



RIKSARKIVAREN

Riksarkivarens årlige undersøkelse om arkivforholdene i kommunene

Sammenstilling av svarene for 2010 og 2011

Rapporten er utgitt 15. november 2012

Innhold

Innledning.....	3
Oppsummering av funnene.....	4
Metodikk og frekvens for undersøkelsen.....	5
Kommuneundersøkelsen	5
Oslo-undersøkelsen	5
IKA-undersøkelsen.....	5
Funnene i kommuneundersøkelsen 2010 og 2011	6
Hvordan forstå funnene og tabellene.....	6
Har kommunene levert bygningsfaglig rapport	6
Deltar kommunen i en interkommunal arkivordning.....	7
Tilfredsstiller arkivlokalene arkivforskriftens krav.....	7
Oppfyllelse av kravene om vern mot brann og skadelig varme	8
Oppfyllelse av kravene om vern mot vann og fukt.....	9
Oppfyllelse av kravene om vern mot skadelig påvirkning fra klima og miljø.....	9
Oppfyllelse av kravene om vern mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang	10
Arkivplan	11
Kommunenes bestand av papirarkiver	12
Noark-systemer og fagsystemer.....	12
Om Noark-standard og Noark-baserte system.....	12
Om fagsystemer.....	13
Langtidsbevaring av digitalt skapt arkiv.....	14
Tjenesteutsetting.....	15
Funnene i undersøkelsen av interkommunale arkivordninger.....	17
Referanser og fotnoter.....	18

Innledning

Riksarkivarens årlige undersøkelse om forholdene i norske kommuner og fylkeskommune retter seg inn mot arkivholdet i kommunal sektor, og inneholder blant annet spørsmål om antall hyllemeter papirarkiv, bruk og omfang av elektronisk arkiv, arkivlokaler og kommunens arkivorganisering. Undersøkelsene for årene 2010 og 2011, samt fremtidige undersøkelser, vil bli brukt som grunnlagsdokumentasjon for Arkivverkets oppfølging av kommunal sektor. Undersøkelsen er en omfattende rapportering fra kommunal sektor til Riksarkivaren om de enkelte fylkeskommunale og kommunale arkiv over hele landet.

Undersøkelsen er hjemlet i arkivloven § 8 om offentlige organs opplysningsplikt.

”På førespurnad frå Riksarkivaren pliktar offentlege organ å gje opplysningar om tilhøve som gjeld arkiva, og som kan ha verknad for oppfyllinga av føremåla med lova. Riksarkivaren kan be om regelmessige rapportar.

Plikta til å gje opplysningar etter første leden gjeld ubunde av teieplikt fastsett i lov eller i medhald av lov.”

Hensikten med undersøkelsen er å sørge for at kommunenes arkiver håndteres forskriftsmessig på kort og lang sikt, ettersom kommunenes arkiver er viktige kilder for å ivareta rettssikkerhet, parters innsynsrettigheter, ettersporbarhet, likebehandling og forskningsmessige behov i samtid og framtid.

De kommunale arkivene er altså viktige av hensyn til:

Kommunenes administrative behov for arkiv – arkivene vil i mange tilfeller være den eneste kilden for en kommune til å få kunnskap om hvordan de har behandlet eller besluttet i administrative forhold. Muligheten til å gå tilbake for å undersøke slike forhold vil være et viktig verktøy for alle kommunalt administrativt ansatte.

Partsrettigheter – alle som er part i en sak har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18 første ledd.

Offentlig innsyn – vanlige borgeres rett til innsyn i hvordan en kommune har behandlet en sak, er en viktig demokratisk rettighet. Det representerer muligheten for å etterprøve det offentlige sin saksbehandling av saker vedrørende enkeltindivider eller grupper.

Forskning – innsamling av data er et av de viktigste trinn i en forskningsprosess og i den sammenheng spiller arkivene en uvurderlig rolle.

Kulturarv – når de fysiske objektene fra vår kultur forsvinner, kan arkivene være den eneste kilde til kunnskap om slike deler av vår kulturarv. Arkiver kan også i seg selv være verdifulle kulturhistoriske objekt.

Oppsummering av funnene

Dagens arkivsituasjon i kommunal sektor (kommuner og fylkeskommuner) bærer preg av manglende ressurstildeling til og prioritering av arkivarbeidet. Situasjonen er imidlertid variert. Enkelte kommuner har det meste i orden, mens andre har større eller mindre mangler. Det finnes også kommuner hvor arkiv allerede har gått tapt eller er i så dårlig forfatning at de står i fare for å gå tapt. Forholdene ble fremhevet i Riksrevisjonens rapport i 2008.

Konklusjonene i Riksrevisjonens rapport har blitt bekreftet av svarene fra de årlige undersøkelsene. Riksarkivaren har gjennomført så langt. Undersøkelsene viser blant annet at det er mangel på personale med formell arkivfaglig utdanning i kommunal sektor og at og eldre arkiver oppbevares i uegnede lokaler som ikke oppfyller kravene i arkivforskriften. Forholdene bekreftes ytterligere gjennom de funnene statsarkivene har gjort gjennom sine tilsyn med kommunal sektor de senere årene.

Mange kommuner mangler en (oppdatert) arkivplan. Arkivforskriften § 2-2 gir pålegg om at "Eit offentlig organ skal til kvar tid ha ein ajourført samleplan, ein arkivplan, som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet." En arkivplan er altså en samlet plan over hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. En arkivplan i seg selv garanterer ikke for et godt arkivhold, men det øker kvaliteten på arkivet og tilliten til arkivtjenesten at ansvar og rutiner er godt dokumentert og lett tilgjengelig. Riksarkivaren godkjenner ikke arkivplaner, men kan kreve å få den forelagt.

