

Delprosjekt kommunale arkiv

Bjørn Bering

NOTAT

Bjørn Bering

20.01.2016

Strukturreformer og kommunale institusjoner for arkiv

«Det er eit viktig samspel og samarbeid som går føre seg mellom statlege og kommunale arkiv-institusjonar. Dels er dette ein nødvendig faktor i utøvinga av tilsyns- og rettleiingsansvaret som Riksarkivaren har etter arkivlova (...) Statlege og kommunale arkivinstitusjonar er delar av eit felles nasjonalt arkivfagleg miljø som gjer seg gjeldande på ulike område. I tillegg til jamlege konferansar, seminar og kurs som samlar ulike delar av arkivmiljøet, blir det òg gjennomført felles prosjekt der statlege og kommunale arkiv inngår i eit organisert samarbeid. Den markante utviklinga av kommunale arkivinstitusjonar dei siste åra har i stor grad vore med på å styrkje og utvide kompetansen i det nasjonale arkivmiljøet.» (Meld. St. nr.3, punkt 5.5. Organisering)

Sitatet er fra Melding til Stortinget om arkiv (2013) som ble fremlagt av den forrige regjeringen; men formuleringene er typisk uttrykk for politikk som har vært fremmet av vekslende regjeringer og Riksarkivaren gjennom flere tiår. Denne strategien har vært førende for Riksarkivarens samarbeid med enkeltkommuner, Kommunenes Sentralforbund (KS) og med arkivinstitusjonene.

Utvikling av landsdekkende nettverk av arkivinstitusjoner i kommunal sektor har lenge vært eksplisitt oppdrag og mål for Riksarkivaren. Et utgangspunkt for dette notatet er derfor at Riksarkivaren er pålagt og har tatt på seg en rolle med aktivt å støtte opp under etableringen og utviklingen av kommunale faginstitutioner for arkiv, og med å synliggjøre verdier, ressurser og kompetanse som disse institusjonene representerer. Strukturreformer i forvaltningen innebærer noen særlige utfordringer, både for videreføringen av KAls funksjoner i nye forvaltningsstrukturer og for utforming av Riksarkivarens rolle som pådriver og samarbeidspartner.

På denne bakgrunnen er målet med dette notatet å begrunne forslag om at Riksarkivaren gjennomgår og sammenfatter sine prinsipper og strategier for styrking av og samhandling med nettverket av kommunale arkivinstitusjoner. En slik sammenfatning, eventuelt i form av et policydokument, skal legges til grunn for Riksarkivarens tiltak i sammenheng med strukturreformer i lokal- og regionalforvaltningen.

Notatet redegjør for og kommenterer noen hovedtrekk ved nettverket av kommunale arkivinstitusjoner. Denne beskrivelsen er ikke ment å være uttømmende, men inngår som ledd i en begrunnelse for forslaget om å avklare strategiene. For mer utfyllende statusbeskrivelser, vises til den årlige statistikken for arkiv, kartleggingsrapporter og institusjonenes nettsider, jfr. referanser nedenfor i dette notatet.

1. Om kommunale arkivinstitusjoner; KAI

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor (Dokument 3:13, 2009–2010) inneholder tabeller med 23 «kommunale arkivinstitusjoner».

Rapporten redegjør for typer institusjoner, status for bevarte arkiv i disse (hyllemeter), antall

institusjoner med en type depotløsning for «elektronisk arkiv»; antall «uttrekk» i depot, andel katalogiserte/tilgjengelige arkiv, antall/andel kommuner som er tilknyttet/eiere av institusjonene, mm. Disse tallene ble benyttet av Riksrevisjonen som indikatorer på om Kulturdepartementet og Arkivverket som departementets fagetat, hadde lyktes i å utvikle og styrke feltet, følge opp lovverk og iverksette Stortingets politikk. Jfr. Riksrevisjonens rapport.

Riksrevisjonen viser gjennomgående til mangler, men peker på særlige svak ivaretagelse av lovpålagte oppgaver i kommuner som ikke er tilknyttet en arkivinstitusjon:

«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.» (Punkt 1.3. Oppsummering av funnene)

I daværende regjerings melding til Stortinget om arkiv (2013), ble det med referanse til Riksrevisjonens rapport videre sagt om status for de kommunale institusjonene pr. 2011: *«I 2011 hadde 15 av 18 fylkeskommunar og 369 av 430 kommunar eit etablert arkivfagleg tenestetilbod, anten gjennom ei interkommunal arkivordning eller frå egne byarkiv eller fylkesarkiv.»* (Meld. St. nr.3, 2013, punkt 3.3. Kommunale og fylkeskommunale arkivinstitusjonar)

Pr. 2014 er 86 % av norske kommuner eiere/medeiere av KAI, dvs. av fylkesarkiv, byarkiv og interkommunale arkivordninger; dvs. at 381 (fylkes-) kommuner er dekket av tjenester til en kommunearkivinstitusjon. 306 av disse bruker tilbudet om arkivdepot (Arkivstatistikken for 2014).

