



## ARKIVVERKETS UNDERSØKELSE AV ARKIVHOLDET I STATLIGE VIRKSOMHETER

### EN PRESENTASJON AV SENTRALE FUNN FRA 2018

Arkivverkets undersøkelse av arkivholdet i statlige virksomheter ble sendt ut for første gang i år (2018), og vil heretter sendes ut årlig. Kommunene og fylkeskommunene har fått tilsendt en lignende undersøkelse siden 2010.

Formålet med undersøkelsen er å få et overordnet bilde av arkivholdet i de statlige virksomhetene, og å måle endringer på sentrale områder over tid. Undersøkelsen er tett knyttet til Arkivverkets tilsyns- og veiledningsvirksomhet overfor de statlige virksomhetene, og til Arkivverkets rolle som utviklingsaktør for sektoren. Vi ønsker å kunne se på effekten av Arkivverkets tilsyns- og veiledningsarbeid. Resultatene vil også bli brukt til å velge ut virksomheter vi vil se nærmere på, og som et grunnlag for å spisse og forbedre vårt veiledningsarbeid.

Det er et mål at virksomhetene selv skal kunne ha nytte av undersøkelsen, for eksempel som en årlig oppsummering, som sammenligningsgrunnlag eller som et virkemiddel for å synliggjøre og formidle viktigheten av arkivarbeid og dokumentasjonsforvaltning både internt og eksternt.

Undersøkelsen ble sendt ut 23. april 2018 til 215 statlige virksomheter. 205 (95 %) av virksomhetene har svart på hele eller deler av undersøkelsen.

Arkivverket publiserer denne oppsummeringen av sentrale funn samt samleoversikter over resultater (gjennomsnitt og frekvenser) og rådata på våre nettsider: <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/statlige-arkiver-2/resultater-fra-undersokelsen-2018>

Vi håper med dette å gjøre informasjonen som er hentet inn enklere tilgjengelig for gjenbruk og viderebruk.

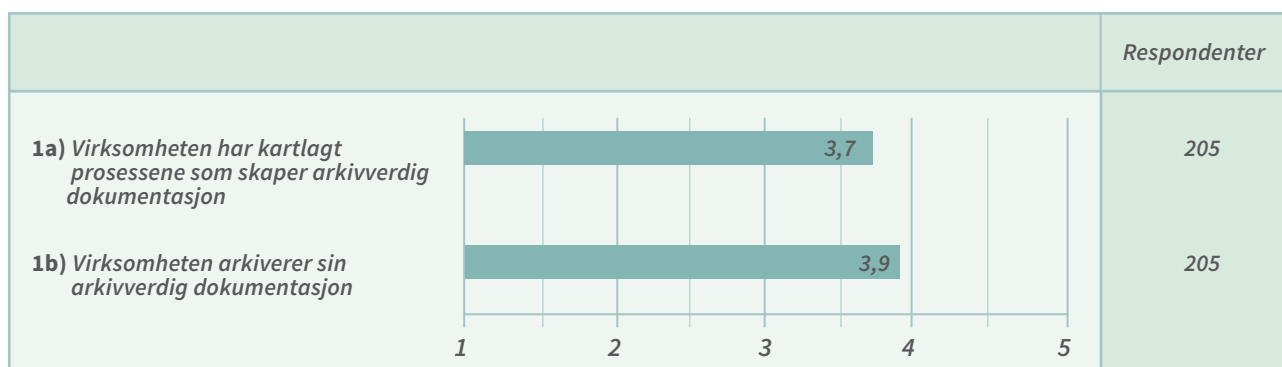
## OPPSUMMERING OG VURDERING AV SENTRALE FUNN

I denne gjennomgangen av dataene fra undersøkelsen oppsummerer vi de mest sentrale funnene, forsøker å se resultatene i sammenheng og vurderer konsekvenser og mulige tiltak. Vi vurderer i hovedsak gjennomsnittsscorer, ikke enkeltrapporteringer fra de ulike virksomhetene. For å se de enkelte virksomhetenes svar, se nettsidene for årets undersøkelse.

