepartementet har ivaretatt sitt overordnede ansvar for å sikre at bevaringsverdige arkivmateriale i kommuner og fylkeskommuner blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden. Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i disse hovedproblemstillingene:

- 1 I hvilken grad er det bevaringsverdige arkivmaterialet sikret og tilgjengelig, og hva er årsakene til eventuelle arkivtap og manglende tilgjengelighet?
- 2 I hvilken grad er Kulturdepartementets overordnede styring og oppfølging av arbeidet med sikring og tilgjengelighet i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger?

Rapporten, som følger vedlagt, ble forelagt Kulturdepartementet ved Riksrevisjonens brev av 12. mai 2010. Departementet har i brev av 9. juni 2010 opplyst at det ikke har noen vesentlige merknader til faktabeskrivelsen eller vurderingene i rapporten. Departementets øvrige kommentarer er innarbeidet i dette dokumentet. Riksarkivarens kommentarer til rapporten var vedlegg til departementets brev. Riksarkivarens vurdering er

1) Lov av 4. desember 1992, nr. 126 om arkiv.

2) Arkivloven § 1.

3) Arkivloven § 6.

4) Det statlige Arkivverket ledes av Riksarkivaren, som er overordnet arkivfaglig myndighet i Norge. Arkivverket består av Riksarkivet, åtte statsarkiver og Samisk arkiv.

at rapportens analyser og beskrivelser gir et dekkende bilde av forholdene.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen gjelder perioden fra arkivloven trådte i kraft i januar 1999, og til og med 2009. Problemstillingene er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer, spørreskjemaundersøkelser, spørrelister og statistikk. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden april 2009–april 2010.

Aktuelle stortingsdokumenter har blitt analysert for å identifisere relevante mål på området og tyrings signaler om virkemiddelbruk. Kulturdepartementets tildelingsbrev til Arkivverket og etatens årsrapporter for perioden 1999–2009 er gjennomgått for å få en oversikt over departementets mål- og resultatkrav, og hvilken styringsinformasjon det mottar fra Arkivverket. For å undersøke i hvilken grad hovedutfordringene i kommunal arkivsektor har vært et tema i styringsdialogen mellom departementet og Arkivverket, er referatene fra budsjett- og etatsstyringsmøtene og relevant korrespondanse gjennomgått. Det er også foretatt en gjennomgang av statsarkivarenes tilsynsrapporter fra perioden. Dokumentanalysen har i tillegg omfattet aktuelle forskrifter, rundskriv og veiledninger knyttet til lovverket på arkivområdet, samt arkivfaglige artikler, evalueringer og utredninger.

Det er gjennomført intervjuer med Kulturdepartementet, Riksarkivaren, ABM-utvikling⁵ og Landslaget for lokal- og privat arkiv (LLP). Intervjuene er benyttet som datagrunnlag for å belyse hovedproblemstillingene i undersøkelsen. Det er også gjennomført et intervju med Stiftelsen Rettferd for taperne. For å følge opp intervjuene og dokumentanalysen ble det stilt tilleggsspørsmål per e-post til Riksarkivet, lederen for arkiv i ABM-utvikling og lederen for LLP. Relevante arkivfaglige temaer ble også diskutert med Byarkivaren i Bergen og lederen for Interkommunalt arkiv i Møre og Romsdal.

For å vurdere om kommunalt arkivmateriale er sikret og gjort tilgjengelig, ble det sendt spørreskjemaer til alle landets kommuner og fylkeskommuner ved rådmennene og fylkesrådmennene. Samtlige 18 fylkeskommuner og 368 av 428

(86 prosent) av kommunene svarte på spørreundersøkelsen. Det ble også sendt spørreskjema til statsarkivarene for blant annet å få informasjon om tilsyns- og veiledningsarbeidet. Samtlige åtte statsarkivarer svarte. I tillegg ble det sendt ut spørrelister til landets 12 interkommunale arkivinstitusjoner for å kartlegge hvilke tjenester disse institusjonene tilbyr kommunene. Samtlige av arkivinstitusjonene svarte på spørrelisten.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Manglende sikring av arkivene gir stor fare for tap

Arkivlokalene

Tilstrekkelige og forskriftsmessige arkivlokaler er avgjørende for å sikre bevaringsverdig arkivmateriale for framtiden. Undersøkelsen viser at i overkant av 300 kommuner i perioden 2000–2009 har opplyst om mangler ved sine arkivlokaler. I spørreundersøkelsen til kommunene og fylkeskommunene oppgir om lag hver tredje kommune at de i liten eller svært liten grad har de fysiske forutsetningene for å ta vare på sitt papirbaserte arkivmateriale. Hver sjettede fylkeskommune gir en tilsvarende vurdering. Nær førti prosent av kommunene og hver tredje fylkeskommune oppgir at mangelfulle lokaler i stor eller svært stor grad kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet.

En kartlegging som ble gjennomført av ABM-utvikling i 2006, viste at om lag 60 prosent av kommunene med egen depotfunksjon ikke oppfylte arkivforskriftens krav til offentlig arkivdepot med hensyn til oppbevaring for framtiden. Riksarkivaren, ABM-utvikling og LLP vurderer at tilstanden i kommunal arkivsektor er om lag den samme i 2009 som i 2006.

For å bidra til å løse de store utfordringene i kommunal arkivsektor, varslet departementet i ABM-meldingen at det ville stimulere kommunene til å delta i interkommunale samarbeidsordninger, og oppfordre kommunene til å videreutvikle disse ordningene til depotinstitusjoner. Andelen kommuner som deltok i en eller annen form for interkommunalt samarbeid som innebærer enten fysiske depotordninger, konsulenthjelp eller begge deler, steg fra 64 prosent i 2005 til 84 prosent i 2009. Likevel oppgir halvparten av kommunene som er med i en interkommunal arkivordning, at de i liten eller svært liten grad har overført sine bevaringsverdige papirarkiver til de interkommunale depotene. Samtidig opplyser

5) Kulturdepartementet tilrår i Meld. St. 20 (2009–2010) *Omorganisering av ABM-utvikling* at ABM-utvikling opphører som egen institusjon fra og med 1. januar 2011, og at arkivoppgavene overføres til Norsk kulturråd.

9 av landets 12 interkommunale arkivinstitusjoner at de ikke har tilstrekkelig magasinkapasitet til å kunne møte kommunenes behov for å bevare papirbasert arkivmateriale.

Kulturdepartementet opplyste i Kulturmeldingen i 2002–2003 at det må ha den aller høyeste prioritet å komme substansielt i gang med å ta hånd om de store utfordringene med å bevare elektronisk arkivmateriale for ettertiden. På bakgrunn av at mye elektronisk arkivmateriale allerede hadde gått tapt, mente familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Stortinget at dette er et arbeid som haster, jf. Innst. S. nr. 155 (2002–2003).

Undersøkelsen viser at det er overført svært lite elektronisk arkivmateriale til de interkommunale depotene, og at mye utviklingsarbeid gjenstår før disse depotene kan fungere som tilfredsstillende bevaringsløsninger for elektronisk arkivmateriale. Selv om 11 av de interkommunale arkivordningene har etablert depoter for elektronisk arkivmateriale, møter depotene per desember 2009 ikke nødvendige krav til langtidsbevaring, sikkerhet og tilgang. Flere interkommunale arkivinstitusjoner har med støtte fra Riksarkivet og ABM-utvikling i lang tid arbeidet for å utvikle en sikker bevaringsløsning for elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor. Undersøkelsen viser at dette arbeidet ikke har ført fram.

Det framgår videre av undersøkelsen at de om lag 70 kommunene som per 2009 fortsatt står utenfor det interkommunale samarbeidet, og som ikke har eget byarkiv eller er tilknyttet et fylkesarkiv, i liten grad er i stand til å oppfylle sin lovpålagte bevaringsplikt. Svært mange av disse kommunene har ikke en plan for langtidslagring av sitt bevaringsverdige elektroniske arkivmateriale. Bare de største av disse kommunene har ifølge Riksarkivet en mulighet til å løse denne oppgaven på egen hånd gjennom å anskaffe nødvendig utstyr og etablere tilstrekkelig sikre lokaler.

Elektroniske systemer

Undersøkelsen viser at mange elektroniske systemer i kommunal sektor ikke er laget med tanke på at bevaringsverdige dokumentasjon skal kunne avleveres og sikres for fremtiden. Bevarings-situasjonen er spesielt kritisk for dokumentasjon i spesialiserte fagsystemer. Riksarkivaren anslår at det per 2009 er mange tusen ulike fagsystemer i bruk i kommunal sektor. Mange av disse inneholder sentral rettighetsdokumentasjon for enkelt-individer. Dette gjelder blant annet dokumentasjon i sosialtjenesten, omsorgstjenesten og barnevernet.

Behovet for å bevare denne dokumentasjonen er derfor meget stort. Undersøkelsen viser at ingen fagsystemer hittil har blitt godkjent av Riksarkivaren. Siktemålet med Riksarkivarens godkjenningsordning er å bidra til å sikre at systemene oppfyller gjeldende krav til arbeidet med avlevering og bevaring.

Undersøkelsen viser videre at dokumentasjon fra fagsystemene og andre elektroniske saksbehandlingssystemer i kommunal sektor i svært liten grad blir avlevert og sikret for fremtiden. ABM-utviklings arkivstatistikk for 2008 viser at det samlede antallet bevarte datauttrekk utgjør om lag ett uttrekk per norske kommune for hele perioden på de om lag 30 årene som elektroniske saksbehandlingssystemer og fagsystemer har vært i bruk i kommunal sektor. Dette betyr at elektronisk dokumentasjon fra kommunale etater og tjenestesteder bare i svært få tilfeller blir avlevert og bevart for fremtiden. Undersøkelsen viser dermed at arbeidet med å bevare elektronisk arkivmateriale i liten grad er kommet i gang i kommunal sektor.

Flere kommuner har konkurranseutsatt kommunale tjenester. De konkurranseutsatte oppgavene kan blant annet omfatte eldreomsorg, barnevern og rusmiddelomsorg. Av totalt 150 kommuner som opplyser at de har konkurranseutsatt kommunale tjenester, oppgir 118, eller om lag 80 prosent, at de i liten eller svært liten grad stiller krav om at private virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen, må følge reglene for offentlige arkiver. Dette gjelder blant annet kravene om å avlevere bevaringsverdige elektronisk arkivmateriale for å sikre dette for ettertiden.

Vedlikehold av elektronisk arkivmateriale

Elektronisk arkivmateriale krever aktivt vedlikehold og må sikkerhetskopieres og konverteres til nye lagringsenheter med få års mellomrom. Uten nødvendig vedlikehold vil dette materialet etter hvert gå tapt. Det framgår av undersøkelsen at manglende sikkerhetskopiering og konvertering i kommunal sektor gir en stor fare for betydelige tap av elektronisk arkivmateriale. Om lag 45 prosent av kommunene og fylkeskommunene vurderer at svakheter ved elektroniske lagringsmedier, formater og systemer i stor eller svært stor grad kan føre til arkivtap eller manglende tilgjengelighet.

Undersøkelsen viser at det er bred enighet blant alle sentrale aktører, herunder Arkivverket, om at svakheter allerede har resultert i at mye

elektronisk arkivmateriale har gått tapt. Samtlige aktører understreker at elektronisk arkivmateriale vil fortsette å gå tapt så lenge kommunene og fylkeskommunene i liten grad er i stand til å gjennomføre avlevering, vedlikehold og langtidslagring.

3.2 Mye arkivmateriale er utilgjengelig for brukerne

Ordning og katalogisering av arkivene

En forutsetning for brukernes tilgang til arkivene er at materialet er ordnet og katalogisert slik at man kan henvende seg til et offentlig organ og be om spesifikke dokumenter/materiale. Manglende ordning og katalogisering gjør i praksis arkivmateriale utilgjengelig, og kan over tid føre til at det går tapt.

Undersøkelsen viser at kommunal sektor har et etterslep i ordning og katalogisering av arkivene. Om lag 40 prosent av kommunene og 30 prosent av fylkeskommunene oppgir at de i liten eller svært liten grad har ordnet og katalogisert sitt eldre bevaringsverdige arkivmateriale. Om lag 50 prosent av kommunene vurderer at manglende ordning og katalogisering i stor eller svært stor grad kan forårsake arkivtap eller manglende tilgjengelighet.

Også de interkommunale arkivordningene, fylkesarkivene og byarkivene har et etterslep i ordningen av det eldre arkivmateriale. Tilgjengelig arkivstatistikk avdekker store variasjoner i ordningsgraden. Noen av disse arkivinstitusjonene har i liten grad ordnet sitt arkivmateriale, mens andre har alt eller tilnærmet alt sitt materiale ordnet.

Ordninger for tilgang til arkivene

Tilfredsstillende tilgang til arkivene forutsetter at offentlige organ har forskriftsmessige lokaler med tilrettelagt publikumsareal, publikumstjenester og andre ordninger som gjør at arkivmateriale reelt kan gjøres tilgjengelig for brukerne.

Nær to tredeler av kommunene og halvparten av fylkeskommunene har i liten eller svært liten grad etablert ordninger for publikum som ønsker tilgang til arkivene. Selv om det generelt er etablert bedre tilgangsordninger ved de interkommunale arkivordningene, byarkivene og fylkesarkivene, viser tilgjengelig arkivstatistikk at det også her er utfordringer for brukernes tilgang til arkivene. I alt 15 av 23 arkivinstitusjoner har ikke tilrettelagt for publikumstjenester, og 6 av 23

institusjoner har ikke tilrettelagte publikumsarealer.

Tilgangen til digitalisert og digitalt skapt arkivmateriale

Overgangen til elektronisk saksbehandling og arkivering gjør det nødvendig med moderne former for tilgjengeliggjøring. Både ABM-meldingen, Kulturmeldingen og St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* (IKT-meldingen) framholder digital formidling av arkivene som en sentral målsetting.

Undersøkelsen viser at over 85 prosent av kommunene og 90 prosent av fylkeskommunene i liten eller svært liten grad har digitalisert sitt bevaringsverdige papirbaserte arkivmateriale. Det store flertallet av kommunene og fylkeskommunene har i liten eller svært liten grad gjort det digitaliserte arkivmateriale tilgjengelig på Internett. Statistikk fra ABM-utvikling indikerer at også de kommunale arkivinstitusjonene har kommet relativt kort i digitaliseringsarbeidet.

En økende andel av det kommunale arkivmateriale opprettes i elektronisk form og finnes bare i denne formen. Offentlige organer plikter å legge til rette for at elektronisk arkivmateriale stilles til rådighet for brukerne på lik linje med det papirbaserte arkivmateriale. Samtlige sentrale aktører peker på at avsluttet elektronisk arkivmateriale i svært liten grad er tilgjengelig i kommunal sektor. Viktige årsaker er at omfanget av avlevert elektronisk arkivmateriale fra kommunene og fylkeskommunene til de kommunale arkivinstitusjonene er minimalt, og at dagens depotløsninger for elektronisk arkivmateriale er lite utviklet.

Kompetansebehov i kommunal sektor

På bakgrunn av overgangen til elektronisk saksbehandling og arkivering er ikt-kompetanse viktigere enn tidligere, og avgjørende for bevaring og tilgjengeliggjøring av arkivene i kommunal sektor. Juridisk kompetanse er viktig for å kunne vurdere begjæringer om innsyn, og hvilken dokumentasjon som kan gjøres tilgjengelig på Internett. I tillegg må kommunenes saksbehandlere ha tilstrekkelig kunnskap om arkivrutinene for å kunne vurdere hvilken dokumentasjon som skal journalføres og arkiveres.

Nær 70 prosent av kommunene oppgir at det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke arkivlederens juridiske kompetanse. Om lag 55 prosent oppgir at det i tilsvarende grad er behov for

å styrke ikt-kompetansen. Av fylkeskommunene svarer nær 40 prosent at det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke ikt-kompetansen, og hver tredje svarer at det i stor grad er behov for å styrke den juridiske kompetansen. For arkivpersonalet er behovet for å styrke kompetansen størst innenfor det juridiske området. Her oppgir tre firedelers av kommunene og halvparten av fylkeskommunene at det i stor eller svært stor grad er behov for ytterligere kompetanseheving. Over 60 prosent av kommunene oppgir at det også er behov for å styrke arkivpersonalets arkivfaglige og ikt-kompetanse.

Manglende kunnskap om arkivrutiner hos den enkelte saksbehandler i kommunal sektor kan svekke brukernes tilgang til arkivmateriale. Utfordringene knytter seg blant annet til manglende journalføring og arkivering av e-post. Om lag 80 prosent av kommunene oppgir at saksbehandlerne har et stort eller svært stort behov for bedre kunnskap om kommunens arkivrutiner. I overkant av 70 prosent av fylkeskommunene svarer at behovet for bedre kunnskap om arkivrutinene er stort.

Formidling av arkivene

ABM-meldingen peker på at arkivtjenestene ikke kan avgrenses til passiv tilrettelegging av arkivmateriale. Aktiv formidling, der institusjonene på ulike måter oppsøker publikum, framheves som like viktig som tilgjengelighet, både i et demokratiperspektiv og i et allment kulturperspektiv. Formidling av arkivene kan skje ved foredrag, omvisninger, utstillinger, undervisningsopplegg og arrangementer av arkivdager.

Undersøkelsen viser at svært få kommuner gjennomfører aktiviteter for aktiv formidling av sine arkiver. Også fylkeskommunene driver i begrenset grad med aktiv formidling av arkivmateriale.

3.3 Mangelfull overordnet statlig styring og oppfølging av kommunal arkivsektor

Kulturdepartementets styringsinformasjon

For at Kulturdepartementet skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar på arkivområdet, er det en forutsetning at det holder seg orientert om tilstanden og utviklingen i kommunal sektor. Oppfølging fra departementet av Arkivverkets arbeid overfor kommunal arkivsektor er nødvendig for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater på området.

Undersøkelsen viser at utfordringene i kommunal arkivsektor i liten grad har blitt diskutert i styringsdialogen mellom departementet og Arkivverket. Departementet har heller ikke etterspurt informasjon fra Arkivverket om tilstanden i kommunal arkivsektor. Departementet opplyser at situasjonen i kommunal arkivsektor ikke har vært noe hovedtema i møtene med Arkivverket de siste årene, og forklarer dette med de store utfordringene i statlig arkivsektor.

Kulturdepartementets tildelingsbrev stiller ikke krav til Arkivverket om rapportering av resultater av tilsyns- og veiledningsvirksomheten overfor kommunal arkivsektor. Resultatindikatorer er kvantitative ved at det rapporteres om antall tilsyn og antall veiledninger. Som en følge av dette gir ikke Arkivverkets årsrapporter til departementet opplysninger om hovedfunnene fra tilsynene og resultatene av veiledningsvirksomheten. Departementet opplyser i kommentarene til undersøkelsen at det skal etableres en ordning for rapportering fra kommunene og fylkeskommunene for å identifisere utfordringene på arkivområdet, og at det vil justere hovedmål og resultatmål i tildelingsbrevet for å reflektere Arkivverkets ansvar overfor alle offentlige arkiver.

Tilsynsrapportene fra statsarkivarene blir ikke sendt til Riksarkivaren, og det blir ikke utarbeidet noen sammenfattende beskrivelser eller analyser av funn fra den enkelte statsarkivarens tilsynsvirksomhet. Riksarkivaren opplyser at inspeksjonsrapportene fra statsarkivarenes inspeksjoner av kommunearkivene ikke blir fulgt opp.

Bevaring og tilgjengeliggjøring av den elektroniske kulturarven er et hovedmål i St.prp. nr. 1 (2008–2009) og i Kulturdepartementets tildelingsbrev til Arkivverket. Departementet har ikke beskrevet noen formelle rapporteringskrav for Arkivverkets arbeid overfor kommunal sektor for å bidra til å nå dette hovedmålet. Kulturdepartementet opplyser i intervju at det vurderer rapporteringskravene som tilstrekkelige, og viser til at kravene er basert på en dialog med Arkivverket.

Økonomiske virkemidler og ressurser

Midler til tilsyn, veiledning og andre styrings- og oppfølgingstiltak overfor kommunal arkivsektor dekkes over Arkivverkets budsjett. Undersøkelsen viser at det i liten grad benyttes ressurser på å følge opp kommunal arkivsektor. Riksarkivet opplyser at det bruker i overkant av ett årsverk på

kommunal arkivsektor, og at de åtte statsarkivene bruker til sammen om lag to årsverk.

Departementet skisserte i ABM-meldingen en opptrapping av driftsbevilgningene til Arkivverket over de nærmeste fem årene. En sentral begrunnelse for å øke bevilgningene var behovet for å møte bevaringsutfordringene for elektronisk arkivmateriale. Undersøkelsen viser at om lag to tredeler av den skisserte femårige opptrappingen i ABM-meldingen på 62 mill. kroner til Arkivverkets arbeid ikke har blitt bevilget. Kulturdepartementet opplyser at Stortinget ikke konkret har blitt orientert om status i gjennomføringen av opptrappingsplanen for ABM-sektoren. Departementet viser i sine kommentarer til rapporten til at forslagene til bevilgninger fremmes i de årlige budsjettproposisjonene og skjer på grunnlag av en samlet kulturpolitisk og budsjettmessig vurdering.

Juridiske virkemidler

Arkivloven pålegger Riksarkivaren et tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor, og Riksarkivaren har i den forbindelse hjemmel til å gi nødvendige pålegg for å sikre at arkivloven med forskrifter blir fulgt.

Undersøkelsen viser et lavt tilsynsnivå i de fleste av statsarkivarenes regioner i årene 1999–2009, og et betydelig lavere nivå i perioden 2004–2009. Halvparten av statsarkivarene har gjennomført 10 eller færre tilsyn i perioden fra 1999–2009. Tre av statsarkivarene som gjennomførte svært få tilsyn før 2003, foretok ingen tilsyn i perioden 2004–2009. Videre er det i perioden 1999–2009 ikke i noe tilfelle blitt utferdiget pålegg som følge av gjennomførte tilsyn.

Samtlige statsarkivarer oppgir at tilsynsoppgavene i liten eller svært liten grad blir samordnet av Riksarkivaren. Riksarkivaren bekrefter dette og opplyser at slik samordning ikke har vært prioritert spesielt høyt, men at det arbeides med å styrke etatsstyringen overfor statsarkivarene.

Undersøkelsen viser at gjeldende kassasjonsbestemmelser for kommuner og fylkeskommuner ikke har blitt oppdatert på mange år i tråd med forvaltningens utvikling. Riksarkivaren bekrefter at bestemmelsene er foreldet, og at det derfor er vanskelig for kommunene og fylkeskommunene å vite hvilket arkivmateriale som skal tas vare på for ettertiden. Nær 40 prosent av kommunene og hver tredje fylkeskommune vurderer at de utdaterte kassasjonsbestemmelsene kan forårsake

arkivtap og manglende tilgjengelighet. LLP vurderer at de utdaterte bestemmelsene er en av hovedårsakene til at mye arkivmateriale går tapt. Riksarkivaren opplyser at det er satt i gang et arbeid med sikte på å revidere bestemmelsene.

Kulturdepartementet opplyser at det er ukjent med at bestemmelsene er utdaterte. Departementet mottok i 2002 en rapport som påpekte at regelverket var utdatert og modent for revisjon, og at dette ga en høy risiko for uheldige og feilaktige kassasjoner.⁶

Veiledning overfor kommunal arkivsektor

Arkivloven pålegger Riksarkivaren et veiledningsansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor. Arkivverkets veiledning overfor kommunal sektor omfatter svar på skriftlige og muntlige henvendelser, publisering av veiledninger og gjennomføring av kurs og samlinger for ansatte i kommunal sektor.

I spørreundersøkelsen oppgir 85 prosent av kommunene og 70 prosent av fylkeskommunene at de ikke får veiledning fra statsarkivarene. Behovet for veiledning er størst innenfor områdene elektronisk arkivering og kassasjon/bevaring. Nær halvparten av kommunene oppgir at de i stor eller svært stor grad har behov for veiledning fra statsarkivarene om spørsmål knyttet til kassasjon/bevaring, mens hver tredje kommune oppgir at de i stor eller svært stor grad har behov for veiledning om elektronisk arkivering. Samtidig oppgir et flertall av statsarkivarene at de i liten eller svært liten grad veileder kommunene i disse spørsmålene.

Samordning

Samtlige sentrale aktører understreker betydningen av samordning mellom Kulturdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet og mellom statlig og kommunal sektor for å møte hovedutfordringene i arkivsektoren knyttet til arkivdanning og sikring og tilgjengeliggjøring av forvaltningsmessig og rettslig dokumentasjon. Dette blir framhevet som særlig viktig for å kunne håndtere den bekymringsfulle situasjonen for elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor.

Kulturdepartementet peker på at det har vært samordning generelt i arkivsektoren, men i mindre grad for kommunal arkivsektor.

6) Bevaringsutvalgets rapport, 2002. Bevaringsutvalget ble nedsatt av Riksarkivaren i 2000. Utvalgets oppdrag var å foreta en totalvurdering av hovedprinsipper og tilnæringsmåter for arbeidet med bevaring og kassasjon i statlig og kommunal arkivsektor.

Departementet opplyser at det ser behovet for en samordning både med Kommunal- og regionaldepartementet og med Kommunenes Sentralforbund i etterkant av en arkivutredning som departementet skal gjennomføre.

Samtlige sentrale aktører har over lang tid understreket behovet for å utvikle en helhetlig og tidsmessig nasjonal strategi for å møte utfordringene som arkivsektoren står overfor i et moderne samfunn. En prinsipiell utredning om status og utviklingsveier for det norske arkivlandskapet ble varslet i Kulturmeldingen i 2003. Departementet opplyser at det ikke eksisterer en nasjonal strategi, men at det er behov for en slik strategi. Detaljene rundt eventuelle strategier må ifølge departementet vente på arkivutredningen, da det er denne som vil ligge til grunn for en strategi. Departementet framhever at flere forhold må utredes, blant annet behovet for større grad av samlokalisering og forholdet mellom statsarkivarene og de interkommunale arkivordningene.

Undersøkelsen viser at det i mange år har vært bred enighet i sektoren om at det er behov for fellesløsninger og samordning på tvers av forvaltningsnivåer for å kunne møte de store bevarings- og tilgjengelighetsutfordringene for elektronisk arkivmateriale. Kulturdepartementet deler oppfatningen om behovet for fellesløsninger, og opplyser at det er i dialog med Riksarkivaren om dette. Enigheten om behovet for fellesløsninger har så langt ikke resultert i konkrete forslag eller tiltak fra departementets side.

For å legge til rette for bevaring av elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor vurderte departementet i Kulturmeldingen at det ville være nødvendig med en koordinert innsats mellom Arkivverket og ABM-utvikling. Undersøkelsen viser at det har vært få koordinerte tiltak mellom de to etatene for å bidra til bedre bevaring av elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Kulturdepartementet har ivarett sitt overordnede ansvar for å sikre at bevaringsverdige arkivmateriale i kommunene og fylkeskommunene blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden.

Undersøkelsen viser manglende sikring og tilgjengeliggjøring av arkivmaterialet i kommunal

sektor, og at den overordnede statlige styringen og oppfølgingen av sektoren er mangelfull. Riksrevisjonen mener at svakhetene i sikringen av arkivmaterialet gir grunn til bekymring for at mye bevaringsverdige dokumentasjon går tapt. Tapte og utilgjengelige arkiver svekker borgernes rettsikkerhet, forvaltningens dokumentasjon av egen virksomhet og reduserer arkivenes betydning som historiske kilder.

Departementets rapporteringskrav og Arkivverkets rapportering er ikke egnet til å belyse om hovedmålene for arkivområdet oppnås i kommunal sektor. Undersøkelsen viser videre at utfordringene i kommunal arkivsektor i liten grad har vært tema i styringsdialogen mellom departementet og Arkivverket. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om departementets styring og oppfølging av Arkivverkets arbeid overfor kommunal arkivsektor har vært tilstrekkelig.

Ifølge Kulturdepartementet sluttet Stortinget seg til ABM-meldingen, der departementet blant annet skisserte en opptrapping av driftsbevilgningene til Arkivverket over de nærmeste fem årene. Om lag to tredeler av den skisserte femårige opptrappingen på 62 mill. kroner har per 2009 ikke blitt bevilget, og forholdet mellom Arkivverkets mål, prioriteringer og ressursbehov har i liten grad vært diskutert. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det reises spørsmål ved om disse utfordringene har blitt tilstrekkelig prioritert fra departementets side.

Undersøkelsen viser at Arkivverket i liten grad fører tilsyn med kommunal arkivsektor. Statsarkivarene rapporterer ikke til Riksarkivaren om funn i tilsynene, og Riksarkivaren følger ikke opp resultatene av statsarkivarenes tilsynsvirksomhet. Det er også store variasjoner i hvordan statsarkivarene praktiserer tilsynsfunksjonen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser at det er nødvendig å styrke Arkivverkets tilsynsfunksjon, og at Riksarkivaren skal utarbeide en tilsynsplan som omfatter samtlige statlige, fylkeskommunale og kommunale etater.

Utdaterte kassasjonsbestemmelser gjør det vanskelig for kommunene og fylkeskommunene å vite hvilket arkivmateriale som skal bevares, og hva som kan kasseres. De utdaterte bestemmelsene vurderes av kommunal sektor som en viktig årsak til at arkivmateriale går tapt. Riksrevisjonen registrerer at departementet varsler at arkivregelverket må gjennomgås og revideres, blant annet

for å oppdatere kassasjonsbestemmelsene. Behovet for revisjon av bestemmelsene har vært kjent av de sentrale aktørene i mange år, og etter Riksrevisjonens vurdering bør et slikt arbeid gis høy prioritet i departementet.

Svakheter ved elektronisk arkivering og uklarheter i bevarings- og kassasjonsspørsmål er blant de viktigste årsakene til tap og manglende tilgjengeliggjøring av kommunale arkiver. Samtidig oppgir et flertall av statsarkivarene at de i liten eller svært liten grad veileder kommunene i disse spørsmålene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener at det er nødvendig å styrke Arkivverkets veiledningsfunksjon, men det kan etter Riksrevisjonens vurdering stilles spørsmål om ikke også andre tiltak må iverksettes.

Sentrale aktører⁷ har i lys av de store utfordringene på arkivområdet i lang tid etterlyst helhetlige strategier, og bedt departementet om å sette i gang arkivutredningen som ble varslet i Kulturmeldingen i 2003. I Riksarkivarens kommentarer til undersøkelsen pekes det på behovet for en nasjonal strategi for å bringe arkivsituasjonen opp på et tilfredsstillende nivå, og at en nasjonal arkivutredning vil være en forutsetning for å få til dette. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil starte arbeidet med arkivutredningen, men det er for øvrig i liten grad gitt signaler om opplegg og forventet framdrift i dette arbeidet.

5 Kulturdepartementets svar

Saken har vært forelagt Kulturdepartementet, og statsråden har i brev av 13. august 2010 svart:

"Vi viser til Riksrevisjonens brev av 28.06.10 vedlagt dokument til Stortinget om ovennevnte sak.

Riksrevisjonen stiller i brevet spørsmål om departementets styring og oppfølging av Arkivverkets arbeid overfor kommunal arkivsektor har vært tilstrekkelig. Videre reises det spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har prioritert utfordringene knyttet til behovet for opptrapping av driftsbevilgningene til Arkivverket. På dette punkt henviser Riksrevisjonen til en opptrappingsplan som er skissert i St.meld. nr 22 (1999-2000) Kjelder til kunnskap og oppleveling (ABM-meldingen).

7) Arkivverket, ABM-utvikling og LLP.

Innledningsvis vil vi presisere at departementet er enig med Riksrevisjonen i at oppfølgingen av Arkivverkets arbeid overfor kommunal sektor ikke har vært tilstrekkelig. Dette vil bli avhjulpet blant annet gjennom ulike tiltak som blir satt i gang fra og med 2011. Sakskomplekset er inngående drøftet med Arkivverket i budsjett- og etatsstyringsmøte 3. juni 2010. Referat fra dette møtet er oversendt Riksrevisjonen per e-post 17. juni 2010, men vedlegges for ordens skyld dette brevet.

Sakskomplekset er aktivt fulgt opp av Riksarkivaren. I brev av 2. juli 2010 til landets kommuner, fylkeskommuner og interkommunale arkivdepot, skisserer Riksarkivaren en rekke tiltak for å bedre situasjonen. Hovedpunktene er følgende:

- Riksarkivaren vil fra og med 2010 sende ut et elektronisk spørreskjema til kommuner, fylkeskommuner og interkommunale arkivdepot. Dette vil være starten på en årlig innrapportering til Riksarkivaren om arkivforholdene hos adressatene. Svarene vil danne grunnlag for Arkivverkets videre oppfølging av kommunesektoren. Kulturdepartementet vil motta årlige rapporter fra Riksarkivaren på grunnlag av undersøkelsen.
- Senest innen utgangen av 2011 skal alle kommuner, fylkeskommuner og interkommunale arkivdepot avgi en bygningsfaglig rapport om tilstanden for lokaler som inneholder eldre og avsluttede arkiver. Rapportene vil bli sendt statsarkivene, som vil følge opp rapporteringen.
- De kommuner, fylkeskommuner og interkommunale arkivdepot som ikke har levert bygningsfaglig tilstandsrapport innen utgangen av 2011 vil bli gjenstand for oppfølgende tilsyn fra Arkivverkets side.

Videre har Riksarkivaren i rundskriv av 9. juli 2010 til landets kommuner og fylkeskommuner gitt en orientering om de generelle retningslinjer for bevaring og kassasjon i Noark-baserte løsninger.

En kopi av Riksarkivarens brev av 2. juli og 9. juli 2010 følger vedlagt.

Det er korrekt at ABM-meldingen skisserer en opptrappingsplan for bevilgninger til Arkivverket. Vi vil i den sammenheng vise til at departementet forslag til bevilgninger fremmes i de årlige budsjettproposisjoner og skjer på grunnlag av en samlet kulturpolitisk og budsjettmessig

vurdering. I meldingen ble det også tatt slike forbehold, jf. s. 120:

"Dei skisserte tiltaka på arkivområdet vil etter ei opptrapping over fem år representera ein årleg kostnad på 62 mill. kroner utover noverande løyvningsnivå. Den årlege oppfølginga vil vera avhengig av den økonomiske utviklinga og budsjett situasjonen. Det vil såleis på vanleg måte måtte takast atterhald om den årlege budsjett handsaminga."

Riksrevisjonen peker i brevet også på behovet for revisjon av kassasjonsbestemmelsene for Arkivverket.

Departementet har merket seg Riksrevisjonens vurderinger på dette punktet, og kan bekrefte at arbeidet vil bli gitt prioritet.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål om ikke også andre tiltak bør iverksettes ut over å styrke Arkivverkets veiledningsfunksjoner overfor kommunene.

Som det fremgår av ovenstående, har Arkivverket allerede truffet tiltak for å styrke veiledningsfunksjonen overfor kommunene. Det er imidlertid også behov for å styrke bevisstheten og kompetansen om arkivfaglige spørsmål i fylkeskommunal og kommunal sektor. Dette er tiltak som vil måtte drøftes med Kommunal- og regionaldepartementet som ansvarlig departement for sektoren. Kulturdepartementet vil ta initiativ til et møte for å drøfte disse spørsmålene med KR D.

Avslutningsvis viser Riksrevisjonen til departementets planer om en egen arkivutredning.

Departementet vil fremskynde arbeidet med å utarbeide en helhetlig plan for arkivsektoren. ABM-utvikling og Arkivverket vil bli trukket aktivt inn i dette arbeidet."

6 Riksrevisjonens uttalelse

Kommunale og fylkeskommunale arkiver er av vesentlig betydning for innbyggernes rettssikkerhet, som beslutningsgrunnlag for forvaltningen og som historisk kildegrunnlag. Riksrevisjonens undersøkelse viser at kommunene og fylkeskommunene har store utfordringer med å oppfylle gjeldende krav i lov og forskrifter om sikring og tilgjengeliggjøring av arkivene. Stortinget har ved flere anledninger understreket betydningen av å

sikre og tilgjengeliggjøre arkivene, og pekt på viktigheten av å løse utfordringene på området. Stortinget har særlig framhevet utfordringene knyttet til elektronisk arkivering, og pekt på at bevaring av elektronisk arkivmateriale er et arbeid som haster hvis vår kollektive hukommelse skal ivaretas for framtiden.