KAI forvaltet i 2014 ca. 180 000 hyllemeter «papirarkiv» i depot, og hadde en tilvekst på ca. 16 500 hyllemeter. Omfanget på bevarte uttrekk i kommunal sektor, dvs. overføring til KAI av digitalt skapt arkivmateriale (datainnhold), var samlet 722 uttrekk. Dette kan synes alarmerende lite, men må sees i lys av at situasjonen ikke var vesentlig bedre i statsforvaltningen som hadde overført 1 128 uttrekk til Arkivverket, inklusive til depot i Statens kartverk.

Typen av KAI

Forskrift for offentlege arkiv, § 5-1, pålegger kommunene å ha «ordningar for arkivdepot». Depotfunksjonene etter lov og forskrift er å bevare arkiv etter at disse har gått ut av aktiv bruk og gjøre arkivene tilgjengelige for bruk. Disse to funksjonene er også tradisjonelt kjerneoppgaver i enhver arkivinstitusjon. KAI har ellers ulike mandat, organisasjons- og tilknytningsformer. Også de interkommunale arkivene er ulike. Noen er avtalebaserte samarbeidsordninger, som er å regne som forvaltningsvirksomheter; andre (de fleste) er nå interkommunale selskap, IKS, dvs. selvstendige rettssubjekter. Referansen om ofte benyttes for å betegne IKA/IKS-organisering som kommunale arkivinstitusjoner, er arkivforskriftens kap. V, § 5-1, tredje ledd: *Kommunar og fylkeskommunar kan overføre depotoppgavene til ei interkommunal arkivordning.*

Det er selvfølgelig en vesensforskjell på et kommunalt byarkiv, som er en ordinær organisasjonsenhet i kommuneforvaltningen, og IKS som selvstendig rettssubjekt. I vår sammenheng her er det likevel tilstrekkelig å legge til grunn at betegnelsen «kommunale arkivinstitusjoner» (KAI) er innarbeidet i styringsdokumentene som betegnelse på både fylkesarkiv, byarkiv og interkommunale selskap. Den enkelte kommune har selv valgt organiseringen, og flertallet har valgt å gå inn som eiere av et IKS. Fagmyndighetene har ikke sett grunn til å problematisere IKS-organisering for å ivareta oppgaver med eierkommunenes arkiv, og det er ikke nye momenter som aktualiserer en slik problematisering. Politiske dokumenter omtaler til vanlig alle disse virksomhetene som arkivinstitusjoner, og vekslende regjeringer har pekt på nettverket av KAI som et viktig kontaktpunkt og samarbeidspartner for Arkivverket. (Jfr. blant annet gjennomgangen i Meld. St. nr.3, 2013, punkt 3.3. Kommunale og fylkeskommunale arkivinstitusjonar, og punkt 5.5. Organisering)

KAI har ulike oppgaver, men har stort sett depotoppgavene felles, og har gjennom en årrekke inngått i et faglig nettverk. Imidlertid har noen enkeltkommuner opprettet «kommunearkiv», i et par tilfeller også benevnt som «byarkiv», uten at disse har deltatt i KAI's nettverk eller i samarbeidet mellom statlige og kommunale institusjoner. Deres virksomhet inngår heller ikke i statistiske data. Disse er uansett en del av det arkivfaglige miljøet for bevaring og formidling av arkiv i norske kommuner, som det er viktig å videreføre og styrke i sammenheng med reformer i forvaltningen. Så bør det i neste omgang vurderes tiltak for å utvide nettverket. Grunnlaget for statistikken bør uansett gjennomgås på dette punktet.

KAI omtales ofte som «depotordninger» for fylkeskommunale og kommunale arkiv, med ref. til arkivforskriftens Kap. V. Jfr. også Riksarkivarens håndbok for offentlige arkiv. Det er derfor, som nevnt, viktig å presisere at det er store ulikheter i KAI's mandat og organisering; dessuten at det selvfølgelig er den enkelte kommune som delegerer ansvar til kommunens arkivinstitusjon, også for å løse oppgaver som til vanlig ikke oppfattes som arkivfaglige (eksempelvis er ansvaret for Middelalderbyen Oslo – Ladegården, med omvisninger og konserter, lagt til byarkivaren i Oslo).