Undersøkelsen viser at kommuner som har satt av tilstrekkelig ressurser til arkivtjenesten, har oppdaterte arkivplaner. Enkelte kommuner har også styrket sine egne ressurs- og kompetansemangler ved å etablere samarbeid med andre kommuner. Noen kommuner har samlokalisert sine arkivdepot, og drifter disse i fellesskap.

Sett ut fra bevegelsen i de innrapporterte tallene etter to gjennomførte undersøkelser, er det ikke grunn til å tro at arkivholdet i kommunal sektor vil være i samsvar med arkivloven i løpet av de nærmeste årene. Dersom det skal skje en bedring av disse forholdene, må kommunal sektor i større grad prioritere arkivene sine og håndteringen av disse. Kommunene må søke å etterkomme de krav som stilles i arkivloven med forskrifter. Mange kommuner har nå levert en omfattende tilstandsrapport for sine arkivlokaler, og Riksarkivaren følger opp dette i form av tilsyn og veiledning. Forbedringsarbeidet er dermed i gang.

Metodikk og frekvens for undersøkelsen

Kommuneundersøkelsen

Riksarkivarens årlige undersøkelse rettet mot arkivholdet i kommunal sektor ble sendt ut første gang 20. desember 2010. Andre gang var 16. november 2011. Undersøkelsen for 2011 var åpen for respons fram til 10. januar 2012, men Riksarkivaren har innhentet svar fra en del kommuner etter denne dato. Riksarkivarens undersøkelse av arkivholdet i kommunal sektor skal gjentas årlig for å kunne måle endringene over tid. Før utsending av undersøkelsen for 2011 ble det gjort enkelte endringer, slik at de to undersøkelsene for 2010 og 2011 ikke er helt identiske. Undersøkelsen for 2012, som skal sendes ut før jul i 2012, vil også gjennomgå enkelte endringer og presiseringer. Slike endringer foretas dersom det forekommer misforståelser om hva det spørres om.

Oslo-undersøkelsen

Parallelt med den landsdekkende undersøkelsen i 2010 og 2011, ble det sendt ut en egen undersøkelse til enhetene i Oslo kommune. Oslo er landets største kommune, med flere etater og bydeler som hver for seg produserer store mengder arkiv. Riksarkivaren vurderte det som mest hensiktsmessig å undersøke disse separat, ettersom en enkelt undersøkelse ikke ville vært representativ for arkivforholdene i Oslos samlet sett. Undersøkelsen rettet mot Oslo kommune var identisk med den som ble sendt ut til de øvrige kommunene. I 2010 ble 53 etater tilsendt spørreskjemaet, hvorav 50 etater og bydeler svarte. I 2011 svarte 44 etater og bydeler. Resultatet av undersøkelsen viser de samme tendensene som for kommunene for øvrig, og Oslo skiller seg ikke i særlig grad fra de øvrige kommunene. Denne rapporten presenterer derfor ikke egne tabeller for Riksarkivarens undersøkelse av Oslo kommune, ettersom de generelle tallene for kommuneundersøkelsen er representative også for Oslo. Undersøkelsen omfatter ikke Oslo byarkiv som sorterer under IKA-undersøkelsen.

IKA-undersøkelsen

Et interkommunalt arkivdepot (IKA) er et selvstendig selskap som eies av de kommunene som benytter seg av IKA-enes tjenester. IKA-ene yter ulike arkivrelaterte tjenester til sine eiere, så som faglig veiledning og konsulentbistand, fysisk oppbevaring av arkiv og betjening av publikum.

Når en kommunen har overført sine (eldre) arkiver til en annen institusjon, må kommunen se til at arkivlokalene til denne institusjonen også er i samsvar med lowerket. Grunnen er at kommunen fortsatt er ansvarlige for sitt eget arkivmateriale, selv om de har overført håndteringen av det til andre. Det er en forutsetning her som ellers at ansvaret for de kommunale arkivene skal ligge hos den aktuelle kommunen, og at eventuelle tjenester fra andre betraktes som oppdragsvirksomhet som kommunen kjøper. IKA-er er ingen unntak i denne sammenhengen. Kommunens krav til lovoppfyllelse fra tjenesteyter bør nedfelles i en avtale mellom kommunen og tjenesteyter.

Undersøkelsene i 2010 og 2011 av IKA-ene har færre spørsmål enn de andre to undersøkelsene. I undersøkelsen for 2010 kom det inn svar fra 20 IKA-er, mens det for 2011 kom inn svar fra 21 IKA-er. Sammenstilling av tallene fra IKA-undersøkelsen presenteres til slutt i denne rapporten.

Funnene i kommuneundersøkelsen 2010 og 2011

Hvordan forstå funnene og tabellene

Under presenteres resultatene fra undersøkelsen av arkivforhold i norske kommuner. Det er foretatt et utvalg fra de i alt 46 spørsmålene undersøkelsen består av, og utvalget vurderes som representativt for å kunne vise tendensen innen den kommunale arkivsektoren.

Tabellene viser endringer i de prosentvise tallene og sammenstiller disse med de faktiske tallene for hvor mange kommuner som har svart. En grunn for å vise hvor mange som faktisk har svart, er at prosentberegningen alene kan gi et misvisende bilde av hvorvidt det har skjedd en positiv eller negativ utvikling på et felt, f. eks:

År 2010 svarer 66,8% av totalt 190 kommuner at arkivdanningen skjer i henhold til arkivloven. I rene tall utgjør dette ca. 127 kommuner.

År 2011 svarer 64,5% av totalt 217 kommuner at arkivdanningen skjer i henhold til arkivloven. I rene tall utgjør dette ca. 140 kommuner.