Riksrevisjonens undersøkelse viser svakheter i Kulturdepartementets styringsinformasjon, og i styringsdialogen med Arkivverket om oppfølgingen av kommunal arkivsektor. Riksrevisjonen merker seg at departementet er enig i at oppfølgingen av Arkivverkets arbeid overfor kommunal sektor ikke har vært tilstrekkelig, og at det vil bli satt i gang ulike tiltak fra 2011. Riksrevisjonen forventer at disse tiltakene vil bidra til å bedre sikringen og tilgjengeliggjøringen av arkivene i kommunal sektor.

Kommunene og fylkeskommunene har et selvstendig ansvar for sine arkiver. Samtidig viser undersøkelsen at kommunene og fylkeskommunene ikke har de grunnleggende forutsetningene for sikker bevaring av det elektroniske arkivmaterialet. Etter Riksrevisjonens vurdering gir dette en høy risiko for betydelige tap av elektronisk arkivmateriale med stor rettslig, forvaltningsmessig og historisk betydning. Det forutsettes derfor at Kulturdepartementet prioriterer dialogen med Riksarkivaren om løsninger som vil bidra til sikker langtidslagring av elektronisk arkivmateriale i kommunal og fylkeskommunal sektor.

Riksrevisjonen merker seg at departementet erkjenner at det er behov for å revidere gjeldende kassasjonsbestemmelser, og at dette arbeidet vil bli prioritert. Riksrevisjonen registrerer også at Kulturdepartementet vil drøfte tiltak for å styrke bevisstheten og kompetansen om arkivfaglige spørsmål i kommunal sektor med Kommunal- og regionaldepartementet, og vil følge dette arbeidet med interesse.

Kulturdepartementet viser til at ABM-meldingen skisserer en opptrappingsplan for bevilgninger til Arkivverket, men at det ble tatt forbehold om den årlige budsjettbehandlingen. Riksrevisjonen er klar over dette forbeholdet, som det også henvises til i rapporten. Riksrevisjonen vil imidlertid understreke at for å sikre en effektiv bruk av midlene bør Kulturdepartementet i større grad ta opp hvilke mål som bør prioriteres, i sin styringsdialog med Arkivverket. En slik dialog er ikke minst viktig i en stram budsjett situasjon, blant

annet for å sikre at målsettingene på arkivområdet er realistiske.

Riksrevisjonen merker seg at Kulturdepartementet vil framskynde arbeidet med en helhetlig plan for arkivsektoren. Departementet har også opplyst at den varslede arkivutredningen

sannsynligvis vil bli erstattet med en stortingsmelding om arkiv. Det forutsettes at utfordringene som framkommer i Riksrevisjonens rapport, blir belyst gjennom dette arbeidet.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. august 2010

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Björg Selås

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av arbeidet med å
sikre og tilgjengeliggjøre arkivene
i kommunal sektor

Vedlegg til Dokument 3:13 (2009–2010)

Innhold

1	Innledning	23	4.2.2	Utfordringene i IKA-ene	37
1.1	Bakgrunn	23	4.2.3	Bevaring av elektronisk arkivmateriale i interkommunale arkivdepoter	38
1.2	Mål og problemstillinger	24	4.2.4	Bevaringssituasjonen i kommuner som ikke er tilknyttet et IKA	39
1.3	Sentrale aktører på arkivfeltet	24	4.2.5	Avlevering fra fagsystemer og andre elektroniske saksbehandlings-systemer	39
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	26	4.3	Konkurransesutsetting	40
2.1	Spørreundersøkelser	26	4.4	Tapsomfanget	41
2.2	Intervjuer	26	4.5	Områder der arkiver har gått tapt	41
2.3	Dokumentanalyse	26	5	Tilgjengelighet til bevaringsverdig arkivmateriale	44
2.4	Bruk av sekundærdata	27	5.1	Forutsetninger og begrensninger for tilgang	44
3	Revisjonskriterier	28	5.2	Ordning og katalogisering	44
3.1	Krav til sikring av bevaringsverdig arkivmateriale	28	5.3	Ordninger for betjening av publikum som ønsker tilgang til arkivene	45
3.1.1	Arkivlovens formål	28	5.4	Tilgangen til digitalisert og digitalt skapt arkivmateriale	47
3.1.2	Dokumenter som skal arkiveres	28	5.4.1	Tilgang til digitalt skapt dokumentasjon i arkivdepot	49
3.1.3	Krav til sikringen	28	5.4.2	Tilgang til digitalt skapt dokumentasjon i dagligarkivet	50
3.2	Krav til tilgjengeligheten til det bevarte arkivmateriale	30	5.5	Kompetansebehovene i kommunene og fylkeskommunene	51
3.2.1	Arkivlovens formål	30	5.6	Sentralisert dagligarkiv og arkivtjeneste	54
3.2.2	Forutsetninger for tilgjengelighet	30	5.7	Aktiv formidling	56
3.2.3	Digitalisering som verktøy for økt tilgjengelighet	31	6	Kommunal sektors vurderinger av årsaker til arkivtap og manglende tilgjengelighet	58
3.2.4	Formidling av arkivene	31	7	Kulturdepartementets styring og oppfølging	60
3.3	Krav til Kulturdepartementets styring og oppfølging	31	7.1	Departementets styringsdialog med Arkivverket	60
3.3.1	Styringsdialog og styringsinformasjon	31	7.2	Departementets styringsinformasjon	60
3.3.2	Mål- og resultatstyring overfor kommunal forvaltning	31	7.3	Økonomiske virkemidler overfor kommunal arkivsektor	61
3.3.3	Juridiske virkemidler og Riksarkivarens ansvar	32	7.3.1	Statlige ressurser rettet mot kommunal arkivsektor	61
3.3.4	Økonomiske virkemidler	33	7.3.2	Oppfølgingen av opptrappingsplanen for Arkivverket	62
3.3.5	Samordning	33	7.4	Juridiske virkemidler overfor kommunal arkivsektor	62
3.3.6	Arkivkartlegging	34			
3.3.7	Arkivutredning og overordnede strategier	34			
4	Sikring av bevaringsverdig arkivmateriale	35			
4.1	Papirbasert arkivmateriale	35			
4.1.1	Arkivlokalene og arkivdepotene	35			
4.1.2	Bruken av IKA-depotene og depotenes kapasitet	36			
4.2	Elektronisk arkivmateriale	36			
4.2.1	Elektronisk arkivmateriale sletter seg selv	37			

7.4.1	Tilsyn	62
7.4.2	Kassasjonsbestemmelsene	65
7.4.3	Noark-standarden	65
7.5	Samordning og koordinering	65
7.5.1	Samordning på departementsnivå og samarbeid mellom forvaltningsnivåer	66
7.5.2	Koordinert statlig innsats og utviklingstiltak	66
7.6	Arkivverkets veiledning rettet mot kommunal arkivsektor	67
7.7	Oppfølgingen av ABM-utviklings arkivkartlegging	72
7.8	Utrednings- og strategiarbeid	72
8	Vurderinger	74
8.1	Mye kommunalt arkivmateriale er ikke sikret og tilgjengelig	74
8.2	Mangelfull overordnet statlig styring og oppfølging av kommunal arkivsektor	76
9	Referanseliste	78

Tabelloversikt

Tabell 1	Tilgangsordninger for publikum ved de kommunale arkiv-institusjonene	46
Tabell 2	Digitalisering og planer for digitalisering og digitale tjenester	48
Tabell 3	Oversikt over faktiske tildelinger til arkivsektoren i perioden 1999–2009 (mill. kroner), jf. opptrappingsplanen for ABM-sektoren	62
Tabell 4	Oversikt over kommunale og fylkeskommunale tilsyn som Arkivverket (statsarkivene (SA) og Riksarkivet) har gjennomført i perioden 1999–2009	63
Tabell 5	Interkommunale arkivordninger 1976–2009	66
Tabell 6	Antall henvendelser fra kommunesektoren til Arkivverket	67

Figuroversikt

Figur 1	I hvilken grad har kommunen og fylkeskommunen fysiske forutsetninger for å ta vare på sitt bevaringsverdige papirbaserte arkivmateriale?	35
Figur 2	I hvilken grad har kommunene overført sitt papirbaserte arkivmateriale til IKA-ets arkivdepot?	37
Figur 3	I hvilken grad har kommunen overført sitt elektroniske arkivmateriale til IKA-ets arkivdepot?	38
Figur 4	I hvilken grad stiller kommunene krav om at private virksomheter må følge reglene for offentlige arkiver ved konkurranseutsetting av kommunale tjenester?	40
Figur 5	I hvilken grad har kommunene og fylkeskommunene ordnet og katalogisert det eldre bevaringsverdige arkivmateriale?	44
Figur 6	I hvilken grad har kommunene etablert ordninger for betjening av publikum som ønsker tilgang til arkivene?	45
Figur 7	I hvilken grad har kommunene og fylkeskommunene digitalisert sitt bevaringsverdige papirbaserte arkivmateriale?	47
Figur 8	I hvilken grad er kommunenes og fylkeskommunenes digitaliserte arkivmateriale gjort tilgjengelig på Internett?	48
Figur 9	I hvilken grad er det behov for å styrke arkivledernes kompetanse i kommunene?	51
Figur 10	I hvilken grad er det behov for å styrke arkivledernes kompetanse i fylkeskommunene?	51
Figur 11	I hvilken grad er det behov for å styrke arkivpersonalets kompetanse i kommunene?	52
Figur 12	I hvilken grad er det behov for å styrke arkivpersonalets kompetanse i fylkeskommunene?	52
Figur 13	I hvilken grad er det behov for å styrke kunnskapen om arkivrutiner hos saksbehandlerne i kommunene og fylkeskommunene?	53
Figur 14	Sentralisert arkivtjeneste i kommuner og fylkeskommuner.	54
Figur 15	Formidling av arkivmateriale i kommunene	57

Figur 16	Formidling av arkivmateriale i fylkeskommunene	57
Figur 17	I hvilken grad mener kommunene at følgende forhold kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet?	58
Figur 18	I hvilken grad mener fylkeskommunene at følgende forhold kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet?	59
Figur 19	I hvilken grad mener statsarkivarene at følgende forhold fører til arkivtap og manglende tilgjengelighet til arkivmateriale i kommunal arkivsektor?	59
Figur 20	Faktorer som er bestemmende for omfanget av statsarkivarens tilsynsvirksomhet	64
Figur 21	Antall kurs for kommunale og fylkeskommunale arkivskapere 2003–2007	68
Figur 22	Får kommunal sektor veiledning fra statsarkivaren?	68
Figur 23	Kommunenes behov for veiledning fra statsarkivarene	69
Figur 24	Fylkeskommunenes behov for veiledning fra statsarkivaren	69
Figur 25	Kommunenes tilfredshet med statsarkivarens veiledning på utvalgte områder	70
Figur 26	Statsarkivarenes veiledning overfor kommunal sektor	70
Figur 27	Kommunenes bruk av retningslinjer/veiledere i det kommunale arkivarbeidet	71
Figur 28	Fylkeskommunenes bruk av retningslinjer/veiledere i det fylkeskommunale arkivarbeidet	72

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Faren for omfattende tap av uerstattelig arkivmateriale var en del av bakgrunnen for arkivloven som trådte i kraft i 1999.¹ Formålet med loven² er å sikre at bevaringsverdige arkiver blir tatt vare på og gjort tilgjengelige for ettertiden. Tidligere var bestemmelsene om arkivarbeidet i kommunal og fylkeskommunal forvaltning spredt over en rekke ulike regelverk, dels fastsatt ved kongelig resolusjon. I arkivlovens forarbeider ble det poengtert at en lovfesting og samordning av reglene ville gi bestemmelsene større vekt og mer gjennomslagskraft i forhold til andre interesser og hensyn.³

I innstillingen til St.meld. nr. 22 (1999–2000) *Om kjeldar til kunnskap og oppleving* (heretter ABM-meldingen)⁴ understreker familie-, kultur- og administrasjonskomiteen at de tre sektorene arkiv, bibliotek og museum samlet utgjør en uunnværlig del av den dokumentasjons-, informasjons- og kunnskapsmessige infrastrukturen som ethvert samfunn trenger for at enkeltmennesker og grupper skal kunne delta aktivt i et demokratisk system, og for at de skal kunne ivareta sine rettslige og velferdsmessige interesser.⁵

Arkivene beskrives i ABM-meldingen som en kollektiv eiendom som arkivinstitusjonene forvalter på vegne av folket og til beste for hele samfunnet. Meldingen understreker at arkivbevaring ikke er et mål i seg selv, men et nødvendig tiltak for å sikre arkivinformasjonen for fremtiden. ABM-meldingen påpeker at det er et kjennetegn ved et moderne demokratisk samfunn at arkivene gjøres tilgjengelige for innsyn og bruk.

De kommunale og fylkeskommunale arkivene er viktige fordi de rommer dokumentasjon av vital betydning både for borgerne, den enkelte kommune/fylkeskommune og for samfunnet som helhet. Dette henger sammen med at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for svært mange av de basistjenestene samfunnet tilbyr,

blant annet barnehage, skole, sosiale tjenester, barnevern, legevakt og hjemmesykepleie.⁶ Kommunal arkivsektor, som omfatter både kommuner og fylkeskommuner, inneholder dokumentasjon knyttet til alle livsfaser, fra fødsel via oppvekst og voksenliv til alderdom og død. Eksempler på kommunale arkivserier med bevaringsverdig informasjon om enkeltindivider er jordmorsprotokoller, barnevernsarkiver, elevarkiver, ulike typer klientarkiver, legejournaler, brukerarkiver i pleie- og omsorgssektoren og kirkegårdsprotokoller.

Betydningen av at denne typen arkivmateriale sikres og gjøres tilgjengelig, har direkte sammenheng med at borgerne etterspør dokumentasjon ut fra både personlige og rettslige behov. Forespørsler fra enkeltpersoner kan ofte berøre personlige interesser (for eksempel klargjøring av forhold i egen barndom) og rettslige behov (for eksempel dokumentasjon av erstatningskrav).⁷

For kommunene og fylkeskommunene er arkivene vesentlige fordi de inneholder dokumentasjon av forvaltningens virksomhet, i form av tidligere vedtak og de dokumentene som ledet fram til vedtakene. Arkivenes betydning for samfunnet strekker seg også utover borgernes og forvaltningens dokumentasjonsbehov. Som historiske kilder har arkivene samfunnsmessig betydning for forskning og kulturell virksomhet i generasjoner etter at de er skapt.⁸ Arkivene dokumenterer også lokal industrihistorie og næringsutvikling, og har stor interesse i undervisningssammenheng, for lokalhistorikere og et bredt utvalg av forskningsdisipliner.

ABM-meldingen viser til at mye bevaringsverdig arkivmateriale har gått tapt i kommunal arkivsektor gjennom årene, og at faren for fortsatte arkivtap i sektoren er betydelig. Meldingen peker på at de fleste kommunene mangler de institusjonelle og fysiske forutsetningene for å ivareta sine depotplikter⁹ godt nok. Ifølge ABM-meldingen er det dessuten mange kommuner som ikke har

1) Lov av 4. desember 1992, nr. 126 om arkiv, som trådte i kraft 1. januar 1999.

2) Arkivloven § 1.

3) NOU:1987:35 *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag*.

4) ABM er en forkortelse for arkiv, bibliotek og museum.

5) Innst. S. nr. 46 (2000–2001), s. 6–7.

6) Kommunesammenslåing og arkivspørsmål, ABM-skrift nr. 16.

7) Notat til Riksarkivaren fra Samarbeidsutvalget for kommunale arkiver, 5. juni 1998.

8) Arkivhåndboken for offentlig forvaltning (2009).

9) Bevaring av eldre og avsluttet arkivmateriale i et forskriftsmessig arkivdepot.

ordninger for å betjene publikum som ønsker tilgang til arkivene.

Den største utfordringen er å håndtere de bevaringsproblemene som elektronisk lagret informasjon fører med seg. ABM-meldingen peker på at det store flertallet av kommunene i praksis ikke kan skaffe seg den kompetansen og det utstyret som skal til for å make denne oppgaven på egen hånd. St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014* (heretter Kulturmeldingen) peker på at det står mer igjen å gjøre i kommunesektoren enn i statlig sektor for å få kontroll med bevarings-situasjonen for elektronisk arkivmateriale. Ifølge ABM-meldingen gir bevaringssituasjonen for elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor grunn til uro.

Tap av bevaringsverdig arkivmateriale og manglende tilgjengelighet kan få alvorlige konsekvenser, i form av både redusert rettssikkerhet for enkeltindividene og et svekket historisk kildegrunnlag. ABM-meldingen konkretiserer dette ved å peke på at arkivtap og utilgjengelige arkiver fører til at forvaltningen verken i samtid eller ettertid vil kunne stilles til ansvar for sine handlinger overfor borgerne. Uten tilgang til arkiverte dokumenter vil beslutningsgrunnlaget svikte, og sentrale saksbehandlingskrav som presedens og likebehandling vil ikke kunne oppfylles.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad Kulturdepartementet har ivaretatt sitt overordnede ansvar for å sikre at bevaringsverdig arkivmateriale i kommuner og fylkeskommuner blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden. Undersøkelsen gjelder perioden fra arkivloven trådte i kraft i 1999, og til og med 2009, og tar utgangspunkt i følgende hovedproblemstillinger:

Problemstilling 1: I hvilken grad er det bevaringsverdige arkivmaterialet sikret og tilgjengelig, og hva er årsakene til eventuelle arkivtap og manglende tilgjengelighet?

Problemstilling 2: I hvilken grad er Kulturdepartementets overordnede styring og oppfølging av arbeidet med sikring og tilgjengelighet i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger?

Følgende underspørsmål vil bli belyst:

- I hvilken grad er tilstanden i kommunal arkivsektor omhandlet i departementets styringsdialog?
- I hvilken grad sikrer departementet seg tilstrekkelig styringsinformasjon om tilstanden i kommunal arkivsektor?
- I hvilken grad benyttes juridiske virkemidler for å følge opp kommunal arkivsektor?
- I hvilken grad er veiledningen overfor kommunene og fylkeskommunene tilstrekkelig?
- Hvilke økonomiske og ressursmessige virkemidler brukes i den statlige oppfølgingen av kommunal arkivsektor?
- I hvilken grad er arbeidet med å løse hovedutfordringene i kommunal arkivsektor samordnet og koordinert?
- Er arkivkartleggingen som ble avsluttet i 2006, fulgt opp?
- Er det etablert en overordnet strategi for arkivsektoren?

1.3 Sentrale aktører på arkivfeltet

Kulturdepartementet

Kulturdepartementet har det overordnede ansvaret for styringen og oppfølgingen av arkivområdet. Dette innebærer blant annet et ansvar for å sette mål gjennom overordnede strategier og planer, gi rammer og veilede. Departementet har også et ansvar for å følge opp underliggende etaters virksomhet.

Selv om arbeidet med å bevare og tilgjengeliggjøre bevaringsverdig arkivmateriale er en lovpålagt oppgave for kommunene og fylkeskommunene, er det nedfelt et statlig styrings-, veilednings- og tilsynsansvar i lovgivningen. Viktige styringsvirkemidler er blant annet arkivloven med forskrifter, organisatoriske virkemidler, evalueringsarbeid, tilsyn, veiledning og økonomiske virkemidler.

Arkivverket

Det statlige Arkivverket ledes av Riksarkivaren, som er overordnet arkivfaglig myndighet i Norge. Arkivverket består av Riksarkivet¹⁰, åtte statsarkiver¹¹ og Samisk arkiv. En av Arkivverkets hovedoppgaver er å føre tilsyn med og veilede arkivarbeidet i kommunene og fylkeskommunene.

10) Riksarkivet har ansvaret for arkivene etter Høyesterett, departementer og direktorater mv. Riksarkivet oppbevarer også viktige arkiver etter privatpersoner og private virksomheter.

11) Statsarkivene oppbevarer arkivene etter lokale og regionale statlige myndigheter, samt privat arkivmateriale.

ABM-utvikling

ABM-utvikling er en rådgivende etat under Kulturdepartementet og beskrives i vedtektene som statens utviklingsorgan for arkiv-, bibliotek- og museumssektoren.¹² ABM-utvikling forvalter tilskudd til tiltak som er knyttet til de tre sektorene, og utgir skriftserien ABM-skrift. Skriftserien publiserer blant annet sluttrapporter fra prosjekter som har mottatt tilskudd, og utredninger som er gjennomført av ABM-utvikling selv. ABM-utvikling utarbeider også statistikk på arkivområdet.

Kommunene og fylkeskommunene

Kommunene og fylkeskommunene er forpliktet til å sikre og gjøre tilgjengelig arkivmateriale som skapes av kommunale og fylkeskommunale organer. Kommunene og fylkeskommunene står ansvarlige for sine arkiver i alle faser i arkivprosessen.¹³ Som en del av ansvaret er de pålagt å etablere egne arkivdepoter for eldre og avsluttet arkivmateriale som skal bevares og gjøres tilgjengelig for ettertiden.

Blant de kommunale arkivinstusjonene regnes byarkiv, fylkesarkiv og interkommunale depotinstusjoner. Byarkivene tjener som arkivdepot for noen av de større bykommunene og er en del av den kommunale forvaltningen i disse byene. Flere fylkeskommuner har et eget fylkesarkiv. Fylkesarkivene er en del av den fylkeskommunale forvaltningen.

Kommunene og fylkeskommunene kan velge å overføre de kommunale arkivene¹⁴ til et interkommunalt arkivdepot. De fleste kommunene som ikke har eget byarkiv, og flere fylkeskommuner er tilknyttet en interkommunal arkivordning eller et arkivselskap (IKA¹⁵) og har dermed mulighet til å benytte IKA-ets depot.¹⁶

IKA-ene utfører depotoppgaver på vegne av kommunene og fylkeskommunene som er deres oppdragsgivere. De fleste IKA-ene er interkommunale selskaper og eies av kommunene og fylkeskommunene som er tilknyttet dem.

Landslaget for lokal- og privatarkiv (LLP)

LLP er en landsdekkende organisasjon som arbeider med bevaring og formidling av arkiver etter private og offentlige rettssubjekter. Blant medlemmene er kommunale, interkommunale, fylkeskommunale og statlige arkivinstusjoner, museer, biblioteker, bedrifter, historielag og privatpersoner. LLP er talerør for arkivinstusjonene overfor myndighetene i arkivpolitiske spørsmål og har som en viktig målsetting å arbeide for utvikling av en nasjonal arkivpolitikk. LLP mottar årlig driftsstøtte over Kulturdepartementets budsjett og har også mottatt prosjektmidler fra ABM-utvikling.

12) Kulturdepartementet tilrår i Meld. St. 20 (2009–2010) *Omorganisering av ABM-utvikling* at ABM-utvikling opphører som egen institusjon fra og med 1. januar 2011, og at arkivoppgavene overføres til Norsk Kulturråd.

13) Ansvaret gjelder fra arkivene blir skapt, mens de er i aktiv bruk, og etter at de er flyttet til et arkivdepot for å bli tatt vare på for ettertiden.

14) Kommunale arkiver er en fellesbetegnelse for arkiver som er skapt av både fylkeskommunale og kommunale organer, jf. arkivloven § 2.

15) IKA-ene omfatter ti interkommunale arkivselskaper og to interkommunale samarbeidsordninger.

16) Både kommuner uten tilknytning til en arkivinstusjon og de som er tilknyttet, men ikke benytter institusjonens arkivdepot, må ha etablert egne arkivdepoter.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Revisjonen baserer seg på spørreundersøkelser til kommunene, fylkeskommunene og statsarkivarene, intervjuundersøkelser, dokumentanalyse, gjennomgang av evalueringer, utredninger, arkivfaglige artikler, eksisterende statistikk på arkivområdet og spørrelister som er sendt på e-post til arkivfaglige etater og organisasjoner.

2.1 Spørreundersøkelser

For å besvare hovedproblemstilling 1, om sikring og tilgjengeliggjøring av bevaringsverdig kommunalt arkivmateriale, ble det sendt ut spørreskjemaer til alle landets kommuner og fylkeskommuner ved rådmennene og fylkesrådmennene.¹⁷ Alle de 18 fylkeskommunene¹⁸ og 368 av 428 kommuner som fikk tilsendt spørreskjemaet, svarte på undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 86 for kommunene. Besvarelsen fra spørreundersøkelsen til kommunene og fylkeskommunene er også benyttet som datagrunnlag for å belyse spørsmålet om Arkivverkets veiledning overfor kommunene og fylkeskommunene er tilstrekkelig.

Statsarkivarene er en viktig kilde til informasjon om arkivtilstanden på lokalt og regionalt nivå. Spørreskjema til de åtte statsarkivarene har vært viktig både som datagrunnlag for å belyse tilstanden i kommunal arkivsektor, og for å vurdere i hvilken grad tilsynet med, og oppfølgingen av, kommunenes og fylkeskommunenes arkivarbeid er tilstrekkelig. Alle de åtte statsarkivarene svarte på undersøkelsen. Spørreskjemaet til statsarkivarene inneholder også spørsmål som er relevante for å belyse Arkivverkets etatsstyring.

For å kartlegge hvilke tjenester de interkommunale arkivinstusjonene tilbyr sine eierkommuner, ble det sendt ut spørrelister til landets 12 interkommunale arkivinstusjoner, som alle svarte på undersøkelsen.

17) 18 fylkeskommuner og 428 kommuner. To kommuner som deltok i kvalitetssikring av spørsmålene, er ikke med i undersøkelsen.

18) Oslo blir her behandlet som kommune.

2.2 Intervjuer

For å belyse hovedproblemstilling 2, som dreier seg om i hvilken grad Kulturdepartementets styring og oppfølging har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, er det gjennomført ett intervju med departementet som avslutning av datainnsamlingsfasen i undersøkelsen.¹⁹ Riksarkivaren²⁰ og ABM-utvikling²¹ er intervjuet to ganger i undersøkelsen.²² Intervjuene er benyttet som datagrunnlag for både hovedproblemstilling 1 og 2.

Det er gjennomført supplerende intervjuer med relevante organisasjoner som LLP²³ og Stiftelsen Rettferd for taperne.²⁴ Det har også vært samtaler om arkivfaglige spørsmål med byarkivaren i Bergen og lederen for den interkommunale arkivordningen i Møre og Romsdal.

Referatene fra samtlige intervjuer er verifisert av de intervjuede.

2.3 Dokumentanalyse

For å besvare hovedproblemstilling 2, om Kulturdepartementets styringsansvar og oppfølging av kommunal arkivsektor, har arkivloven med forskrifter, sentrale stortingsmeldinger med innstillinger, departementets budsjettproposisjoner for årene fra 1999 til 2010 og reglement for, og bestemmelsene om, økonomistyring i staten blitt gjennomgått.

For å få oversikt over rapporteringskravene fra Kulturdepartementet til Arkivverket og hvilken informasjon departementet innhenter, har de sentrale styringsdokumentene blitt gjennomgått. De styringsdokumentene som er gjennomgått for å vurdere departementets styringsansvar og kvaliteten på departementets styringsinformasjon, er tildelingsbrevene fra Kulturdepartementet til Arkivverket, Arkivverkets årsrapporter til departementet, Arkivverkets årsmeldinger, referat

19) Intervju med Kulturdepartementet 26. januar 2010.

20) Intervjuer med Riksarkivaren 5. februar og 30. oktober 2009.

21) Intervjuer med ABM-utvikling 13. januar og 2. desember 2009.

22) I det første intervjuet med Riksarkivaren deltok også statsarkivaren i Hamar.

23) Intervju med Landslaget for lokal- og privatarkiv 27. august 2009.

24) Intervju med Stiftelsen Rettferd for taperne 14. oktober 2009.

fra budsjettmøtene og etatsstyringsmøtene, og korrespondanse mellom departementet og Arkivverket og ABM-utvikling i perioden fra 1999 til 2009.

I tillegg er statsarkivarenes tilsynsrapporter for perioden 1999–2009 gjennomgått for å gi oversikt over hvordan tilsynene gjennomføres, og om statsarkivarene praktiserer tilsynsfunksjonen på samme måte.

For å følge opp både dokumentanalysen og intervjuene ble det stilt oppfølgingsspørsmål per e-post til Arkivverket, ABM-utvikling, LLP, byarkivaren i Bergen og lederen for Interkommunal arkivordning i Møre og Romsdal. Svarene ble i mange av tilfellene gitt i form av formelle notater vedlagt e-postene.

2.4 Bruk av sekundærdata

ABM-utviklings arkivkartlegging *Til kildene*²⁵ har gitt viktig informasjon om bevarings- og tilgjengelighetssituasjonen i kommunal arkivsektor i 2006. I etterkant av kartleggingen har ABM-utvikling utarbeidet nye statistiske data fra arkivinstitusjonene for 2007 og 2008. Disse er gjennomgått og benyttet i undersøkelsen.²⁶

I arbeidet med undersøkelsen er også relevante utredninger, evalueringer og fagtidsskrifter gjennomgått.

25) ABM-skrift nr. 40.

26) Statistikk for arkiv, bibliotek og museum 2007, ABM-skrift nr. 49 og Statistikk for arkiv, bibliotek og museum 2008, ABM-skrift nr. 57.

3 Revisjonskriterier

Det viktigste regelverket om sikring av og tilgjengelighet til bevaringsverdig arkivmateriale er gitt i arkivloven, arkivforskriften²⁷, Riksarkivarens forskrift²⁸ og Riksarkivarens Normalinstruks.²⁹ Arkivloven skiller ikke mellom kommuner og fylkeskommuner når det gjelder kravene til egne arkiver.³⁰

Offentlige organer plikter å holde arkiver i samsvar med bestemmelsene i arkivforskriften.³¹ Administrasjonssjefen (rådmannen) har det overordnede arkivansvaret for hele kommunen, overordnet alle dens organer,³² og skal se til at de underliggende organene får nødvendige rettledninger, råd og instruksjoner for arkivarbeidet i samsvar med bestemmelser som er gitt i eller i medhold av arkivloven.³³ Arkivskaperen skal til enhver tid ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter, hvordan det er organisert, og hvilke instruksjoner, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet.³⁴

3.1 Krav til sikring av bevaringsverdig arkivmateriale

3.1.1 Arkivlovens formål

Arkivloven § 1 har som formål å sikre arkiver som har betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelige for ettertiden.

3.1.2 Dokumenter som skal arkiveres

Utgangspunktet er at kommunene skal arkivere alle dokumenter som kommer inn til kommunen, og alle dokumenter kommunen selv produserer.³⁵

27) Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiv, som trådte i kraft 1. januar 1999.

28) Forskrift av 1. desember 1999 nr. 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser, som trådte i kraft 1. januar 2000.

29) Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner av 1. juni 2002, jf. arkivforskriften § 5-12.

30) I Riksarkivarens forskrift skilles det mellom kommuner og fylkeskommuner. Dette skyldes at kommunene har et annet virkeområde og en annen historie og derfor andre arkiver enn fylkeskommunene.

31) Arkivforskriften § 1-1.

32) Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner, § 23.

33) Arkivforskriften § 1-1, jf. Kulturdepartementets rundskriv V-006 av 11. februar 1999.

34) Arkivforskriften § 2-3 og notat fra Riksarkivaren, 2. februar 2009.

35) Arkivloven § 6, jf. § 2.

Unntatt fra plikten er dokumenter som omfattes av bestemmelsene om arkivbegrensning³⁶ og kassasjon.³⁷ Disse bestemmelsene skal hindre at arkivene fylles med materiale uten dokumentasjonsverdi. Plikten til å ta vare på arkiver for fremtiden innebærer videre at uhjemlet kassasjon ikke må skje.³⁸

3.1.3 Krav til sikringen

Arkivloven § 6 fastslår at de fylkeskommunale og kommunale institusjonene plikter å ha arkiver som er ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid. Arkivmaterialet skal være sikret fra det oppstår, mens det beror i det aktive arkivet, når det har blitt avsluttet og bortsatt, og etter at det er avlevert til arkivdepotet.

Arkivforskriften krever at

- kommunen har forskriftsmessige arkivlokaler
- arkivmaterialet er ordnet og katalogisert
- dokumentformater, lagringsmedier og lagrings-systemer er forskriftsmessige
- bevaringsverdig arkivmateriale blir avlevert til arkivdepotet for å bli sikret for ettertiden

Krav til arkivlokalene

Arkivforskriftens bygningsmessige krav gjelder fullt ut for alle arkivlokaler som har blitt tatt i bruk etter 1. januar 1999. For arkivlokaler fra før 1. januar 1999 skal kravene være oppfylt så snart det er praktisk og økonomisk gjennomførbart, og senest i 2012.³⁹

Alle arkivlokaler skal bygges og innredes slik at de gir arkivmaterialet vern mot definerte trusler som vann, fuktighet, brann, skadelig varme, skadelig påvirkning fra klima og miljø, og vern mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang.⁴⁰ Arkivlokaler kan være vanlige kontorrom eller spesialrom for arkiv. Dagligarkivet kan plasseres i vanlige kontorrom.

Når en arkivperiode⁴¹ avsluttes, skal arkivmaterialet fra perioden skilles ut fra det aktive

36) Arkivforskriften §§ 3-18 og 3-19.

37) Arkivloven § 9, jf. arkivforskriften §§ 3-21 og 3-18.

38) Arkivloven § 9.

39) Arkivforskriften §§ 4-10 og 4-11.

40) Arkivforskriften § 4-1.

41) En arkivperiode bør være på minst 4–5 år, og den bør følge kalenderåret, jf. arkivforskriften § 3-12.

arkivet og plasseres i et bortsetningsarkiv.⁴² Bortsatt arkivmateriale skal så langt som mulig plasseres i spesialrom for arkiv. Forskriften stiller strengere krav til spesialrommene. Spesialrom for arkiv er arkivlokaler som oppfyller arkivforskriftens krav til gulvenes og reolenes bæreevne, tilsyn og renhold, vern mot vann, fuktighet, brann og innbrudd m.m.

Arkivlovens krav til arkivlokalene gjelder i utgangspunktet også for lokaler der elektronisk arkivmateriale oppbevares. Arkivdepotene, der arkivmaterialet skal bevares for ettertiden, må foruten å oppfylle alle kravene til spesialrom for arkiv, også oppfylle særlige krav til lokalenes motstandsevne mot brann.⁴³

Krav til ordning av arkivmaterialet

Med ordning menes de handlingene som er nødvendige for å kunne analysere, systematisere og finne igjen arkivmaterialet.⁴⁴ Ordning av arkivene innebærer at materialet blir gjennomgått, systematisert og emballert med sikte på betryggende oppbevaring.

Nærmere bestemmelser om ordning av aktive arkiver framgår av arkivforskriften § 2-7, mens bestemmelser om ordning i bortsetningsfasen framgår av arkivforskriften §§ 3-14, 3-15 og 3-16.

I arkivforskriften § 5-4 er det gitt bestemmelser om ordning av arkivmaterialet på avleveringsstadiet. Både papirbasert arkivmateriale og elektroniske lagringsmedier skal ved avleveringen til arkivdepotet dokumenteres ved at opplysninger om arkivskaper blir registrert, og at det blir opprettet en arkivliste/katalog. Arkivlisten/katalogen skal beskrive hvordan materialet er ordnet, hva det nærmere inneholder, og hvilken tidsperiode materialet er knyttet til.

Krav til dokumentformater, lagringsmedier og lagringssystemer

Arkivmateriale som skal tas vare på for ettertiden, må etter arkivforskriften § 2-11 bevares på godkjente lagringsmedier. De nærmere bestemmelsene framgår av arkivforskriften § 2-12, som stiller krav til papirkvaliteten for papirbasert arkivmateriale, og av arkivforskriften §§ 2-13 og 2-14, som stiller krav til henholdsvis elektroniske saksdokumenter og elektroniske registre og databaser.

Elektroniske saksdokumenter kan lagres enten i et elektronisk saksarkiv eller i et fagsystem med arkivfunksjoner. Et saksbehandlingssystem som er Noark-godkjent⁴⁵, vil i prinsippet tilfredsstillere alle arkivfaglige krav som stilles i arkivloven med forskrifter, så som krav til periodeinndeling, kassasjon/bevaring og avlevering.⁴⁶ Noark-standarden er et viktig saksbehandlingsverktøy som blant annet skal bidra til en effektiv etterlevelse av reglene for sikring av og tilgang til elektronisk arkivmateriale. Flere bestemmelser på forskriftsnivå er knyttet direkte til Noark-standarden.