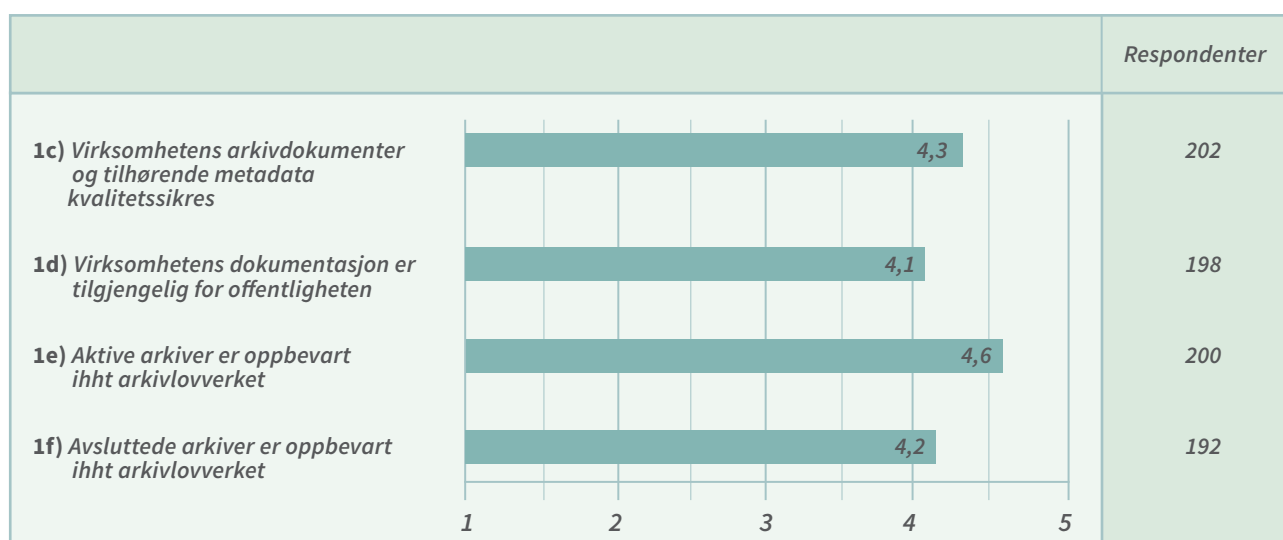
Mange av spørsmålene i undersøkelsen ber virksomhetene vurdere seg selv på en skala fra 1 til 5, der spørsmålene er stilt slik at 1 indikerer lav arkivkvalitet (påstand stemmer ikke i det hele tatt), mens 5 indikerer høy arkivkvalitet (påstand stemmer veldig godt). Der vi omtaler snittscorer, er det alltid virksomhetenes samlede gjennomsnittlige score på denne skalaen vi refererer til. For å se en kopi av spørreskjema, gå til nettsidene for årets undersøkelse.

## OVERORDNET OM ARKIVKVALITET

Det første temaet i undersøkelsen omhandler overordnet arkivkvalitet i virksomhetene. Her er det meningen at virksomhetene skal løfte blikket, og vurdere egen tilstand. På spørsmål 1 a og b skal virksomheten vurdere kontroll på dokumentfangst. På spørsmål om kartlegging av prosesser som skaper arkivverdig dokumentasjon ligger snittet på 3,7. Kartlegging av prosesser er en komplisert og tidkrevende oppgave, men er et viktig grunnlag for effektiv dokumentfangst og god arkivkvalitet. På spørsmål om arkivering av arkivverdig dokumentasjon, altså selve dokumentfangsten, ligger snittet på 3,9. Dokumentfangst er utgangspunktet for all arkivering. Mye av ansvaret for at arkivverdig dokumentasjon arkiveres ligger i dag på hver enkelt saksbehandler (f.eks. å sørge for at relevante e-poster og sms'er inkluderes i saker), og det er utfordrende for arkivtjenesten å ha kontroll på om all relevant dokumentasjon faktisk tas vare på. Snittscore bør leses med dette i mente. Arkivverket vil se nærmere på de enkelte virksomhetenes svar på dette spørsmålet.