Dette eksempelet viser at det til tross for en prosentvis nedgang, reelt sett er en økning i antall kommuner som rapporterer at arkivdanningen skjer i henhold til lovverket. Det er derfor viktig å lese prosenttallene i lys av antall kommuner som har svart på det enkelte spørsmålet, ettersom det varierer fra år til år hvor mange kommuner som svarer på undersøkelsen.

Har kommunene levert bygningsfaglig rapport

Riksarkivaren har pålagt landets kommuner i et rundskriv 2. august 2010 å sende inn en bygningsfaglig tilstandsrapport for de arkivlokaler som inneholder kommunens eldre og avsluttede arkiv seinest 31.12.2011. Rapporten skal da kun omhandle lokaler som inneholder kommunens eldre og avsluttede arkiver. Lokalene skal tilfredsstillere kravene til spesialrom for arkiv slik disse er definert i arkivforskriften kapittel IV. Rapportene skal utarbeides av en ekstern teknisk fagperson.

Disse rapportene sendes direkte til det statsarkivet som kommunene sogner til. Det er også statsarkivene som følger opp de bygningsfaglige rapportene i etterkant.

Tabell 1: Bygningsfaglig rapport

Har kommunene levert bygningsfaglig rapport?	2010		2011	
Ja	14,7%	57	34,6%	121
Nei	85,3%	330	65,4%	229
Totalt		387		350

Tabell 1 viser at antallet kommuner som har levert bygningsfaglige rapport siden Riksarkivarens rundskriv av 2. august 2010 har gått opp i perioden fra 2010 til 2011. Statsarkivene har fulgt opp kommuner som ikke har levert, og fått inn en del rapporter gjennom purring. Med utgangspunkt i tabellen var det 330 kommuner som ikke leverte rapport i 2010. I løpet av 2011 var dette tallet sunket til 228. Med andre ord hadde antallet som leverte rapport gått fra 57 i 2010 til 121 i 2011. En

foreløpig konklusjon vil være at de bygningsfaglige rapportene kommer inn, men at de kommer noe senere enn det Arkivverket først hadde regnet med.

Deltar kommunen i en interkommunal arkivordning

De interkommunale arkivdepotinstitusjonenes oppgaver er hovedsakelig sentrert rundt depotordning for papirbasert og digitalt skapt arkiv, samt arkivfaglig rådgivning. Mange kommuner har i løpet av de siste årene inngått en eierskapsavtale med et IKA, og på den måten fått tilgang til IKA-enes arkivkompetanse og IKA-enes tilbud om lagring av eldre arkiver.

Tabell 2: Deltagelse i en interkommunal arkivordning

Deltar kommunen i en interkommunal arkivordning?	2010		2011	
Ja	82,3 %	325	83,5 %	293
Nei	17,7 %	70	16,5 %	58
Totalt		395		351

Tabell 2 viser at antallet kommuner som deltar i en interkommunal arkivdepotordning har endret seg fra 325 deltakere i 2010 til 293 deltakere i 2011. Den tallmessige reduksjonen må ses i forhold til at det er 44 færre som svarte i 2011 sammenlignet med året før. Det er mulig at de som ikke har svart, fortsatt kan være innenfor en slik avtale.

Tabell 3: Bruk av tjenester levert av Interkommunale arkiv

Hvilke tjenester benytter kommunen hos IKA?	2010		2011	
Bruker IKA som depot for elektroniske arkiver	56,1 %	178	54,8 %	159
Bruker IKA som depot for papirarkiver	83,7 %	267	85,5 %	248
Bruker IKA som faglig ressurs	93,4 %	297	92,4 %	268
Totalt		319		299

Tabell 3 viser hvordan kommunene benytter seg av de interkommunale arkivdepotenes tilbud. Prosentberegningen kan tyde på at situasjonen er stabil, men en nærmere beregning viser at 15-20 færre benytter seg av IKA-enes tjenester i 2011. Dette betyr ikke nødvendigvis at så mange faktisk har sluttet å benytte tjenestene, ettersom det er 29 færre kommuner som har svart i 2011.

Tilfredsstillende arkivlokale arkivforskriftens krav

Alle rom der en oppbevarer arkivmateriale over lengre tid, blir regnet som arkivlokaleⁱⁱ. Et arkivlokale kan være vanlige kontorrom eller spesialrom for arkiv. Arkivlokalene hos offentlige organ skal gi arkivmaterialet vern mot vatn og fukt, mot brann og skadelig varme, mot skadelig påvirkning fra klima og miljø og mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang (jf arkivforskriften § 4-1).

Riksarkivaren er opptatt av om arkivlokalene er samsvar med arkivforskriften, og undersøkelsen tar utgangspunkt arkivlokalene for alle tre hovedtyper av arkiv i kommunen; dagligarkiv, bortsettingsarkiv og depotarkiv. Rapporteringen fra kommunene gjelder alle typer arkivlokaler, men med særlig vekt på spesialrom for arkiv.

Aktivt arkiv (dagligarkiv) er arkiv som er i daglig bruk i kommunen, og er første fase i arkivmaterialets livssyklus. Dagligarkivet kan plasseres i vanlige kontorrom, men lokalet skal likevel tilfredsstillende kravene i arkivforskriftens kapittel IV som ikke gjelder særskilt for spesialrom for arkiv.

Bortsetningsarkiv er arkiv som kommunen har satt bort etter et periodeskille eller at det har gått ut av daglig bruk. Arkivmaterialet tas ut av aktivt arkiv og settes bort på eller overføres til et dertil egnet sted. Dette er andre fase i arkivmaterialets livssyklus. Bortsetningsarkiv skal så langt råd er plasseres i spesialrom for arkiv, men arkiv som er i hyppig bruk – minst en gang per uke – kan plasseres i vanlige kontorrom.