Fra 1. oktober 2002 skal journalføring og arkivering av elektroniske saksdokumenter som hovedregel skje i et system som tilfredsstiller kravene i Noark-standarden.⁴⁷ For arkivmateriale som er lagret i elektroniske registre og databaser, er det krav om at det elektroniske arkivmaterialet blir kopiert eller konvertert til nye lagringsenheter når og hvis dette er nødvendig for å sikre informasjonen.⁴⁸ De systemene som inneholder elektroniske saksdokumenter, må ha funksjoner for å kunne lagre dokumentene i formater som er godkjent etter Riksarkivarens forskrift.⁴⁹

Avlevering til arkivdepot

Arkivforskriften pålegger kommunene og fylkeskommunene å opprette egne ordninger for arkivdepoter. Som et minimum skal slike ordninger innebære a) at det løpende ansvaret for det eldre og avsluttede arkivmaterialet blir plassert ett sted, b) at man har nødvendige lokaler til å oppbevare arkivene, og c) at man etablerer rutiner som ivaretar de spesifiserte kravene til arkivdepoter.⁵⁰

Som alternativ til å benytte eget arkivdepot kan den enkelte kommune og fylkeskommune overlate materialet til et interkommunalt arkivdepot, som oppbevarer materialet på vegne av kommunen/fylkeskommunen. Kommunene og fylkeskommunene har fortsatt ansvaret for eget arkivmateriale.⁵¹

En avlevering av arkivmateriale fra elektroniske systemer og databaser innebærer hovedsakelig datauttrekk i form av tekstfiler. De originale systemene eller databasene bevares ikke, bare den informasjonen som er trukket ut. Datauttrekkene

42) Arkivforskriften § 3-14.

43) Riksarkivarens Normalinstruks.

44) Lange, Mangset, Ødegaard, 2002, s. 222.

45) Noark er en forkortelse for Norsk arkivstandard.

46) Riksarkivets artikkel i Kommunerevisoren nr. 2 2009.

47) Riksarkivarens forskrift, kapittel IX, jf. arkivforskriften § 2-13.

48) Arkivforskriften § 2-11.

49) Riksarkivarens forskrift, kapittel IX, § 2-5.

50) Arkivforskriften § 5-1.

51) Arkivhåndboken for offentlig forvaltning (2009).

(tekstfilene) bevares sammen med en definisjon av det opprinnelige databasesystemet.

Bevaringsverdig arkivmateriale skal avleveres til arkivdepot når det er eldre eller avsluttet.⁵² Både papirbasert og elektronisk arkivmateriale regnes i hovedregelen som eldre når det er om lag 25 år gammelt. Bakgrunnen for dette er at den administrative bruken da vanligvis er over, og behovet for tilbakelån er lite. Arkivforskriften åpner for at en (sikkerhets)kopi av det elektroniske arkivmateriale kan deponeres i arkivdepotet på et tidligere tidspunkt.⁵³

Avsluttede arkiver er arkiver etter organer som er nedlagt eller har avsluttet sin virksomhet. Arkiver som avsluttes i forbindelse med nedleggelse av et offentlig organ, skal straks klargjøres av organet for levering til arkivdepot eller for overføring til det organet som overtar saksområdet.⁵⁴ Dette er aktuelt ved kommunesammenslåinger og ved omorganiseringer i kommunene.

Ved privatisering kan Riksarkivaren gjennom enkeltvedtak fastsette at arkivet helt eller delvis skal følge reglene som gjaldt for tidligere status.⁵⁵ Ved konkurranseutsetting, dvs. i tilfeller der en privat virksomhet påtar seg offentlige oppdrag, anbefales det at kommunene setter som betingelse at også den private virksomheten følger reglene for offentlige arkiver, og at dette inngår i avtalen som gjøres med virksomheten.⁵⁶

3.2 Krav til tilgjengeligheten til det bevarte arkivmateriale

3.2.1 Arkivlovens formål

Formålsparagrafen i arkivloven slår fast at bevaringsverdig arkivmateriale skal gjøres tilgjengelig for ettertiden. Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for å ordne og innrette arkivene på en slik måte at de blir sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid.⁵⁷

3.2.2 Forutsetninger for tilgjengelighet

Ordning og katalogisering

Det at arkiver ordnes, er en forutsetning for tilgjengelighet. Ordningen av materialet gir oversikt over det som er bevart, og er nødvendig for å

kunne lage en arkivkatalog. Arkivkataloger er brukernes viktigste hjelpemiddel for å kunne orientere seg i arkivene, bestille det materialet de ønsker på institusjonenes lesesaler, be om kopier, osv. Når arkivsamlingene er ordnet og katalogisert, kan brukerne selv avgjøre om materialet er fullstendig og relevant for deres formål. Ordning og katalogisering er også en forutsetning for digitalisering,⁵⁸ noe som kan gi økt tilgjengelighet.

Forsvarlige arkivlokaler og godkjente lagringsmedier

Kravene til arkivlokaler og til lagringsmedier har som et dobbelt siktemål å hindre arkivtap og å bidra til tilgjengelighet. Bevaringsverdig arkivmateriale skal være tilgjengelig fra det dannes og er i det aktive arkivet, til det har blitt avsluttet og bortsatt, og etter at det er avlevert til arkivdepot.

For elektronisk arkivmateriale må lagringsmediene som benyttes, sikre at de elektroniske dokumentene blir bevart i tilgjengelig form inntil levering til arkivdepotet har funnet sted.⁵⁹ Inntil materialet er avlevert, skal arkivorganet når dokumentasjonen etterspørres sørge for nødvendige hjelpemidler til å finne fram i de avsluttede elektroniske arkivene.⁶⁰

Publikum har krav på fortsatt tilgang også etter at materialet er avlevert til arkivdepot.⁶¹ Dette gjelder både papirbasert og elektronisk arkivmateriale. Innenfor rammene av innsynsrett, taushetsplikt og sikkerhetsgradering skal arkivdepotene derfor legge til rette for at publikum fortsatt kan bruke arkivmateriale.

Reell tilgjengelighet

Riksarkivaren peker på at det ut fra regelverket kan utledes visse minimumskrav som må være oppfylt for at tilgjengeligheten skal være reell for brukerne:

- Det må være etablert lokaler og ordninger som gjør at materialet på rimelig vis kan stilles til disposisjon for brukere.
- Det må være lagt til rette for at også elektronisk materiale kan stilles til rådighet for brukerne på en måte som gir dem reell tilgang til innholdet.
- Det må finnes en ansvarlig person som brukerne kan henvende seg til.
- Det må være etablert rutiner og foreligge tilstrekkelig faglig kompetanse til å sikre

52) Arkivforskriften §§ 5-2 og 5-3, jf. § 5-1.

53) Arkivforskriften § 3-17 og Riksarkivarens forskrift VIII § 8-5, femte ledd.

54) Arkivforskriften § 5-3.

55) Arkivloven § 20.

56) Arkivhåndboken for offentlig forvaltning (2009).

57) Arkivloven § 6.

58) Katalogiseringen er en forutsetning for å få fram nødvendige metadata til digitaliseringsprosessen.

59) Riksarkivarens forskrift, kapittel IX, § 2-6.

60) Arkivforskriften § 3-16.

61) Arkivforskriften § 5-6.

etterlevelse av de bestemmelsene som begrenser tilgang og innsynsrett.

3.2.3 Digitalisering som verktøy for økt tilgjengelighet

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kultur- og kirkedepartementet er det en hovedmålsetting å bedre tilgangen til arkivmateriale gjennom digitalisering.⁶² Både ABM-meldingen og Kulturmeldingen legger vekt på digitalisering som et verktøy for økt tilgang til arkivene. For å åpne arkivkildene for et stort publikum og dermed bringe arkivene ut til folket må man ifølge Kulturmeldingen intensivere arbeidet for å digitalisere utvalgte kildeserier og gjøre dem tilgjengelige gjennom nettbaserte tjenester.⁶³

3.2.4 Formidling av arkivene

ABM-meldingen peker på at en mer målrettet bruk av ikt vil være et hovedinstrument for en bedre og lettere tilgang til materiale og tjenester i arkivsektoren.⁶⁴ Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen uttaler at den slutter seg til dette.⁶⁵

IKT-meldingen framhever at god og riktig tilgang til offentlig informasjon er en demokratisk rettighet.⁶⁶ Det beskrives som en sentral oppgave for forvaltningen å gjøre tilgjengelig den delen av kulturarven som oppstår i elektronisk form, det vil si bevaringsverdig arkivmateriale som har blitt skapt i forvaltningens elektroniske arkiver. Regjeringens ambisjon er at brukerne skal møte en åpen, tilgjengelig og sammenhengende offentlig sektor som tilbyr helhetlige og fullstendige digitale tjenester gjennom gode elektroniske selvbetjeningsløsninger.

I innstillingen uttaler transport- og kommunikasjonskomiteen at den er opptatt av et bredt samarbeid for å utvikle gode digitale løsninger i det offentlige.⁶⁷ Komiteen uttaler at digitalisering av offentlige innholdsressurser, herunder arkiver, vil tjene som viktig basis for kvalitetsinnhold på nettet til allmenn bruk.⁶⁸

3.3 Krav til Kulturdepartementets styring og oppfølging

3.3.1 Styringsdialog og styringsinformasjon

Ifølge reglementet for økonomistyring i staten skal statlige virksomheter, herunder departementer, fastsette mål- og resultatkrav, sikre at fastsatte mål- og resultatkrav oppnås, og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.⁶⁹

Departementet har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer.⁷⁰ Departementet har videre det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, og at det gjennomføres evalueringer.⁷¹ Rapporteringen kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester og effekter for brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde.⁷²

Departementet har videre ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte, og at styringen og oppfølgingen tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.⁷³

3.3.2 Mål- og resultatstyring overfor kommunal forvaltning

I St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunane* blir det tatt utgangspunkt i at mål- og resultatstyring overfor kommunal forvaltning i første rekke vil være en passende styringsform der staten har definert klare mål for kommunal virksomhet, og der staten har et klart behov for å føre tilsyn med at kommunene følger opp prioriterte samfunns mål som staten har pålagt kommunene å gjennomføre. For at statlige styresmakter skal kunne ivareta det overordnede nasjonale ansvaret de har, er det en forutsetning med løpende tilbakemelding om hvordan tjenestene utvikles, og hvilke resultater som blir oppnådd. Denne typen informasjonssystem skal møte behovet for opplysninger om hvordan kommuner følger opp sentrale mål for offentlig tjenesteproduksjon, slik at departementet kan få bedre grunnlag for sin politikktutforming.

62) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kultur- og kirkedepartementet, s. 134.

63) St.meld. nr. 48 (2002–2003), s. 13.

64) St.meld. nr. 22 (1999–2000), s. 21.

65) Innst. S. nr. 46 (2000–2001), s. 6.

66) St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.

67) Innst. S. nr. 158 (2006–2007), s. 21.

68) Innst. S. nr. 158 (2006–2007), s. 8.

69) Reglement for økonomistyring i staten § 4.

70) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 a.

71) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 d og f.

72) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.5.1.

73) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 c og 1.3.

I Innst. S. nr. 307 (2000–2001), jf. St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* presiseres det igjen at mål- og resultatstyring av kommuner og fylkeskommuner forutsetter at det rapporteres i forhold til nasjonale mål. Det vises til at denne typen informasjon er nødvendig for sentral og lokal styring, og i dialogen mellom staten og kommunesektoren.

3.3.3 Juridiske virkemidler og Riksarkivarens ansvar

Riksarkivarens tilsyns- og veiledningsansvar

Riksarkivaren har tilsyns- og veiledningsansvar for arkivarbeidet i statlige, fylkeskommunale og kommunale institusjoner eller enheter, jf. arkivloven § 7. ABM-meldingen påpeker som et særlig behov å formidle kompetanse og bevissthet om bevaringsutfordringene for elektronisk arkivmateriale, og at dette kan skje som ledd i det ordinære tilsyns- og inspeksjonsarbeidet.

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kultur- og kirkedepartementet uttaler departementet at Arkivverket, på bakgrunn av overgangen fra tradisjonelle papirbaserte arkiver til elektroniske arkiver, har hatt som målsetting å øke den utadrettede informasjons- og veiledningsaktiviteten.⁷⁴ I proposisjonen understreker departementet betydningen av Riksarkivarens tilsyn med kommunal arkivsektor, og i Prop. 1 S (2009–2010) for Kultur- og kirkedepartementet framheves tilsynet som en av Arkivverkets viktigste oppgaver.⁷⁵

Riksarkivaren kan som en del av oppfølgingen av sitt tilsyns- og veiledningsansvar inspisere arkiver, og gi pålegg som er nødvendige for å oppfylle lov eller forskrift.⁷⁶ Riksarkivet peker på at tilsynsansvaret overfor kommunesektoren innebærer både en rett og en plikt til å inspisere arkiver, og understreker at dette gjelder alle faser i arkivets syklus, inkludert eldre og avsluttede arkiver som er avlevert til arkivdepot.⁷⁷ Etter arkivloven § 22 er det straffbart å handle i strid med arkivloven og forskriftene som hører til.

Rett til å kreve opplysninger og regelmessige rapporter

Riksarkivaren kan etter arkivloven kreve at statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, uavhengig av taushetsplikt, gir opplysninger til Riksarkivaren om forhold som gjelder arkivene,

og som kan ha betydning for oppfyllelsen av lovens formål, inklusive opplysninger om innhold i og håndtering av it-systemene.⁷⁸ Riksarkivaren kan også be om regelmessige rapporter.

Krav om samtykke fra Riksarkivaren

Offentlige organer kan ikke slette, makulere eller kassere dokumenter eller opplysninger uten at det er hjemlet i forskrifter til arkivloven, eller gitt adgang til det etter et særskilt samtykke fra Riksarkivaren.⁷⁹

For materiale som ikke kommer inn under verken arkivavgrensingen eller bevaringspåbudet,⁸⁰ skal Riksarkivaren utarbeide kassasjonsregler som skal gi en oversikt over hva som skal bevares, og hva som kan eller skal kasseres.⁸¹ For kommuner og fylkeskommuner skal Riksarkivaren utarbeide generelle kassasjonsregler.⁸² Riksarkivarens forskrift gir nærmere retningslinjer for kommunale og fylkeskommunale kassasjoner.⁸³

Riksarkivaren som godkjenningsmyndighet

Det gjelder som en forutsetning for elektronisk lagring av saksdokumenter i offentlige arkiver at systemer, rutiner, dokumentlagringsformater og lagringsmedier er fullgode – og godkjente av Riksarkivaren.⁸⁴ Elektronisk journalføring og arkivering av saksdokumenter skal normalt foregå i et system som tilfredsstillende Noark-standard, og som er godkjent av Riksarkivaren.⁸⁵ Også systemer som ikke er rene Noark-systemer, dvs. fagsystemer og andre spesialiserte saksbehandlingssystemer, skal i prinsippet ha journal- og arkivfunksjonalitet som tilfredsstillende Noark-standard, og som er godkjent av Riksarkivaren. Hvis systemer ikke tilfredsstillende kravene, kan Riksarkivaren pålegge organet å arkivere sine saksdokumenter i papirform.⁸⁶

Riksarkivaren skal godkjenne planer for utbedring av mangler ved arkivlokalene i kommunal arkivsektor.⁸⁷ Arbeidet med å gjennomføre planene skal settes i gang så snart som mulig, og skal normalt være fullført fem–ti år etter Riksarkivarens godkjenning.

74) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kultur- og kirkedepartementet, s. 136.

75) Prop. 1 S (2009–2010) for Kultur- og kirkedepartementet, s. 142.

76) Arkivloven § 7, bokstav a, b og c.

77) E-post fra Riksarkivet, 15. februar 2010.

78) Arkivloven § 8.

79) Arkivloven §§ 9 og 12.

80) Arkivforskriften §§ 3-19 og 3-20.

81) Arkivforskriften § 3-21, første ledd.

82) Arkivforskriften § 3-2, tredje ledd.

83) Kapittel IV: Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i fylkeskommunale arkiv, og kapittel V: Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv.

84) Arkivforskriften § 2-13.

85) Arkivforskriften § 2-9 og Riksarkivarens forskrift § 2-1.

86) Riksarkivarens forskrift § 4-4.

87) Arkivforskriften § 4-11.

3.3.4 Økonomiske virkemidler

I ABM-meldingen peker departementet på at de store utfordringene på arkivområdet gjør at det må tilføres betydelige ressurser til Arkivverket de kommende årene. Det grunnleggende og største grepet vil være å sette Arkivverket i stand til å ta hånd om de svært krevende oppgavene det er å ta vare på ulike former for elektronisk arkivmateriale.⁸⁸ I meldingen skisserer departementet at de årlige statlige driftsbevilgningene til ABM-sektoren trappes opp med 414 mill. kroner de kommende fem årene.⁸⁹ De skisserte tiltakene for arkivområdet vil etter at opptrappingsplanen er gjennomført, representere en årlig kostnad på 62 mill. kroner.⁹⁰ Den årlige budsjettmessige oppfølgingen av planen vil ifølge departementet være avhengig av den økonomiske utviklingen og budsjettsituasjonen, og det tas forbehold om den årlige budsjettbehandlingen.

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen uttaler i innstillingen til ABM-meldingen at den har merket seg at Arkivverket har for få stillinger til å makte de voksende utfordringene på området, og derfor må tilføres omfattende ressurser. Komiteens flertall uttaler at den økonomiske rammen i opptrappingsplanen er nødvendig for de mål en må ha for utviklingen innenfor området de nevnte årene.⁹¹

I innstillingen til budsjettproposisjonen for 2005–2006 viser familie- og kulturkomiteen til tidligere vedtak i forbindelse med ABM-meldingen om en opptrappingsplan av bevilgningene til hele arkivområdet med tanke på å styrke kapasiteten for å kunne løse en rekke utfordringer på feltet. Komiteen uttaler at den ser det som ønskelig at regjeringen følger denne opptrappingsplanen.⁹²

3.3.5 Samordning

Samordning på departementsnivå og mellom forvaltningsnivåer

Stortinget gir i Innst. S. nr. 156 (1992–1993) sin prinsipielle tilslutning til at statens styring av kommunene skal legge vekt på samhandling og dialog mellom de ulike forvaltningsnivåene, og understreker behovet for samspill og samarbeid mellom stat og kommunesektor for å få til en mest mulig hensiktsmessig kommunal tjenesteproduksjon.⁹³ Stortinget viser til regjeringens fem

mål for statlig styring av kommunesektoren, som blant annet inkluderer rettssikkerheten og behovet for en likeverdig fordeling av goder mellom individ, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder.

Koordinert statlig innsats og utviklingstiltak

På bakgrunn av at de fleste kommunene mangler institusjonelle og fysiske forutsetninger for å ivareta depotpliktene sine godt nok, opplyser departementet i ABM-meldingen at det vil stimulere de små og mellomstore kommunene som ikke klarer oppgavene alene, til å delta i interkommunale samarbeidsordninger, og samtidig oppfordre kommunene til å videreutvikle ordningene til depotinstitusjoner. Interkommunalt samarbeid framheves som særlig formålstjenlig for elektronisk arkivmateriale.⁹⁴ I innstillingen til ABM-meldingen uttaler familie-, kultur- og administrasjonskomiteen at den er enig i at interkommunalt samarbeid vil være formålstjenlig, kanskje særlig for små og mellomstore kommuner. Komiteen uttaler at staten bør bidra til å initiere utviklingstiltak i denne sammenheng.⁹⁵

Departementet uttaler i Kulturmeldingen at det nå må ha den aller høyeste prioritet å komme substansielt i gang med å ta hånd om de store utfordringene med å bevare elektronisk arkivmateriale for ettertiden.⁹⁶ Departementet mener det vil være nødvendig med en koordinert innsats fra Arkivverket og ABM-utvikling for å legge til rette for bevaring av elektronisk arkivmateriale både i kommunal og i privat sektor.⁹⁷

I innstillingen til Kulturmeldingen presiserer familie-, kultur- og administrasjonskomiteen viktigheten av å avlevere og ta vare på elektronisk arkivmateriale.⁹⁸ Komiteen uttaler at den har merket seg at dette er et arbeid som for visse områder haster dersom deler av vår kollektive hukommelse skal ivaretas for fremtiden. Komiteen konstaterer at den hurtige teknologiske utviklingen gjør at det også for relativt nytt arkivmateriale fort kan oppstå et betydelig etterslep. Komiteen uttaler at den bifaller ABM-utviklings og Riksarkivarens arbeid med å finne fram til hvilke strategier vi skal følge for å etterlate oss en relevant og helhetlig dokumentasjon fra vår tid.⁹⁹

88) St.meld. nr. 22 (1999–2000), s. 168.

89) St.meld. nr. 22 (1999–2000), s. 4.

90) St.meld. nr. 22 (1999–2000), s. 170.

91) Innst. S. nr. 46 (2000–2001), s. 7.

92) Budsjett-innst. S. nr. 2 (2005–2006), s. 60.

93) Innst. S. nr. 156 (1992–1993), s. 8–9.

94) St.meld. nr. 22 (1999–2000), s. 49.

95) Innst. S. nr. 46 (2000–2001), s. 7.

96) St.meld. nr. 48 (2002–2003), s. 13.

97) St.meld. nr. 48 (2002–2003), s. 168.

98) Innst. S. nr. 155 (2003–2004), s. 70.

99) Innst. S. nr. 155 (2002–2003), s. 70.

3.3.6 Arkivkartlegging

Departementet tok ifølge ABM-meldingen sikte på å kartlegge lokalhistorisk og annen kulturvernbasert aktivitet i norske lokalsamfunn. Siktemålet var å få fram en situasjonsrapport om vern og formidling av privatarkiver og lokalt og regionalt tradisjonsmateriale.¹⁰⁰ Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen uttaler at den har merket seg og imøteser dette, og at situasjonsrapporten bør gi grunnlag for en nærmere vurdering av eventuelle tiltak for å styrke sektoren.¹⁰¹

3.3.7 Arkivutredning og overordnede strategier

ABM-meldingen understreker at det kreves bevisste strategier for arkivsektoren på det overordnede politisk-administrative nivået.¹⁰² Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen uttaler at den slutter seg til dette.¹⁰³

I Kulturmeldingen varsler departementet at det på noe lengre sikt, fram mot 2014, skal arbeides for å omstrukturere det norske arkivlandskapet mot et nettverk av sterke regionale arkivinstitusjoner med ansvar for både kommunal og privat sektor.¹⁰⁴ I forbindelse med dette varsler departementet at det skal komme en prinsipiell utredning om status og utviklingsveier for det norske arkivlandskapet. Målsettingen er en mer helhetlig dokumentasjon av samfunnsutviklingen. Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen uttaler at den ser målsettingen som hensiktsmessig, og at den støtter forslaget om en prinsipiell utredning.¹⁰⁵

100) Dette inkluderer kommunalt og fylkeskommunalt arkivmateriale.

101) Innst. S. nr. 46 (2000–2001), s. 7.

102) St.meld. nr. 22 (1999–2000), s. 22.

103) Innst. S. nr. 46 (2000–2001), s. 6.

104) Omstruktureringsforslaget ligger utenfor tidsrammen for denne revisjonen.

105) Innst. S. nr. 155 (2002–2003), s. 70.

4 Sikring av bevaringsverdig arkivmateriale

Risikoen for tap av arkivmateriale avhenger av hvilke forutsetninger for bevaring som ikke er oppfylt, og av om svakhetene gjelder håndtering av papirbasert eller elektronisk arkivmateriale.

4.1 Papirbasert arkivmateriale

For å hindre tap av papirbasert arkivmateriale og for å sikre at det arkivmaterialet som er bevaringsverdig, blir tatt vare på, må visse grunnleggende fysiske bevaringsforutsetninger være til stede:¹⁰⁶

- Kommunene og fylkeskommunene må ha etablert forskriftsmessige arkivlokaler slik at papirmaterialet ikke blir utsatt for unødvendig slitasje og nedbryting.
- Det må være tilstrekkelig kapasitet i arkivdepotene til å kunne håndtere det faktiske behovet for langtidslagring.
- For de kommunene og fylkeskommunene som ikke har forutsetninger for å ivareta bevaringsoppgaven godt nok på egen hånd, må det være etablert tilstrekkelige interkommunale depotløsninger.

Hvis ikke disse forutsetningene er oppfylt, foreligger det en risiko for at papirbasert arkivmateriale kan gå tapt.

4.1.1 Arkivlokalene og arkivdepotene

Det har vært og er en stor utfordring for kommunal sektor å tilfredsstille kravene til arkivlokaler og arkivdepoter. Arkivdepotenes tilstand er avgjørende for muligheten til å kunne sikre det bevaringsverdige arkivmaterialet for fremtiden. Riksarkivaren opplyser i intervju at det er det arkivmaterialet som ikke er avlevert til arkivdepot, som er mest utsatt for tap. Riksarkivaren peker på at de strenge kravene som stilles til de kommunale arkivdepotene, gjør det relativt sikkert at arkivmateriale som er avlevert til disse depotene, ikke går tapt. I ABM-skriftet *Til kildene* fra 2007 går det imidlertid fram at 59 prosent av kommunene med egen depotfunksjon ikke oppfylte arkivforskriftens krav til offentlig arkivdepot.

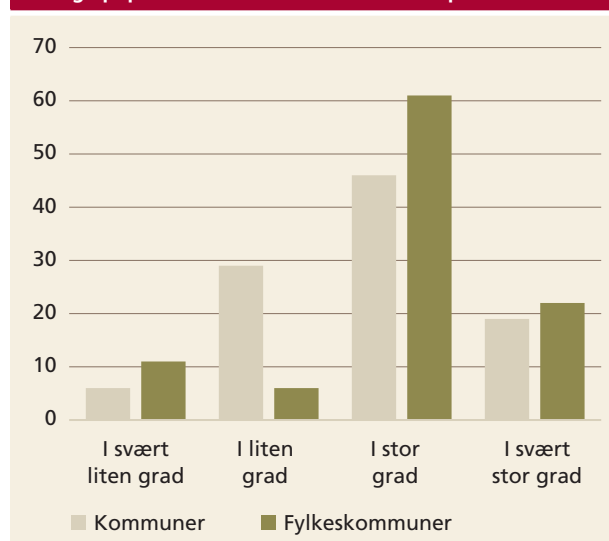
106) Jf. arkivforskriften kapittel IV og V og arkivhåndbokens kommentarer til regelverket.



Skolearkivmateriale i Oslo byarkivs magasin.

Foto: Jon Anders Storstein

Figur 1 I hvilken grad har kommunen og fylkeskommunen fysiske forutsetninger for å ta vare på sitt bevaringsverdige papirbaserte arkivmateriale? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 361 (kommuner) og 18 (fylkeskommuner)



Fra Oslo byarkivs magasin.

Foto: Jon Anders Storstein

I spørreundersøkelsen til kommunene og fylkeskommunene oppgir om lag hver tredje kommune at de i liten eller svært liten grad har de fysiske forutsetningene for å ta vare på sitt papirbaserte arkivmateriale. Om lag hver sjettede fylkeskommune svarer at de i liten eller svært liten grad har de fysiske forutsetningene for dette, jf. figur 1 på forrige side.

4.1.2 Bruken av IKA-depotene og depotenes kapasitet

Arkivverkets årsrapporter sier lite om status for videreutviklingen av IKA-ene til depotinstitusjoner. Spørreundersøkelsen til IKA-ene viser at 11 av de 12 IKA-ene oppgir å ha etablert et arkivdepot som kommunene kan benytte for langtidslagring av sitt bevaringsverdige papirbaserte arkivmateriale. Seks av IKA-ene har mottatt papirbasert arkivmateriale fra alle / nesten alle eierkommunene, og fire IKA-er har mottatt papirbasert arkivmateriale fra et stort flertall av sine eierkommuner. Spørreundersøkelsen til IKA-ene viser at i alt 276 av de 326 kommunene (85 prosent) som per januar 2010 er tilknyttet de 12 IKA-ene, har papirbasert arkivmateriale i IKA-ets depot. Samtidig opplyser IKA-ene om et betydelig gap mellom IKA-depotenes kapasitet og kommunenes faktiske behov for bevaring og lagring. Faktaboks 1 gir eksempler fra ni av IKA-enes svar, og viser at det er utfordringer ved alle disse IKA-ene.

Faktaboks 1 Kommentarer fra IKA-ene om manglende magasinkapasitet

1. Vi har per i dag forholdsvis fulle magasiner, men har byggeplaner. Nybygg skal etter planen stå ferdig i 2013.
2. Kapasiteten per i dag er ikke tilstrekkelig for kommunenes/fylkeskommunenes behov.
3. Vår bestand er for tiden 1022 hyllemeter. Kommunene har et avleveringsetterslep for perioden 1965 til 1980, dvs. at det er ennå om lag 25 år med arkiver som skulle ha vært avlevert, som ikke er det. Det er ikke mulig å si hvor mange hyllemeter dette utgjør. Årsaken til ettersepet er at vi ikke har hatt plass til å ta imot, og at arkivene ikke har vært ferdig ordnet fra eierkommunenes side. Kommunene har også et avleveringsetterslep på personregistrene. Det er i dag om lag 200 hyllemeter som skulle ha vært avlevert.
4. Vi lider av akutt plassmangel. Vi har magasinkapasitet til ca. 5000 hyllemeter, behovet er estimert til ca. 30 000 hyllemeter.
5. Vi bygger etter behov, men ut fra det totale behovet er det ikke tilstrekkelig.
6. Per i dag har vi ikke kapasitet til å ta imot kommunenes materiale.
7. Vi har ca. 70 prosent dekning.
8. Ikke tilstrekkelig / fullt. Behov for ytterligere ca. 8000–10 000 hyllemeter.
9. Magasinet har plass til ca. 4600 hyllemeter med arkivmateriale. Av dette blir ca. 3900 brukt i dag. Det finnes omtrent like mye arkivmateriale igjen i kommunene som det som allerede er avlevert til IKA. IKA må med andre ord utvide med 3000–4000 hyllemeter.

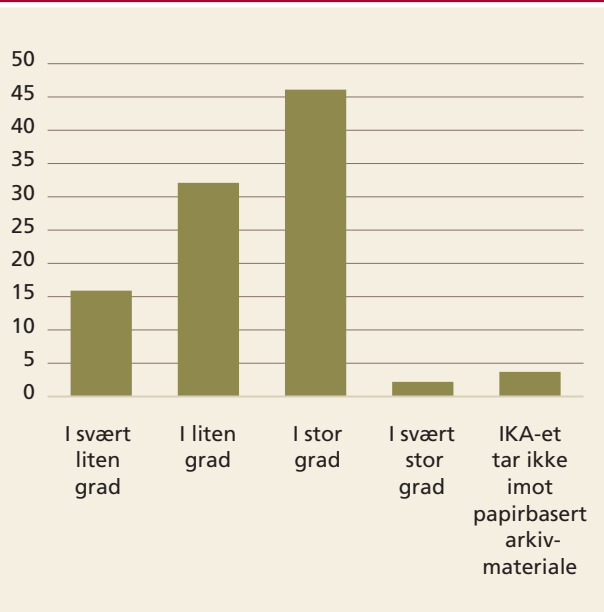
Spørreundersøkelsen til kommunene viser at nær halvparten av kommunene i liten eller svært liten grad har overført sine bevaringsverdige papirarkiver til det interkommunale depotet, jf. figur 2.

4.2 Elektronisk arkivmateriale

Hvis sentrale minimumskrav eller forutsetninger for å sikre elektronisk arkivmateriale ikke er oppfylt, vil dette i mange tilfeller kunne føre til arkivtap. For å sikre det elektroniske arkivmaterialet må kommunene være i stand til og faktisk gjennomføre avleveringer, og IKA-depotene må kunne ta imot og langtidslagre det avleverte arkivmaterialet.

ABM-utvikling opplyser i intervju at norske kommuner i svært liten grad har etablert systematiske rutiner for bevaring av elektronisk arkivmateriale for henholdsvis datauttrekk, overføring

Figur 2 I hvilken grad har kommunene overført sitt papirbaserte arkivmateriale til IKA-ets arkivdepot? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 271

til arkivformat og funksjoner for digitale magasiner osv. Forutsetningene for å sikre det elektroniske arkivmateriale er ifølge ABM-utvikling derfor ikke på plass. Den store utfordringen er at kommunene mangler kompetanse til å hente ut bevaringsverdig innhold fra systemer og databaser og lagre dette i systemuavhengige formater¹⁰⁷ som sikrer materialets autentisitet¹⁰⁸ og bestandighet over tid. Det er derfor et stort behov for både kompetanseheving og utvikling av verktøy og standarder.

4.2.1 Elektronisk arkivmateriale sletter seg selv

Samtlige aktører understreker at det er store utfordringer knyttet til at elektronisk lagret informasjon aktivt må vedlikeholdes for ikke å gå til grunne. Dette gjelder på alle stadier i arkivprosessen, også etter at elektronisk arkivmateriale er avlevert til et arkivdepot.

Lederen for arkiv i ABM-utvikling forklarer dette med at elektronisk materiale i praksis sletter seg selv etter en tid dersom det ikke gjøres noe aktivt for å sikre dette for ettertiden. Dette skyldes at elektronisk lagret informasjon vanligvis bare kan leses ved hjelp av den programvaren som er brukt til å produsere informasjonen, og at den dermed blir uleselig når teknologien skiftes ut. Nytt ikt-

¹⁰⁷ Dette er arkivformater som sikrer at datasett og elektroniske dokumenter er tilgjengelige gjennom teknologiske skifter.

¹⁰⁸ Med autentisitet menes ekthet eller opprinnelighet. Et autentisk dokument er et dokument som er det det gir seg ut for å være (Arkivhåndboken).

utstyr og ny programvare kan derfor, ifølge lederen for arkiv i ABM-utvikling, ofte ikke brukes til å lese informasjon som ble produsert med tidligere teknologi.

LLP peker på at overgangen fra papirbasert til elektronisk saksbehandling har skapt en alvorlig situasjon, siden den elektroniske informasjonen aktivt må sikres for å bli bevart for framtiden. Både Riksarkivaren, ABM-utvikling og LLP opplyser at manglende aktivt vedlikehold, manglende sikkerhetskopiering og manglende konvertering gir høy risiko for tap av elektronisk arkivmateriale i kommunal arkivsektor.

4.2.2 Utfordringene i IKA-ene

For at IKA-ene skal være i stand til å motta og langtidslagre elektronisk arkivmateriale fra sine kommuner, og gjennomføre dette i henhold til regelverket, må IKA-ene ifølge Riksarkivet

- mestre de teknologiske og metodiske utfordringene knyttet til sikker og autentisk digital bevaring
- ha høy it- og arkivkompetanse, sikre nok lokaler, sikre it-systemer og rutiner for behandling som kan godtgjøre at det ikke har vært mulig å endre informasjonen, samtidig som den samme informasjonen må kunne gjøres tilgjengelig for publikum
- ha kompetanse, systemer og muligheter for elektronisk publisering
- kjenne arkivloven, offentlighetsloven, personopplysningsloven og andre relevante lover og regler

Ifølge ABM-skrift nr. 43 *Minnehåndtering. Metode for langtidslagring i kommunal sektor* (2007) er kunnskapen om de tekniske forutsetningene for elektronisk lagring ikke til stede verken hos produsentene av datasystemene, hos de driftsansvarlige hos arkivskaperne eller hos de ansvarlige for informasjons- og dokumentforvaltningen.

ABM-utvikling beskriver i intervju IKA-enes kompetanse som sterkt varierende, og det understrekes at kommunale arkivinstitusjoner er organisert ulikt og består av relativt små enheter. ABM-utvikling peker på at små institusjoner med svake fagmiljøer blir sårbare først og fremst fordi arbeidet med elektronisk arkivmateriale er ressurskrevende med tanke på både utstyr og kompetanse. ABM-utvikling opplyser samtidig at enkelte IKA-er har god kunnskap om relevante verktøy og nasjonale og internasjonale standarder,



Elektronisk arkivmateriale i Oslo byarkiv. Foto: Jon Anders Storstein

blant annet for metadata¹⁰⁹, så langt disse er etablert. Flere av de interkommunale arkivene og byarkivene har også utviklet en viss basis-kompetanse som setter dem i stand til å ta ut og bevare elektroniske dokumenter og datasett med systemdokumentasjon og metadata fra ulike systemer (bevaring i systemuavhengige formater).

Riksarkivaren opplyser at IKA-ene per 2009 ikke har tilstrekkelige ressurser til oppgaven med å langtidslagre elektronisk arkivmateriale. Riksarkivaren peker på at problemstillingene knyttet til elektroniske arkiver ikke uten videre løses ved tilknytning til et IKA. Selv om IKA-er i dag tilbyr depottjenester for langtidslagring av elektronisk arkivmateriale, er det ifølge Riksarkivaren åpenbart at dette er i en svært tidlig fase, og at det gjenstår svært mye utviklingsarbeid før de interkommunale depottjenestene kan fungere. Årsaken til dette er at heller ikke IKA-ene har de nødvendige ressursene eller den nødvendige kompetansen.