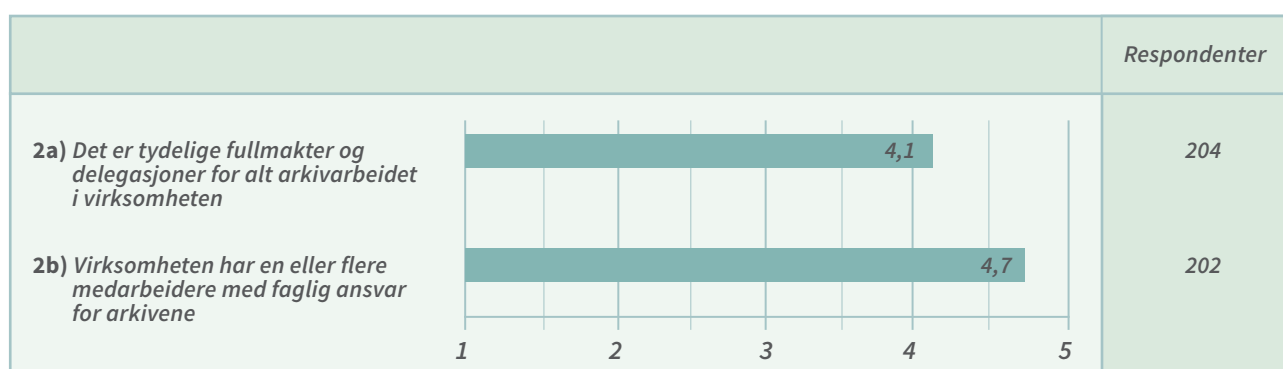


Spørsmålene 1 c til f går på behandling av dokumentasjonen etter at arkivet har fanget den. Her scorer de fleste høyt, og snittet er over 4. Det kan virke som at viljen og muligheten til å håndtere dokumentene iht. lovverket er god i det øyeblikket arkivet har fått kontroll på et dokument. Undersøkelsen viser at det settes av tid til å kvalitetssikre metadata, og å gjøre dokumentene tilgjengelig for offentligheten (dvs. utarbeide journal). Vi ser på de stedlige tilsynene at virksomhetene som regel er gode på å håndtere dokumentasjon som finnes i sak/arkivsystemene. Men det er viktig å huske at arkiv er mer enn det som ligger i sak/arkivsystemene. Tilsynene våre har de siste årene derfor hatt et økt fokus på dokumentasjon som ligger utenfor sak/arkivsystemene.



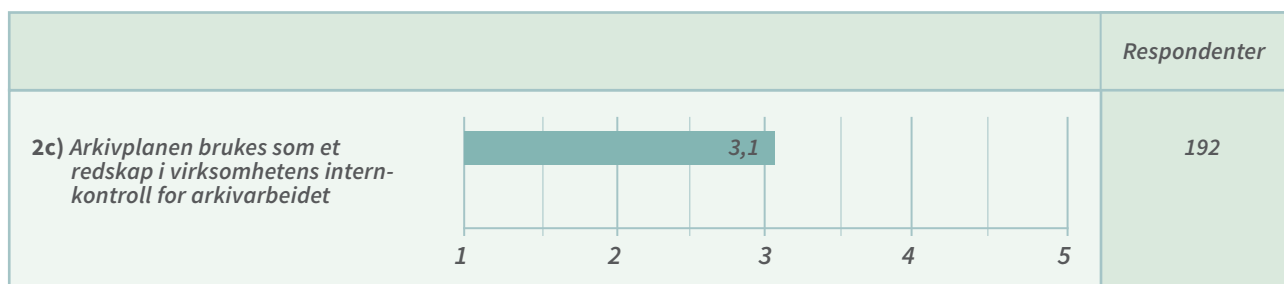
## ARKIVANSVAR OG ORGANISERING AV ARKIVARBEIDET

På spørsmålet om de har en eller flere medarbeidere med faglig ansvar for arkivarbeidet får vi undersøkelsens høyeste positive gjennomsnittsscore på 4,7. Nesten 80 % av virksomhetene gir seg selv 5 på dette spørsmålet.

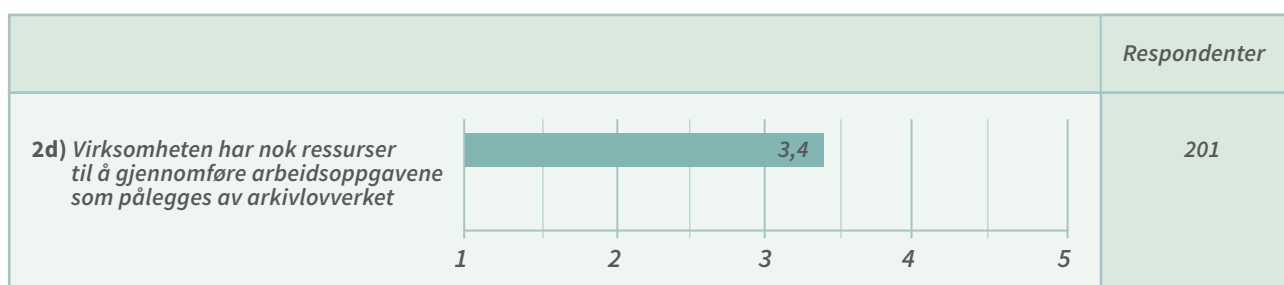


Virksomhetene scorer i snitt 4,1 på spørsmål om etablering av fullmaktsstruktur. Erfaringene vi har fra de stedlige tilsynene er at struktur som regel er på plass, men at denne ofte burde vært bedre dokumentert for at det tydeligere skal komme frem hvem som faktisk har ansvar for hvilke beslutninger. En klar fullmaktsstruktur og et klart arkivansvar øker sannsynligheten for at arkivfaglige hensyn ivaretas i virksomheten. Dette er et lederansvar.