Depotarkiv består av kommunens eldre og avsluttede arkiv. Dette er siste fase i arkivmaterialets livssyklus. Et depotarkiv skal normalt overføres til et arkivdepot. Eldre og avsluttede arkiv skal plasseres i spesialrom for arkiv, og arkivdepotet skal derfor tilfredsstillende kravene til spesialrom for arkiv.

I 2010 svarte kun 91 kommuner på spørsmål knyttet til depotarkiv, noe som gjør det vanskelig å sammenligne tallene for årene 2010 og 2011. Lav svarprosent kan skyldes at det ikke var tydelig angitt i spørreskjemaet hvordan kommunene skulle rapportere om eldre arkiver som var overført til en interkommunal arkivinstitusjon. I forbindelse med kommuneundersøkelsen i 2011 ble kommunene i større grad informert om den plikten de har etter arkivloven § 8 til å gi Riksarkivaren opplysninger om forhold som gjelder arkiv, og hvordan skjemaene og spørsmålene skulle forstås og besvares. Trolig er dette årsaken til at langt flere svarte på undersøkelsen i 2011.

Oppfyllelse av kravene om vern mot brann og skadelig varme

Tabell 4: Tilfredsstillende lokalene kravene om vern mot brann og skadelig varme?

Depotarkiv	2010		2011	
Ja	73,6%	67	68,5%	221
Nei	18,7%	17	14,8%	49
Vet ikke	7,7%	7	16,7%	54
Totalt	91		324	
Bortsetningsarkiv	2010		2011	
Ja	64,9%	250	64,1%	221
Nei	24,9%	96	27,2%	94
Vet ikke	10,1%	39	8,7%	30
Totalt	385		345	
Daglig arkiv	2010		2011	
Ja	60,5%	233	67,1%	232
Nei	29,9%	115	23,4%	81
Vet ikke	9,6%	37	9,5%	33
Totalt	385		346	

Alle offentlige instanser for arkiv har ekstra strenge krav til brannsikring. Bygningsdelene skal tåle åpen ild i minst 120 minutter. Tabell 4 viser at i 2011 oppgir 181 kommuner (av 356, dvs. 42%) at

arkivdepotet er i henhold til regelverket. For bortsetningsarkiv viser undersøkelsen, i rene tall, at i 2011 er det nesten 40 færre kommuner som svarer at de har arkivlokaler som er sikret mot brann i henhold til arkivloven. Dagligarkiv har noe bedre forhold, men det er likevel omkring 20 færre kommuner i 2011 som oppgir at de har tilfredsstillende brannsikring i sine dagligarkiv.

Oppfyllelse av kravene om vern mot vann og fukt

Tabell 5: Tilfredsstillende lokalene kravene til vern mot vann og fukt?

Depotarkiv	2010		2011	
Ja	70,3%	64	63,8	206
Nei	17,6%	16	19,8	64
Vet ikke	12,1%	11	16,4	53
Totalt		91		323
Bortsetningsarkiv	2010		2011	
Ja	53,3%	204	53,5	185
Nei	27,9%	107	33,2	115
Vet ikke	18,8%	72	13,3	46
Totalt		383		346
Daglig arkiv	2010		2011	
Ja	74,8%	288	77,0	268
Nei	13,8%	53	13,5	47
Vet ikke	11,4%	44	9,5	33
Totalt		385		348

Når det gjelder vern mot vann og fukt viser tabell 5 at kommunene i all hovedsak mener at arkivene er forsvarlig sikret. For depotarkiv svarer 221 kommuner i 2011 at de har lokaler i henhold til regelverket. For bortsetningsarkiv er det en omkring 30 kommuner færre i 2011 som svarer at de har arkivlokaler som er tilstrekkelig vernet mot fukt, mens for dagligarkiv er det en nedgang på rundt 20 kommuner fra 2010 til 2011. På basis av tallene for 2011 kan det se ut til at det ikke skjedd noen positiv utvikling i forhold til vern mot fukt. Enkelte hendelser i 2010 har vist at årsakene til vanninntrengning kan være vanskeligere å avdekke enn tidligere antatt. Noen kommuner har i 2010 opplevd store fuktskader på sine arkiver, til tross for at de ved undersøkelsen for 2010 hevdet at lokalene tilfredsstilte kravene i arkivloven.

Fuktinntrengning og oversvømmelser av arkivlokaler kan skje når arkivlokalene ikke ligger høyt nok i terrenget. Lokalene kan rammes i perioder med høy vannføring. Vanninntrengning kan også skje gjennom gamle vannrør, sprinklersystemer og vann kan også komme opp av sluk i gulv. Ved tilsyn av arkivlokaler legges det derfor vekt på om lokalene er godt sikret mot slike forhold.

Oppfyllelse av kravene om vern mot skadelig påvirkning fra klima og miljø

Tabell 6: Tilfredsstillende lokalene kravene om vern mot skadelig påvirkning fra klima og miljø?

Depotarkiv	2010		2011	
Ja	80,0%	72	68,5%	222
Nei	7,8%	7	14,5%	47
Vet ikke	12,2%	11	17,0%	55

Totalt	9C		324	
Bortsettingsarkiv	2010		2011	
Ja	69,0%	267	66,0%	229
Nei	19,0%	74	20,5%	71
Vet ikke	12,0%	46	13,5%	47
Totalt	387		347	
Daglig arkiv	2010		2011	
Ja	77,1 %	296	76,2 %	263
Nei	12,2%	47	13,6%	47
Vet ikke	10,7%	41	10,1 %	35
Totalt	384		345	

Vern mot skadelig påvirkning fra klima og miljø innebærer strenge krav til stabil temperatur og luftfuktighet. Ulike typer oppbevaringsmedier (for eksempel papir, foto, film, elektroniske medier osv.) krever ulike klimatiske oppbevaringsforhold, noe som skaper behov for flere typer spesialrom for arkiv. Enkelte arkivobjekter vil uavhengig av lagringsforholdene være utsatt for ødeleggelse over tid. Magnetiske bånd har for eksempel en kalkulert levetid på omlag 30 år lagret under optimale forhold. Utilfredsstillende klimatiske forhold vil kunne skade eller i verste fall ødelegge denne typen arkiver lenge før materialets levetid under optimale forhold.