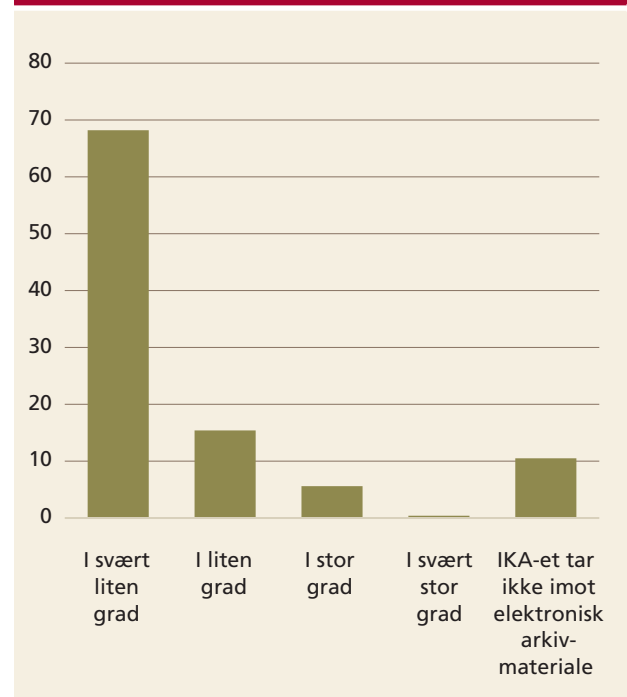
Riksarkivet peker på at selv om dagens IKA-depoter oppfyller arkivforskriftens minimumskrav til arkivdepoter, representerer ikke disse ordningene tilfredsstillende løsninger for å sikre

det elektroniske materialet for fremtiden. Dette skyldes at IKA-depotene ifølge Riksarkivet ikke møter nødvendige krav til blant annet langtidsbevaring, sikkerhet og tilgang. Riksarkivet viser til at moderniserte lagringsløsninger består i online langtidslagring på harddisk, i motsetning til lagring på CD-rom eller lignende. Riksarkivet kjenner ikke til at IKA-ene har planer om å ta i bruk denne typen moderniserte lagringsløsninger i nær framtid, og peker på at dette vil kreve helt andre ressurser enn dagens både til utstyr og til en permanent driftsorganisasjon. Dette vil føre til at eierkommunenes økonomiske bidrag til IKA-ene må økes betraktelig. Denne utfordringen er også kommentert av departementet, som i intervju viser til at man ikke får virkelig god bevaring i kommunal sektor før det er investert i tunge bevaringssystemer.

4.2.3 Bevaring av elektronisk arkivmateriale i interkommunale arkivdepoter

Spørreundersøkelsen til IKA-ene viser at 122 av de totalt 326 kommunene, eller 37 prosent av de kommunene som er tilknyttet et IKA per januar 2010, har elektronisk arkivmateriale i IKA-depotene. Funnene i spørreundersøkelsen til kommunene støtter hovedinnholdet i opplysningene fra IKA-ene, jf. figur 3.

Figur 3 I hvilken grad har kommunen overført sitt elektroniske arkivmateriale til IKA-ets arkivdepot? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 267

¹⁰⁹) Metadata er data om data, og gir informasjon om både de fysiske og de elektroniske dokumentene i arkivet (Arkivverkets nettside: Arkivbegreper).

Figur 3 viser at nær 84 prosent av de kommunene som er knyttet til et IKA, i svært liten eller liten grad har overført sitt bevaringsverdige elektroniske arkivmateriale til IKA-ets arkivdepot.

4.2.4 Bevaringssituasjonen i kommuner som ikke er tilknyttet et IKA

I ABM-meldingen og Kulturmeldingen går det fram at det store flertallet av små og mellomstore kommuner vil være avhengige av deltakelse i interkommunalt depotsamarbeid for å kunne ivareta sin bevaringsplikt godt nok.

Riksarkivaren, ABM-utvikling og LLP opplyser at de om lag 70 kommunene¹¹⁰ som fortsatt står utenfor det interkommunale samarbeidet, og som heller ikke har eget byarkiv eller er knyttet til et fylkesarkiv, i liten grad er i stand til å oppfylle sitt lovpålagte bevaringsansvar. For at disse kommunene skal kunne ta vare på sitt bevaringsverdige elektroniske arkivmateriale, må de ifølge Riksarkivet,

- etablere sitt eget digitale arkivdepot for langtidbevaring
- ha etablert gode og forskriftsmessige rutiner
- bruke ressurser på å bygge opp arkivfaglig kompetanse og it-kompetanse
- ha tilstrekkelig antall ansatte, ressurser til utstyr, egnede lokaler, systemer for testing av det som blir avlevert, og for langtidsbevaring, herunder gjenfinning av materiale som bevares

Riksarkivet opplyser at svært mange av kommunene som ikke er tilknyttet interkommunale depotinstitusjoner, fylkesarkiv eller har eget byarkiv, ikke har en plan for langtidslagring og håndtering av sine elektroniske arkiver. Hovedutfordringen for disse kommunene vil ifølge Riksarkivet være å etablere sitt eget digitale depot for langtidsbevaring. Riksarkivets vurdering er at bare de aller største kommunene har mulighet til å løse dette på egen hånd og ressurser til omfattende dedikert utstyr og spesielt sikrede lokaler og systemer.

4.2.5 Avlevering fra fagsystemer og andre elektroniske saksbehandlingssystemer

Avlevering av elektronisk arkivmateriale fra systemene som er basert på Noark-standarden, er enklere å håndtere enn andre systemer, fordi standarden beskriver hvilken informasjon som skal avleveres, og hvordan avleveringen skal foregå.¹¹¹ Riksarkivet opplyser imidlertid at arbeidet med datauttrekk fra kommunenes Noark-baserte



Foto: Colourbox

systemer ikke har kommet i gang i særlig grad, og at det på langt nær er tilfredsstillende. Riksarkivet opplyser videre at uttrekk fra kommunenes side fra fagsystemene¹¹² knapt er kommet i gang, og at det nærmest kan karakteriseres som prøvewirksomhet.

ABM-utvikling peker på at mange elektroniske systemer som er i bruk i kommunene, ikke er spesifisert eller beskrevet med tanke på at data skal hentes ut og bevares. Riksarkivaren gir tilsvarende opplysninger. LLPs beskrivelse er at mange systemer i kommunal arkivsektor ikke er laget med tanke på langtidsbevaring. Utfordringen er ifølge ABM-utvikling og LLP at mekanismene for datauttrekk enten ikke er innarbeidet, eller at de ikke fungerer. Konsekvensen er at den bevaringsverdige elektroniske informasjonen ikke kan avleveres, og at informasjonen derfor etter hvert vil gå tapt. Riksarkivaren påpeker at det for elektronisk arkivmateriale i fagsystemene ofte er mer dekkende å snakke om grader av tap. Riksarkivaren viser til at elektronisk arkivmateriale i mange fagsystemer har dårlig datakvalitet, og at autentisiteten går tapt. Mye av dokumentasjonen som er skapt de siste ti årene, er av redusert kvalitet, og kan dermed ifølge Riksarkivaren være ubrukelig som for eksempel rettslig dokumentasjon.

Svakheterne ved fagsystemene beskrives av alle sentrale aktører som en hovedforklaring til at

110) Ifølge en oversikt fra Riksarkivet vedlagt i e-post 21. august 2009.

111) ABM-skrift nr. 43.

112) De tyngste fagområdene i offentlig sektor har i stor utstrekning egne spesialiserte fagsystemer som brukes til å støtte en ensartet eller fagspesifikk type saksbehandling, for eksempel innen sosialtjenesten, omsorgstjenesten eller barnevernet.

risikoen for tap av elektronisk arkivmateriale er stor. Fordi disse systemene i liten grad har avleveringsfunksjoner, kan avlevering for å sikre bevaringsverdig informasjon for ettertiden ikke gjennomføres. Riksarkivaren anslår i intervju at det er mange tusen fagsystemer i bruk i kommunal arkivsektor. De mange fagsystemene inneholder potensielt sentral rettighetsdokumentasjon for enkeltindivider, og behovet for å bevare denne dokumentasjonen er derfor meget stort.¹¹³ ABM-utvikling viser i intervju til at en gjennomgang i 2001 av totalt 666 fagsystemer i Oslo kommune konkluderte med at få av systemene var spesifisert med sikte på at det skulle foretas uttrekk av data for bevaring. ABM-utvikling opplyser at dette i stor grad fortsatt er situasjonen i norske kommuner.

ABM-utviklings arkivstatistikk for 2008¹¹⁴ gir opplysninger om bevaring av datauttrekk fra elektroniske saksbehandlingssystemer og fagsystemer fra de 23 arkivinstitusjonene med depotansvar for fylkeskommunale og kommunale arkiver (IKA-er, byarkiver og fylkesarkiver). Disse arkivinstitusjonene dekker om lag 80 prosent av norske kommuner. Statistikken viser at 7 av de 23 kommunale arkivinstitusjonene ikke har mottatt og bevart datauttrekk. Statistikken viser videre at de øvrige 16 institusjonene til sammen har tatt imot og bevart 441 uttrekk per 2008.

Lederen for arkiv i ABM-utvikling opplyser at statistikken viser at svært lite elektronisk arkivmateriale hittil har blitt bevart, og han peker på at det samlede antallet på 441 uttrekk i gjennomsnitt ikke representerer mer enn om lag ett datauttrekk per kommune. På bakgrunn av at arkivene i vår tid i stor grad skapes elektronisk, blir ett uttrekk av data fra ett system et svært lavt gjennomsnittstall. Lederen for arkiv i ABM-utvikling viser til at en gjennomsnittskommune basert på arkivstatistikken for 2008 har foretatt uttrekk av data fra eksempelvis én database på ett sosialkontor, men ingen uttrekk fra alle øvrige kommunale etater og tjenestesteder, som kommunens skoler, kulturvirksomhet, barnevern, tekniske etater eller hele den sentrale kommuneadministrasjonen.

Lederen for arkiv i ABM-utvikling understreker samtidig at statistikken for 2008 gir et bilde av bevaringssituasjonen for hele den perioden elektroniske saksbehandlingssystemer og fagsystemer har vært i bruk, dvs. at statistikken for 2008 dekker en tidsperiode på mer enn 30 år. I praksis innebærer statistikken derfor at et stort

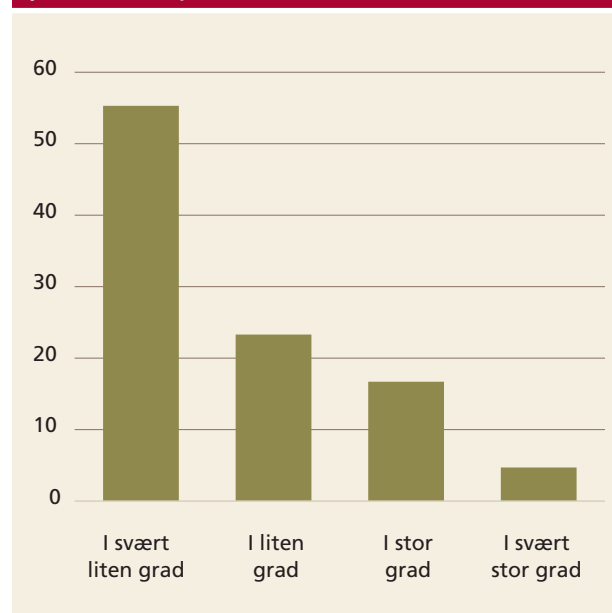
antall kommuner ikke har avlevert noe elektronisk arkivmateriale i hele denne tidsperioden.

4.3 Konkurransetsetting

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at i overkant av 42 prosent eller 150 kommuner har konkurransetsatt kommunale tjenester. Dette kan dreie seg om lovpålagte oppgaver eller oppgaver som kommunene gjennomfører på eget initiativ.

Figur 4 viser at av de 150 kommunene som har konkurransetsatt tjenester, oppgir 118, eller om lag 80 prosent, at de i liten eller svært liten grad stiller krav om at private virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen, må følge reglene for offentlige arkiver, blant annet bestemmelser som regulerer arkivdanningen¹¹⁵ og avleveringsplikten fra elektroniske fagsystemer. Disse oppgavene kan blant annet omfatte eldreomsorg, barnevern og rusmiddelomsorg.

Figur 4 I hvilken grad stiller kommunene krav om at private virksomheter må følge reglene for offentlige arkiver ved konkurransetsetting av kommunale tjenester? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 150

I arkivhåndboken pekes det på at det er vanskelig å gi noe entydig svar på om virksomheter som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, er forpliktet til å følge reglene for offentlige arkiver. Så lenge dette ikke er juridisk avklart, anbefales det at reglene for offentlige arkiver følges når tjenester blir konkurransetsatt, og at dette inngår

113) ABM-skrift nr. 43.

114) ABM-skrift nr. 57.

115) Arkivdanning betegner framveksten av enkeltarkiv gjennom arkivkaperens virksomhet (Arkivverkets nettside: Arkivbegreper).

i avtalen med den private virksomheten. Dette understrekes som viktig, særlig når det gjelder lovpålagte oppgaver.

Ifølge byarkivaren i Bergen stiller kommunene generelt minimale krav til bevaring av og tilgjengelighet til det arkivmaterialet som de private virksomhetene har ansvar for som følge av at de utfører oppgaver på vegne av det offentlige. Byarkivaren peker på at dette for eksempel gjelder dokumentasjon av helsemessige, sosiale eller utdanningsmessige forhold. Ifølge byarkivaren har utviklingen, på grunn av manglende justering av lovgivningen, svekket borgernes rettsvern og kontrollmuligheter.¹¹⁶

4.4 Tapsomfanget

ABM-utvikling konstaterer i intervju at mye elektronisk dokumentasjon i kommunal arkivsektor går tapt. Riksarkivaren opplyser at det er elektronisk arkivering som utgjør det største problemet. Overgangen fra papirbasert til elektronisk arkivdanning har skjedd i perioden etter 1999, og det har ennå ikke blitt etablert tilstrekkelig sikre tiltak for langtidsbevaring av elektroniske arkiver i kommunal arkivsektor. Riksarkivaren og LLP mener derfor at mer elektronisk arkivmateriale går tapt i dag enn før. Ifølge LLP er det ikke usannsynlig at bevaringsverdig arkivmateriale har gått tapt i alle kommuner.

Riksarkivarens vurdering i intervju er at hvis den generelle tilstanden på området fortsetter i ti år til, vil en betydelig del av vår nære historie gå tapt. Situasjonen i kommunal sektor beskrives som meget bekymringsfull. Så lenge kommunene bare i begrenset grad er i stand til å forestå langtidslagring av bevaringsverdig elektronisk arkivmateriale, vil slikt arkivmateriale fortsette å gå tapt. Fordi tilfanget av elektronisk arkivmateriale er større enn ressursene til å håndtere det, blir gapet stadig større. Etterslepet vil derfor bli akkumulert, og øke for hvert år.

Riksarkivaren peker på at det vanligvis går 20–30 år fra arkivmateriale skapes, til det blir avlevert til arkivdepot. Samtidig kan det gå flere tiår fra arkivtap skjer, til tapene oppdages og får konsekvenser for enkeltpersoner og samfunnet. Dette innebærer ifølge Riksarkivaren at det ikke er mulig å ha oversikt over det faktiske omfanget av tapt arkivmateriale. Teoretisk kunne man sammenlignet journalføring med det som faktisk finnes,

men i praksis vil dette være svært komplisert og ressurskrevende. Det er derfor ikke planer om å gjøre slike undersøkelser. Det pekes også på andre faktorer som gjør en slik kartlegging vanskelig:

"Det kan være mulig å påvise tap av elektronisk dokumentasjon gjennom en grundig undersøkelse, men i hvilken grad kommuner, fylkeskommuner eller andre som er ansvarlige for slikt materiale, er villig til å si noe om dette, er imidlertid en annen sak, da forholdet vil kunne være straffbart. De som vil fjerne noe, har alle muligheter på sin side."

Det er ifølge Riksarkivaren også umulig å si noe eksakt om hvor mye av det som skapes i dag, som vil gå tapt i framtiden.

4.5 Områder der arkiver har gått tapt

Riksarkivet peker på at det i kommunal arkivsektor generelt ikke er samme bevissthet rundt eller forståelse for behovet for å bevare elektronisk materiale, sammenlignet med det papirbaserte arkivmaterialet. Det finnes eksempler på at kommuner har tatt vare på dataservere uten å ta hensyn til at elektronisk materiale over tid står i fare for å bli uleselig.¹¹⁷

Det er gitt flere eksempler på tap av bevaringsverdig arkivmateriale i perioden 1999–2009. Til de fleste eksemplene er det også gitt årsaksbeskrivelser. Eksemplene er først og fremst hentet fra Riksarkivet, men også fra andre arkivfaglige aktører.

Eksempler:

- 1 Uklare regler og feiltolkning av regelverk:
Det finnes eksempler på at personregistre har blitt kassert eller slettet. Dette har skjedd blant annet på grunn av uklart lovverk og kommunenes tolkning av lovverket. Tapene gjelder særlig helsekort, sosialarkiver og regnskapsprotokoller.
- 2 Manglende systemdokumentasjon:
Elektroniske systemer, og særlig eldre fagsystemer og saks-/arkivsystemer som ikke følger Noark-standarden, er et område der data har gått tapt eller står i fare for å gå tapt. Årsaken er delvis at dokumentasjon om systemene har gått tapt slik at det ikke lar seg gjøre å hente ut avleveringsuttrekk fra dem, og delvis at den serveren systemene opprinnelig

116) E-post fra Byarkivaren i Bergen, 4. mars 2010.

117) Brev fra Riksarkivet, 5. mars 2009.

ble lagret på, er satt bort for oppbevaring. Dermed lar ikke dataene seg identifisere eller gjenskape.

- 3 Manglende kompetanse: Elektroniske post-journaler er i stor grad tapt, ettersom kommunene ikke kjente til at disse skulle tas vare på, og hvordan.
- 4 Organisatoriske endringer og flytteprosesser: Ved kommunesammenslåinger er arkivene spesielt utsatt for tap, særlig fagarkiver og eldre og avsluttede arkiver. Det finnes eksempler på at eldre og avsluttede arkiver fra de opphørte kommunene har vært "herreløse", dvs. at den nye kommunen ikke har tatt ansvar for dem.

Omorganiseringer som innebærer et skifte fra kommunalt til statlig forvaltningsnivå fører ofte til tap av arkiver. Aktuelle eksempler er omorganiseringene innenfor næringsmiddeltilsynet, forliksrådene og barnevernet.

Omorganisering til nye selskapsstrukturer, for eksempel til interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskaper (AS) og kommunale foretak (KF) har ført til tap av materiale. Her er det særlig relevant å trekke fram de kommunale kraftverkene. Da kraftverkene ble omformet til aksjeselskaper, og aksjeselskapet kjøpte opp andre kommunale kraftverk, førte det til at mye arkivmateriale fra kommunale kraftverk gikk tapt. Aksjeselskapet hentet ut de dokumentene de hadde bruk for i sin virksomhet, innlemmet disse i sitt eget arkiv og kasserte resten.

Rydding i forbindelse med flytting fører ofte til at arkivmateriale som har gått ut av daglig bruk, blir kastet. Et av statsarkivene opplyser at barnevernssaker fra en av kommunene er funnet på en søppelfylling.

- 5 Uforsvarlig oppbevaring: I mars 2001 ble det gamle helsehuset i en kommune ødelagt av brann. På loftet lå det bevaringsverdig arkivmateriale fra kommunen, blant annet fra forsyningsnemnda og ligningskontoret fra 1940-årene. Statsarkivet i Kristiansand ga råd om hvordan det skadede arkivmaterialet skulle håndteres, og dette ble fulgt opp av kommunen. Den videre oppfølgingen av denne saken ble overlatt til Aust-Agder-Arkivet. Skadene på dette arkivmaterialet oppstod som følge av uforsvarlig oppbevaring. Kommuneadministrasjonen visste ikke at gamle arkivsaker lå på loftet i en brannfarlig trebygning.

- 6 Manglende sikring av datautstyr: Det finnes flere eksempler på at manglende sikring av datautstyr fører til tap av arkivmateriale. Dette skyldes både at datautstyret ikke er godt nok sikret mot tyveri, og at det ikke er faste rutiner for sikkerhetskopiering av opplysningene som er lagret. I en kommune kom sensitive opplysninger om elever ved en skole på avveier fordi minnepinnene som opplysningene lå lagret på, ble stjålet under et innbrudd på skolen. Minnepinnene lå i låsbare skap og skuffer, men denne sikkerhetsforanstaltningen var ikke tilstrekkelig til å hindre tyveriet. Dette eksempelet er ifølge Riksarkivaren på ingen måte enestående. Riksarkivaren opplyser om en kommune der den ansvarlige for barnevernstjenesten av sikkerhetsmessige årsaker tok med seg serveren med de elektroniske barnevernsmappene hjem etter endt arbeidsdag.

- 7 Bytte av dataleverandør: Sosialkontoret i en kommune mistet hele sitt elektroniske arkiv da kommunen byttet dataleverandør.

- 8 Fravær av gjennomgående rutiner fra arkivdanning til depot: Rapporten etter en kommuneinspeksjon i 2008 viste store svakheter i arkivforvaltningen, noe som ifølge Riksarkivet fører til at arkivmateriale går tapt. Rapporten viser at det særlig er utfordringer ved håndteringen av elektroniske arkiver og de arkivene som er oppbevart i fjernarkivene. Inspeksjonsrapporten fokuserer videre på at kommunen mangler strategier for lagring av elektronisk arkivmateriale og at sikkerheten ved fjernarkivene er svært dårlig på grunn av rot og ustrukturerte bortsettingsrutiner. Videre beskrives behandlingen av sosialtjenestens fjernarkiver som uforsvarlig.

- 9 Svakheter ved elektroniske systemer: Eksempler fra blant annet 2002 og 2009 gjelder kommuner der de elektroniske systemene ikke er tilgjengelige, der det mangler planer for håndtering og deponering/avlevering av elektroniske arkiver, og der det er mangelfull planlegging knyttet til bruken av elektroniske systemer. I en av kommunene var de aktuelle systemene henholdsvis et journalsystem, dvs. et arkivregister, et klientsystem og et pasientjournalsystem. Konsekvensen av dette er ifølge Riksarkivet at informasjonen i systemene i praksis må anses som tapt.

Riksarkivet oppsummerer med at den måten kommuner og fylkeskommuner innretter sine



Bevart arkivmateriale fra barnevernkontoret i Oslo.

Foto: Jon Anders Storstein

arkiver på, innebærer en rekke brudd på bestemmelsene i forskriften om offentlige arkiver.

Lederen for arkiv i ABM-utvikling peker på at viktige kommunale arkiver med tilknytning til barnevernet har gått tapt.¹¹⁸ Tapene er også knyttet til fylkeskommunene. Lederen for interkommunalt arkiv i Troms opplyser at to barnehjemsarkiver er sporløst forsvunnet. Daglig leder opplyser at de har mottatt flere henvendelser fra personer som var på disse barnehjemmene, og som ønsker dokumentasjon.

Lederen for arkiv i ABM-utvikling opplyser også om tap av helsekort, sosialarkiver, regnskapsprotokoller og skolearkiver. Det vises til at Skien kommune inntil nylig har kassert det meste av skolesektorens arkiver, også materiale som dokumenterer kommunens oppfølging av enkelt-elever. Skien kommune har nylig opprettet et oppreisningsfond for tidligere barnehjemsbarn. Skolekontoret får henvendelser fra personer som vil søke oppreisning gjennom den nye ordningen, men klarer ikke å framskaffe dokumentasjonen.

118) Eksempler på at arkivmateriale som dokumenterer kommunal virksomhet, er tapt – notat fra lederen for arkiv i ABM-utvikling, 15. januar 2009.

5 Tilgjengelighet til bevaringsverdig arkivmateriale

5.1 Forutsetninger og begrensninger for tilgang

En forutsetning for tilgjengelighet er at materialet er ordnet og katalogisert. Riksarkivaren opplyser i intervju at tilgjengelighet konkret innebærer at materialet er ordnet og katalogisert slik at man kan henvende seg til en arkivinstusjon og be om å få forelagt spesifikke dokumenter/materiale. Riksarkivet peker på at det må etableres ordninger som gjør at materialet på rimelig vis kan stilles til disposisjon for publikum.¹¹⁹ Brukernes tilgang til arkivene forutsetter også at arkivenes funksjon og innhold i tilstrekkelig grad er formidlet, og at brukerne vet hvor de kan henvende seg. Den teknologiske utviklingen, spesielt overgangen til elektronisk arkivering og saksbehandling, gjør at det i dag er større behov for moderne former for tilgjengeliggjøring.

Lovverket gir rettigheter, men legger også begrensninger på brukernes tilgang til arkivmateriale. En forutsetning for at materialet kan stilles til disposisjon for brukeren, er at kommunene og fylkeskommunene har tilstrekkelig arkivfaglig kompetanse og jus- og ikt-kompetanse til framfinning av arkivmateriale og vurdering av begjæringer om innsyn. Tilstrekkelig kompetanse

hindrer samtidig at det settes unødige eller uhjemlede begrensninger for brukernes tilgang. Det må også være utviklet tekniske løsninger som ivaretar de lovpålagte begrensningene for tilgang til og innsyn i elektronisk arkivdokumentasjon.

5.2 Ordning og katalogisering

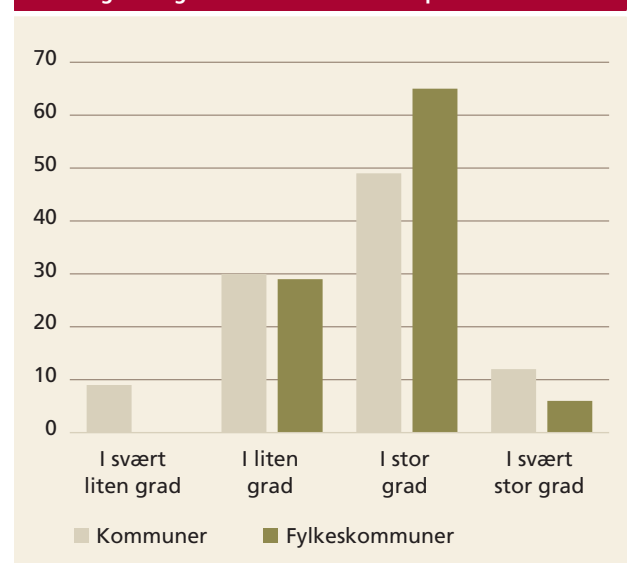
Både ABM-meldingen og Kulturmeldingen viser til at problemet med manglende tilgang til arkivmateriale er spesielt stort i små og mellomstore kommuner. I meldingene pekes det på at en vesentlig årsak til dette er manglende ordning og katalogisering, og at mange kommuner ikke har etablert ordninger for å betjene publikum som ønsker tilgang til arkivene.

De fleste institusjonene og virksomhetene i kommunal sektor som oppbevarer arkivmateriale, har et ordningsetterslep. Nysæterutvalget peker i sin innstilling fra 2005 på at det ikke finnes noen samlet oversikt over hvor mye som står igjen før alt det eldre kommunale arkivmateriale er ordnet og katalogisert i samsvar med regelverket. Ifølge utvalget er det imidlertid all grunn til å regne med et relativt omfattende ordningsetterslep på



Ordning av sporveisarkiver i Oslo byarkiv. Foto: Jon Anders Storstein

Figur 5 I hvilken grad har kommunene og fylkeskommunene ordnet og katalogisert det eldre bevaringsverdige arkivmateriale? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 358 (kommuner) og 17 (fylkeskommuner)

119) Notat fra Riksarkivet til Riksrevisjonen 5. mars 2009.

grunn av manglende ressurser. Utvalget vurderer at det med den nåværende ordningskapasiteten i institusjonene vil gå lang tid før dette materialet er forskriftsmessig ordnet og tilgjengelig.¹²⁰

Figur 5 viser at om lag 60 prosent av kommunene og 70 prosent av fylkeskommunene oppgir at de i stor eller svært stor grad har ordnet og katalogisert sitt eldre bevaringsverdige arkivmateriale. Et betydelig mindretall av kommunene og fylkeskommunene, om lag 40 og 30 prosent, oppgir at de i liten eller svært liten grad har ordnet og katalogisert sitt eldre bevaringsverdige arkivmateriale. Dette betyr i praksis at det eldre papirbaserte arkivmateriale i tilsvarende liten eller svært liten grad har blitt gjort tilgjengelig i disse kommunene.

Analysen av datamaterialet fra spørreundersøkelsen viser at kommuner som verken er deleiere i eller tilknyttet en interkommunal arkivinstitusjon eller har et eget byarkiv, i mindre grad har ordnet og katalogisert sitt arkivmateriale, enn kommuner som har slik tilknytning eller har eget byarkiv. Samtidig framgår det av ABM-utviklings statistikk for arkiv for 2008 at også de kommunale arkivinstitusjonene har et etterslep i ordningen av det eldre arkivmateriale.¹²¹ Statistikken avdekker store variasjoner i ordningsgraden. Noen kommunale arkivinstitusjoner har i liten grad ordnet sitt arkivmateriale, mens andre har ordnet alt eller tilnærmet alt materiale.

Trondheim kommunerevisjons forvaltningsrevisjon av Trondheim byarkiv¹²² viser at kommunen ikke har ordnet og systematisert store deler av sitt historiske arkiv, og at de dermed heller ikke har avlevert dette til IKA. Byarkivet har heller ikke oversikt over omfanget av arkivmateriale som finnes ute i de kommunale enhetene. Rapporten peker på at manglende oversikt over kommunenes arkivmateriale kan føre til at kommunene ikke er i stand til å oppfylle krav om innsynsrett eller dokumentere sin virksomhet i for eksempel erstatningssaker.

En av kjerneoppgavene for de fleste interkommunale arkivselskapene er å bistå medlemskommunene med å ordne og katalogisere eldre papirbasert arkivmateriale. I alt 10 av de 12 IKA-ene opplyser at de hjelper sine eierkommuner med denne oppgaven.

120) Innstilling fra et utvalg for utredning om rammevilkår og oppgaver for kommunale arkivdepoter og IKA-ordningen. Utvalget ble oppnevnt av Riksarkivaren 19. desember 2003 og avga sin rapport *Eit nytt regionalt arkivlandskap* 23. juni 2005.

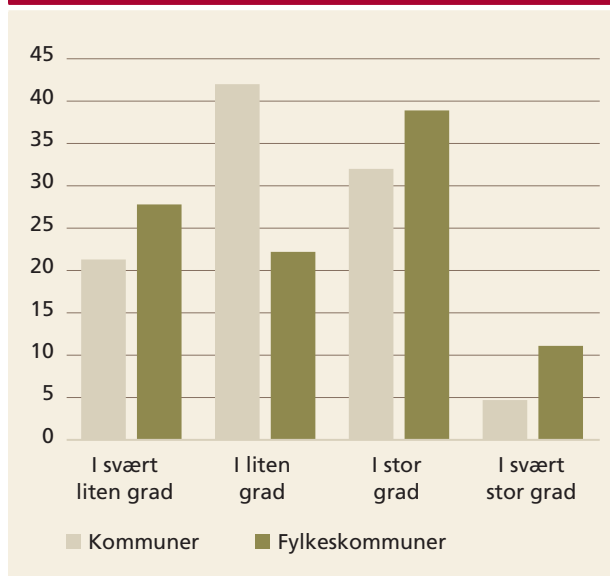
121) Jf. ABM-skrift nr. 57.

122) Trondheim kommunerevisjon, Rapport 08/2009.

5.3 Ordninger for betjening av publikum som ønsker tilgang til arkivene

Kulturmeldingen peker på at kommunene bare unntaksvis har etablert de institusjonelle og fysiske forutsetningene som er nødvendige for å ta vare på arkivene, og at tilgangen til arkivene derfor har vært vanskelig. Spørreundersøkelsen til kommunene og fylkeskommunene viser at et betydelig antall kommuner i 2009 fortsatt ikke har gode nok ordninger for publikum.

Figur 6 I hvilken grad har kommunene etablert ordninger for betjening av publikum som ønsker tilgang til arkivene? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 362 (kommuner) og 18 (fylkeskommuner)

Figur 6 viser at nær to tredeler av kommunene og halvparten av fylkeskommunene svarer at de i liten eller svært liten grad har etablert ordninger for publikum som ønsker tilgang til arkivene.

Spørreundersøkelsen avdekker ingen klar sammenheng mellom størrelsen på kommunen og etablering av ordninger for betjening av publikum. Kommuner som er tilknyttet en arkivinstitusjon, har imidlertid i større grad etablert tilgangsordninger enn kommuner uten slik tilknytning. At situasjonen er utfordrende i kommuner som ikke er tilknyttet en arkivinstitusjon, framgår også av ABM-utviklings rapport *Til kildene*. Rapporten kartla blant annet lesesalsforhold og rutiner i arkivene i kommuner som ikke har egen depotinstitusjon eller er tilknyttet et IKA. Ved utgangen av 2006 hadde om lag 40 prosent av kommunene ikke egen arkivinstitusjon eller tilknytning til et IKA.

Kartleggingen avdekket store utfordringer for disse kommunene ved utgangen av 2006, herunder at:

- Ingen av kommunene har etablert rutiner for bruk av arkivmateriale eller samlinger.
- Ingen av kommunene har tilrettelagt lesesalen for funksjonshemmede.
- I overkant av 30 prosent av kommunene har i større eller mindre grad kompensert for dette med en annen form for leseplassordning.¹²³
- Ingen av kommunene har etablert kunngjorte åpningstider.
- Ingen av kommunene har etablert rutiner for oppsyn og kontroll av bruken av arkivmateriale, iverksatt tiltak for å begrense slitasje, avsatt ressurser til personlig veiledning eller etablert nødvendig infrastruktur som pc til søk i databaser, kopimaskin, utstyr for avspilling av lydfestinger, film, video m.m. eller utstyr for lesing av mikrofilm.

Ifølge Riksarkivaren er forholdene i 2009 nokså like tilstanden som ble beskrevet i 2006, men uten at det er mulig å si noe sikkert om dette. Selv om det generelt er etablert bedre tilgangsordninger ved IKA-ene enn i kommunene, viser ABM-utviklings arkivstatistikk for 2008 at det også er utfordringer for tilgangen til arkivmateriale for publikum ved de kommunale arkivinstitusjonene. Tabell 1 gir en oversikt over tilgangsordninger ved de 23 kommunale arkivinstitusjonene. Tabellen er et uttrekk fra ABM-utviklings arkivstatistikk for 2008.

Oversikten i tabell 1 viser stor variasjon i hvilken tilgang publikum har til arkivene ved de kommunale arkivinstitusjonene. Med noen få unntak oppgir arkivinstitusjonene at de delene av samlingene som er ordnet og katalogisert, i prinsippet er tilgjengelige ved de kommunale arkivinstitusjonene. Tilretteleggingen av publikumsareal, publikumstjenester, åpningstider

Tabell 1 Tilgangsordninger for publikum ved de kommunale arkivinstitusjonene

Tilgang for publikum						
Arkiv	Tilgjengelige samlinger?	Tilgang til katalog?	Tilrettelagt publikumsareal?	Tilrettelagt for publikumstjenester?	Åpnings-timer i uken	Arbeidsplasser for publikum
Østfold IKA	Nei	Nei	Nei	Nei	0	0
Akershus fylkeskommune	Nei	Nei	Nei	Nei	0	0
Oslo byarkiv	Ja	Ja	Ja	Nei	18	25
Fylkesarkivet i Oppland	Ja	Ja	Ja	Ja	37	
IKA Kongsberg	Ja	Ja	Nei	Nei	8	3
Byarkivet i Drammen	Ja	Nei	Ja	Ja	43	3
Fylkesarkivet for Vestfold	Ja	Ja	Ja	Nei	37	3
Aust-Agder kulturhistoriske senter	Ja	Ja	Ja	Nei	26	12
IKA Vest-Agder	Ja	Ja	Ja	Ja	36	22
Haugesund byarkiv	Ja	Ja	Ja	Nei	37	2
IKA Rogaland	Ja	Ja	Ja	Ja	5	34
Stavanger byarkiv	Ja	Ja	Ja	Nei	30	16
Bergen byarkiv	Ja	Ja	Ja	Ja	35	20
Hordaland fylkesarkiv	Ja	Ja	Nei	Nei	33	4
IKA Hordaland	Ja	Ja	Ja	Ja	33	
Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane	Ja	Ja	Ja	Nei	24	6
IKA Møre og Romsdal	Ja	Ja	Nei	Nei	37	10
IKA Trøndelag	Ja	Ja	Ja	Nei	33	60
Trondheim byarkiv	Ja	Ja	Ja	Ja	34	66
Arkiv i Nordland	Ja	Ja	Ja	Ja	30	2
IKA Troms	Ja	Ja	Ja	Nei	35	25
Tromsø bibliotek og byarkiv	Ja	Ja	Nei	Nei	6	3
IKA Finnmark	Ja	Ja	Ja	Nei	30	3

Kilde: ABM-utvikling

123) Rapporten understreker at disse leseplassordningene ikke er fullgode løsninger.

og arbeidsplasser varierer imidlertid mellom arkivinstitusjonene. I alt 15 av 23 arkivinstitusjoner har ikke tilrettelagt for publikumstjenester, og 6 av 23 har ikke tilrettelagt publikumsareal. Selv om tilgangsordningene varierer mellom IKA-ene, er tilgangen til eldre papirbasert og elektronisk arkivmateriale i et IKA generelt bedre enn tilgangen til arkivmateriale som enten ikke er avlevert, eller befinner seg i kommuner som ikke er tilknyttet et IKA.