I snitt scores det lavt på bruk av arkivplan som et redskap for internkontroll. Kravet om å bruke arkivplanen som en del av internkontrollen er nytt fra 1. januar 2018, og vi vil derfor følge med på utviklingen her. Ønsket er at arkivplanen skal være et mer hensiktsmessig redskap for godt arkivhold.



Virksomhetene scorer i gjennomsnitt lavt på spørsmålet om de har nok ressurser til å gjennomføre lovpålagte arbeidsoppgaver – 3,4. Det er bekymringsfullt at så mange statlige virksomheter gir seg selv lav score her.



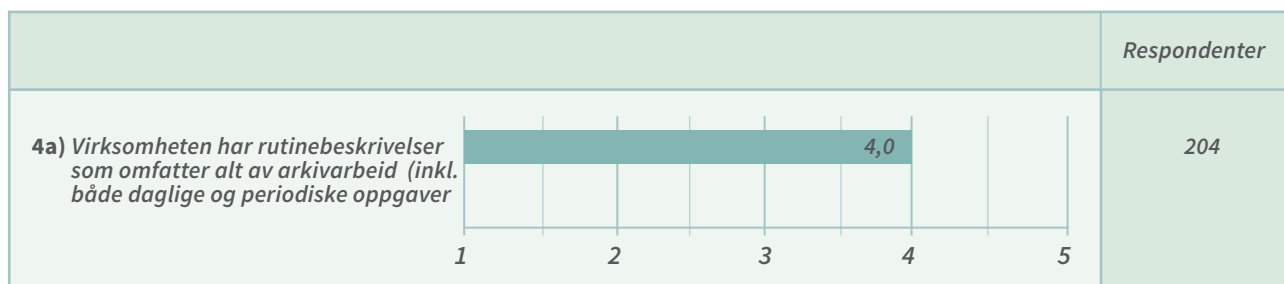
Sammenstilt med spørsmålene om overordnet arkivkvalitet, kan dette virke som å ikke henge sammen. En mulig forklaring kan være at dokumentfangst og mer periodiske oppgaver blir nedprioritert til fordel for daglig arkivdrift. Dvs. at virksomhetene i de fleste tilfeller har nok ressurser til å gjennomføre de løpende oppgavene på en tilfredsstillende måte, men at det ikke finnes ressurser til å gjennomføre de viktige periodiske oppgavene. Dette gir grunn for nærmere undersøkelser ifm. tilsyns- og veiledningsarbeid.

## HENDELSER DET SISTE ÅRET I ARKIVENE ELLER FOR ARKIVTJENESTEN

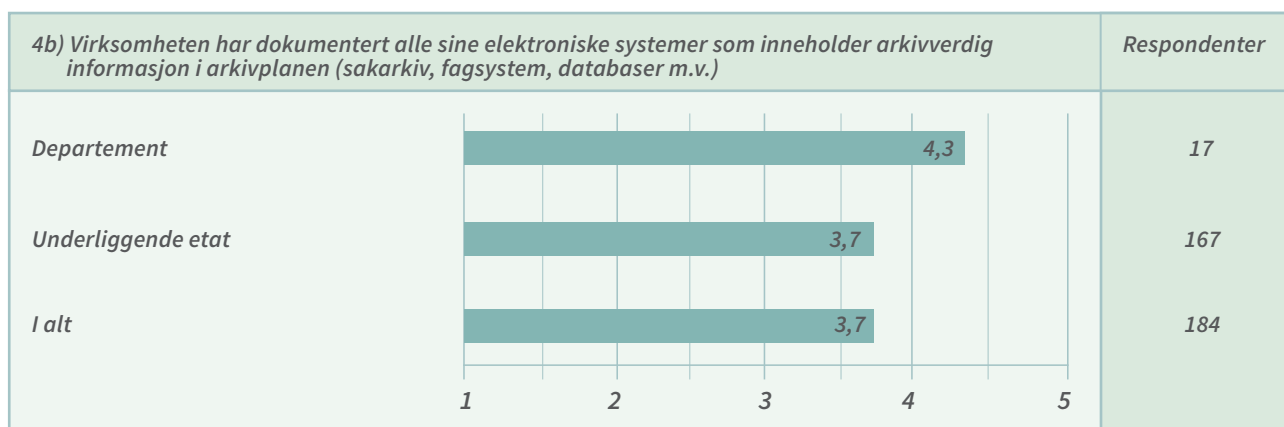
I spørsmål 3 listes det opp noen hendelser som kan ha skjedd i løpet av det siste året. 27 virksomheter rapporterer om tap av eller skade på arkivmateriale, og dette omfatter både digitalt skapt materiale og papirmateriale. Her må målet være å få tallet ned på null. Arkivverket vil vurdere å gå i dialog med respondentene om hvorfor tap eller skade har skjedd, for å kunne trekke mulige lærdommer ut av dette som kan gjenbrukes forebyggende for andre virksomheter. De andre hendelseskategoriene vil vi følge over tid for å se om de påvirker kvaliteten på arkivholdet.