Tabell 6 viser at opp omkring 222 av 324 kommuner i 2011 vurderte sine depotarkiv å være i henhold til arkivloven på området klimatiske forhold. Tallene for bortsettingsarkiv og daglig arkiv fra 2010 til 2011 viser imidlertid en nedgang i antall arkivlokaler som er i henhold til arkivloven. I reelle tall er nedgangen på omkring 30. Undersøkelsen kan vise en negativ utvikling i løpet av dette tidsrommet. Men reduksjonen i antall kommuner som mener de har tilfredsstillende arkivlokaler kan også tolkes positivt, i den forstand at kommunene har kartlagt flere arkivlokaler og/eller har blitt mer oppmerksomme på hvilke krav arkivforskriften faktisk stiller.

Oppfyllelse av kravene om vern mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang

Tabell 7: Tilfredsstiller lokalene kravene til vern mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang

Depot arkiv	2010		2011	
Ja	81,1 %	73	75,9%	245
Nei	10,0%	9	10,2%	33
Vet ikke	8,9%	8	13,9%	45
Totalt	9C		323	
Bortsettingsarkiv	2010		2011	
Ja	79,2%	305	75,1 %	259
Nei	16,1 %	62	18,3%	63
Vet ikke	4,7%	18	6,7%	23
Totalt	385		345	
Daglig arkiv	2010		2011	
Ja	73,0%	281	72,9%	253
Nei	18,2%	70	18,2%	63
Vet ikke	8,8%	34	8,9%	31
Totalt	385		347	

Skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang kan mellom annet skyldes mangel på innbruddsalarm på dører og vinduer, mangelfulle rutiner for tilgang til nøkler og låsing av dører samt stor trafikk i kommunens lokaler. Dette kan være et problem der kommunen deler lokaler med andre, men også der det ikke føres jevnlig tilsyn med egne arkiver og arkivlokaler.

De fleste kommunene som har svart på undersøkelsen rapporterer at de har sikring i henhold til arkivforskriften. Det er imidlertid lite som tyder på at det har skjedd en større utbedring på dette området fra 2010 til 2011. Tallene for depotarkiv for 2011 viser at 245 kommuner har sikret sine lokaler mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang etter arkivloven. Tallene for bortsetningsarkiv viser for 2011 en tilbakegang på omkring 45 kommuner sammenlignet med 2010. Daglig arkiv viser en tilbakegang på omkring 30 kommuner. Også her er det slik at undersøkelsen kan vise en negativ utvikling i løpet av tidsrommet. Men reduksjonen i antall kommuner som mener de har tilfredsstillende arkivlokaler kan også tolkes positivt, i den forstand at kommunene har kartlagt flere arkivlokaler og/eller har blitt mer oppmerksomme på hvilke krav arkivforskriften faktisk stiller.

Arkivplan

I arkivforskrift § 2-2, i arkivloven står det: "Eit offentlig organ skal til kvar tid ha ein ajourført samleplan, ein arkivplan, som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, regler, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet".

En god arkivplan viser at arkivtjenesten har kontroll med kommunens arkiv, at kommunen har gode rutiner og lokaler, med en tydelig agenda for bevaring og kassasjon og generelt arkivhold. Det er et nyttig verktøy internt for kommunen i forhold til å oppnå en optimal arkivdrift i kommunen, men også for statsarkivene når de skal foreta et tilsyn. Mangel på en arkivplan eller en ikke oppdatert arkivplan, kan indikere at arkiv ikke er en prioritert oppgave i en kommune.

Tabell 8: Arkivplan

Har kommunen en arkivplan i henhold til arkivforskriften § 2-2?	2010		2011	
Ja	57,3 %	228	63,1 %	222
Nei	42,7 %	170	36,9 %	130
Totalt		398		352

Tabell 8 viser ingen særskilt endring fra 2010 til 2011. Mange kommuner mangler fortsatt en arkivplan. Tabellen viser at omkring 8-10 færre kommuner rapporterer at de har en arkivplan i 2011 sammenlignet med 2010. Det må her tas forbehold om at 46 færre svarte i 2011 enn 2010.

Selv om en del kommuner har arkivplan, er det utregnet fra svarene i 2010 at den siste oppdateringen av arkivplanen skjedde i april 2006 (gjennomsnitt for alle kommuner). Tilsvarende beregning for året 2011 viser at den siste oppdateringen av arkivplanen er juli 2007. Det er likevel et stykke igjen til kommunene har en arkivplan som til enhver tid er oppdatert.

Kommunenes bestand av papirarkiver

Tabell 9. Kommunenes bestand av papirarkiver

Mengde	2010	2011
I kommunenes daglig arkiv (hyllemeter)	54 191	50 079
I kommunenes bortsettingsarkiv (hyllemeter)	190 170	156 453
I kommunenes arkivdepot (hyllemeter)	98 781	93 540
Totalt (hyllemeter)	343 142	300 072
Hos KAI/Interkommunale arkiv (hyllemeter)	84 066	104 011

For endringer i kommunenes bestand av papirarkiver er tallene i tabell 9, som er oppgitt i antall hyllemeter, vanskelig å benytte i et sammenlignende perspektiv. Det er to forhold som er viktig for at tallene som kommer fram av de ulike undersøkelsene skal kunne sammenstilles. For det første må det komme inn et tilstrekkelig antall svar fra kommunene og for det andre må det eksistere en felles forståelse av hva "en hyllemeter" faktisk er.