Uavhengig av om kommunen er medlem av et IKA eller ikke, er kommunen selv ansvarlig for å gjøre arkivmateriale tilgjengelig. Ansvarer gjelder enten arkivmateriale befinner seg i dagligarkivet, bortsetningsarkivet eller arkivdepotet.

5.4 Tilgangen til digitalisert og digitalt skapt arkivmateriale

En økende andel av det avsluttede arkivmateriale vil etter hvert være elektronisk arkivmateriale som er digitalt skapt. Det skilles mellom det digitalt skapte og det digitaliserte arkivmateriale, jf. faktaboks 2.

Faktaboks 2 Digitalisert og digitalt skapt arkivmateriale

Digitalisert arkivmateriale er opprinnelig papirbasert arkivmateriale (ev. mikrofilm, lydbånd, film mv.) som er overført til digital representasjon og elektronisk lagring. Digitalisering av papirbasert arkivmateriale kan i mange tilfeller gi tilgang til materiale som i papirbasert form av bevaringshensyn ikke tidligere har vært tilgjengelig for publikum fordi det må bli beskyttet mot slitasje. Tilgangen til den digitaliserte dokumentasjonen forenkles gjennom publisering på Internett.

Digitalt skapt arkivmateriale er dokumentasjon som opprettes i elektronisk form, og som bare finnes i denne formen. Det meste av arkivdanningen skjer i dag elektronisk. For digitalt skapt materiale omfatter tilgangen både elektronisk arkivmateriale som er avsluttet og avlevert til et depot, og elektronisk arkivmateriale som ikke er avsluttet og befinner seg i kommunenes dagligarkiv, eventuelt i bortsetningsarkivet.

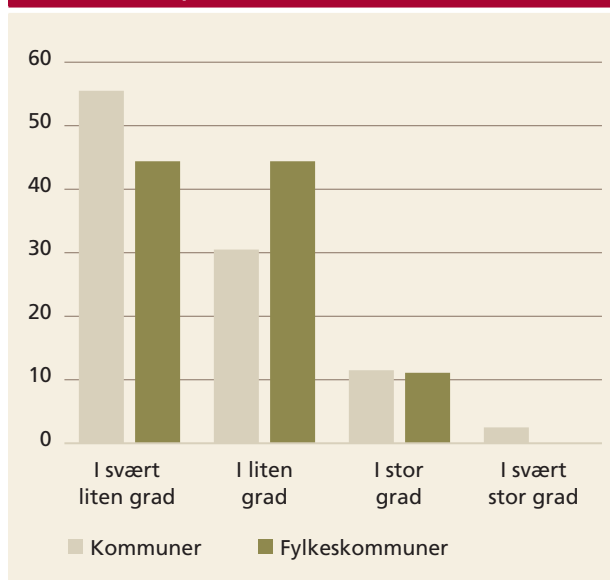
Data fra spørreundersøkelsen til kommunene og fylkeskommunene viser at kommunal arkivsektor bare i begrenset grad har startet arbeidet med å digitalisere sine arkiver.



Lesesalen i Oslo byarkiv.

Foto: Jon Anders Storstein

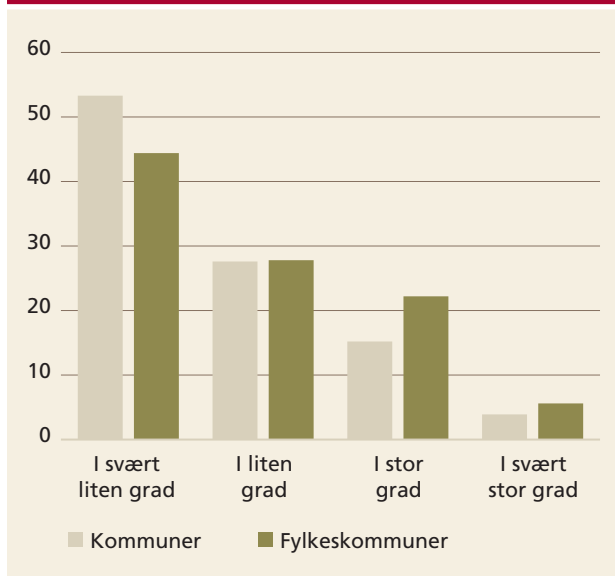
Figur 7 I hvilken grad har kommunene og fylkeskommunene digitalisert sitt bevaringsverdige papirbaserte arkivmateriale? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 364 (kommuner) og 18 (fylkeskommuner)

Figur 7 viser at over 85 prosent av kommunene og om lag 90 prosent av fylkeskommunene i liten eller svært liten grad har digitalisert sitt bevaringsverdige papirbaserte arkivmateriale.

Figur 8 I hvilken grad er kommunenes og fylkeskommunenes digitaliserte arkivmateriale gjort tilgjengelig på Internett? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 362 (kommuner) og 18 (fylkeskommuner)

Figur 8 viser at om lag 80 prosent av kommunene i liten eller svært liten grad har gjort det digitaliserte arkivmateriale tilgjengelig på Internett. Situasjonen i fylkeskommunene er tilnærmet lik som for kommunene. Her har i overkant av 70 prosent i liten eller svært liten grad gjort det digitaliserte arkivmateriale tilgjengelig på Internett.

Statistikk fra ABM-utvikling indikerer at også de kommunale arkivinstisusjonene har kommet relativt kort i digitaliseringsarbeidet. I 2005 svarte 77 prosent av de kommunale arkivinstisusjonene at de ikke hadde digitalisert noe av sitt materiale. ABM-utviklings arkivstatistikk for 2008 viser betydelige variasjoner mellom arkivinstisusjonene på dette området.

Tabell 2 er et uttrekk fra ABM-utviklings arkivstatistikk for 2008.¹²⁴

Tabell 2 Digitalisering og planer for digitalisering og digitale tjenester

Arkiv	Digitalisert papirbasert materiale (totalt)	Digitaliserte foto (totalt)	Digitalisert film/video (totalt)	Digitalisert lydopptak (totalt)	Planer for digitalisering og digitale tjenester
Østfold IKA	0	0	0	0	Nei
Akershus fylkeskommune					Nei
Oslo byarkiv		41 900	160	0	Ja
Fylkesarkivet i Oppland	16 345	27 700		271	Nei
IKA Kongsberg	0	0	0	0	Ja
Byarkivet i Drammen	95	0	0	1	Ja
Fylkesarkivet for Vestfold	415	1026	0	155	Nei
Aust-Agder kulturhistoriske senter		6000	4	1	Ja
IKA Vest-Agder	18 700	205	0	0	Nei
Haugesund byarkiv	0	0	0	0	Ja
IKA Rogaland		800			Ja
Stavanger byarkiv	0	3400	23	0	Ja
Bergen byarkiv	50 000	1000			Ja
Hordaland fylkesarkiv	110 450	1048			Ja
IKA Hordaland					Ja
Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane	5300	68 000	160 ¹²⁵	3000	Ja
IKA Møre og Romsdal					Ja
IKA Trøndelag	65	0	0	0	Ja
Trondheim byarkiv	3727	2000	4	0	Ja
Arkiv i Nordland	1100	4000	0	540	Nei
IKA Troms					Ja
Tromsø bibliotek og byarkiv	727	59	1	0	Ja
IKA Finnmark					Ja

Kilde: ABM-utvikling

124) Tabellen viser antall digitaliseringsopptak, det vil si overføring fra analogt til digitalt format. Der det ikke er oppgitt tall, har institusjonen ikke besvart spørsmål om digitalisering. Ifølge ABM-utvikling skyldes dette høyst sannsynlig at de ikke har noe å rapportere om, det vil si at tallet er null.

125) Tabellen i ABM-skrift nr. 57 inneholdt en trykkfeil på dette punktet. Trykkfeilen er rettet i samråd med ABM-utvikling.

Tabellen viser at 12 av 23 arkivinstitusjoner ikke har startet digitalisering av papirbasert arkivmateriale per 31. desember 2008. 6 av 23 arkivinstitusjoner har ikke planer for digitalisering og digitale tjenester.

Intervjuene gir informasjon som ligger nær svarene fra kommunene og fylkeskommunene. Riksarkivaren konstaterer eksempelvis at det er lite av det kommunale materialet i arkivdepotene som er digitalisert og tilgjengeliggjort på Internett. ABM-utvikling viser til at den største hindringen for digital tilgang til opprinnelig analogt materiale i ABM-sektoren foreløpig er at det aller meste materialet ikke finnes i digital form.¹²⁶

5.4.1 Tilgang til digitalt skapt dokumentasjon i arkivdepot

Elektroniske arkiver har fordeler sammenlignet med papirarkiver ved at de tar mindre plass, og ved at de potensielt kan sikre befolkningens demokratiske rett til innsyn og kontroll med forvaltningens arbeid på en enklere måte. Dette krever at kommunene og fylkeskommunene har et godt konverterings- og bevaringsarbeid slik at arkivmateriale forblir like tilgjengelig i fremtiden, samtidig som systemene må sikre at innsynet ikke overskrider lovpålagte begrensinger.

ABM-utvikling opplyser i intervju at tilgjengelighetsfunksjonen generelt ikke er etablert for avsluttet elektronisk materiale. LLP opplyser i intervju at arkivmateriale som er arkivert hos IKA-ene, uansett er mer tilgjengelig enn det ville vært i kommunen. Spørreundersøkelsen til kommunene viser imidlertid at nesten ingen kommuner har overført elektronisk arkivmateriale til IKA-depotene, jf. figur 3. Så lenge omfanget av avlevert elektronisk arkivmateriale fra kommunene og fylkeskommunene til de kommunale arkivinstitusjonene er begrenset, og dagens depotløsninger for elektronisk arkivmateriale er lite utviklet, blir IKA-enes direkte betydning for publikums tilgang til det avsluttede elektroniske arkivmateriale begrenset. I en slik situasjon må kommunene selv etablere egne ordninger som sikrer tilgangen til de elektroniske arkivene.

I kommunal regi pågår det nå et arbeid med å utvikle tjenester som skal øke tilgjengeligheten til digitalt arkivmateriale, jf. faktaboks 3.

ABM-utvikling peker i intervju på behovet for å utvikle én inngang for bruk av arkivmateriale på

126) ABM-skrift nr. 32, s. 49.



Digitalisering av papirbasert arkivmateriale i Oslo byarkiv.

Foto: Jon Anders Storstein

tvers av institusjoner. Noen av utfordringene knyttet til nettbasert tilgjengeliggjøring kan ifølge ABM-utvikling løses gjennom Arkivportalen.no. ABM-utvikling ser på KDRS som et viktig steg for å få arkivmateriale inn i arkivportalen.

Faktaboks 3 Nye kommunale tjenester for elektronisk depot og nettbasert tilgjengeliggjøring

Landslaget for lokal- og privatarkiv (LLP) har med økonomisk støtte fra ABM-utvikling siden 2007 arbeidet med å etablere Kommunearchivinstitusjonenes digitale ressurs-senter (KDRS). Hensikten er å få i stand et ressurs-senter for digitale arkiver og avleveringer i kommunale og fylkeskommunale arkivinstitusjoner. Prosjektet inkluderer etablering av brukertjenester/tilgangstjenester i depot. Totalt fem kommunale arkivinstitusjoner var per 2009 tilknyttet dette samarbeidet¹²⁷, og ytterligere sju har signalisert at de vil arbeide for tilslutning fra 2011.

Stiftelsen Asta¹²⁸ har i samarbeid med Riksarkivaren, LLP og ABM-utvikling utviklet en første versjon av en arkivportal med samlet kataloginformasjon for alt arkivmateriale i norske institusjoner som er registrert med programvaren Asta. Portalen omfatter opplysninger om statlige, fylkeskommunale, kommunale og ikke-offentlige arkiver. Gjennom Arkivportalen.no etableres det dermed et nettsted for felles søk, presentasjon og bestilling av arkivinformasjon i Norge.

127) Dette gjelder IKA Troms, IKA Møre og Romsdal, Aust-Agder IKA, IKA Finnmark og IKA Kongsberg.

128) Stiftelsen Asta ble opprettet i 1995 av LLP i samarbeid med Riksarkivaren. Stiftelsen har ansvar for å videreutvikle og distribuere arkivinformasjonssystemet Asta, som er en felles nasjonal standard for registrering, distribusjon og framfinning av arkivdata.

En forutsetning for at denne typen fellesløsninger skal kunne fungere, er at kommunene faktisk benytter dem. ABM-utvikling understreker i intervju at det er et behov for fellesløsninger, men at dette lett kan bli overkommunisert som tilstrekkelige tiltak. Kommunene må først få på plass kompetanse og organisasjoner til å sikre sitt eget materiale, også det elektroniske.

5.4.2 Tilgang til digitalt skapt dokumentasjon i dagligarkivet

Økt tilgjengelighet til offentlig arkivmateriale ved hjelp av Internett er en viktig forvaltningspolitisk og kulturpolitisk målsetting. Overgangen til elektroniske arkiver innebærer store muligheter for å forenkle og effektivisere innbyggernes tilgang til dokumentasjonen i dagligarkivet, først og fremst rettslig og forvaltningsmessig dokumentasjon, innenfor de lovpålagte begrensningene. Svært mange kommuner legger ut kommunens postjournal på Internett, selv om de ikke er pålagt å gjøre dette. Dette medvirker til at publikum selv kan finne dokumenter av interesse og på fore-

spørsel få innsyn i disse hvis de ikke er unntatt offentlighet.

Noen kommuner legger også ut saksdokumenter som ikke er unntatt offentlighet, på Internett, for eksempel i tilknytning til den elektroniske postjournalen, jf. faktaboks 4. Dette markerer en overgang fra tilgjengeliggjøring av dokumentasjon på forespørsel til aktiv formidling og publisering av dokumentasjon. Riksarkivet uttaler at mange kommuner er svært dyktige til å bruke elektronisk arkiv internt og få informasjon ut til innbyggerne, og at dette er en god demokratisk praktisering av offentlighet.¹²⁹

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse svarer 40 kommuner og én fylkeskommune at de også har etablert et system for internettbasert selvbetjent forvaltning, der innbyggerne kan sende inn søknader og følge saksbehandlingen av sine egne saker på Internett. Eksempler på forvaltningsområder der det blir brukt saksbehandling på Internett, er barnehagesøknader og byggesøknader.

Faktaboks 4 Døgnåpen forvaltning og arkivene på nett – eksempel fra Stranda kommune

Som et ledd i Stranda kommunes informasjonsstrategi har kommunen siden 2002 lagt ut offentlige dokumenter i fulltekst. Formålet er å gi publikum innsyn i de sakene som behandles av forvaltningen. Kommunen legger ut postlister, møteplaner, sakslister, sakspapirer med vedlegg osv. Stranda kommune publiserer dokumenter fra de arkivdelene som er offentlige, og der dokumentet ikke er unntatt offentlighet. Kommunen har også innført publikumstjenester og saksbehandling på Internett som ledd i en døgnåpen forvaltning.

Kommunens internkontrollsystem skal ivareta regler og rutiner som gjelder for behandling av personopplysninger, og kommunen opplyser at den legger stor vekt på grundig kvalitetskontroll ved publisering av saksdokumenter og postlister. Dokumentene blir derfor ikke publisert før to dager etter journalføringsdato.

Hensynet til personvernet og enkeltpersoners rettigheter setter grenser for hva som kan og bør legges ut på nettet fra arkivene. Kommunen beskriver at kontrollsystemet blant annet skal sikre at

- det ikke blir lagt ut informasjon som bryter med norsk lov eller kommunens reglement for informasjonssikkerhet
- den informasjonen som blir lagt ut på nett (intranett eller Internett), er korrekt og pålitelig
- den informasjonen som er publisert, viser dato for siste oppdatering
- all informasjon som blir lagt ut, har elektronisk informasjonssøking som mål
- det ikke blir opprettet pekere fra kommunens hjemmeside til andre nettsider som ikke har tilfredsstillende kvalitet
- det er utarbeidet interne rutiner for kvalitetssikring og kontroll

Kommunenes erfaringer med døgnåpen forvaltning og arkivene på Internett:

- Det å legge ut postjournaler og saksdokumenter på nettet gir større åpenhet og styrket innsyn i forvaltningen.
- Det er publikumsvennlig og arbeidsbesparende når man kan vise til at all informasjon og flere publikumstjenester ligger på Internett.
- Politikerne bruker postlisten til tilleggsinformasjon.
- Det hever kvaliteten på arbeidet til saksbehandlerne, og det legges mer vekt på kvalitet.
- Det krever mye tid og ressurser til kontrollarbeid.
- For de ansatte i kommunen fører innsynsmodulen til økt kvalitetskontroll.
- De får gode, konstruktive tilbakemeldinger fra publikum, presse og det politiske miljøet.

129) Riksarkivet i brev til Riksrevisjonen 11. februar 2010.

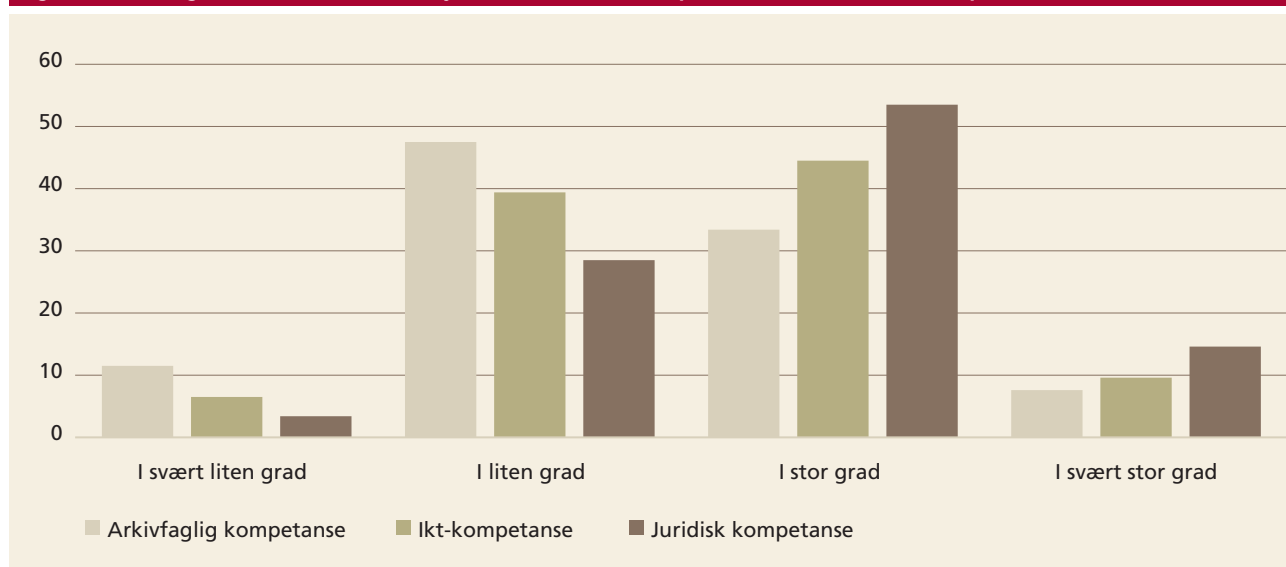
5.5 Kompetansebehovene i kommunene og fylkeskommunene

Tilstrekkelig arkivfaglig kompetanse og jus- og ikt-kompetanse i kommunal arkivsektor hos arkivledere og øvrig arkivpersonale er en forutsetning for bevaringen av og tilgangen til arkivmaterialet. Arkivverket har, gjennom sin lov-pålagte veiledningsrolle overfor kommunene og fylkeskommunene, som en av sine hovedoppgaver å bidra til tilfredsstillende kompetanse i kommunal og fylkeskommunal arkivsektor. Figurene 9 og 10 viser kommunenes og fylkeskommunenes egne vurderinger av arkivledernes kompetansebehov innenfor det arkivfaglige området, ikt og jus.

Figur 9 viser at om lag 55 prosent av kommunene svarer at det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke arkivlederens ikt-kompetanse. Nær 70 prosent svarer at det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke den juridiske kompetansen. Spørreundersøkelsen viser også et betydelig behov for å styrke arkivledernes arkivfaglige kompetanse i kommunene.

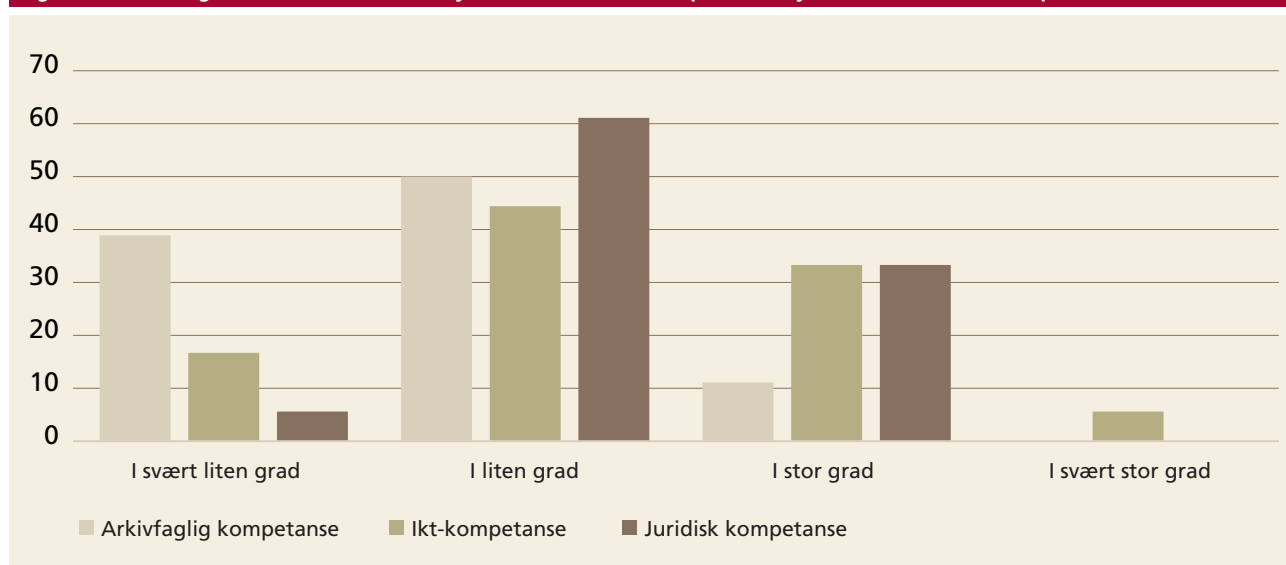
Figur 10 viser at behovet for kompetanseheving hos arkivledere er noe mindre i fylkeskommunene enn i kommunene. Hver tredje fylkeskommune svarer at det i stor grad er behov for å styrke den juridiske kompetansen, mens nær 40 prosent svarer det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke ikt-kompetansen.

Figur 9 I hvilken grad er det behov for å styrke arkivledernes kompetanse i kommunene? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 356 (kommuner – arkivfaglig kompetanse) og 355 (kommuner – ikt-kompetanse og juridisk kompetanse)

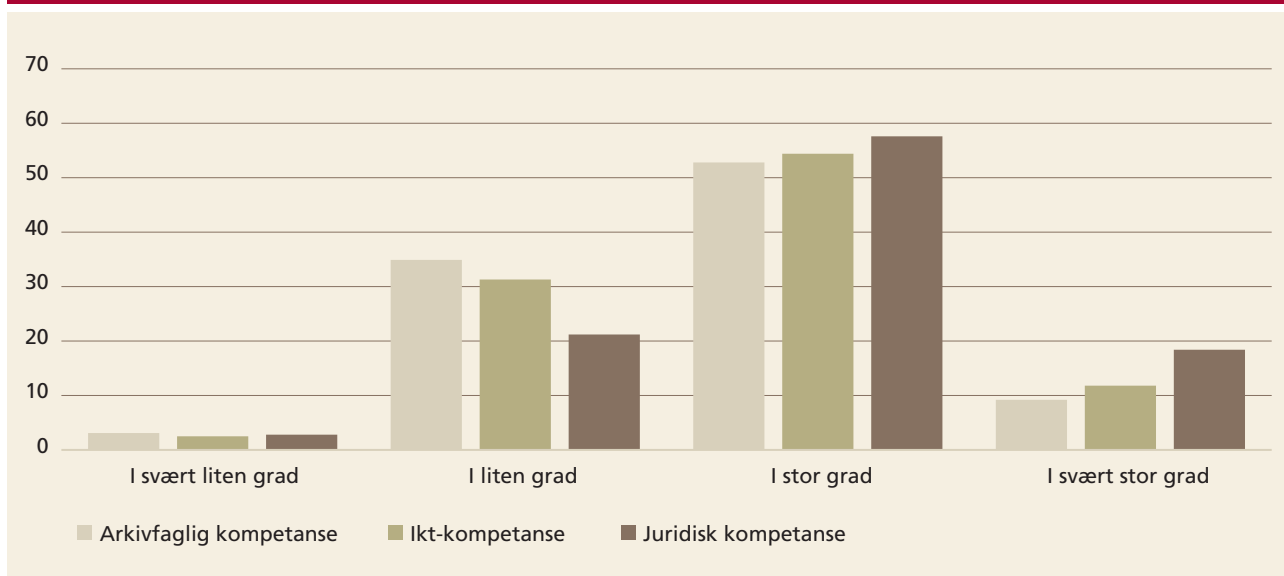
Figur 10 I hvilken grad er det behov for å styrke arkivledernes kompetanse i fylkeskommunene? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 18

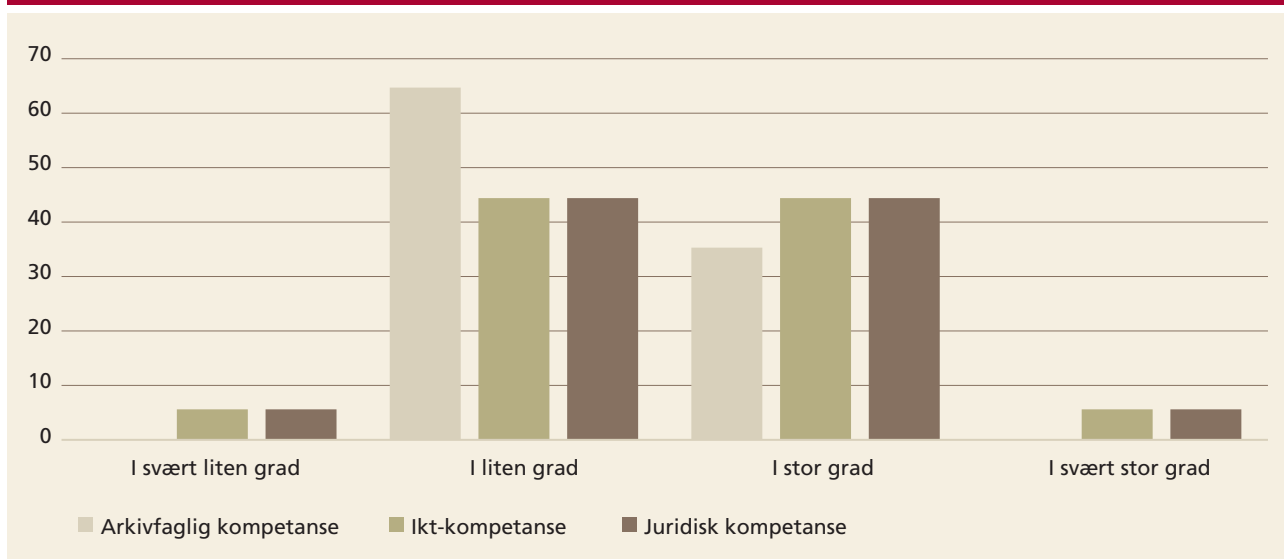
Figurene 11 og 12 viser kommunenes og fylkeskommunenes vurderinger av arkivpersonalets kompetansebehov innenfor det arkivfaglige området, ikt og jus.

Figur 11 I hvilken grad er det behov for å styrke arkivpersonalets kompetanse i kommunene? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 358 (kommuner – arkivfaglig kompetanse), 355 (kommuner – ikt-kompetanse) og 354 (kommuner – juridisk kompetanse)

Figur 12 I hvilken grad er det behov for å styrke arkivpersonalets kompetanse i fylkeskommunene? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 17 (fylkeskommuner – arkivfaglig kompetanse og ikt-kompetanse) og 18 (fylkeskommuner – juridisk kompetanse)

Figurene 11 og 12 viser blant annet følgende:

- Både i kommunene og i fylkeskommunene er det gjennomgående større behov for å styrke kompetansen hos det øvrige arkivpersonalet sammenlignet med arkivlederen.
- Behovet for å heve kompetansen er størst innenfor det juridiske området, der tre firedele av kommunene og halvparten av fylkeskommunene svarer at det i stor eller svært stor grad er behov for ytterligere kompetanseheving.

- Over 60 prosent av kommunene svarer også at det er behov for å styrke arkivpersonalets arkivfaglige kompetanse og ikt-kompetanse.

Analysen av datamaterialet fra spørreundersøkelsen viser også at behovet for å styrke kompetansen hos arkivpersonalet er større i kommuner som ikke har ansatt en arkivleder på fulltid.

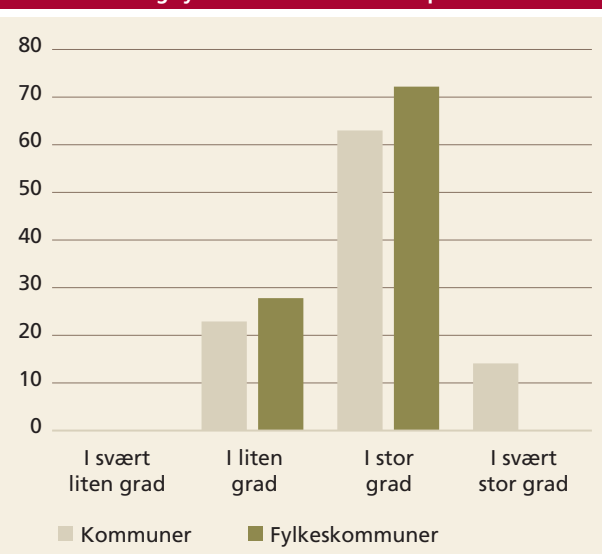


Foto: Colourbox

Det pekes i flere intervjuer på at arkivkompetansen i kommunene har blitt styrket siden 1980-tallet. Betydningen av de interkommunale arkivordningene blir gjennomgående trukket fram i intervjuene. Riksarkivaren har vært sterkt involvert i undervisningen både ved Arkivakademiet fra 1991 og ved Universitetet i Oslo fra 1992. Også arkivundervisningen ved Universitetet i Oslo holdes først og fremst av Riksarkivets ansatte i samarbeid med universitetet. Riksarkivaren er faglig ansvarlig for begge utdanningene, og rundt 1000 personer har gjennomført disse studiene per 2009. Dette har ført til at arkivkompetansen har blitt hevet.

Til tross for den positive utviklingen på utdanningsfronten viser spørreundersøkelsen til kommunene og fylkeskommunene at det fortsatt er et betydelig behov for å styrke den arkivfaglige kompetansen. Samtidig har arkivledere og arkivpersonalet i kommunene og fylkeskommunene et stort behov for arkivrelevant juridisk kompetanse og ikt-kompetanse. At det fortsatt er kompetanseutfordringer, spesielt i kommuner uten tilknytning til et IKA eller et eget byarkiv, framgår også i intervjuene. ABM-utvikling peker på at depotansvaret forutsetter at det er kompetent personale som kan behandle spørsmål om innsyn i personopplysninger og andre sensitive opplysninger i arkivmateriale. Ifølge ABM-utvikling svikter det ofte i kommuner som ikke er tilknyttet IKA eller har etablert eget byarkiv, mens IKA-ene og byarkivene etter hvert har bygget opp god kompetanse på dette feltet.

Figur 13 I hvilken grad er det behov for å styrke kunnskapen om arkivrutiner hos saksbehandlerne i kommunene og fylkeskommunene? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 362 (kommuner) og 18 (fylkeskommuner)

Behovet for økt kompetanse hos arkivlederne og arkivpersonalet henger tett sammen med den pågående overgangen til elektronisk arkivering og saksbehandling. Overgangen gir behov for sterkere fagmiljøer innenfor arkivområdet i kommunal sektor. Riksarkivaren peker på betydningen av at det er tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å sørge for at bevaringsverdig dokumentasjon kan benyttes på både kort og lang sikt, og konstaterer at denne forutsetningen ikke er oppfylt for det elektroniske materialet.¹³⁰

Figur 13 viser at nær 80 prosent av kommunene svarer at behovet for bedre kunnskap hos saksbehandlerne er stort eller svært stort. For fylkeskommunene svarer noe i overkant av 70 prosent at behovet for bedre kunnskap er stort.

Manglende kunnskap om arkivrutiner hos saksbehandlerne i kommunal sektor kan svekke publikums og enkeltindividers tilgang til arkivmateriale. Lederen for arkiv i ABM-utvikling peker i forbindelse med dette på at manglende journalføring og arkivering av e-post også reduserer offentlige virksomheters muligheter til å dokumentere sin virksomhet. Hvis e-poster som inneholder begrunnelser for vedtak og/eller forslag til vedtak, verken blir journalført eller arkivert, vil arkivene ikke inneholde relevant og dekkende dokumentasjon. Retningslinjene har etter hvert kommet på plass med gode veiled-

130) Riksarkivaren i kronikk i Aftenposten 28. oktober 2008.



Foto: Colourbox

ninger, men praksis er vekslende og mange steder mangelfull.¹³¹

Trondheim kommunerevisjons forvaltningsrevisjon av Trondheim byarkiv viser til at det er avdekket mange feil i forbindelse med byarkivets kvalitetskontroll av journalposten. Ifølge revisjonen opplever byarkivet kompetansemangelen som spesielt stor på oppvekst- og utdanningsområdet. Byarkivet erfarer at det skjer mindre feilregistrering, og at antallet journalposter går betydelig opp når byarkivet overtar journalføring av en enhets post. Etter kommunerevisjonens vurdering tyder byarkivets statistikk på at det foregår en underregistrering av innkommet post på de enhetene som åpner og registrerer posten selv.

5.6 Sentralisert dagligarkiv og arkivtjeneste

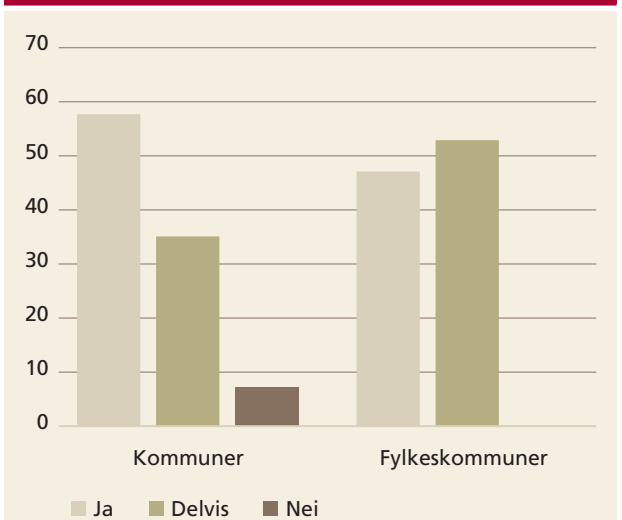
Kommunenes og fylkeskommunenes arkiv skal ifølge arkivforskriften være sentralisert så langt dette er praktisk tjenlig. En av grunnene som taler for et sentralisert dagligarkiv og arkivtjeneste, er at sentralisering medfører et mer samlet og dermed ofte sterkere fagmiljø. Dette bidrar til utvikling av personalets kompetanse.¹³²

Figur 14 viser at nær 60 prosent av kommunene har etablert et sentralarkiv. Ytterligere 35 prosent har delvis etablert et sentralarkiv. Av fylkeskommunene har om lag 45 prosent etablert et sentralarkiv, mens noe i underkant av 55 prosent

131) Lederen for arkiv i ABM-utvikling i notat til Riksrevisjonen 11. februar 2010.