## DOKUMENTASJONSFORVALTNING I VIRKSOMHETEN

I spørsmål 4 bes virksomhetene vurdere enkelte sider ved sin egen dokumentasjonsforvaltning. Resultatene viser at mange av virksomhetene har en god rutinebeskrivelse på plass. Virksomhetene som har dette på plass har en god plan og struktur på hvordan de skal jobbe (praktisk og teknisk) både i det løpende og det periodiske arbeidet knyttet til dokumentasjonsforvaltning og arkiv.



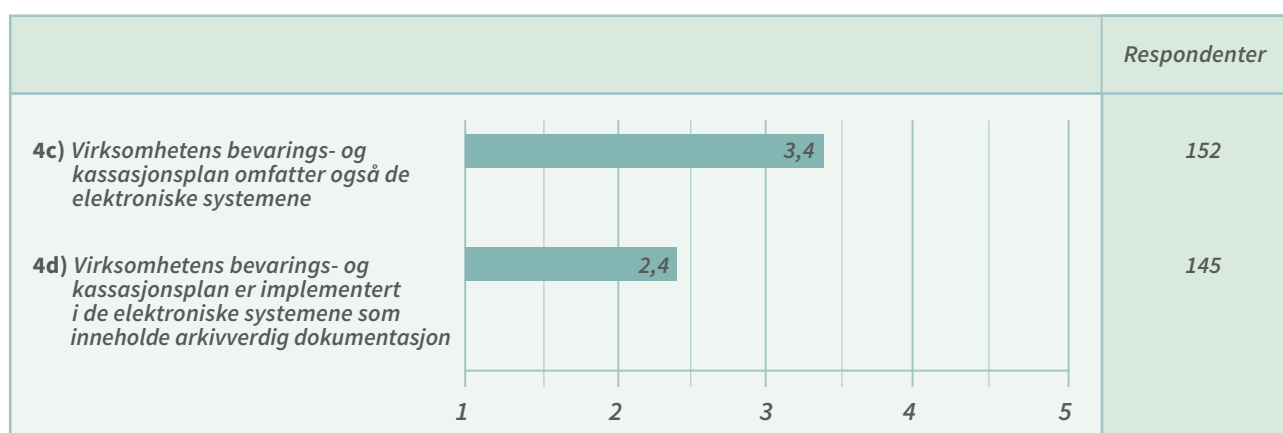
Det er noe lavere snittscore på spørsmålet om de har dokumentert alle sine elektroniske system som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen. Departementene scorer i snitt høyere enn de underliggende etatene på dette spørsmålet.



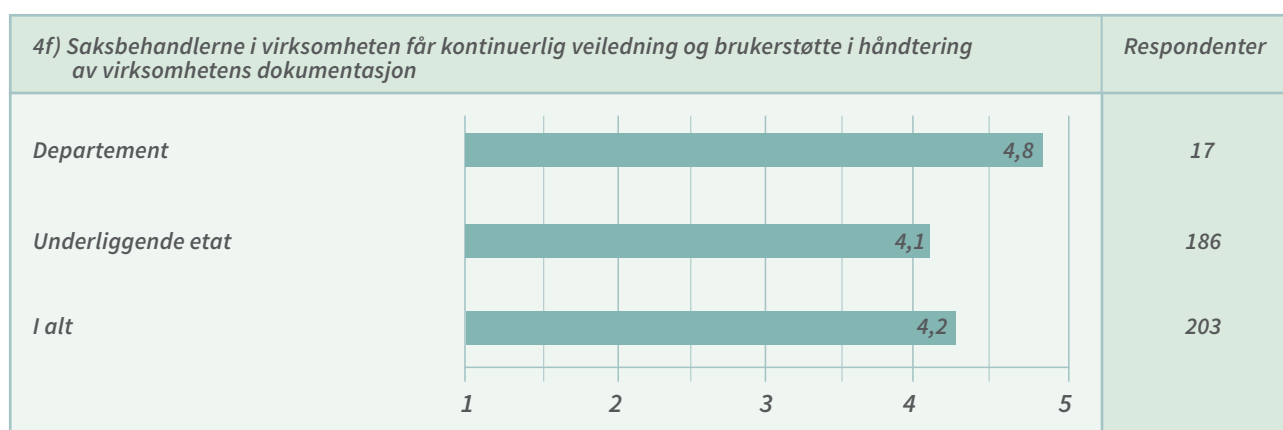
Gjennomsnittsscoren på 3,7 viser at det nok må gjøres ytterligere arbeid knyttet til kartlegging av prosessene som skaper arkivverdig dokumentasjon i de elektroniske systemene i flere av de statlige virksomhetene. At disse prosessene ikke er godt nok kartlagt og dokumentert er med på å vanskeliggjøre god dokumentfangst. Det kan også peke mot at arkivene ikke er en integrert del av virksomhetenes informasjonsforvaltning.