KAI's mandat og oppgavefelt:

1. Flertallet av KAI er av oppdragsgivere og eiere pålagt ulike funksjoner i tillegg til depottjenestene; spesielt funksjonen som arkivfaglig instans med oppgaver innen arkivplanlegging og kompetanseutvikling. Arkivplanlegging dekker her hele spekteret av organisasjonsutvikling, systemer og rutiner for arkivdanning og dokumentbehandling. Noen KAI har tradisjonelt hatt arkivplanlegging som hovedinnsatsområde, andre er i mindre grad tillagt slike oppgaver. Jfr. institusjonenes nettsider og arkivplan.no.
Bergen Byarkiv er eksempel på kommunal faginstusjon som har en proaktiv rolle i utvikling av dokumentasjonsforvaltning og digitale tjenester i kommunen, jfr. eks: Byrådssak 1230 /15, Bergen kommune, *Elektroniske medier: Kartlegging og sikring av dokumenter på e-post, sosiale medier og mobile enheter*.
2. Flere KAI skal inspisere og kontrollere kommunens arkiver på vegne av overordnet myndighet, dvs. ivareta kommunens oppgaver med internkontroll. Jfr. eksempel Oslo bystyres vedtak (29.01.1992); Vedtekter med delegert myndighet og oppgaver for Oslo byarkiv.
3. Flere KAI, både fylkeskommunale og kommunale, er opprinnelig etablert for å ivareta et bredt spekter av kulturhistoriske kilder og verdier i sine regioner og lokalsamfunn. Arbeidet med fylkeskommunale og kommunale arkiv har kommet inn som ledd i dette ansvaret, som del av en samlet innsats for å sikre, synliggjøre og formidle kulturverdier. Eks. Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane og Arkiv i Nordland.
4. Fylkeskommunene har ansvar for planarbeid på kulturfeltet i henhold til Plan- og bygningsloven. Jfr. Plan- og bygningsloven § 3-1, 7-1, 8-2. Planansvaret omfatter også koordinering av statlig og kommunalt planarbeid i fylket. I flere fylkeskommuner behandler planene utvikling av arbeidet med arkiv som del av kulturfeltet generelt og kulturvernet spesielt. Fylkesplan for kultur (2015 – 2025) i Hordaland er eksempel på at mandatet og virksomheten til både statlige, fylkeskommunale og kommunale arkivinstitusjoner er beskrevet med referanse til planansvaret i Plan- og bygningsloven. Jfr. Regional kulturplan for Hordaland 2015 – 2025, Hordaland fylkeskommune.

I andre fylkeskommuner oppfattes ikke arkiv som en samfunnsfunksjon eller kulturpolitisk felt, som omfattes av plansvaret etter Plan- og bygningsloven. Tilsvarende inkonsistens i forståelsen av arkiv som politikkområde kan spores i ulike kulturpolitiske meldinger og utredninger.

5. Flere fylkesarkiv, byarkiv og IKAer er faginstusjoner og depot for arkiv fra privat samfunnssektor (privatarkiv), og har bidratt vesentlig til å løfte dette arbeidsfeltet på landsplan. Denne rollen er dels lagt til institusjonene uten statlig medvirkning; dels er den blitt etablert på oppfordring fra Riksarkivaren og tidligere ABM-utvikling/Kulturrådet. I dag har KAI en sentral rolle i arbeidet med private arkiv og forvalter ca. 24,5 %, nær 27 000 hyllemeter, av det som samlet er sikret av arkiv fra privat samfunnssektor. Noen KAI har i tillegg gått i spissen for å utvikle og prøve ut metodikk for bevaring av digitalt skapte privatarkiv, med fire pågående prosjekter i 2015, jfr. liste over tildelinger 2015 på Arkivverkets nettsider
6. I flere fylker er KAI oppnevnt av fylkeskommunen som ansvarsinstusjoner for fotovernet; opprinnelig på oppfordring fra Norsk kulturråd. Dette må forstås slik at disse har et særlig ansvar for foto som er skapt av privat virksomhet (privatarkiv). Foto i offentlige arkiv er uansett et ansvar for offentlige arkivinstusjoner.
7. Noen KAI, spesielt i større bykommuner, har operativt ansvar for arkivdanningen i kommunenes sentraladministrasjon, det vil si for alt som ligger til løpende journalføring, dokumentbehandling og arkivering. Denne organiseringen blir gjerne kalt «totalarkiv».