Rent tallmessig viser tabell 9 at antallet hyllemeter har gått ned fra 2010 til 2011. Tallene blir imidlertid upresise så lenge antall kommuner som svarer varierer fra år til år, og det ikke er en felles forståelse av hva en hyllemeter faktisk er. I utgangspunktet er en hyllemeter arkivmateriale det samme som 100 cm arkivmateriale. I undersøkelsen for 2010 har en del kommuner regnet en hyllemeter som en standard hyllelengde, det vil si 80 cm. Definisjonen av en hyllemeter ble presisert i undersøkelsen for 2011, og vil bli presisert i kommende undersøkelser.

Tabell 9 viser en økning i antall hyllemeter papirarkiv hos KAI/Interkommunale arkiv. Det kan bety at det har blitt overført papirarkiv til interkommunale arkiver i løpet av 2011, og indikerer at antall hyllemeter papirarkiv hos kommunene reelt sett må ha minnet noe i løpet av perioden 2010-2011. Årsaken er sannsynligvis at en del kommuner i løpet av 2011 har inngått en avtale om overføring av sine eldre og avsluttede arkiv til en interkommunal arkivdepotinstitusjon.

Noark-systemer og fagsystemerⁱⁱⁱ

Om Noark-standard og Noark-baserte system

NOARK (Norsk Arkivstandard) ble opprinnelig utviklet som en kravspesifikasjon for elektroniske journalsystemer i Statsforvaltningen. Den første versjonen – NOARK 1 – kom i 1984, med påfølgende versjoner i 1987 (NOARK 2) og 1994 (NOARK 3). I 1995 ble en tilsvarende standard for kommunal sektor – KOARK utviklet. I tillegg til å omfatte de samme prinsippene som NOARK ble funksjoner for kommunale særordninger som politisk saksbehandling inkludert i KOARK-standard.

NOARK 4, som kom i 1999 inkluderte spesifikasjonene i KOARK og ble følgelig en felles standard for offentlig forvaltning. NOARK 4 spesifiserte i tillegg et fullstendig elektronisk arkivsystem, der e-post

og generelle saksbehandlingssystemer kunne integreres. NOARK 5 er gjeldende versjon av Noark-standarden. NOARK 5 viderefører prinsippene fra NOARK 4 men er radikalt endret rent strukturelt.

Tabell 10: Bruk av Noark-baserte system

Benytter kommunen standardiserte elektroniske arkiv- og saksbehandlingssystemer (Noark-systemer)?	2010		2011	
	Elektronisk journalføring og papirarkiv	26,8%	107	25,1%
Elektronisk journalføring og blandet elektronisk og papirarkiv	42,1%	168	38,5%	135
Elektronisk journalføring og helelektronisk arkiv	30,1%	120	35,9%	126
Benytter ikke	1,0%	4	0,6%	2
Totalt		399		351

Tabell 10 viser tydelig at mange kommuner benytter et elektronisk arkivsystem basert på Noark-standarden. Den mest interessante endringen fra 2010 til 2011 er en økning i antall kommuner (6 kommuner) som bruker elektronisk journalføring og helelektronisk arkiv. I 2011 oppgir bare 2 kommuner (0,6 %) at de ikke benytter noen form for elektronisk journalføring eller arkivering.

Tabell 11: Uttrekk fra Noark-baserte systemer med formål bevaring

Har kommunen rutiner for regelmessig uttrekk fra Noark-systemer med tanke på bevaring?	2010		2011	
	Ja	28,1%	110	29,9%
Nei	71,9%	281	70,1%	244
Totalt		391		348

Undersøkelsen ønsket også svar på i hvilken grad Noark-baserte systemer blir tatt vare på ved regelmessige uttrekk. Tabell 11 viser hvordan kommunene forholder seg til kravene om uttrekk fra Noark-baserte systemer, jf. arkivforskriften § 3-17. I henhold til denne skal uttrekk fra elektroniske journaler, inkludert eventuelle tilknyttede elektroniske dokumenter, deponeres straks en journal- eller arkivperiode er avsluttet. Tabellen viser at majoriteten av de spurte kommunene ikke oppfyller kravene i forskriften, noe som igjen kan føre til at arkiver går tapt. Riksarkivarens rundskriv av 9. juli 2010 om generell bevaring og kassasjon i Noark-baserte løsninger, som er sendt til alle landets kommuner og fylkeskommuner, gir generelle retningslinjer for hvordan kommunene skal håndtere elektronisk skapt arkiv fra Noark-baserte systemer.

Om fagsystemer

Et fagsystem er et elektronisk verktøy tilpasset spesialiserte oppgaver. Et fagsystem kan for eksempel være klientsystem for sosialkontoret, barnevernet eller pedagogisk-psykologisk tjeneste. Skolens elevregister eller virksomhetens registreringssystem til bruk for føring av lønns- og personalopplysninger kan også regnes som fagsystem. Et elektronisk fagsystem defineres ofte som et støttesystem som er spesialisert for saksbehandlingen i et organ, ofte tilrettelagt for håndtering av et stort antall saker som krever likeartet behandling.

I dag skapes det stadig mer elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor, og mengden av ulike elektroniske fagsystemer er voksende. I Oslo alene er det innrapportert om lag 650 fagsystemer.