Scoren synker ytterligere på spørsmålet om virksomhetens bevarings- og kassasjonsplan også omfatter de elektroniske systemene. Undersøkelsens laveste score kommer på spørsmålet om bevarings- og kassasjonsplanen er implementert i de elektroniske systemene som inneholder arkivverdig informasjon – 2,4 (rundt 1/3 av virksomhetene gir seg selv 1 her).

Arbeid knyttet til bevaring og kassasjon er en typisk periodisk oppgave som ofte nedprioriteres til fordel for daglige oppgaver. Å nedprioritere oppgaver knyttet til bevaring og kassasjon fører til mye ekstraarbeid ved deponering og avlevering, og kan også føre til at virksomheten ender opp med å drifte elektroniske baser o.l. som i realiteten kunne vært kassert.



Så godt som alle virksomhetene driver utstrakt arbeid med veiledning og brukerstøtte i hvordan håndtere og arkivere dokumentasjon. Dette stemmer godt overens med inntrykket vi har fra de stedlige tilsynene, der arkivtjenestene jevnt over får mye skryt for tilgjengelighet og brukerstøtte.



I spørsmål 5 ber vi om statusrapporter fra de statlige virksomhetenes sak/arkivsystem. Virksomhetenes innrapporterte tall vil bli fulgt opp over tid, men vi ønsker likevel å fremheve noen overordnede funn.

Med arkivbase menes det administrative arkivet, og de journalpostene som finnes der. Andre kan av og til bruke betegnelsen sak/arkivbasen. Arkivbaser i denne undersøkelsen gjelder de som er i aktiv bruk. De innrapporterte tallene for journalposter speiler det at basene har vært i bruk i lengre eller kortere perioder (de innrapporterte ytterpunktene er 2001 og 2018).

#### 5e) Hvor mange utgående journalposter er totalt i basen?

UTGÅENDE JOURNALPOSTER	Observert minimum	Observert maksimum	Gjennomsnitt	Respondenter
1-15 årsverk	329,00	108 570,00	24 072,88	8
16-50 årsverk	500,00	211 857,00	25 203,59	22
51-200 årsverk	1 469,00	607 088,00	97 229,91	55
201-1000 årsverk	1 087,00	2 185 458,00	154 683,27	70
Over 1000 årsverk	4 539,00	47 589 731,00	2 721 263,43	28
I alt	329,00	47 589 731,00	508 841,05	183

I virksomhetenes arkivbaser er det i snitt litt over 500 000 utgående journalposter, og tilsvarende nesten 700 000 inngående journalposter. De høyeste observerte tallene her er for utgående 47,6 millioner og for inngående 89,6 millioner. Som tabellene viser er det de store statlige virksomhetene med over 1 000 årsverk som har oppgitt å ha flest journalposter, disse virksomhetene har i snitt 2,7 millioner utgående og 3,7 millioner inngående journalposter. Det er disse virksomhetene som i stor grad påvirker det totale gjennomsnittstallet.

#### 5f) Hvor mange inngående journalposter er totalt i basen?

INNGÅENDE JOURNALPOSTER	Observert minimum	Observert maksimum	Gjennomsnitt	Respondenter
1-15 årsverk	514,00	95 122,00	22 770,38	8
16-50 årsverk	1 188,00	138 339,00	28 306,68	22
51-200 årsverk	1 789,00	546 532,00	126 894,62	55
201-1000 årsverk	408,00	1 536 541,00	161 930,03	70
Over 1000 årsverk	2 962,00	89 581 124,00	3 730 733,43	28
I alt	408,00	89 581 124,00	675 299,19	183