132) Arkivhåndboken (2009).

Figur 14 Sentralisert arkivtjeneste i kommuner og fylkeskommuner. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 362 (kommuner) og 17 (fylkeskommuner)

delvis har etablert dette. Selv om en kommune har etablert et sentralarkiv, peker Riksarkivet på at det er avgjørende for kontrollen av historisk kildemateriale at den sentraliserte arkivtjenesten faktisk har historisk kildemateriale som sitt ansvarsområde.¹³³

Analysen av datamaterialet fra spørreundersøkelsen til kommunene viser at behovet for kompetanseheving hos både arkivledere og øvrig arkivpersonale er større i kommuner med en helt eller delvis desentralisert arkivtjeneste enn i de kommunene som har en helt sentralisert arkivordning.

Bergen byarkiv, jf. faktaboks 5, har god erfaring med en sentralisert arkivtjeneste, og peker på at en god del henvendelser om innsyn kommer til sentralarkivet. Sentralarkivet fungerer som en førstelinjetjeneste for henvendelser basert på postliste og offentlig journal, noe som fører til at mange henvendelser om innsyn kommer til sentralarkivet. Ifølge byarkivet betyr en sentralisert arkivtjeneste mer konsekvent praksis og lettere gjenfinnbarhet. Sentralarkivets oppgave blir i slike tilfeller framfinning og avklaring av innsynsrett, taushetsplikt etc.¹³⁴

En sentralisert arkivtjeneste kan også bidra til økt tilgjengelighet for grupper som har særlige behov for veiledning for å få tilgang til viktig arkivmateriale, blant annet fordi det kan være lettere å finne ut hvor man skal henvende seg.

133) Brev fra Riksarkivet, 11. februar 2010.

134) E-post fra Bergen byarkiv, 2. november 2009.

Bergen byarkiv peker på at kommunenes arkivvirksomhet i arkivlovsammenheng faller i to deler: den løpende post- og arkivfunksjonen og ansvaret for de historiske arkivene. I de større kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for de historiske arkivene ofte vært organisert i et kommunearkiv eller byarkiv. Disse har ofte også hatt det overordnede ansvaret for kommunens arkivdanning ved å utarbeide fagsystemer og arkivnøkler¹³⁵, og opplæring og veiledning av de arkivansvarlige. Et utviklingstrekk de siste årene har vært å samle de enkelte avdelingenes dagligarkiver i et dokumentasjonscenter eller sentralarkiv.

Bergen kommune samlet byrådsavdelingenes arkivtjenester i et sentralarkiv i 2004, og valgte da å legge denne funksjonen inn under Bergen byarkiv. Byarkivet hadde allerede oppgavene som kommunens fjernarkiv og arkivmyndighet. Sentralarkivet ble først lagt under byarkivets avdeling for moderne arkiv, men var per 2009 én av fem avdelinger ved byarkivet. Sentralarkivet omfatter alle sentrale avdelinger (byrådsavdelingene) i kommunen, men har per mars 2010 ikke nådd ut til alle de ytre enhetene (for eksempel skoler og barnehager).

Bergen byarkiv har dermed et totalansvar for store deler av kommunens arkivvirksomhet, og har kontroll på hele arkivlivsløpet fra brevåpning til fjernarkivering i fjellmagasiner. Kommunen opplyser at det faglig høstes store synergieffekter gjennom dette. Ordningen bidrar til at arkivarbeidet profesjonaliseres, i og med at det bidrar til et stort fagmiljø av spesialister framfor fragmenterte deltidsstillinger.

Bergen byarkiv har per mars 2010 ikke direkte erfaring med avlevering av arkivmateriale. Kommunen forventer imidlertid at avleveringen blir en relativt oversiktlig jobb som koordineres mellom tre avdelinger ved byarkivet, der alle vesentlige krav er tilfredsstilt i forkant av prosessen. I første omgang dreier det seg om en kombinasjon av papiravlevering og elektronisk avlevering, men etter hvert vil dette bli en rent elektronisk avlevering.



Fra Bergen byarkivs magasin.

Foto: Ellen Røsjo

135) Arkivnøkkel: System for ordning av saksarkiv, basert på ett eller flere ordningsprinsipper. Kilde: Arkivhåndboken (2009).



Omvisning for barn i Oslo byarkiv på arkivdagen 2008.

Foto: Oslo byarkiv

Stiftelsen Rettferd for taperne peker i intervju på at dokumentasjon ofte kan befinne seg på mange forskjellige steder, og at det er umulig å få alle dokumenter samlet på ett sted. Stiftelsen peker på at det er utfordrende å få ut dokumentasjon på egen hånd. Noen av de som har prøvd dette, har blitt møtt negativt av kommunene. Rettferd for taperne viser til at de som prøver selv, ofte heller ikke har den nødvendige innsikten i sine rettigheter.

5.7 Aktiv formidling

Med aktiv formidling menes alle typer utadrettet presentasjon og tilgjengeliggjøring av arkivmateriale. Aktiv formidling er ikke lovpålagt, men framheves som et viktig virkemiddel for å oppfylle arkivlovens formålsparagraf, som sier at verdifulle arkiver skal gjøres tilgjengelige for ettertiden. Aktiv formidling utvider tilgangen til arkivene.¹³⁶ For å sikre arkivmaterialets funksjon som rettslig- og forvaltningsdokumentasjon og kultur- og forskningsdokumentasjon må publikum

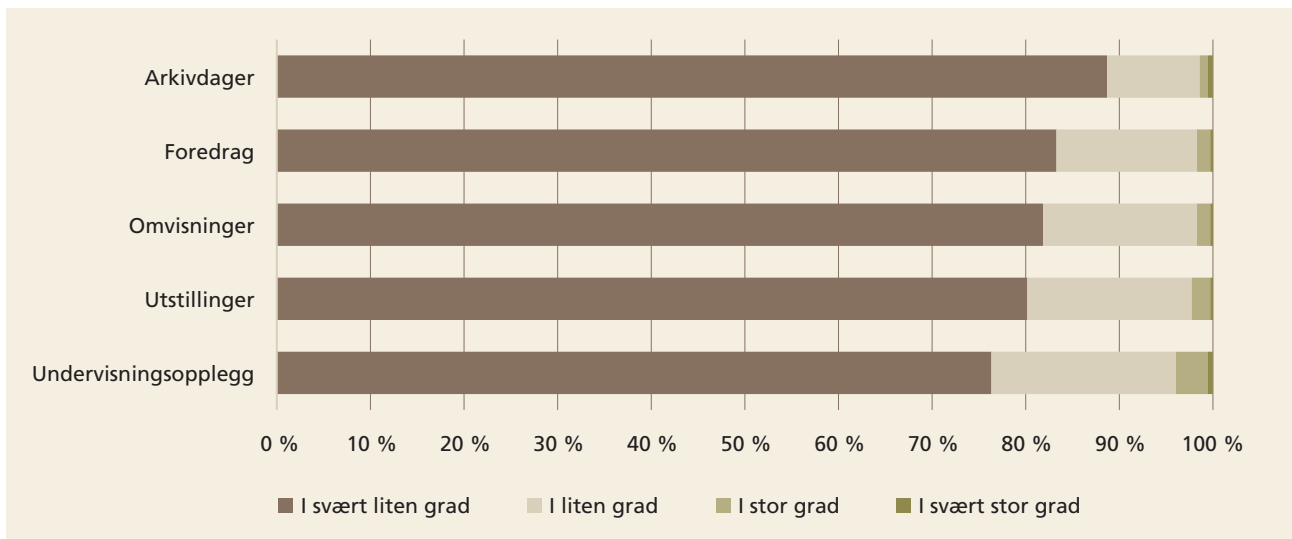
vite at slik dokumentasjon eksisterer, og at den er tilgjengelig.

Både ABM-meldingen, Kulturmeldingen og IKT-meldingen ser på formidling av arkivene som en sentral målsetting for arkivområdet. ABM-meldingen viser til at kravet til effektiv formidling følger naturlig i forlengelsen av tilgangsaspektet. Arkivtjenestene kan derfor ikke avgrenses til bare passiv tilrettelegging av materiale. Aktiv formidling, der institusjonene på ulike måter oppsøker et publikum, framheves som like viktig som tilgjengelighet, både i et demokratiperspektiv og i et allment kulturperspektiv.

Figur 15 viser at en svært liten prosentandel av kommunene gjennomfører aktiviteter for aktiv formidling av sine arkiver. Andelen kommuner som i svært liten eller liten grad aktivt formidler sine arkiver, er over 95 prosent for alle formidlingskategorier. Generelt er situasjonen for formidling av arkiver noe bedre i fylkeskommunene enn i kommunene, jf. figur 16.

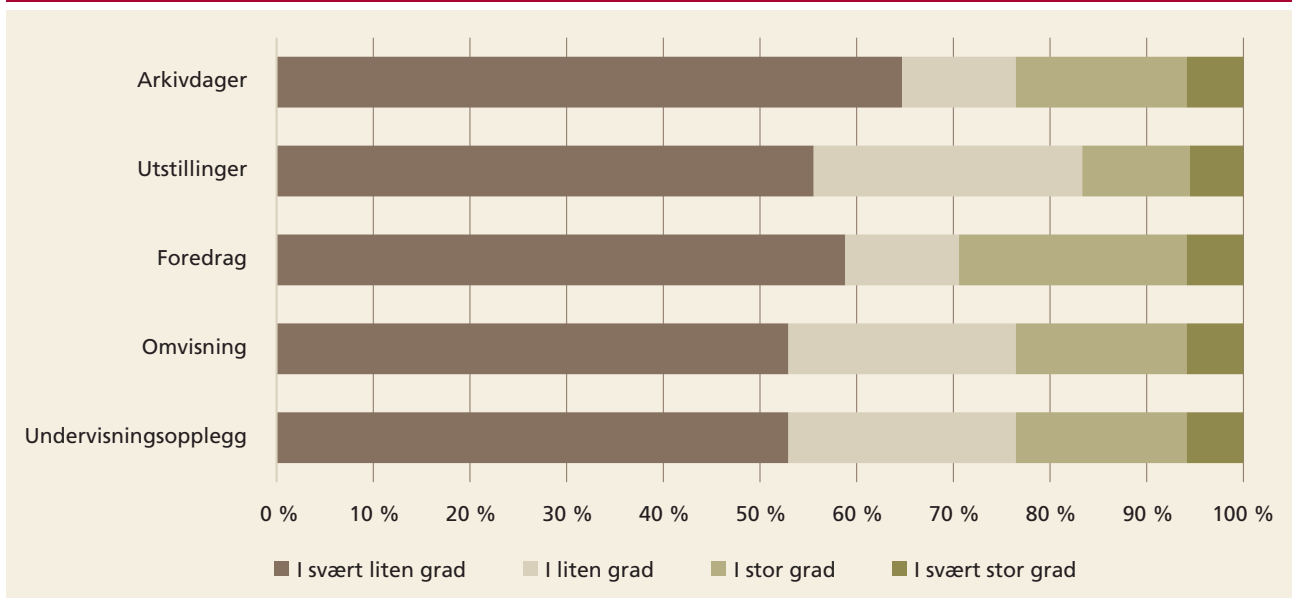
¹³⁶ Arkivhåndboken (2009).

Figur 15 Formidling av arkivmateriale i kommunene



N = 353 (foredrag, omvisninger og utstillinger), 354 (arkivdager) og 355 (undervisningsopplegg)

Figur 16 Formidling av arkivmateriale i fylkeskommunene



N = 17 (foredrag, omvisning, undervisningsopplegg og arkivdager) og 18 (utstillinger)

Figur 16 viser for eksempel at nær 30 prosent av fylkeskommunene i stor eller svært stor grad formidler sine arkiver gjennom foredragsvirksomhet. Spørreundersøkelsen viser samtidig at også fylkeskommunene totalt sett driver aktiv formidling av arkivmateriale i begrenset utstrekning.

Også Nysæterutvalget understreker at bare noen få av arkivinstitusjonene har maktet å satse spesielt på formidling.¹³⁷ LLP påpeker i intervju at formidling av arkivene stort sett avhenger av i hvor stor grad den kommunale arkivinstitusjonen er involvert i arkivformidling.

137) Jf. Nysæterutvalgets innstilling *Eit nytt regionalt arkivlandskap* (2005).

6 Kommunal sektors vurderinger av årsaker til arkivtap og manglende tilgjengelighet

Årsakene til arkivtap og årsakene til manglende tilgang er ofte sammenfallende. Dette er knyttet til at mange av de viktigste kravene som må være oppfylt for å hindre arkivtap, også utgjør nødvendige betingelser for at materialet skal være tilgjengelig. Et eksempel er kravet om ordning og katalogisering. At dette kravet er oppfylt, er avgjørende for muligheten til framfinning og tilgjengelighet. Samtidig er ordning og katalogisering en viktig forutsetning for å hindre at materialet over tid går tapt.

Den nære sammenhengen mellom forhold som kan føre til både arkivtap og manglende tilgjengelighet, gjør det hensiktsmessig å behandle store deler av årsaksproblematikken under ett. Dette er gjort i spørreundersøkelsen til kommunene, fylkeskommunene og statsarkivarene.

Figur 17 viser følgende:

- Kommunene vurderer manglende ordning og katalogisering som den største risikoen for arkivtap og manglende tilgjengelighet. Om lag 50 prosent av kommunene vurderer at dette i stor eller svært stor grad kan forårsake arkivtap eller manglende tilgjengelighet.
- Om lag 45 prosent av kommunene vurderer at utilstrekkelig kompetanse og svakheter ved elektroniske lagringsmedier, formater og

systemer i stor eller svært stor grad kan føre til arkivtap eller manglende tilgjengelighet.

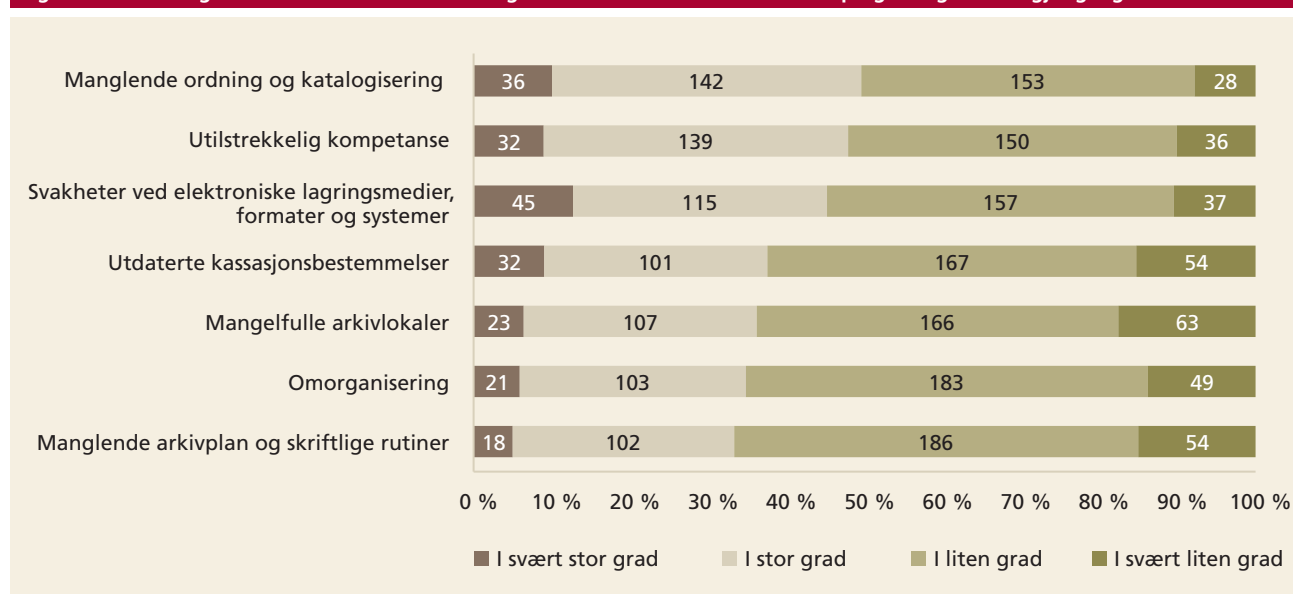
- Den lavest rangerte risikoen, manglende arkivplan og skriftlige rutiner, vurderes av om lag hver tredje kommune som et forhold som i stor eller svært stor grad kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet.

Figur 18 viser følgende:

- Utilstrekkelig kompetanse og svakheter ved elektroniske lagringsmedier, formater og systemer vurderes av fylkeskommunene som de to viktigste mulige årsakene til arkivtap og manglende tilgjengelighet. Henholdsvis 50 prosent og om lag 45 prosent av fylkeskommunene mener disse forholdene i stor eller svært stor grad kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet.
- Hver tredje fylkeskommune vurderer at henholdsvis mangelfulle arkivlokaler, utdaterte kassasjonsbestemmelser og manglende ordning og katalogisering i stor eller svært stor grad kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet.

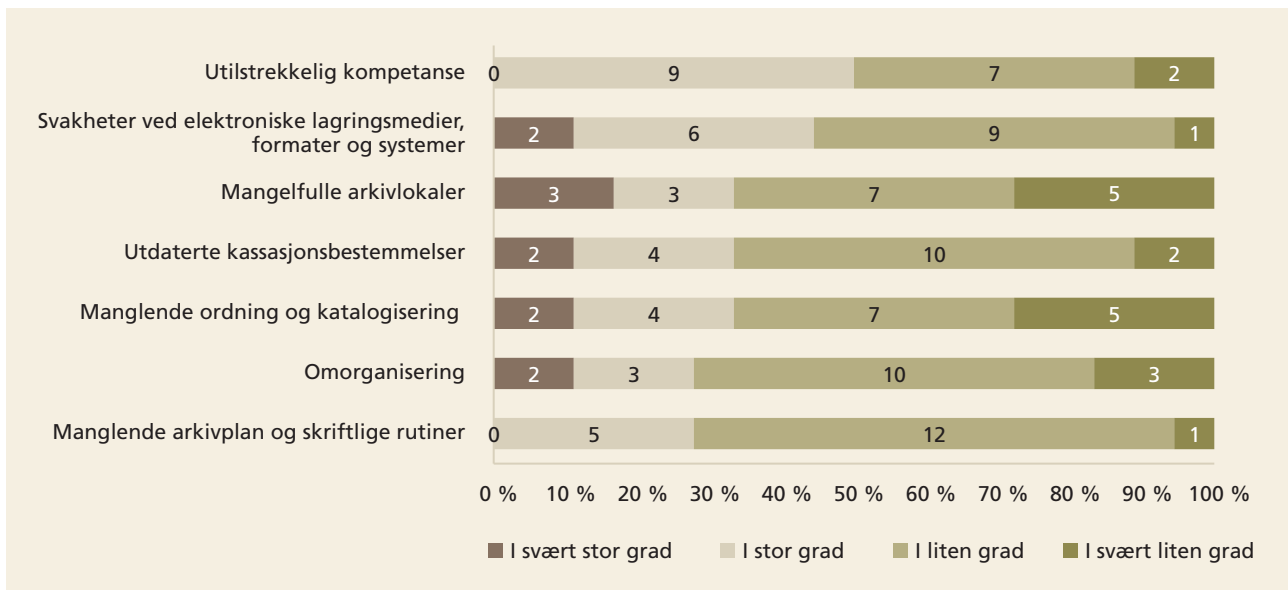
En sammenlikning av figurene 17, 18 og 19 viser at det på flere punkter er stor grad av samsvar mellom kommunenes, fylkeskommunenes og statsarkivarenes vurderinger av hvilke forhold som i størst grad kan føre til arkivtap og

Figur 17 I hvilken grad mener kommunene at følgende forhold kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet?



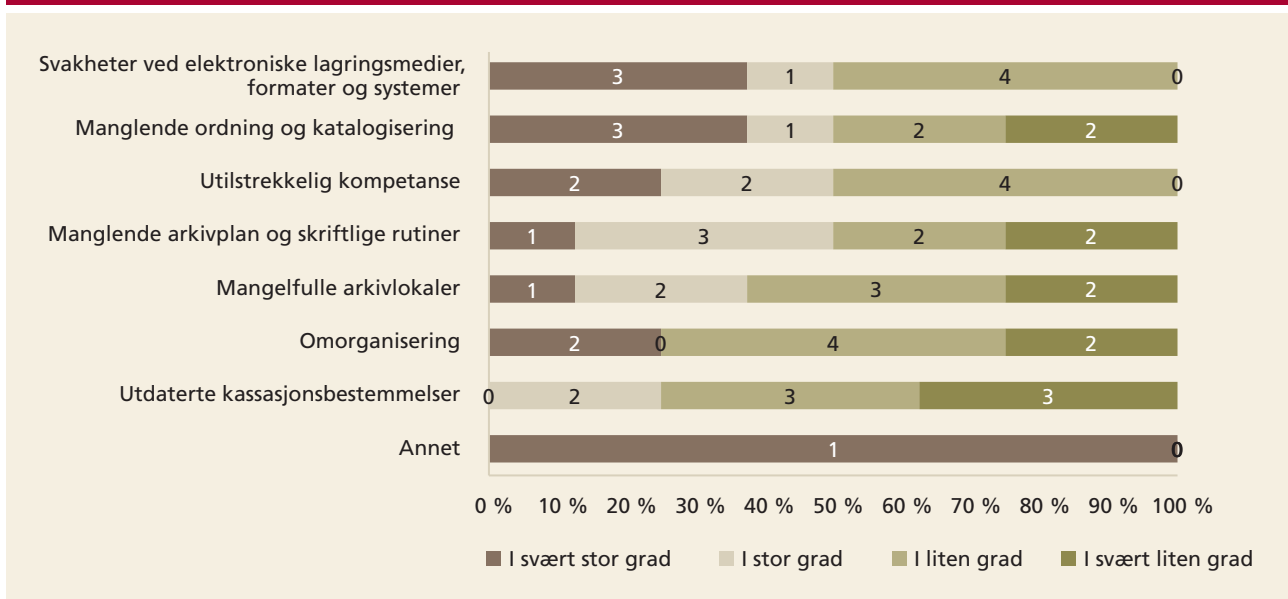
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 18 I hvilken grad mener fylkeskommunene at følgende forhold kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 19 I hvilken grad mener statsarkivarene at følgende forhold fører til arkivtap og manglende tilgjengelighet til arkivmateriale i kommunal arkivsektor?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

manglende tilgjengelighet i kommunal arkivsektor: Samtlige framhever svakheter ved elektroniske lagringsmedier, formater og systemer, utlirekkelig kompetanse og manglende ordning og katalogisering. De mest markante forskjellene er at statsarkivarene vurderer manglende arkivplan og skriftlige rutiner som et viktigere forhold enn kommunene/fylkeskommunene,¹³⁸ mens kommunene/fylkeskommunene legger mer vekt

på utdaterte kassasjonsbestemmelser som et viktig årsaksforhold.

138) Dette er et forhold som også gjennomgående blir trukket fram i statsarkivarens tilsynsrapporter som en viktig forutsetning for sikring av og tilgjengelighet til arkivmaterialet.

7 Kulturdepartementets styring og oppfølging

Tilstrekkelig styringsinformasjon og en god styringsdialog om situasjonen i kommunal arkivsektor er en forutsetning for at departementet kan sikre at de fastsatte mål- og resultatkravene er relevante og oppnås, og kan vurdere bruken og effekten av tilgjengelige statlige virkemidler.

Departementet opplyser at styringsvirkemidlene i første rekke er arkivloven og tildelingsbrevene, og at det også har et ansvar for å gjennomføre styringsdialogen med Arkivverket.

7.1 Departementets styringsdialog med Arkivverket

Kulturdepartementet opplyser at det avholdes et budsjettmøte om våren med gjennomgang av årsrapport, budsjett, planer og framtidige utfordringer. Det arrangeres et etatsstyringsmøte om høsten, der det legges vekt på status i inneværende års budsjett, gjennomgang av halvårsrapport og diskusjon om resultatmål og indikatorer. Departementet peker på at det har vært flere møter de senere årene som har omhandlet Arkivverkets vanskelige budsjettsituasjon og budsjettoverskridelser.

Referatene fra møtene mellom departementet og Arkivverket i perioden 2000–2009 viser at bevarings- og tilgjengelighetssituasjonen i kommunal arkivsektor ikke har blitt diskutert spesifikt i møtene. Departementet bekrefter at situasjonen i kommunal arkivsektor ikke har vært noe hovedtema i møtene de siste årene på grunn av de store utfordringene i statlig arkivsektor. Unntaket har vært diskusjonen omkring rapporten *Til kildene*.

Departementet opplyser at det holder seg orientert om de viktigste funnene fra Arkivverkets tilsynsvirksomhet gjennom det som eventuelt kommer fram i Arkivverkets årsrapport, og uttaler at Riksarkivaren gjør detaljert rede for dette i møter med departementet. En gjennomgang av Arkivverkets årsrapporter viser at disse ikke gir opplysninger om funn fra tilsynene. Riksarkivaren opplyser at departementet ikke etterspør informasjon om funn fra tilsynene eller om tilstanden i kommunal arkivsektor for øvrig. Utfordringene på disse

feltene har ikke vært tatt opp av departementet som tema i styringsdialogen med Arkivverket.

Kulturdepartementet opplyser at det ikke har vært aktuelt for departementet å gi føringer for å øke tilsynsvirksomheten. Departementet viser til at Riksarkivaren er i en bedre posisjon til å vurdere dette som fagorgan på området, og at det er nokså varsom med å legge denne type føringer på en kompetent etat.

7.2 Departementets styringsinformasjon

I tråd med departementets tildelingsbrev for 2009 skal Arkivverket rapportere om oppnådde resultater for de tre hovedmålene under budsjettproposisjonens kapittel 329, og i tillegg rapportere om oppnådde resultater knyttet til Arkivverkets strategier.¹³⁹ De tre hovedmålene i budsjettproposisjonen er:

- 1 Sørg for at arkiver som er av vesentlig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som ivaretar administrative, rettslige eller velferdsmessige dokumentasjonsbehov blir bevart og gjort tilgjengelig
- 2 Bedre tilgangen til arkivmateriale gjennom digitalisering
- 3 Bevare og tilgjengeliggjøre den elektroniske kulturarven

For hovedmål 1 skal Arkivverket rapportere om sitt arbeid overfor både statlig, kommunal og privat arkivsektor, med blant annet følgende resultatmål:

- Gjennomføre aktivitet rettet mot oppfølging av arkivsituasjonen i kommunal og fylkeskommunal forvaltning
- Gjennomføre aktivitet knyttet til etablering av arkivsentra og interkommunale arkivordninger

Arkivverket skal rapportere om varslede tilsyn med kommunale arkivskapere, veiledning av og besvarte henvendelser fra kommunale arkivskapere samt gjennomføring av aktiviteter knyttet

¹³⁹ St.prp. nr. 1 (2008–2009). I Prop. 1 S (2009–2010) er det lagt til et fjerde hovedmål om å fremme lokal og regionalhistorisk arbeid i hele landet. Dette hovedmålet er ikke inkludert i tildelingsbrevet for 2010.

til etablering av arkivsentra og interkommunale arkivordninger. Departementets tildelingsbrev stiller ikke krav til Arkivverket om rapportering av funn og resultater av tilsyn i kommunal arkivsektor eller om hovedinnholdet i veiledningen overfor kommunal sektor. I perioden 1999–2009 er det bedt om rapportering om antall gjennomførte tilsyn, veiledninger overfor kommunene, og arbeidet med å etablere arkivsentre og interkommunale arkivordninger.

Departementet har tidligere også ønsket rapportering om prosjektvirksomhet rettet mot kommunale arkivskapere. Departementet opplyser at rapporteringsstrukturen i tildelingsbrevet for 2009 er justert noe sammenlignet med perioden 1999–2008. Krav om rapportering om prosjektvirksomhet mot kommunale arkivskapere er ikke inkludert i den justerte rapporteringsstrukturen i tildelingsbrevet for 2009.

For hovedmål 2 og 3 rapporteres det om tiltak som er iverksatt overfor statlig og til dels privat arkivsektor, mens departementet ikke har beskrevet noen formelle rapporteringskrav for Arkivverkets eventuelle tiltak overfor kommunal arkivsektor under disse hovedmålene.

Kulturdepartementet opplyser at de vurderer rapporteringskravene som tilstrekkelige, og viser til at kravene er basert på en dialog med Arkivverket. Departementet opplyser at det ble gjort en ny vurdering av rapporteringskravene høsten 2009, men at denne konkluderte med at revideringen som ble gjort i 2008, var tilstrekkelig. Departementet understreker at det ikke kan trekkes noen endelig konklusjon om ytterligere forbedringspunkter før Arkivverkets årsrapport for 2009 er mottatt.

Arkivverkets rapportering til departementet for perioden 1999–2008 viser at det i tråd med kravene rapporteres om antallet varslede tilsyn. Det rapporteres ikke om hovedresultater av eller funn i tilsynene, jf. punkt 7.3.1 der det samtidig framgår at tilsynsombfanget har vært på et gjennomgående lavt nivå i årene 1999–2009.

Tilsynsrapportene fra statsarkivarene blir ikke sendt til Riksarkivaren, og det blir ikke utarbeidet noen sammenfattende beskrivelser eller analyser av funn fra den enkelte statsarkivarens tilsynsvirksomhet. Riksarkivaren opplyser at inspeksjonsrapportene fra statsarkivarenes inspeksjoner av kommunearkiver ikke blir fulgt opp. Statsarkivarene rapporterer i sine årsrapporter til Riksarkivaren om hvor mange kommuner som har blitt

inspisert. Riksarkivaren understreker at hvis det blir gjort alvorlige funn i statsarkivarenes inspeksjoner, skal dette formidles til Riksarkivaren, som eventuelt vil ta forholdene opp med departementet. Det foreligger ikke opplysninger om at alvorlige funn fra tilsynene er tatt opp med departementet.

Det rapporteres i hovedsak også kvantitativt om Arkivverkets veiledning overfor kommunene og fylkeskommunene. Rapporteringen for 2008 inkluderer en kortfattet beskrivelse av de viktigste veiledningsområdene. Det mest omfattende rapporteringspunktet i perioden 1999–2008 omhandler Arkivverkets arbeid for å etablere arkivsentre og interkommunale arkivordninger.

Arkivverkets rapportering til departementet gjenspeiler at resultatindikatorerne for både tilsyn og veiledning er kvantitative, ved at det rapporteres om antall veiledninger og antall tilsyn. Riksarkivaren opplyser at det ikke har kommet styrings signaler eller spørsmål fra Kulturdepartementet om oppfølgingen av kommunene, og at det derfor ikke rapporteres spesifikt om tilstanden i kommunal sektor.

7.3 Økonomiske virkemidler overfor kommunal arkivsektor

7.3.1 Statlige ressurser rettet mot kommunal arkivsektor

Kulturdepartementet viser til at det ikke har ørmerket særskilte midler til tilsyn, veiledning eller stimuleringstiltak overfor kommuner eller fylkeskommuner. Det som overføres til dette arbeidet, inngår ifølge departementet som en del av den generelle bevilgningen til Arkivverket.

Enkelte kommunalt forankrede samarbeids- og utviklingsprosjekter mottar tilskuddsmidler fra ABM-utvikling. ABM-utviklings egen oversikt over støtte til prosjekter som har kommet kommunal arkivsektor til gode, viser at det ble tildelt 2,3 mill. kroner i 2008 og 3,3 mill. kroner i 2009.¹⁴⁰

Midler til tilsyn, veiledning og andre styrings- og oppfølgingstiltak overfor kommunal arkivsektor forutsettes dekket over Arkivverkets budsjett. Arkivverket må innenfor egne ordinære budsjetter sette av de midlene som er nødvendige for å følge opp lovpålagte oppgaver overfor kommunal arkivsektor.

¹⁴⁰) Oversikt fra ABM-utvikling over tildelte midler.

Hoveddelen av Arkivverkets ressurser benyttes ifølge Riksarkivaren på statlige arkiver. Totalt bruker Riksarkivet om lag 1,2 årsverk på kommunal sektor. Ved de åtte statsarkivene brukes det til sammen om lag to årsverk på kommunal arkivsektor.

7.3.2 Oppfølgingen av opptrappingsplanen for Arkivverket

Den femårige økonomiske opptrappingsplanen i ABM-meldingen utgjorde for Arkivverkets del en økning i de årlige driftsbevilgningene på 62 mill. kroner.

Departementet opplyser at Stortinget ikke har blitt orientert om status i gjennomføringen av opptrappingsplanen utover det som står i de årlige budsjettproposisjonene, men at det er rapportert til Stortinget at nybygg har vært prioritert.

Tabell 3 viser departementets oversikt over status i gjennomføringen per 2009.

Kulturdepartementet opplyser at av planlagte 62 mill. 1999-kroner, omregnet til 76,6 mill. 2009-kroner, gjenstår det fortsatt 54 mill. 2009-kroner av opptrappingsplanen. Departementet understreker at det er viktig å merke seg at bevilgningen over kapittel 329 Arkivformål har økt fra 145 mill. kroner i 1999 til 266 mill. kroner i 2009. Store deler av økningen er knyttet til økte driftsutgifter i forbindelse med nybygg og utvidelser av Arkivverkets arealer.

Departementet påpeker at bygningsoppgraderingen i Arkivverket i betydelig grad har gått på bekostning av andre prioriterte mål og oppgaver for etaten, blant annet tiltak knyttet til sikring av elektronisk materiale for ettertiden.¹⁴¹

Departementet uttaler at det er åpenbart at store bygge- og husleiekostnader har fått konsekvenser for viktige oppgaver i sektoren, og at det gjennom årsrapporter og budsjettøknader har blitt orientert om at Riksarkivaren ikke har hatt mulighet til å prioritere tilsynsfunksjonen.

Opptrappingsplanen for ABM-sektoren inkluderte også midler til fellestiltak for ABM-sektoren på 74 mill. kroner. Ifølge ABM-utvikling har departementet bevilget 10–12 mill. kroner.

7.4 Juridiske virkemidler overfor kommunal arkivsektor

7.4.1 Tilsyn

I Arkivverkets tilsynsstrategi, som ble utarbeidet i 2003, legges det opp til at bruken av inspeksjoner bør trappes noe ned sammenlignet med nivået før 2003.¹⁴² Dette begrunnes med at inspeksjoner er svært ressurskrevende, og at det ikke er sikkert at resultatet står i forhold til ressursbruken. Samtidig pekes det på at et visst antall inspeksjoner er nødvendig for å vise at tilsynsoppgaven tas på alvor, og for at arkivskaperne ikke uten videre skal kunne se bort fra de kravene som stilles til deres arkivfunksjoner. Føringen er derfor at stedlig

Tabell 3 Oversikt over faktiske tildelinger til arkivsektoren i perioden 1999–2009 (mill. kroner), jf. opptrappingsplanen for ABM-sektoren

Tiltak	Samlet plan	2002	2003	2004	2005	Revidert budsjett 2005	2006	2007	2008	2009	Sum 2002–2009
Oppbygging av it-kapasitet i Arkivverket	32,0	3,00		4,0				3,0	9,0		19,0
Styrking av Riksarkivarens stab m.m.	5,0			0,5							0,5
Økt kassasjon og avlevering av papirarkiver	10,0			0,5							0,5
Kurs og prosjekter overfor kommunene	3,0										0,0
Tiltaksplan for privatarkiver	12,0										0,0
Det Norske Misjonsselskaps arkiv						0,5	0,5				1,0
Arbeiderbevegelsens arkiv								0,5	0,5	0,5	1,5
Stiftelsen ASTA								0,1			0,1
Totalt	62,0	3,0	0,0	5,0	0,0	0,5	0,5	3,6	9,5	0,5	22,6

Kilde: Kulturdepartementet

141) St.prp. nr. 1 (2008–2009) Kultur- og kirke departementet, s. 60.

142) Arkivverkets tilsynsfunksjon: Mål, krav, virkemidler og strategier, 10. november 2003.

Tabell 4 Oversikt over kommunale og fylkeskommunale tilsyn som Arkivverket (statsarkivene (SA) og Riksarkivet) har gjennomført i perioden 1999–2009

Institusjon	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Samlet
Riksarkivet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SA Oslo	0	2	1	1	2	0	3	1	0	0	0	10
SA Hamar	22	21	10	16	21	11	10	9	9	6	2	137
SA Kongsberg	1	2	0	3	3	0	0	0	0	0	0	9
SA Kr.sand	0	0	1	2	0	0	0	0	0	2	1	6
SA Stavanger	18	9	1	2	3	0	0	0	0	0	0	33
SA Bergen	0	0	4	2	0	0	0	0	0	0	0	6
SA Trondheim	0	0	4	27	11	0	0	1	1	14	11	69
SA Tromsø	4	2	0	0	2	0	2	3	0	4	2	19
Samisk arkiv ¹⁴³	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0
Totalt	45	36	21	53	42	11	15	14	10	26	16	289

Kilde: Arkivverkets årsrapporter og Riksarkivarens oversikt

inspeksjon bør benyttes i et begrenset omfang, mens veiledningen overfor kommunene bør økes.