Mange av systemene er ikke konstruert for langtidslagring og har ofte en lite tilfredsstillende arkivfunksjonalitet. Disse manglene utgjør til sammen en vesentlig risiko for tap av materialet både for framtiden og på daglig basis. Mangelen på arkivfunksjonalitet vanskeliggjør en overgang til elektronisk arkiv og forutsetter ofte en kombinasjon av papir og elektronisk arkiv. Mange kommuner har lite erfaring med bevaring av fagsystemer, og da særlig fagsystemer som har funksjonalitet for elektronisk journalføring og arkivering.

Undersøkelser som Riksrevisjonen og Riksarkivaren har gjennomført, viser at dataene – det vil si det digitale arkivmaterialet – kan bli værende på gamle utfasede servere som er plassert i kjellerrom uten videre oppfølging. Andre kommuner er klar over slike problemer og ønsker å gjøre noe med det, men mangler de nødvendige ressursene for å kunne bevare arkivene tilfredsstillende.

Riksarkivarens undersøkelse gir ikke noen sikre tall for hvor mange fagsystemer som faktisk finnes og benyttes i kommunal sektor.

Tabell 12: Fagsystem med journal/arkiv

Har kommunen fagsystemer med innebygd journal- og arkivfunksjonalitet?	2010		2011	
Ja	68,6 %	264	66,5 %	226
Nei	31,4 %	121	33,5 %	114
Totalt		385		340

Tabell 12 viser at en stor majoritet av kommunene svarer positivt på spørsmålet om de har fagsystemer med innebygd journal- og arkivfunksjonalitet. Tabellen viser noe endring fra 2010 til 2011, nesten 40 færre kommuner melder i 2011 om at de har fagsystemer med innebygd journal- og arkivfunksjonalitet. Det er vanskelig å gi noen entydig tolkning for dette resultatet. Det kan bety at enkelte som for 2010 meldte at de hadde Noark-godkjente systemer, kan ha tatt feil og rettet opp misforståelsen i 2011-undersøkelsen.

Tabell 13: Antall fagsystem

Antall fagsystemer	Totalt	Gjennomsnitt pr kommune	Uttrekk fra
2010	7 624 fagsystemer	17,7 fagsystemer	400
2011	6 184 fagsystemer	14,4 fagsystem	349

Tallene i tabell 13 viser det antall fagsystem som kommunene har meldt inn at de har – eller som utfyller av spørreskjemaet kjenner til at kommunen har. Det er derfor viktig å presisere at det ikke gjenspeiler de reelle tallet for hvor mange ulike fagsystem som faktisk benyttes. Tallene i tabellen viser at det ikke ble foretatt uttrekk fra mer enn 349 individuelle systemer i hele kommunesektoren i 2011.

Langtidsbevaring av digitalt skapt arkiv

Langtidsbevaring av digitalt skapt arkiv representerer store utfordringer. Hovedutfordringene knytter seg blant annet til lesbarhet over tid. Digitalt skapte arkiv krever aktivt vedlikehold etter at de har

gått ut av ordinær bruk, og dataene må konverteres til nye lagringsenheter og formater med få års mellomrom for ikke å gå tapt.

Tabell 14: Utfasede elektroniske systemer

Hvordan håndterer kommunen utfasede/avsluttede elektroniske systemer?	2010		2011	
Bevarer systemuavhengig uttrekk	23,9%	90	32,2%	108
Tar vare på server med system	34,5%	130	34,6%	116
Tar utskrift fra systemet, og bevarer informasjonen på papir	30,5%	115	23,6%	79
Har ikke rutiner for dette	39,0%	147	34,3%	115
Totalt		377		335

På dette spørsmålet hadde kommunene mulighet til å velge flere svaralternativer samtidig. Tabell 14 viser hvordan kommunene forholder seg til utfordringene knyttet til utfasede og avsluttede elektroniske systemer. Omkring 34 % (for begge år) svarer at de tar vare på server med system. Dette innebærer at kommunen reelt sett ikke har noen rutine for å bevare disse systemene. De kommuner som tar utskrift fra systemet og bevarer opplysningene på papir, vil nok skape en viss sikkerhet for materialet selv om søkbarheten er dårligere i papirversjonen enn i den digitale versjonen. Det er også et åpent spørsmål om papirutskriftene dekker det reelle behovet for opplysninger fra systemet og om relasjonen mellom dataene er godt nok ivaretatt.

Om lag en tredjedel av kommunene svarer at de ikke har noen spesielle rutiner for å håndtere de utfasede systemene. Dette kan bety at materialet ikke er sikret for langtidsbevaring, og dermed står i fare for å gå tapt.

Tjenesteutsetting

Mange kommuner setter i dag ut offentlige oppgaver, som helse-, omsorgs- og sosialtjenester til eksterne tjenesteytere. Tjenesteyter kan være en privat aktør, et interkommunalt selskap, et organ opprettet med hjemmel i kommuneloven eller en annen kommune som har påtatt seg å utføre definerte oppgaver for en kommune. Mange tjenesteytende ordninger produserer derfor i prinsippet offentlige arkiv, selv om de institusjonene som produserer arkivene ikke er offentlige organ i arkivlovens forstand. En stor utfordring med tjenesteutsetting av kommunens oppgaver, er at tjenesteyter ikke nødvendigvis omfattes av arkivloven, men defineres som en privat arkivskaper. Dette innebærer at kommunene i visse tilfeller kan "avtale seg bort fra arkivplikten" ved å sette ut tjenester til private aktører. Det er dermed fare for at mellom annet rettighetsdokumentasjon knyttet til enkeltpersoner kan gå tapt.