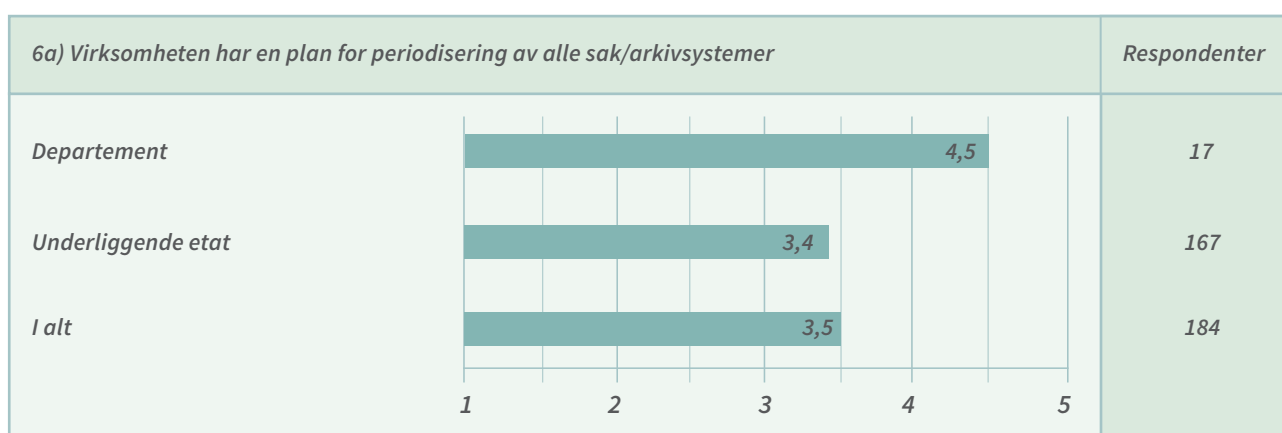
De høye antallene dokumenter som journalføres i virksomhetene viser at god dokumentfangst vil kreve mer og mer automatisering av journalføringen. Virksomhetene har ikke ressurser eller ansatte nok til legge inn alle dokumenter og tilhørende metadata manuelt. Mye av dette blir selvsagt allerede i dag gjort uten innblanding fra mennesker. Rask og god gjenbruk av offentlig data vil også fordre en ytterligere digitalisering av dokumentasjonen som finnes i sak/arkivsystemene.

Virksomhetene har også oppgitt tall på journalposter som har en status som betyr at de enda ikke er journalført (R, F, M og S). Arkivverket vil bruke disse innrapporteringene ifm. utvelgelse av tilsynsobjekter, og vi vil også følge med på disse tallene over tid.

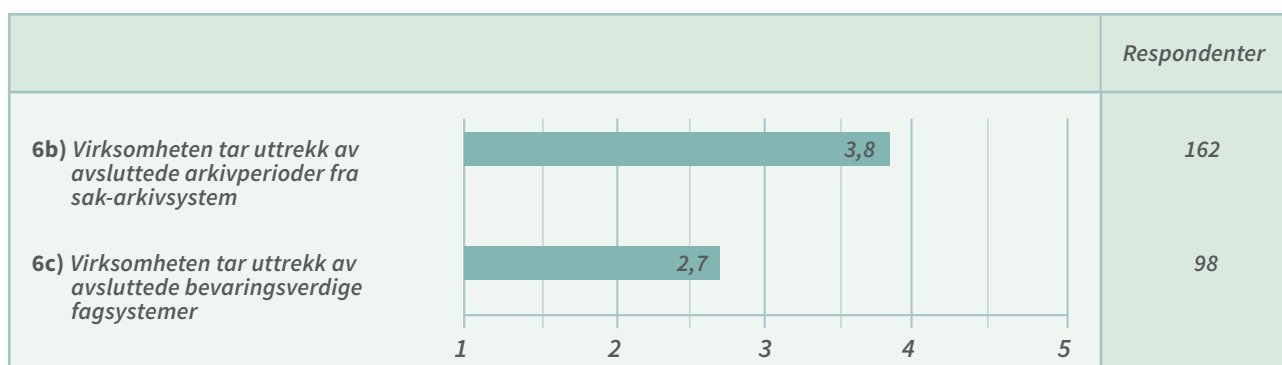
## PERIODISKE OPPGAVER – DEPONERING, PERIODISERING OG AVLEVERING

I spørsmål 6 ses det nærmere på deponering, periodisering og avlevering – typiske oppgaver som ikke er en del av daglig drift. Samlet sett er det på denne spørsmålsbolken at de statlige virksomhetene scorer lavest. Dette samsvarer med Arkivverkets erfaringer fra de statlige tilsynene de siste årene.

Mange virksomheter har ikke en god nok plan for periodisering av alle sak/arkivsystemer. Uten dette er det vanskelig for virksomhetene å systematisk identifisere arkivmateriale som er ute av rettslig og administrativ bruk, og slik redusere behov for oppbevaring. Periodisering reduserer også søkestøy ved at saksbehandlere unngår å søke i for stort materiale når de er på jakt etter et saksdokument. I snitt scorer departementene høyere enn de underliggende etatene når det gjelder periodisering av sak/arkivsystemer.