Tabell 4 viser et lavt tilsynsnivå i de fleste regionene i årene 1999–2009, og et betydelig lavere nivå i perioden 2004–2009 enn i årene 1999–2003. For eksempel har statsarkivarene i henholdsvis Kongsberg, Stavanger og Bergen gått fra svært få tilsyn før 2003 til ingen tilsyn i perioden 2004–2009. Tabellen viser samtidig at halvparten av statsarkivarene i perioden fra 1999–2009 har gjennomført ti eller færre tilsyn. Tabellen viser også at det etter 2003 til sammen har blitt foretatt 90 tilsyn, og at halvparten av disse er gjennomført av statsarkivaren i Hamar.

Riksarkivaren har opplyst at tallmaterialet omfatter både inspeksjoner som er avgrenset til arkivlokaler, og komplette inspeksjoner der de fleste forhold rundt organisering, rutiner, planer, lokaler osv. inngår. I Arkivverkets årsrapporter skilles det ikke mellom henholdsvis tilsyn/inspeksjon og besøk med ulike former for veiledning. Statsarkivaren i Oslo opplyser at det er gjennomført 13 tilsyn/besøk i perioden 1999–2009, og at samtlige av disse reelt har vært besøk med ulike former for veiledning, og ikke formelle tilsyn.¹⁴⁴ Det foreligger ikke tilsynsrapporter fra disse tilsynene/besøkene.

Det er ifølge Riksarkivaren størst behov for å gjennomføre tilsyn med arkivforholdene i de kommunene som ikke deltar i en interkommunal arkivordning. Riksarkivaren opplyser at stats-

arkivarene fører tilsyn med hvordan kommunene håndterer sine arkiver så lenge kommunene har arkivene selv, mens det ikke gjennomføres tilsyn med arkivene etter at de er overført til en interkommunal arkivordning. Riksarkivaren opplyser videre at det er et nært samarbeid mellom flere av IKA-ene og statsarkivene, og at de fleste IKA-ene er samlokalisert med statsarkivene. Riksarkivaren vurderer at det er forsvarlig at statsarkivene i disse tilfellene bygger en del av sin tilsynsfunksjon på arbeid som utføres av IKA-ene.

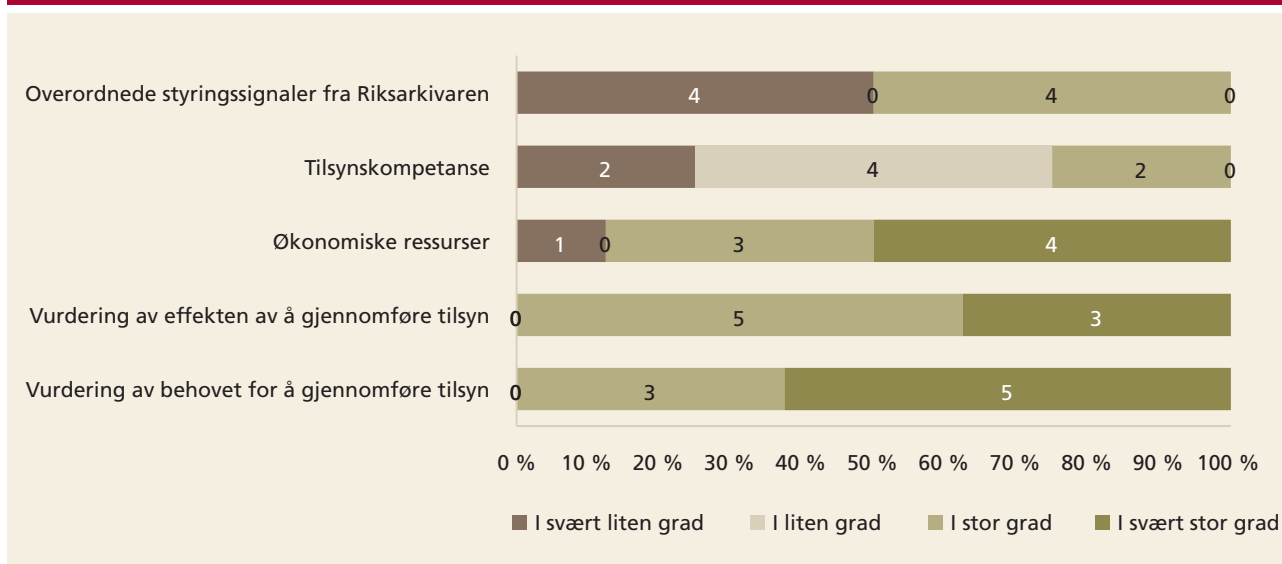
Riksarkivaren opplyser at det ikke har blitt gitt tydelige signaler overfor statsarkivarene om behovet for tilsyn med IKA-depotene. Riksarkivarens vurdering er at det bør gjennomføres stedlige tilsyn av IKA-er med vekt på IKA-enes langtidbevaring av elektronisk arkivmateriale, lokaler, sikkerhet og IKA-enes brukertjenester. Riksarkivaren begrunner dette med at kommunene i økende grad overfører sitt arkivmateriale til IKA-ene. Riksarkivaren understreker samtidig at den enkelte kommunes ansvar for egne arkiver består selv om arkivene er overført til et interkommunalt depot. I dette ligger det at ansvaret for eventuelle mangler ved IKA-ordningene ikke kan rettes mot IKA-ene, men må rettes mot kommunene selv.

Siden Arkivverkets tilsynsfrekvens er lav, og IKA-ene utfører veiledningsvirksomhet overfor kommunene, opplyser Riksarkivaren at statsarkivarene skal drive generell tilrettelegging og veiledning. I tillegg skal ikke tilsyn fjernes helt. Det må ifølge Riksarkivaren være et visst antall tilsyn, og kommunene må forvente at det kan komme en inspeksjon.

143) Samisk arkiv ble en avdeling under Riksarkivaren fra 1. januar 2005, og er ikke for et kommunearkiv å regne, selv om det også har depotansvar for Kautokeino kommunes historiske arkiv.

144) Notat til Riksrevisjonen 6. juli 2009.

Figur 20 Faktorer som er bestemmende for omfanget av statsarkivarens tilsynsvirksomhet



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 20 viser at

- sju av åtte statsarkivarer mener at økonomiske ressurser i stor eller svært stor grad avgjør tilsynsomfanget
- samtlige statsarkivarer mener at behovet for, og effekten av, å gjennomføre tilsyn i stor eller svært stor grad er avgjørende
- halvparten mener at overordnede styringssignaler fra Riksarkivaren i stor grad avgjør tilsynsomfanget

Fra de 76 tilsynene som ble gjennomført i årene 2004–2008, er det flere eksempler på at det ikke har blitt utarbeidet noen tilsynsrapport. Riksarkivaren forklarer den manglende rapporteringen fra statsarkivarene med at inspeksjonsrapportene har blitt sett på som et arbeidsredskap og et virkemiddel for kommunikasjon mellom tilsynsmyndigheten og tilsynsobjektet.

I Riksarkivarens strategi for tilsynsarbeidet er det understreket at det er grunn til å bestrebe seg på en rimelig grad av likeartet oppførelse overfor arkivskaperne. Dette anses å være selvsagt for tolkningen og håndhevingen av regelverket, og også som viktig for prioriteringer og bruk av felles veiledningsmateriell og andre redskaper.

Samtlige statsarkivarer opplyser i spørreundersøkelsen at tilsynsoppgavene i liten eller svært liten grad blir samordnet av Riksarkivaren. En gjennomgang av tilgjengelige tilsynsrapporter viser at tilsynene varierer sterkt med hensyn til hvor grundige og omfattende de er. Riksarkivaren opplyser at det er liten grad av samordning mellom de åtte statsarkivarene når det gjelder

måten konkrete tilsynsoppgaver blir utført på. Riksarkivaren opplyser videre at tilsynsområdet ikke har vært prioritert spesielt høyt når det gjelder samordning, men at det arbeides med å styrke etatsstyringen overfor statsarkivarene.

Etter arkivloven § 7 kan Riksarkivaren gi pålegg som er nødvendige for å oppfylle lov eller forskrift. Riksarkivaren opplyser at det ikke har blitt gitt noen slike pålegg.

Riksarkivaren opplyser at det i 2009 har blitt lagt vekt på å dreie statsarkivarens tilsyn inn på arkivlokaler spesielt, med sikte på at dette forholdet skal være tilfredsstillende i alle kommuner innen 2012. Det følger av arkivforskriften § 4-11 at alle kommuner og fylkeskommuner fra og med 2002 skulle sende Riksarkivaren en oversikt over sine arkivlokaler, med opplysninger om hvorvidt lokalene oppfylte kravene i arkivforskriften. Ved mangler skulle kommunene og fylkeskommunene legge ved en plan for å rette opp disse.¹⁴⁵ Hensikten var å starte et løp der kommunene skulle utbedre manglene etter at Riksarkivaren hadde godkjent planen for dette arbeidet.

Riksarkivaren oppgir at oversiktene og planene har gått til statsarkivarene. Statsarkivarene opplyser at i alt 306 kommuner i perioden 2000–2009 har sendt inn oversikt over egne arkivlokaler, at 301 av kommunene har opplyst om mangler, og at 256 av disse også har sendt inn en plan for å rette opp disse manglene.¹⁴⁶ Riksarkivaren

¹⁴⁵ Arkivforskriften § 4-11.

¹⁴⁶ Én statsarkivar besvarte ikke disse spørsmålene, og en annen tok med fylkeskommuner i oversikten.

opplyser at ingen av planene har blitt saksbehandlet, og at ingen av dem derfor har blitt godkjent. Det arbeides med en plan og et system for hvordan Arkivverket vil følge opp status og planer for arkivsituasjonen i kommuner og fylkeskommuner.

7.4.2 Kassasjonsbestemmelsene

Retningslinjene i Riksarkivarens forskrift for kommunale og fylkeskommunale kassasjoner¹⁴⁷ ble fastsatt i 1986 og 1987, og bestemmelsene ble i 1999 videreført med hjemmel i den nye arkivforskriften.¹⁴⁸ Bestemmelsene er delt inn i saksområder som samsvarer med arkivnøkklene¹⁴⁹ som ble utarbeidet i 1976 og 1979.

Dokumentanalysen viser at disse bestemmelsene har blitt kraftig kritisert i mange år. Kritikken gjennomgås i Bevaringsutvalgets rapport (2002)¹⁵⁰, og utvalget konkluderer med at den i hovedsak er berettiget. Et sentralt element i kritikken har vært at koblingen mellom arkivnøkklene og kassasjonsbestemmelsene ikke fungerer, dels fordi de fleste av kommunene og fylkeskommunene benytter en annen arkivnøkkel enn den som er lagt til grunn, dels fordi verken den nøkkelen som er benyttet, eller kassasjonsreglene har blitt oppdatert i tråd med forvaltningens utvikling. Kassasjonsbestemmelsene avspeiler derfor ikke realitetene i kommunale og fylkeskommunale organer. Bevaringsutvalget mente at de utdaterte kassasjonsbestemmelsene ga en høy risiko for uheldige og/eller feilaktige kassasjoner.

Riksarkivaren bekrefter at bestemmelsene er foreldet, og at kommunene har vansker med å praktisere dem fordi de ikke lenger bruker arkivnøkklene som ligger til grunn for reglene. Ifølge Riksarkivaren er bestemmelsene for kommunene mer utdaterte enn bestemmelsene for fylkeskommunene. LLP peker på at de utdaterte kassasjonsbestemmelsene er en viktig årsak til at bevaringsverdig arkivmateriale går tapt. Riksarkivaren opplyser at de får om lag to hundre forespørsler i året fra kommunene om forståelsen og praktiseringen av kassasjonsreglene.

Kulturdepartementet opplyser at det ikke er kjent med at de fylkeskommunale og kommunale

147) Kapittel IV: Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i fylkeskommunale arkiv, og kapittel V: Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv.

148) Arkivforskriften 3-21, tredje ledd.

149) Arkivnøkkel: System for ordning av saksarkiv, basert på ett eller flere ordningsprinsipper. Kilde: Arkivhåndboken (2009).

150) Bevaringsutvalget var et internt utvalg, nedsatt av Riksarkivaren i 2000. Utvalget foretok en totalvurdering av hovedprinsipper og tilnæringsmåter for arbeidet med bevaring og kassasjon i statlig og kommunal arkivsektor.

kassasjonsbestemmelsene i Riksarkivarens forskrift er utdatert. Departementet viser til at det ikke er kommet noen melding fra Riksarkivaren om behov for revidering. Riksarkivaren opplyser at det har blitt satt i gang et arbeid for å revidere kassasjonsbestemmelsene for kommunene, og at man senere vil gå gjennom bestemmelsene som gjelder fylkeskommunene.

7.4.3 Noark-standarden

Offentlig forvaltning er pålagt å basere seg på Noark-standarden ved bruk av elektroniske journal- og arkivsystemer. Noark innebærer en standardisering av funksjonaliteten i journal- og arkivsystemene og muligheten for å kunne ta ut bevaringsverdige opplysninger og dokumentere dem i et arkivformat som egner seg for oppbevaring for ettertiden. Riksarkivet understreker i intervju at Noark-standarden er et viktig virkemiddel for å oppfylle arkivlovens formålsparagraf. En godkjent Noark-løsning vil i prinsippet tilfredsstillende alle arkivfaglige krav som stilles i arkivloven og forskriftene, som kravene til kassasjon/bevaring og avlevering.¹⁵¹ Riksarkivet opplyser at ingen fagsystemer hittil har blitt godkjent som Noark-baserte systemer. Det er heller ikke gjort forsøk på å kartlegge disse systemene i kommunal sektor, men Riksarkivaren anslår at det kan være mange tusen fagsystemer i sektoren. Riksarkivaren understreker at Arkivverket ikke er i nærheten av å ha kapasitet til å vurdere alle disse opp mot Noark-standarden.

Riksarkivaren kan gi dispensasjon fra plikten til å benytte Noark-godkjente systemer som arkivsystemer, og har i forbindelse med dette etablert en rapporteringsordning for systemer som ikke er Noark-godkjente. Riksarkivet opplyser imidlertid at mottakssystemet for denne rapporteringen har vært ute av drift i perioder, og at få kommuner kjenner til dette. Dermed har Riksarkivaren fått inn svært få opplysninger.

7.5 Samordning og koordinering

ABM-meldingen understreker at det på arkivfeltet er en målsetting å stimulere til mer samarbeid og samordning på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.¹⁵² Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen uttaler at den slutter seg til denne målsettingen.¹⁵³

151) Arkivering i kommunene i tråd med Noark-standarden, artikkel fra Riksarkivet i tidsskriftet Kommunerevisoren nr. 6 2009.

152) St.meld. nr. 22 (1999–2000), s. 22.

153) Innst. S. nr. 46 (2000–2001), s. 6.

7.5.1 Samordning på departementsnivå og samarbeid mellom forvaltningsnivåer

Både Riksarkivaren, ABM-utvikling og LLP understreker betydningen av samhandling mellom Kulturdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet for å møte utfordringer i arkivsektoren knyttet til arkivdanning og sikring og tilgjengeliggjøring av forvaltningsmessig og rettslig dokumentasjon. Riksarkivaren peker på at det er behov for samordning både regionalt og nasjonalt for å kunne håndtere den bekymringsfulle situasjonen for elektronisk arkivmateriale i kommunal arkivsektor.

Kulturdepartementet påpeker at det har vært samordning generelt i arkivsektoren, men i mindre grad for kommunal arkivsektor. Kulturdepartementet opplyser at det ser behovet for en samordning både med Kommunal- og regionaldepartementet og med Kommunenes Sentralforbund i etterkant av den planlagte arkivutredningen, jf. punkt 7.8.

Riksarkivaren, ABM-utvikling og LLP peker videre på at det er behov for å styrke samarbeidet på tvers av forvaltningsnivåene. ABM-utvikling viser videre til at staten har ansvaret for rammeverket, og at det statlige ansvaret omfatter virkemidler for å iverksette statlig politikk i en desentralisert forvaltning. ABM-utvikling peker på at innsats av statlige prosjektmidler for utvikling av kommunale arkivtjenester må ses i denne sammenheng.

I lys av de store utfordringene knyttet til elektroniske arkiver legger Riksarkivaren vekt på behovet for samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer. Det vises til at disse utfordringene er så store at de ikke kan møtes på kort sikt, og at en etablering av elektroniske depoter som sikrer bevaringen av og tilgangen til elektroniske arkiver, forutsetter et samarbeid på nasjonalt og regionalt plan.

Kulturdepartementet framhever at det er flere forhold som må utredes videre, herunder større grad av samlokalisering, forholdet mellom statsarkivarene og de interkommunale arkivordningene og rolleavklaringer. Departementet opplyser at det ser på muligheten for fellesløsninger og samordning på tvers av forvaltningsnivåer for å møte utfordringene knyttet til bevaring og tilgjengelighet av elektronisk arkivmateriale i kommunal arkivsektor. Departementet opplyser at det kan tenke seg fellesløsninger både horisontalt og vertikalt for å møte utfordringene knyttet til depotløsninger for elektroniske arkiver, og opplyser at departementet er i dialog med Riksarkivaren om disse spørsmålene.

7.5.2 Koordinert statlig innsats og utviklingstiltak

Riksarkivaren framholder at Arkivverket over mange år har vært pådriver for, og støttet etableringen av, IKA-ene. Departementet opplyser at Riksarkivaren har gjort mye for å utvikle IKA-ene og øke oppslutningen omkring denne ordningen, og at etaten har arbeidet nokså systematisk både med å få etablert IKA-er og med å få kommunene til å bli deleiere.

En gjennomgang av Riksarkivarens årsrapporter i årene fra 1999 til 2009 bekrefter at Arkivverket og statsarkivarene har arbeidet aktivt både for å få etablert flere IKA-er og for å få enkeltkommuner til å knytte seg til eksisterende interkommunale ordninger. Per 2009 eksisterer det tolv IKA-er. Åtte av disse ble etablert før 2000.

Om lag halvparten av kommunene var med i en interkommunal arkivordning da ABM-meldingen kom i 1999. I 2010 viser Riksarkivarens oversikt at mer enn 360 kommuner, eller ca. 84 prosent av kommunene, deltar i en eller annen form for interkommunalt samarbeid som innebærer enten konsulenthjelp, fysiske depotordninger eller begge deler. Tabell 5 gir en oversikt over utviklingen over tid.

Tabell 5 Interkommunale arkivordninger 1976–2009

	1976	1980	1985	1990	1995	2001	2005	2008	2009
Medlemskommuner	18	18	21	104	166	232	279	340 ¹⁵⁴	360
Kommuner totalt	443	454	454	448	435	435	433	430	430
Prosent	4	4	5	23	38	53	64	79	84

Kilde: Rapport fra Nysæterutvalget, *Eit nytt regionalt arkivlandskap* (2005) og årsrapport fra Arkivverket 2008 og 2009

154) Tallet inkluderer kommunene som er tilknyttet fylkesarkivet i Sogn og Fjordane. Kommunearchivordningen i Sogn og Fjordane administreres av Fylkesarkivet etter avtale mellom kommunene og fylkeskommunen. Regner man bare de kommunene som er tilknyttet rene IKA-er, og trekker fra kommunene tilknyttet fylkesarkivet i Sogn og Fjordane, er 326 kommuner knyttet til de 12 eksisterende IKA-ene per 2009.

Tabell 5 viser at antallet medlemskommuner i interkommunale arkivordninger har økt fra 232 i 2001 til 360 i 2009.

I Kulturmeldingen uttaler departementet at det vil være nødvendig med en koordinert innsats fra Arkivverket og ABM-utvikling for å bidra til å løse utfordringene knyttet til elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor.¹⁵⁵ Riksarkivaren opplyser i intervju at det generelt har vært god kontakt med ABM-utvikling, men at det har vært gjennomført få konkrete tiltak sammen med ABM-utvikling. ABM-utvikling opplyser at det er gjort svært lite i fellesskap mellom de to etatene når det gjelder bevaring av elektronisk arkivmateriale. Begge etatene mener at det viktigste resultatet av en koordinert innsats mellom dem er utviklingen av en metode for langtidslagring av elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor. Kulturdepartementet framhever at det er avgjørende at det er god dialog mellom de to nasjonale aktørene. Departementet opplyser at siden dialogen mellom de to har vært god, har det ikke vært nødvendig å stimulere disse etatene til økt koordinering.

Arbeidet med å utvikle metoden for langtidslagring var et kommunalt forankret initiativ. Prosjektet startet i 2004, var organisert under LLP og fikk økonomisk støtte fra ABM-utvikling. Prosjektet arbeidet parallelt med å utvikle en programvare for langtidsforvaltning av elektronisk arkivinformasjon i depoter i kommunal sektor. Arbeidet ble avsluttet i desember 2006, og sluttrapporten¹⁵⁶ ble utarbeidet av representanter for tre IKA-er.¹⁵⁷ Rapporten viser til at det vil være kostbart og kompetansekrevene om hver enkelt kommune skal etablere en egen depotordning for elektronisk arkivmateriale. Utfordringene i sektoren krever en nasjonal samordning, en helhetlig strategi, og fellesløsninger. Mulighetene for en felles nasjonal arkivtjeneste som også har en depotordning for kommunenes elektroniske arkivmateriale, bør utredes. Det anbefales at denne tjenesten etableres innenfor rammene av dagens organisasjonsstruktur med IKA-er, by- og fylkesarkiver.

Arbeidet med en fellesløsning for å bevare elektronisk arkivmateriale har per 2009 gitt få konkrete resultater. Metoden som er utviklet for langtidslagring av elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor, er ikke tatt i bruk. Det

155) I Arkivverkets strategi for perioden 2006–2010 framgår det at Arkivverket skal ha nær kontakt med ABM-utvikling og bidra til tverrfaglig samarbeid på ABM-området der dette er hensiktsmessig.

156) ABM-skrift nr. 43.

157) Riksarkivet ga innspill til prosjektarbeidet og sluttrapporten.

samtidige arbeidet med å utvikle en programvare for langtidsforvaltning av elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor ble ikke slutført.¹⁵⁸

Riksarkivet mener metoden for elektronisk langtidslagring i kommunal sektor holder et godt internasjonalt nivå, men opplyser samtidig at det mangler ressurser til å utføre arbeidet. Hvis denne metoden skal innføres, må store deler av regelverket, deriblant bestemmelser i arkivforskriften, revideres.

7.6 Arkivverkets veiledning rettet mot kommunal arkivsektor

Riksarkivet har opprettet en egen avdeling med koordineringsansvar for Arkivverkets aktivitet mot kommunal sektor. Statsarkivarene utgjør førstelinjetjenesten i Arkivverkets veiledningsvirksomhet overfor kommunene. Arkivverkets veiledning overfor kommunene og fylkeskommunene innebærer å:

- svare på skriftlige forespørsler
- svare på telefonhenvendelser
- publisere skriftlige veiledninger for arkivarbeid
- gjennomføre kurs og samlinger for ansatte i kommunal arkivsektor

Riksarkivet opplyser at det ikke ble ført statistikk for antall henvendelser (muntlig, skriftlig og e-post) fra kommunal sektor til Arkivverket før i 2008.¹⁵⁹

Tabell 6 viser at det samlede antallet registrerte henvendelser til Arkivverket har økt med nærmere 20 prosent fra 2008 til 2009. Tabellen viser

Tabell 6 Antall henvendelser fra kommunesektoren til Arkivverket

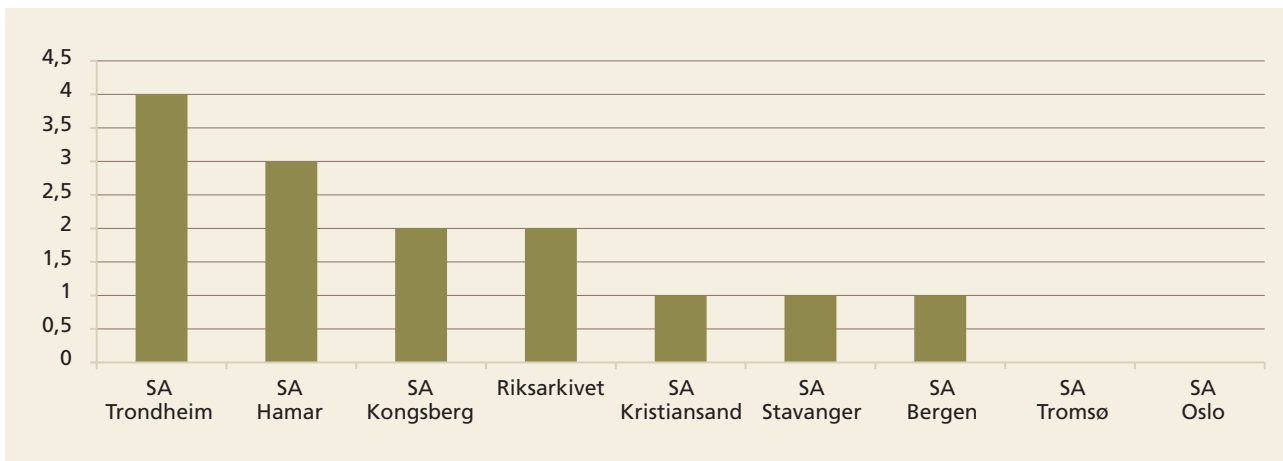
Institusjon	2008	2009
Riksarkivet	294	320
SA Oslo	0	90
SA Hamar	20	26
SA Kongsberg	8	6
SA Kristiansand	4	7
SA Stavanger	7	3
SA Bergen	0	0
SA Trondheim	89	48
SA Tromsø	19	21
Samisk arkiv	5	4
Totalt	446	525

Kilde: Arkivverket

158) E-post fra Riksarkivet, 7. desember 2009.

159) Brev fra Riksarkivet, 1. september 2009.

Figur 21 Antall kurs for kommunale og fylkeskommunale arkivskapere 2003–2007



Kilde: Arkiverket

samtidig at antallet registrerte henvendelser fra kommunal sektor varierer. Riksarkivaren forklarer dette med at noen av statsarkivarene ikke fører statistikk over henvendelser per e-post og telefon.

Figur 21, som er en oversikt fra Riksarkivet, viser at det har vært arrangert 14 kurs for kommunale og fylkeskommunale arkivskapere i perioden 2003–2007. Statsarkivet i Trondheim har arrangert fire kurs, mens statsarkivene i Oslo og Tromsø ikke har arrangert kurs for kommunale og fylkeskommunale arkivskapere i denne perioden. Statsarkivene i Bergen, Stavanger og Kristiansand har arrangert ett kurs hver.

En oversikt fra Riksarkivet viser videre at Arkiverket har gjennomført 68 såkalte avgrensede tiltak overfor kommunale og fylkeskommunale arkivskapere i perioden 2003–2007. Avgrensede tiltak inkluderer:

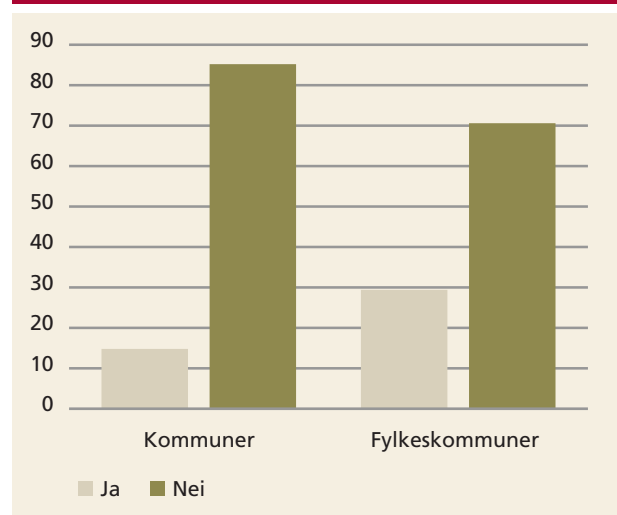
- etablering av og samlokalisering/samhandling med interkommunale depotordninger
- mottak av rapporter fra kommuner om kommunens arkivlokaler
- svært avgrensede inspeksjoner, som kanskje avgrenser seg til bare ett konkret arkivlokale

Statsarkivene i Hamar og Trondheim har gjennomført 45 av de avgrensede tiltakene som i alt er gjennomført. Dette utgjør 66 prosent av Arkiverkets totale antall avgrensede tiltak overfor kommunale og fylkeskommunale arkivskapere. Riksarkivet og statsarkivene i Tromsø og Kristiansand har ikke gjennomført noen avgrensede tiltak overfor kommunale og fylkeskommunale arkivskapere i denne perioden.

I Arkiverkets årsmeldinger for 2003–2007 påpekes det at etaten bruker betydelige ressurser på å veilede og inspisere offentlige arkivskapere, og på å lage standarder og retningslinjer. Den store pågangen fra arkivinstitusjoner som ønsker at etaten skal holde kurs og foredrag, særlig om elektroniske arkiver, blir understreket i årsmeldingene i denne perioden. I Arkiverkets årsrapport for 2008 opplyses det at etatens aktiviteter overfor kommunene i mye større grad består i veiledning enn i formelt varslede tilsyn.

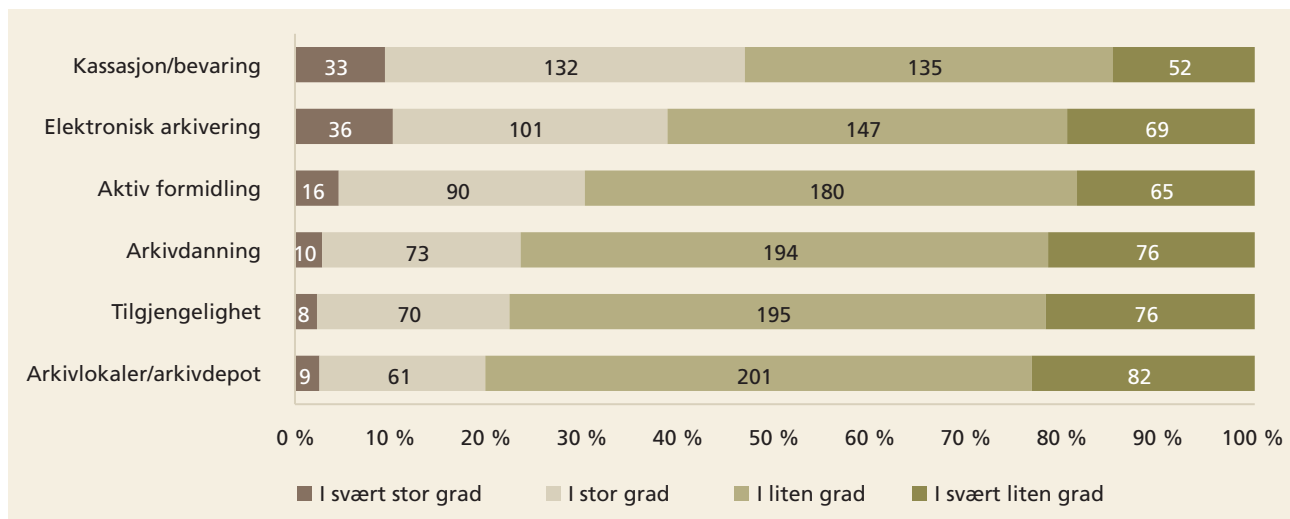
Figur 22 viser at 85 prosent av kommunene og 70 prosent av fylkeskommunene opplyser at de ikke får veiledning fra statsarkivarene. Disse tallene må ses i sammenheng med det opplevde behovet for slik veiledning.

Figur 22 Får kommunal sektor veiledning fra statsarkivaren? Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 359 (kommuner) og 17 (fylkeskommuner)

Figur 23 Kommunenes behov for veiledning fra statsarkivarene



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

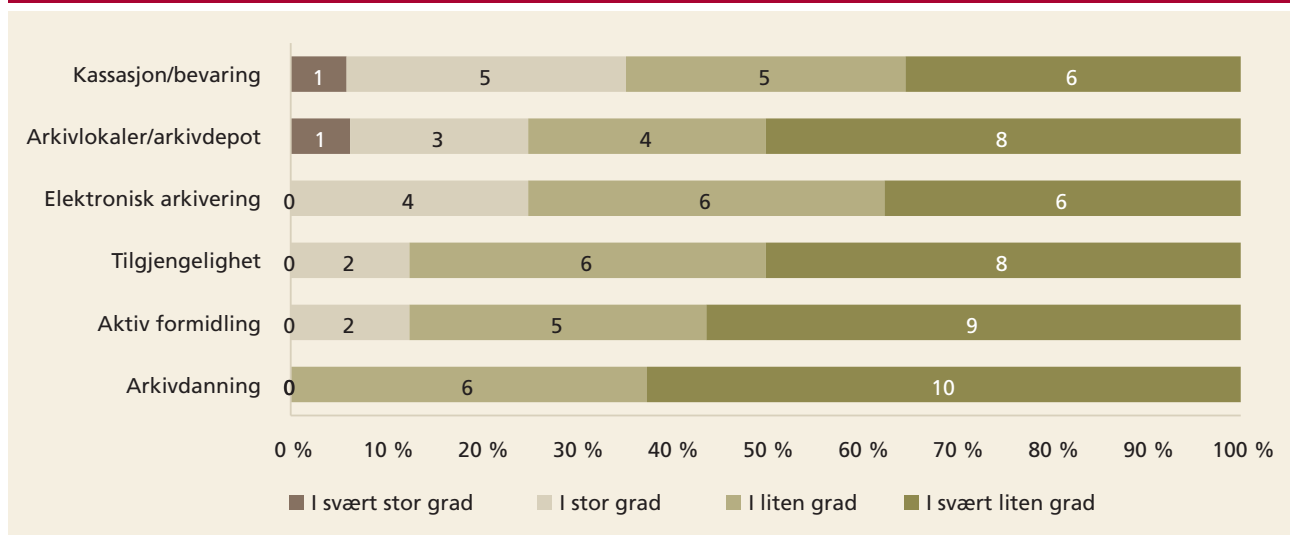
Figur 23 viser at nær halvparten av kommunene oppgir at de i stor eller svært stor grad har behov for veiledning fra statsarkivaren om spørsmål knyttet til kassasjon/bevaring. Figuren viser videre at om lag hver tredje kommune svarer at de i stor eller svært stor grad har behov for veiledning fra statsarkivaren om henholdsvis elektronisk arkivering og aktiv formidling. For områdene arkivdanning, tilgjengelighet og arkivlokale/arkivdepot, svarer hver femte kommune at de i stor eller svært stor grad har behov for veiledning fra statsarkivaren.

Figur 24 viser at hver tredje fylkeskommune oppgir at de i stor eller svært stor grad har behov for veiledning om kassasjon/bevaring fra statsarkivaren. Riksarkivaren har i intervju opplyst at kassasjonsbestemmelsene som gjelder for

kommunene er mer utdatert enn kassasjonsbestemmelsene som gjelder for fylkeskommunene, og at det derfor er færre spørsmål knyttet til fylkeskommunebestemmelsene. For områdene elektronisk arkivering og arkivlokaler/arkivdepoter viser figuren at om lag hver fjerde fylkeskommune mener at de i stor eller svært stor grad har behov for veiledning fra statsarkivaren.