KAI representerer således et bredt og mangesidig kompetansemiljø for arkiv i kommunal sektor. Samtidig er det en utfordring at kompetansen er ujevnt fordelt, og at 14 % av kommunene ikke har tilknytning til en faginstusjon for arkiv (statistikk 2014; pr. 2016 er det noen færre kommuner som står uten slik tilknytning)

Det presiseres igjen at når KAI har varierende oppgavefelt og funksjoner, er det nettopp fordi de er ordinære kommunale virksomheter, eller interkommunale selskap, som har fått ulike funksjonsområder og oppgaver etter delegasjon fra overordnet kommunal myndighet.

KAI som kompetansemiljø

Det ble i 2014 utført 265 årsverk i KAI, 98 i «andre» arkivinstusjoner (og, til sammenligning, 298 årsverk i Arkivverket). Som nevnt, benyttes disse årsverkene i KAI på et bredt oppgavefelt; og personene i stillingene utgjør betydelige kompetansemiljøer. Jfr. om oppdrag og oppgaver ovenfor. KAI's kompetanse er selvfølgelig viktigst for kommunene, som er KAI's oppdragsgivere; men også Arkivverket har i flere sammenhenger drevet sitt faglige utviklingsarbeid i nært samarbeid med KAI. Dette gjelder i høy grad på privatarkivfeltet generelt, men også i arkivplanarbeid, i digitalisering og i utviklingen av metodikk for digital langtidslagring.

Kommunearkivinstusjonenes digitale ressurscenter, KDRS, er nav både i et kompetansenettverk og i et utviklingsmiljø og har en viktig rolle i utviklingsarbeidet. Innenfor rammen av KDRS prøver representanter for KAI i 2015 ut metodikk og verktøy for blant annet uttrekk fra ulike kommunale fagsystemer. KDRS dekker gjennom sine medlemsinstusjoner 63 % av norske kommuner. På KDRS sine samlinger deltar representanter fra KAI; og samordningen mellom senterets aktiviteter og Arkivverket/Riksarkivet har også stadig blitt bedre (eks., KDRS sin Work-shop 2015: «*Digitalt-tre-dager-til-ende,... skape dialog og deling av kompetanse omkring mottak, testing og sikring av digitalt skapt materiale*»)

Melding til Stortinget om arkiv refererer til departementets tilsvar til Riksrevisjonens rapport om oppfølging av arbeidet med kommunale arkiv, og peker i den sammenheng på etableringen av KDRS som et viktig tiltak:

«Når det gjeld staten, har Arkivverket valt å leggje eit sentralt digitalt depot til Riksarkivet. Gjennom etableringa av Kommunearkivinstusjonenes Digitale Ressurscenter (KDRS) er store delar av kommunesektoren dekt opp. På sikt er det ei målsetjing for KDRS å kunne bli et nasjonalt depot på kommunal side...» (Melding om arkiv, kap. 5.3. Kommunal sektor).

2. Riksarkivaren og KAI

Riksrevisjonens rapport til Stortinget (2010) og departementets tilsvaer trakk fram tilknytning (eierskap) til depot- og formidlingsinstusjoner som er kritisk faktor i arbeidet med kommunale arkiv. Dette pekte mot den pådriverrollen for etablering og styrking av kommunale arkivinstusjoner, som Riksarkivaren lenge hadde hatt som en sentral strategi.

I departementets tilsvaer til Riksrevisjonen, er utvikling av IKA-ordninger satt inn i sammenheng med den samlede statlige innsatsen med kommunale arkiv:

«Trass i manglane som er avdekte i kommunal sektor, har situasjonen betra seg dei siste 10 – 15 åra. Det kjem mellom anna av desse generelle tiltaka:

- etablering av IKA
- oppdatering av forskriftsparagrafar retta spesifikt inn mot kommunal sektor og mot digitalt skapt arkivmateriale
- årleg gjennomføring av utdanningstiltak på høgt nivå
- ajourføring og vidareutvikling av Noark-standarden, som m.a. sikrar forskriftsmessig journalføring og arkivering av saksdokument, og som i siste versjon også legg grunnlag for standardisert dokumentfangst i spesialiserte fagsystem
- fagleg samarbeid med og rettleiing til kommunale arkivinstansar som byarkiv, IKA og fylkesarkiv. Riksarkivaren meiner desse tiltaka har hatt større effekt enn det ein ville oppnådd med tilsvarende ressursbruk retta mot kvar kommune og fylkeskommune. Departementet viser til dette.» (Melding om arkiv, punkt 5.3.2)

Merk særlig siste kulepunkt, der departementet peker på at Riksarkivaren har KAI som et viktig kontaktpunkt med kommunene, både for samarbeid og veiledning. Jfr. også meldingens punkt 5.5 organisering, som peker på betydningen av det instusjonelle nettverket på arkivfeltet.