For å kunne bevare arkiver etter disse private selskapene, bør kommunen sørge for at det nedfelles i en avtale hvilke plikter tjenesteyter har i forhold til arkivering og bevaring av arkiv. Ved utsetting av kommunale tjenester skjer det ofte at en rekke viktige forhold, knyttet til arkiv, ikke blir definert i en samarbeidsavtale. Tabell 15 gjenspeiler tre forhold som alltid bør nedfelles i en slik avtale, og viser også i hvor stor grad kommunal sektor tar med denne typen krav i de avtaler som inngås med private tjenesteytere.

Tabell 15: Tjenesteutsetting

Dersom kommunen setter ut tjenester til private, stilles det krav om at:	2010			2011		
	Ja	Nei	Totalt	Ja	Nei	Totalt
a) Arkivdanningen skal være i henhold til arkivloven med forskrifter	66,8 %	33,2 %	190	64,5 %	35,5 %	217
b) Arkivet skal avleveres til kommunen	61,8 %	38,2 %	173	56,7 %	43,3 %	203
c) At kommunen skal ha eierskap til dataene som produseres	61,6 %	38,4 %	177	58,9 %	41,1 %	197

Tabell 15 viser at det har skjedd en liten bedring på alle punktene fra 2010 til 2011. Omkring 13 flere kommuner svarer i 2011 at de krever at arkivdanningen skal være i henhold til arkivloven. Omkring ti flere svarer at de krever at arkivet skal avleveres til kommunen og syv flere rapporterer at kommunen skal ha eierskap til dataene som produseres.

Funnene i undersøkelsen av interkommunale arkivordninger

Statsarkivene har som oppgave å kontrollere arkivforholdene i kommunene. I dette ligger det også en plikt til å kontrollere at kommunenes arkivlokaler tilfredsstiller arkivforskriftens krav og at alle deler av kommunens arkivbestand er i forskriftsmessig stand og behandles forskriftsmessige. Selv om en kommune benytter seg av en interkommunal arkivordning og tjenestene der, ligger ansvaret for selve den forskriftsmessige oppbevaring av arkivene fortsatt hos kommunen. Og i et tilsyn med en kommunes samlede arkivbestand, må statsarkivet også føre tilsyn med de delene av kommunens arkiv som er lagret hos andre institusjoner enn kommunen selv.

Tabellene 16-18 nedenfor taler langt på vei for seg selv. Undersøkelsene viser at også de interkommunale arkivordningene har enkelte mangler, men det er likevel slik at disse har gjennomgående mye bedre arkivforhold enn kommunal sektor for øvrig.

Nesten alle interkommunale arkivordninger tilbyr depot for papirarkiv, og over halvparten tilbyr depot for elektronisk arkiv. Arkivlokalene er i svært stor grad i forskriftsmessig stand. I 2011 har opp mot 90% av de interkommunale arkivordninger forskriftsmessige arkivlokaler.

Alle interkommunale arkivordninger tilbyr depottjenester, tilbyr også betjening av publikum som ønsker tilgang til arkivmaterialet. Dette i motsetning til kommunene selv. I følge Riksrevisjonens rapport^{iv} side 45 svarer nær to tredeler av kommunene og halvparten av fylkeskommunene at de i liten eller svært liten grad har etablert ordninger for publikum som ønsker tilgang til arkivene. Svarfordelingen framgår av figur 6 i Riksrevisjonens rapport.

Tabell 16: IKA undersøkelsen – tilbyr interkommunal arkivordning depot for papirarkiv eller elektronisk arkiv

	2010			2011		
	Ja	Nei	Ant.	Ja	Nei	Ant.
Tilbyr ordningen depot for papirarkiv?	94,4%	5,6%	18	90,0%	10,0%	20
Tilbyr ordningen depot for elektronisk arkiv	77,8%	22,2%	18	65,0%	35,0%	20

Tabell 17: IKA undersøkelsen – er arkivlokalene i forskriftsmessig stand

Er arkivlokalene i henhold til følgende kriterier:		2010		2011	
Vern mot brann	Ja	94,1%	16	89,5%	17
	Nei	5,9%	1	10,5%	2
	Vet ikke	0,0%	0	0,0%	0
	Antall		17		19
Vern mot fukt	Ja	82,4%	14	89,5%	17
	Nei	5,9%	1	10,5%	2
	Vet ikke	11,8%	2	0,0%	0
	Antall		17		19

Vern mot påvirkning fra klimatiske forhold	Ja	88,2%	15	82,2%	16
	Nei	11,8%	2	15,8%	3
	Vet ikke	0,0%	0	0,0%	0
	Antall		17		19
Vern mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang	Ja	94,1%	16	100%	19
	Nei	5,9%	1	0,0%	0
	Vet ikke	0,0%	0	0,0%	0
	Antall		17		19

Tabell 18: IKA undersøkelsen – er det betjening av publikum som ønsker tilgang til arkivet

Har arkivdepotet etablert ordninger for betjening av publikum som ønsker tilgang til arkivet?	2010	2011
Ja	100%	95%
Nei	0,0%	5,0%
Totalt	17	20

Referanser og fotnoter

ⁱ Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor. Dokument 3:13 (2009-2010). Overlevert Stortinget 08.09.2010. Internett: <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/arkiv.aspx> lokalisert 13.11.2012

ⁱⁱ Om krav til arkivlokaler:

<http://arkiverket.no/arkiverket/Offentlig-forvaltning/Arkivering/Arkivlokaler>

<http://arkiverket.no/arkiverket/Offentlig-forvaltning/Arkivering/Arkivlokaler/Bygningstekniske-krav>

ⁱⁱⁱ Om krav til elektronisk arkiv:

<http://arkiverket.no/arkiverket/Offentlig-forvaltning/Arkivering/Elektronisk-arkiv>

^{iv} Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor. Dokument 3:13 (2009-2010). Overlevert Stortinget 08.09.2010. Internett: <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/arkiv.aspx> lokalisert 13.11.2012