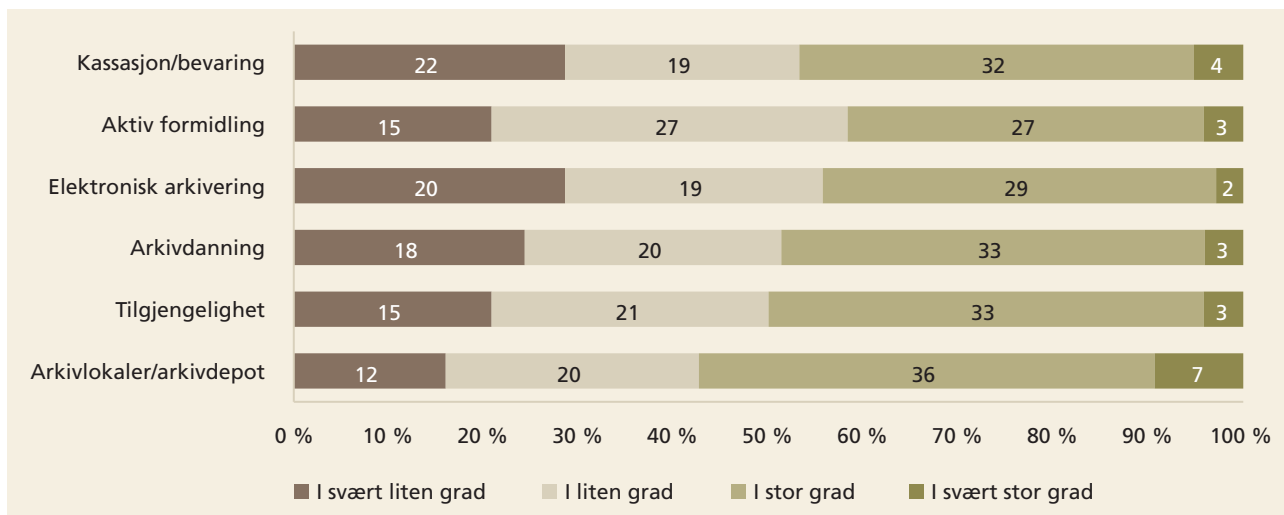
Figur 25 neste side viser at av de kommunene som har mottatt veiledning fra statsarkivarene, svarer over halvparten at de i svært liten eller liten grad er tilfredse med statsarkivarens veiledning i kassasjons- og bevaringsspørsmål. Samtidig svarer over 55 prosent av kommunene at de i svært liten eller liten grad er tilfredse med statsarkivarens veiledning i elektronisk arkivering. Med unntak av veiledningen om arkivlokaler og

Figur 24 Fylkeskommunenes behov for veiledning fra statsarkivaren



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 25 Kommunenes tilfredshet med statsarkivarens veiledning på utvalgte områder



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

arkivdepoter, er over 50 prosent av kommunene som har mottatt veiledning, i svært liten eller liten grad tilfreds med statsarkivarens veiledning også innenfor de øvrige arkivfaglige områdene.

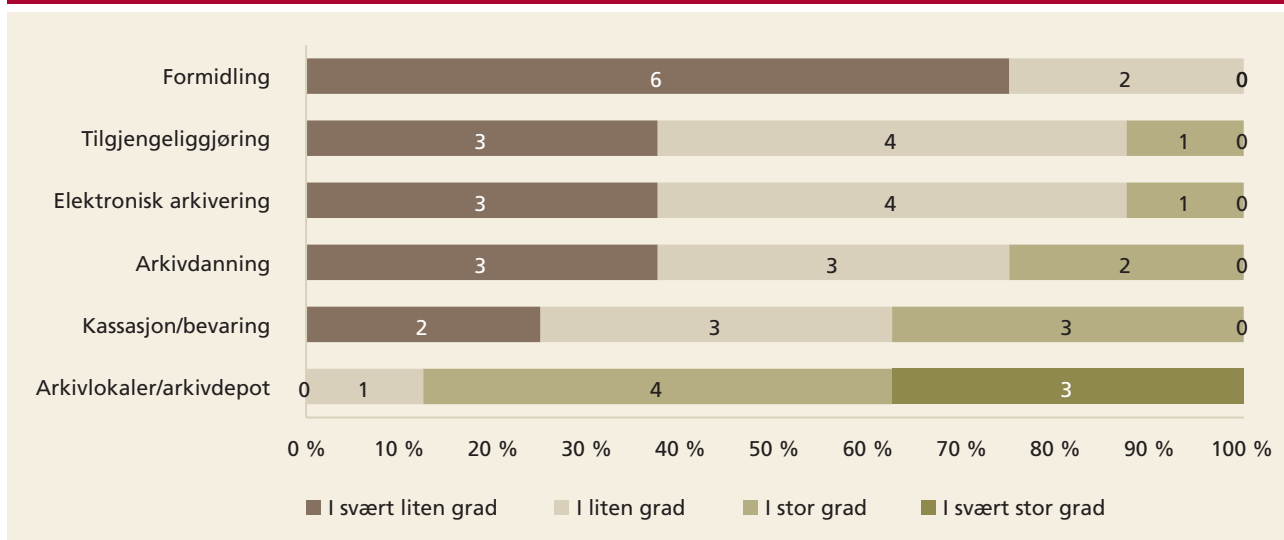
Spørreundersøkelsen til fylkeskommunene viser at de tre fylkeskommunene som har fått veiledning om elektronisk arkivering, i svært liten eller liten grad er tilfreds med denne. To av de tre fylkeskommunene som har fått veiledning om arkivformidling og arkivdanning, er i svært liten eller liten grad tilfreds med denne veiledningen. To av fire fylkeskommuner som har fått veiledning om kassasjon/bevaring, er i svært liten eller liten grad tilfreds med statsarkivarens veiledning.

De relativt få kommunene og fylkeskommunene som svarer at de har fått veiledning fra statsarkivaren, er minst tilfreds med veiledning i elektronisk arkivering, kassasjon/bevaring, arkivdanning og aktiv formidling.¹⁶⁰ Kommunene og fylkeskommunene er mest tilfreds med veiledningen om arkivlokaler/arkivdepoter og tilgjengelighet.

Figur 26 viser følgende:

- Fem av åtte statsarkivarer opplyser at de i svært liten eller liten grad veileder kommunene i kassasjon/bevaring.
- Sju av åtte statsarkivarer opplyser at de i svært liten eller liten grad veileder kommunene i elektronisk arkivering.

Figur 26 Statsarkivarenes veiledning overfor kommunal sektor



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

160) Antall kommuner som svarer at de har fått veiledning fra statsarkivaren, varierer mellom 70 og 77 avhengig av de ulike veiledningsområdene. For fylkeskommuner varierer antallet mellom tre og fem fylkeskommuner.

- Samtlige åtte statsarkivarer opplyser at de i svært liten eller liten grad veileder kommunene om formidling.
- Seks av åtte statsarkivarer opplyser at de i svært liten eller liten grad veileder kommunene i arkivdanning.

Spørreundersøkelsen viser ellers at sju av åtte statsarkivarer i stor eller svært stor grad veileder kommunene i arkivlokaler/arkivdepoter.

Spørreundersøkelsen overfor IKA-ene viser at arkivfaglig veiledning, rådgivning, kurs og opplæring er blant de viktigste tjenestene medlemskommunene får tilbud om. Videre framgår det at IKA-ene veileder medlemskommunene innenfor områder som arkivdanning, aktuelt lovverk og forskrifter, arkivplaner, kassasjon og bevaring og arkivdepoter.

Svært mange kommuner og fylkeskommuner framhever at de fortrinnsvis får råd og veiledning om aktuelle arkivfaglige spørsmål og problemstillinger fra IKA-er som de er medlemmer av, eller eventuelt fylkesarkiver som de har en avtale med. Mange bruker Arkivverkets nettsider for å få informasjon om lovverk, retningslinjer og andre arkivfaglige publikasjoner. Riksarkivaren bekrefter at IKA-ene har overtatt mye av veiledningsansvaret overfor kommunene. Riksarkivaren peker på at dette har ført til at behovet for statsarkivarenes veilednings- og inspeksjonsvirksomhet har blitt redusert. Riksarkivaren

framhever betydningen av samspillet mellom statsarkivarene og IKA-ene, og den høye kompetansen på moderne arkivdanning hos IKA-ene.

Faktaboks 6 Kommentarer fra spørreundersøkelsen

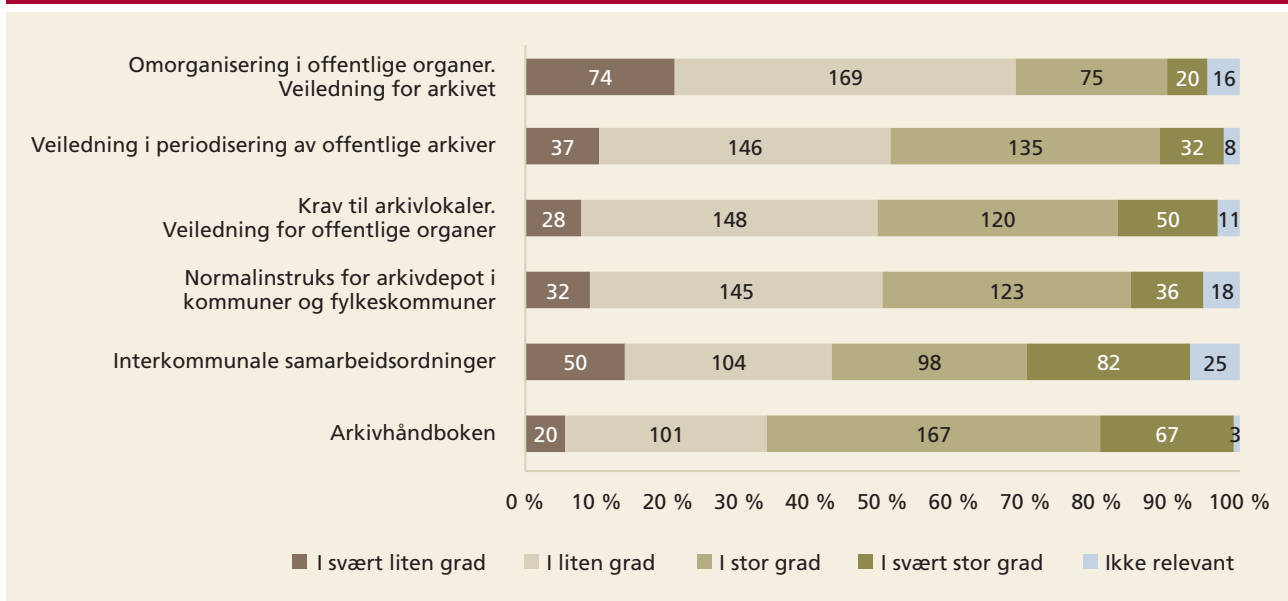
"Jeg anser at kommunene i vårt distrikt er godt ivaretatt gjennom medlemskap i interkommunale arkivordninger. Statsarkivets oppgave overfor kommunene er primært å være en påminner for å sikre at kommunene avsetter tilstrekkelig med ressurser til arkivarbeidet, og at arkivlokalene blir i orden til 2012."

"Hovedstrategien for dette statsarkiv har vært først å etablere, og deretter støtte opp om og samarbeide med den interkommunale ordningen som den mest ressurs-effektive vei til å styrke kommunale arkivforhold. Det er også arbeidet en del med bevarings-/kassasjons-spørsmål. Utover dette har det ikke vært mulig å sette av særlig mye ressurser mot kommunene."

Arkivverket har utarbeidet seks veiledere som skal benyttes i kommunal arkivsektor.¹⁶¹ Det er Arkivhåndboken, Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner, Interkommunale samarbeidsordninger, Veiledning i periodisering av offentlige arkiver, Krav til arkivlokaler og Omorganisering i offentlige organer.¹⁶²

Figur 27 viser at om lag to tredeler av kommunene i svært liten eller liten grad bruker veilederen

Figur 27 Kommunenes bruk av retningslinjer/veiledere i det kommunale arkivarbeidet

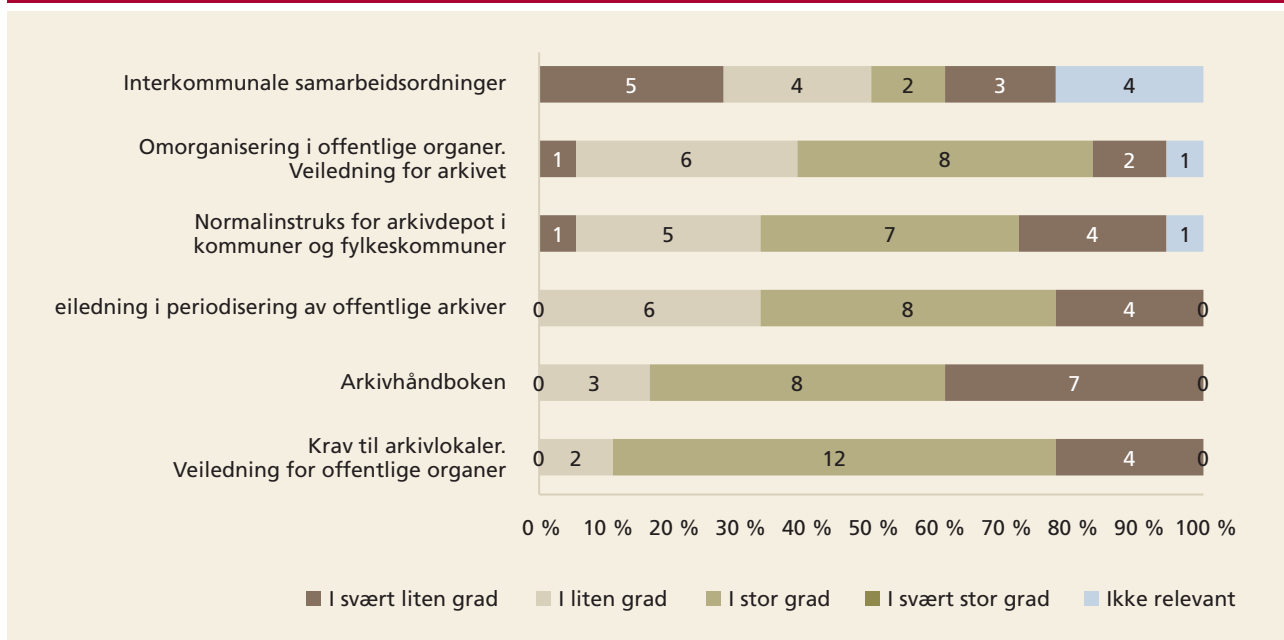


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

161) Utvalgte veiledere tar utgangspunkt i listen over retningslinjer/veiledere på Arkivverkets nettsider per september 2009.

162) Riksarkivaren har publisert en ny veileder: Arkiv i interkommunale samarbeidsorgan, 15. september 2009.

Figur 28 Fylkeskommunenes bruk av retningslinjer/veiledere i det fylkeskommunale arkivarbeidet



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Omorganisering i offentlige organer. For veilederne Periodisering av offentlige arkiver, Krav til arkivlokaler og Normalinstruks for arkivdepot svarer om lag halvparten av kommunene at de i svært liten eller liten grad bruker disse i det kommunale arkivarbeidet. Om lag 65 prosent av kommunene oppgir at de i stor eller svært stor grad bruker Arkivhåndboken.

Figur 28 viser at halvparten av fylkeskommunene i svært liten eller liten grad bruker veilederen Interkommunale samarbeidsordninger. Om lag hver tredje fylkeskommune bruker i svært liten eller liten grad veilederne Omorganisering i offentlige organer, Periodisering av offentlige arkiver og Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner.

7.7 Oppfølgingen av ABM-utviklings arkivkartlegging

Arbeidet med arkivkartleggingen var forankret i et mandat fra Kultur- og kirke departementet. Kartleggingen ble fullført i 2006, og rapporten ble publisert i ABM-skriftet *Til kildene* i 2007. Rapporten omfatter både private, kommunale og fylkeskommunale arkiver.

Rapporten beskriver det som en hovedutfordring for bevaringsinstitusjonene å sikre arkivene som kilder og dokumentasjon når arkivmaterialet foreligger i digitale formater. Betydningen av

samarbeid og institusjonsutvikling med sikte på gode regionale fellesløsninger, for eksempel i form av samlokalisering eller fellesmagasiner, blir understreket. I rapporten blir det foreslått tiltak som sikrer at felles standarder for arkivordning, arkivinformasjon og tilrettelegging for bruk blir lagt til grunn i alle bevaringsinstitusjoner. Ifølge rapporten er det bare et fåtall kommuner med egen depotfunksjon som til en viss grad oppfyller arkivforskriftens krav til offentlig arkivdepot med hensyn til oppbevaring og tilrettelegging for bruk.

I intervju peker ABM-utvikling på at rapporten *Til kildene* i liten grad er fulgt opp av departementet, og at den heller ikke har gitt de forventede resultatene. Hvis den skulle ha gitt resultater, måtte arkivarbeidet ha blitt tilført betydelige ressurser, mener ABM-utvikling. Riksarkivaren opplyser i intervju at Arkivverket heller ikke har fulgt opp ABM-utviklings rapport direkte overfor kommunene og fylkeskommunene. Kulturdepartementet framhever at rapporten fra 2007, sammen med ABM-utviklings arkivstatistikk for 2008, vil utgjøre et viktig grunnlagsmateriale for den nasjonale arkivpolitikken, som må utformes etter den kommende arkivutredningen.

7.8 Utrednings- og strategiarbeid

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen støtter i innstillingen til Kulturmeldingen i 2003

departementets forslag om en arkivutredning.¹⁶³ Riksarkivaren og ABM-utvikling ba i et felles brev i 2008 statsråden om å ta initiativ til å starte opp arbeidet med den varslede arkivutredningen.¹⁶⁴ I brevet understrekes det at det er sterke faglige og fagpolitiske grunner til å gjennomføre en offentlig utredning om samfunnets arkiver på tilsvarende måte som for de andre sektorene på ABM-området.¹⁶⁵ Dette begrunnes med at det er et sterkt behov for å utvikle en helhetlig, nasjonal strategi for å møte de utfordringene og mulighetene som arkivsektoren står overfor i et moderne samfunn.

Kulturdepartementet opplyser i intervju at det i januar 2010 er besluttet at arbeidet med arkivutredningen skal settes i gang, og at det kan være aktuelt med en egen stortingsmelding om arkivsektoren som et resultat av utredningen. Departementet opplyser videre at det per 2010 ikke eksisterer en nasjonal strategi for arkivsektoren, men at det er behov for en slik strategi. Detaljene rundt eventuelle strategier må ifølge departementet vente på arkivutredningen, siden det er utredningen som vil ligge til grunn for en strategi.

163) Arkivutredningen er også et hovedforslag i Nysæterutvalgets innstilling fra 2005 og i ABM-utviklings *Til kildene* fra 2007.

164) Brev fra Riksarkivaren og ABM-utvikling til Kultur- og kirkedepartementet, 20. mai 2008.

165) Museumssektoren ble utredet i NOU 1996: 7 *Museum – mangfold, minne, møtestad*. ABM-utvikling har gjennomført utredningen Biblioteksreform 2014 på felles oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet.

8 Vurderinger

Allmennhetens og enkeltindividets tilgang til offentlig arkivmateriale er av avgjørende betydning i en rettsstat. Hvis arkivmateriale ikke bevares eller er tilgjengelig i offentlig sektor, svekkes individuelle og kollektive rettigheter. Manglende bevaring av og tilgjengelighet til offentlig arkivmateriale utgjør samtidig en trussel mot nasjonens kulturelle og historiske hukommelse.

De kommunale og fylkeskommunale arkivene rommer dokumentasjon av sentral betydning for samfunnet, den enkelte kommune/fylkeskommune og for borgerne. Dette henger sammen med at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for en rekke grunnleggende tjenester som blant annet barnehage, skole, sosialomsorg, barnevern, legevakt og hjemmesykepleie. For kommunalforvaltningen er arkivene viktige fordi de dokumenterer forvaltningens virksomhet og vedtak. Arkivene dokumenterer også lokalhistorie og næringsutvikling, og er derfor av stor betydning i undervisningssammenheng, for lokalhistorikere og for et bredt utvalg av forskningsdisipliner.

Arkivloven slår fast at det er et kommunalt ansvar å sikre arkivene for fremtiden og å gjøre den bevarte dokumentasjonen tilgjengelig for brukerne. Undersøkelsen viser at mange kommuner og fylkeskommuner ikke oppfyller dette. Manglende sikring fører til at mye bevaringsverdig dokumentasjon går tapt eller står i fare for å gå tapt. Arkivtap og manglende tilgjengelighet til det som er bevart, svekker borgernes rettssikkerhet og reduserer arkivenes betydning som historiske kilder.

Kulturdepartementet har et overordnet ansvar for å forvise seg om at arbeidet i kommunal arkivsektor fungerer som forutsatt, og at nødvendig tilsynsarbeid ivaretas av Arkivverket. På bakgrunn av de store svakhetene som undersøkelsen viser, stilles det spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har benyttet tilgjengelige virkemidler for å følge opp tilstanden i kommunal arkivsektor.

8.1 Mye kommunalt arkivmateriale er ikke sikret og tilgjengelig

Manglende sikring av arkivmateriale gir stor fare for arkivtap

Tilstrekkelige og forskriftsmessige arkivlokaler og arkivdepoter er avgjørende for å sikre det arkivmateriale som skal tas vare på for fremtiden.

Undersøkelsen viser at hver tredje kommune mangler fysiske forutsetninger for å ta vare på sine papirarkiver, og at de fleste interkommunale arkivdepotene ikke har tilstrekkelig kapasitet til å møte kommunenes behov for bevaring av papirbasert arkivmateriale.

Om lag 300 kommuner har i perioden 2000–2009 gitt opplysninger til statsarkivarene om mangler ved egne arkivlokaler. En kartlegging fra 2006 viser at om lag 60 prosent av kommunene med egen depotfunksjon ikke oppfyller arkivforskriftens krav til offentlig arkivdepot med hensyn til oppbevaring for fremtiden. Tilstanden i kommunal arkivsektor i 2009 vurderes av de sentrale aktørene på arkivområdet som omtrent den samme som i 2006. Mange kommuner og fylkeskommuner oppgir at mangelfulle lokaler i stor eller svært stor grad kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet.

Det framgår samtidig at de interkommunale arkivdepotene ikke møter nødvendige krav til langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale. Flere interkommunale arkivinstitusjoner har med støtte fra Riksarkivet og ABM-utvikling arbeidet for å utvikle en sikker løsning for å bevare elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor. Undersøkelsen viser at dette arbeidet ikke har ført fram.

Det framgår av undersøkelsen at kommunene som står utenfor det interkommunale samarbeidet, og ikke har eget byarkiv eller er tilknyttet et fylkesarkiv, i liten grad er i stand til å oppfylle sin lovpålagte bevaringsplikt. Undersøkelsen viser også at halvparten av kommunene som er tilknyttet et IKA, i liten eller svært liten grad har overført sine bevaringsverdige papirarkiver til de interkommunale depotene. Undersøkelsen viser videre at lite elektronisk arkivmateriale har blitt

avlevert til depotene. Omfanget av bevart elektronisk arkivmateriale er derfor svært begrenset.

Mange elektroniske systemer i kommunal sektor er ikke laget med tanke på at data skal kunne hentes ut og bevares. Konsekvensen er at det ikke lar seg gjøre å trekke ut bevaringsverdige data fra disse systemene for å sikre informasjonen for framtiden. Undersøkelsen viser at bevarings-situasjonen i kommunal sektor er spesielt kritisk for dokumentasjon i spesialiserte fagsystemer. Disse systemene inneholder sentral rettighetsdokumentasjon for enkeltindivider, og behovet for å bevare denne dokumentasjonen er derfor meget stort. Dette gjelder blant annet rettighetsdokumentasjon i fagsystemene i sosialtjenesten, omsorgstjenesten og barnevernet. Undersøkelsen og ny arkivstatistikk viser at det i svært liten grad er tatt ut og bevart dokumentasjon fra fagsystemene og andre elektroniske saksbehandlingssystemer i kommunal arkivsektor for å sikre denne dokumentasjonen for framtiden. Det er mange tusen ulike fagsystemer i bruk i kommunal sektor, og ingen har hittil blitt godkjent av Riksarkivaren. Godkjenningsordningen skal sikre at systemene oppfyller kravene til arbeidet med kassasjon, bevaring og levering. Disse svakhetene innebærer at sentral rettighetsdokumentasjon for enkeltindivider står i fare for å gå tapt i et betydelig omfang.

På alle stadier i arkivprosessen kan manglende aktivt vedlikehold av elektronisk arkivmateriale føre til at den lagrede informasjonen blir uleselig og derfor etter hvert går tapt. Arkivforskriften stiller krav om at elektronisk arkivmateriale skal sikkerhetskopieres og konverteres til nye lagringsenheter når dette er nødvendig for å sikre informasjonen for ettertiden. Det framgår at manglende sikkerhetskopiering og konvertering gir en stor fare for tap av elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor.

Veksten i mengden av bevaringsverdig elektronisk arkivmateriale er betydelig større enn omfanget av det som blir bevart. Dette gjør at etterslepet øker hele tiden. Undersøkelsen viser at det er bred enighet i arkivsektoren om at mer elektronisk arkivmateriale går tapt i kommunal sektor enn før. Dette materialet vil fortsette å gå tapt så lenge kommunene og fylkeskommunene i liten grad er i stand til å gjennomføre avlevering, vedlikehold og langtidslagring.

Arkivhåndboken anbefaler at kommunene ved konkurranseutsetting, spesielt av lovpålagte oppgaver, setter som betingelse at den private virksomheten følger reglene for offentlige arkiver. Det anbefales at dette inngår i avtalen mellom partene. Undersøkelsen viser at et fåtall av de 150 kommunene som har konkurranseutsatt kommunale tjenester, stiller krav om at de private virksomhetene må følge reglene for offentlige arkiver. Dette innebærer en risiko for at arkivmateriale ikke blir sikret innenfor områder som eldreomsorg, barnevern og rusmiddelomsorg når disse oppgavene blir konkurranseutsatt.

Mye arkivmateriale er utilgjengelig for brukerne

En avgjørende forutsetning for tilgjengelighet til arkivene er at materialet er ordnet og katalogisert. Mange kommuner og fylkeskommuner oppgir at de ikke har ordnet og katalogisert sitt eldre bevaringsverdige arkivmateriale. Manglende ordning og katalogisering gjør i praksis arkivmaterialet utilgjengelig, og kan over tid føre til at det går tapt.

Arkivforskriften forutsetter at det er etablert lokaler og ordninger som gjør at arkivmaterialet reelt kan gjøres tilgjengelig for brukerne. Det store flertallet av kommunene og halvparten av fylkeskommunene oppgir at de i liten eller svært liten grad har etablert slike ordninger. Undersøkelsen viser at også mange av IKA-ene ikke oppfyller gjeldende krav til tilgangsordninger.

Både ABM-meldingen, Kulturmeldingen og IKT-meldingen framholder digital formidling av arkivene som en sentral målsetting. Undersøkelsen viser at en høy andel av kommunene og fylkeskommunene ikke har digitalisert sitt bevaringsverdige papirbaserte arkivmateriale. Undersøkelsen viser videre at det store flertallet av kommunene og fylkeskommunene ikke har gjort digitalisert arkivmateriale tilgjengelig på Internett.

De fleste kommunene og IKA-ene opplyser at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å bevare og gjøre elektronisk arkivmateriale tilgjengelig. På bakgrunn av overgangen til elektroniske arkiver er slik kompetanse viktigere enn før, og avgjørende for bevarings- og tilgjengelighetssituasjonen i kommunal arkivsektor.

8.2 Mangelfull overordnet statlig styring og oppfølging av kommunal arkivsektor

Kulturdepartementet har manglende styringsinformasjon om hovedutfordringene i kommunal arkivsektor

For at departementet skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar på arkivområdet, er det en forutsetning at det holder seg orientert om tilstanden og utviklingen i kommunal arkivsektor.

Undersøkelsen viser at utfordringene i kommunal arkivsektor i liten grad har blitt diskutert i styringsdialogen mellom departementet og Arkivverket. Departementet har heller ikke etterspurt informasjon fra Arkivverket om tilstanden i kommunal arkivsektor.

Kulturdepartementet har ikke beskrevet noen formelle rapporteringskrav for Arkivverkets arbeid overfor kommunal sektor for å bidra til å nå den overordnede målsettingen om å bevare og gjøre den elektroniske kulturarven tilgjengelig. Arkivverkets rapportering gir i liten grad informasjon om tilstanden og utviklingen i kommunal arkivsektor, og den gir få opplysninger om statlige tiltak på området og effekten av disse. Arkivverkets rapportering er i liten grad egnet til å belyse om de overordnede målsettingene for arkivområdet oppnås overfor kommunal arkivsektor.

Når det gjelder departementets ressursinnsats, viser undersøkelsen at om lag to tredeler av den skisserte femårige opptrappingen i ABM-meldingen på 62 mill. kroner til Arkivverkets arbeid ikke har blitt tildelt. Departementet opplyser at Stortinget ikke konkret har blitt orientert om status i gjennomføringen av opptrappingsplanen for ABM-sektoren.

Arkivverket fører i liten grad tilsyn med kommunal arkivsektor, og sentrale bestemmelser er utdaterte

Arkivloven pålegger Riksarkivaren et tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor. Riksarkivaren kan gi nødvendige pålegg for å sikre at arkivloven og de tilhørende forskriftene blir fulgt.

Undersøkelsen viser et meget lavt tilsynsnivå i de fleste av regionene i årene 1999–2009. Statsarkivarene praktiserer tilsynsfunksjonen på svært ulike måter, og de rapporterer ikke til Riksarkivaren om funn fra de gjennomførte tilsynene. I perioden 1999–2009 ble det ikke gitt noen pålegg som følge av gjennomførte tilsyn. På

bakgrunn av dette stilles det spørsmål ved om Riksarkivaren i tilstrekkelig grad har ivarett sitt tilsynsansvar.

Undersøkelsen viser at kassasjonsbestemmelsene for kommuner og fylkeskommuner har vært utdaterte i flere år. Mange kommuner og fylkeskommuner gir uttrykk for at de utdaterte bestemmelsene kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet. Riksarkivaren, som utformer bestemmelsene, opplyser at det derfor kan være vanskelig for kommunene og fylkeskommunene å vite hva slags arkivmateriale som skal tas vare på for ettertiden. Det opplyses samtidig at Riksarkivaren er i gang med å revidere kassasjonsbestemmelsene for kommunene, og at bestemmelsene for fylkeskommunene vil bli gjennomgått senere.

I intervju opplyser departementet at det er ukjent med at bestemmelsene er utdaterte. Departementet mottok i 2002 en rapport som påpekte at regelverket var utdatert og modent for revisjon, og at dette ga høy risiko for uheldige og feilaktige kassasjoner.

Arkivverket veileder i liten grad kommunal arkivsektor

Ifølge arkivloven har Riksarkivaren et veiledningsansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor. I undersøkelsen oppgir imidlertid de fleste kommunene og fylkeskommunene at de ikke får slik veiledning. Undersøkelsen viser at behovet for veiledning er størst innenfor områdene elektronisk arkivering og kassasjon/bevaring. Samtidig oppgir et flertall av statsarkivarene at de i liten eller svært liten grad veileder kommunene i disse spørsmålene. På bakgrunn av statsarkivarenes lave veiledningsaktivitet overfor kommunal arkivsektor stilles det spørsmål ved om Riksarkivaren i tilstrekkelig grad har ivarett sitt veiledningsansvar.

Arbeidet med å løse hovedutfordringene i kommunal arkivsektor er i liten grad samordnet og koordinert

ABM-meldingen understreker at det er en målsetting å stimulere til mer samarbeid og samordning, på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Undersøkelsen viser likevel at det i liten grad har vært samordning og samhandling på departementsnivå og på tvers av forvaltningsnivåer for å møte hovedutfordringene i kommunal arkivsektor.

Det har vært få koordinerte tiltak mellom Arkivverket og ABM-utvikling for å bidra til bedre bevaring av elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor. Samtidig har arbeidet med å utvikle fellesløsninger for langtidslagring av det elektroniske arkivmaterialet gitt få konkrete resultater. Det stilles derfor spørsmål ved om departementets oppfølging overfor Arkivverket og ABM-utvikling for å sikre en koordinert innsats har vært tilstrekkelig.

Undersøkelsen viser at mange aktører over lang tid har etterlyst en arkivutredning og helhetlige strategier for sektoren. Kulturdepartementet har i januar 2010 besluttet at arbeidet med arkivutredningen skal settes i gang. Eventuelle strategier må ifølge departementet vente på arkivutredningen, siden det er utredningen som vil ligge til grunn for en strategi.

9 Referanseliste

Lover, forskrifter og regelverk

Lover

- *Lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (Arkivloven).*
- *Lov av 25. September 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven).*

Forskrifter og instruksjer

- *Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiv (Arkivforskriften).*
- *Forskrift av 1. desember 1999 nr. 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser (Riksarkivarens forskrift).*
- *Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner av 1. juni 2002 (Riksarkivarens Normalinstruks).*

Annet regelverk og retningslinjer

- *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.*
- *Reglementet for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 14. november 2006 (økonomireglementet) og Bestemmelser om økonomistyring i staten.*
- *Noark standarden for elektronisk Arkiv.¹⁶⁶*

Stortingsdokumenter

Budsjettproposisjoner

- St.prp. nr. 1 for Kultur- og kirke departementet (1999–2009).
- Prop. 1 S (2009–2010) for Kultur- og kirke departementet.

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunane.*
- St.meld. nr. 22 (1999–2000) *Om kjeldar til kunnskap og oppleving (ABM-meldingen).*
- St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.*
- St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014 (Kulturmeldingen).*
- St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle (IKT-meldingen).*

Budsjettinnstillinger

- Budsjett-innst. S. nr. 2 (2001–2002) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet kapitler under Kulturdepartementet mv.*
- Budsjett-innst. S. nr. 2 (2002–2003), (2003–2004) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet kapitler under Kultur- og kirke departementet mv.*
- Budsjett-innst. S. nr. 2 (2005–2006), (2006–2007), (2007–2008) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet kapitler under Kultur- og kirke departementet mv.*
- Innst. 14 S (2009–2010) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet kapitler under Kulturdepartementet mv.*

Andre innstillinger

- Innst. S. nr. 156 (1992–1993) *Innstilling frå kommunal- og miljøvernkomiteen om forholdet mellom staten og kommunane.*
- Innst. S. nr. 307 (2000–2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.*

166) Siste versjon av Noark-standard, Noark 5 ble lansert av Arkivverket 4. juli 2008. Noark-5 er nå gjeldende versjon av standarden.

- Innst. S. nr. 46 (2000–2001) *Innstilling frå familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om Kjelder til kunnskap og oppleving – Om arkiv, bibliotek og museum i ei IKT-tid og om bygningsmessige rammevilkår på kulturområdet.*
- Innst. S. nr. 158 (2006–2007) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om eit informasjonssamfunn for alle.*
- Innst. S. nr. 155 (2003–2004) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om kulturpolitikk fram mot 2014.*

Andre styringsdokumenter

- Tildelingsbrev fra Kultur- og kirke departementet til Arkivverket (1999–2009).
- Årsrapporter fra Arkivverket (1999–2008).
- Årsmeldinger fra Arkivverket (1999–2008).
- Referater fra budsjett- og etatsstyringsmøter mellom Kultur- og kirke departementet og Arkivverket (1999–2009).
- Rundskriv V-006 av 11. februar 1999 fra Kultur- og kirke departementet
- Arkivverkets strategi for perioden 2006–2010.
- Arkivverkets tilsynsfunksjon: Mål, krav, virkemidler og strategier, 10. november 2003
- Tilsynsrapporter fra Statsarkivarene (1999–2009).

Utredninger og evalueringer

- NOU 1996: 7 *Museum, mangfold, minne møtestad.*
- NOU:1987:35 *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag.*
- ABM-skrift nr. 30 *Bibliotekreform 2014.*
- Innstilling fra Nysæterutvalget (2005) *Eit Nytt regionalt arkivlandskap.*
- *Rapport fra Bevaringsutvalget*, Riksarkivaren 2002.
- *Evaluering av ABM-utvikling*, rapport fra Direktoratet for forvaltning og IKT, 18. juni 2008.

Andre publikasjoner

- Ivar Fønnes (2009) *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*, Kommuneforlaget.
- ABM-skrift nr. 16 *Kommunesammenslåing og arkivspørsmål.*
- ABM-skrift nr. 32 *Kulturarven til alle – digitalisering i abm-sektoren.*
- ABM-skrift nr. 40 *Til kildene! Kartlegging av regionale og lokale arkiver.*
- ABM-skrift nr. 43 *Minnehåndtering. Metode for digital langtidslagring i kommunal sektor.*
- ABM-skrift nr. 49 *Statistikk for arkiv, bibliotek og museum 2007.*
- ABM-skrift nr. 57 *Statistikk for arkiv, bibliotek og museum 2008.*
- Arkheion: Medlemsblad for de kommunale arkivinstitusjonene. Diverse utgaver i perioden 1999–2009.
- Lange, Mangset, Ødegaard (red) *Festskrift til riksarkivar John Herstad. 2002.*

Andre kilder

- www.arkivverket.no
- www.abm-utvikling.no
- www.ssb.no
- *Om fylkeskommunale og kommunale arkiv – utfordringer og oppgaver*, notat fra Samarbeidsutvalget for kommunale arkiver til Riksarkivaren, 5. juni 1998.
- *Nasjonens hukommelse i fare*. Kronikk av Riksarkivar Ivar Fønnes i Aftenposten 28. oktober 2008.
- *Arkivering i kommunene i tråd med Noark-standarden*, artikkel fra Riksarkivet i Kommunerevisoren, nr. 2, 2009.




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen / Lobo Media AS 2010



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781