Det må i denne sammenhengen igjen presiseres at Riksarkivaren som myndighet, som rådgiver overfor kommunene og i sitt samarbeid med KAI, forholder seg til at ansvaret for kommunale arkiv ligger til den enkelte kommune som skaper arkivene. Det enkelte KAIs samarbeid i faglige nettverk og med Riksarkivaren er basert på delegasjon fra overordnet kommunal myndighet. Videre skal selvfølgelig også Riksarkivaren utøve tilsyn og drive utviklingsarbeid i overenstemmelse med prinsipper for statlig styring med kommunene, dvs. i omforent forståelse av ansvar- og oppgavefordeling og i dialog og samarbeid. jfr. *Veileder om statlig styring av kommuner*, på Regjeringens nettsider.

Arkivverket har lenge hatt som en viktig strategi å være rådgiver og pådriver overfor kommunene for etableringen av kommunale arkivinstusjoner. Eksempelvis ble konseptet om interkommunal arkivorganisering opprinnelig fremmet av Arkivverket (v/ Statsarkivaren i Stavanger), som også tok på seg oppgaver i opprettelsen av slike ordninger; stilte lokaler, magasiner og annet til rådighet, drev kompetanseutvikling, deltok i styringsorganene til interkommunale ordninger, mm. Tilsvarende aktive rolle hadde Riksarkivaren eksempelvis i etableringen av Oslo byarkiv (1990 – 1992, tidligere Kommunearkivet).

3. Noen utfordringer for Riksarkivaren og KAI ved reformer i kommunal forvaltning

Stikkord:

- Synliggjøre arkiv som oppgavefelt i sammenheng med reformer i forvaltningen; blant annet gjennom at arkivoppgavene blir definert i sentrale styringsdokumenter for reformene.
- Styrke og utnytte kompetansen i KAI med sikte på å bidra til kontinuitet i arkivfunksjonene gjennom forvaltningsreformer, kommunesammenslåinger og endring i oppgavefordelingen
- Synliggjøre og styrke KAIs rolle i arbeidet for mer «helhetlig samfunnsdokumentasjon», både som bevarings- og formidlingsinstitusjoner for kommunale arkiv og som deltagere i nettverk for bevaring av arkiv fra privat samfunnssektor. Medvirke til at dette ansvaret blir tydelig definert på linje med ansvar for andre kulturoppgaver, som kulturminnevernet, folkebibliotek, osv.
- Synliggjøre både kommunale og private arkiv som oppgavefelt, som skal drives i avklart ansvarsdeling og samhandling mellom stat, fylkeskommune og kommune. Drive planarbeidet på arkivfeltet i overensstemmelse med planansvaret i Plan- og bygningsloven.
- Medvirke til at utgifter til lovpålagte oppgaver med arkiv i Kommunene blir rapportert og publisert på linje med ressursinnsats i andre oppgaver; blant annet ved at dette framgår i KOSTRA («Kommune-Stat-Rapportering»; som gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner). Dette er kritisk viktig når man skal beregne kompetansebehov og utgifter til ulike oppgavefelt ved kommunesammenslåinger, endring i oppgavefordeling og strukturreformer i regionalforvaltningen.

4. Oppsummering

Det foreslås at Riksarkivaren gjennomgår og sammenfatter prinsipper og strategier for styrking av og samhandling med nettverket av kommunale arkivinstitusjoner (KAI). En slik sammenfatning, eventuelt i form av et policydokument, legges til grunn for Riksarkivarens tiltak i sammenheng med strukturreformer i lokal- og regionalforvaltningen.

Statusbeskrivelser og kommentarer til utfordringer og oppgaver i dette notatet er ikke ment å være utfyllende, men er ledd i en begrunnelse for at Riksarkivaren igangsetter det foreslåtte arbeidet. Særlig med tanke på Regjeringens plan for strukturreform i kommunalforvaltningen, bør dette gjennomføres første halvår 2016.