Når et elektronisk system som inneholder bevaringsverdig informasjon avsluttes, bør virksomheten sørge for sikker lagring av informasjonen som ligger i det avsluttede systemet. Dette materialet vil før eller siden gå tapt om ikke arkivskaper sørger for å bevare det gjennom systemuavhengige uttrekk som overføres til digitalt depot. Å oppbevare avsluttet elektronisk arkivmateriale på en server er ikke en forsvarlig og forskriftsmessig løsning for langtidsbevaring for fremtiden. I verste fall kan innbyggere miste muligheten til innsyn i sentral informasjon, og virksomheten kan også miste muligheten til å dokumentere egen innsats i saker.





Det er på spørsmålet om uttrekk av avsluttede bevaringsverdige fagsystemer at virksomhetene scorer lavest – her ligger gjennomsnittet så lavt som 2,7. Vi gjør oppmerksom på at 1/3 av virksomhetene har svart «ikke relevant». Av de rundt 100 virksomhetene som har gitt seg selv en score på dette spørsmålet, har hele 35 av disse gitt seg selv 1. Nesten 40 virksomheter har i tillegg svart «vet ikke». Det at så mange virksomheter enten har gitt seg selv lav score eller ikke vet status her er svært bekymringsfullt og betyr i praksis at fagsystemene i staten i liten grad er gjenstand for langtidsbevaring. Det er lite sannsynlig, men det kan skyldes at data er overført fra et fagsystem til et Noark-system. I de fleste tilfeller er nok ikke dette tilfellet. Det understrekes i spørsmålet at det gjelder bevaringsverdige fagsystemer. Dette betyr at de skal ha vært vurdert med tanke på bevaring eller kassasjon. At det likevel ikke tas uttrekk er derfor svært bekymringsfullt og noe som må utforskes videre av Arkivverket. At uttrekk av bevaringsverdig dokumentasjon ikke tas er en fare for rettigheter, demokrati og kulturarv.

## GENERELLE BEMERKNINGER

Undersøkelsen er en form for selvevaluering, bortsett fra der vi ber om konkrete tall fra sak/arkivsystem og om hendelser i arkivet det siste året. I denne oppsummeringen ser vi i hovedsak på gjennomsnittsscorer for alle virksomhetene samlet. Det kan virke som at virksomhetene i gjennomsnitt vurderer seg selv mer positivt på spørsmålene enn det som er Arkivverkets inntrykk fra tilsynene. Her er det viktig å merke seg at vi da sammenligner gjennomsnittsscore og et generelt inntrykk fra tilsynsvirksomheten (mest vanlige pålegg). Vi ser i denne oppsummeringen ikke på virksomhetenes enkelt svar. De enkelte svarene vil dog være viktig for Arkivverkets utvelgelse av fremtidige tilsynsobjekter.

Det vi ser i denne undersøkelsen er at det er de periodiske oppgavene som generelt sett er lavest prioritert. De statlige virksomhetene virker å ha hovedfokus på daglig drift. At f.eks. bevarings- eller kassasjonsvurdering ikke er høyt prioritert i en digital hverdag, forbauser ikke. Men det vil være mye penger å spare på en systematisk tilnærming til bevaring over tid. Også i en digital verden koster det å ukritisk ta vare på alt av dokumentasjon. Samtidig kommer det også frem at arkivdriften er ganske tradisjonell i staten, og ofte knyttet opp mot brev inn/ut og dermed også sak/arkivsystem. Det virker å være mindre fokus på fagsystemer, og utfordringene knyttet til både dokumentfangst fra og bevaring av disse systemene i mange virksomheter.

Departementene har generelt sett en noe mer positiv gjennomsnittlig score enn de andre statlige virksomhetene. Men også departementene scorer seg selv lavt på bruk av arkivplan som en verktøy for planlegging, og på implementering av kassasjonsplanen i de elektroniske systemene. 10 departementer rapporterer om nedbemanning i arkivtjenesten. Arkivverket vil følge opp om dette påvirker kvaliteten på arkivholdet over tid. Det er positivt at ingen av departementene rapporterer å ha opplevd tap av arkivmateriale det siste året.

Et gjennomgående funn er at virksomheter med mer enn 1 000 årsverk (f.eks. NAV, Skatteetaten, Statens vegvesen, Mattilsynet, Kriminalomsorgen og Domstolsetaten) scorer noe lavere enn gjennomsnittet på de fleste av spørsmålene. Dette er bekymringsfullt. Disse store virksomhetene sitter på arkiver med mye viktig dokumentasjon, og burde ta arkivholdet svært alvorlig.