

Utfordringer rundt arkiv- og dokumenthåndtering i interkommunale samarbeidsløsninger, sett i lys av den kommende kommunereformen

Tom Oddby

Tilgang til arkiver er en grunnleggende rettighet i vårt samfunn, og kan blant annet brukes som en målestokk på graden av demokrati. Den franske filosofen Jacques Derrida mener at "demokratiet kan måles etter i hvor stor grad menneskene har tilgang til arkivene [...]." Å gi innbyggerne i en kommune eller en region tilgang til arkivene betyr at man må innrette sin arkivforvaltning på en måte som gjør dette mulig. I dagens kommune-Norge er arkivforvaltningen ikke så ensartet og god som vi ønsker.

Antall kommuner har i mange år vært meget stabilt, og de sammenslåinger som har vært gjennomført har kommet som følge av den prinsipielle frivillighetslinjen Stortinget har lagt seg på ifht kommunesammenslåinger. Oppgaveløsningen i kommunene har derimot i økende grad blitt håndtert via *interkommunale samarbeidsløsninger*, ofte i sektorer som har stor samfunnsmessig betydning (brann, renovasjon, legevakt, strøm- og kraftforsyning etc). I mange tilfeller blir ikke den lovpålagte arkiv- og dokumentasjonsplikten ivaretatt godt nok, og i noen tilfeller er det også slik at samarbeidsløsningene ikke har en lovpålagt arkiv- og dokumentasjonsplikt. Konsekvensen er blant annet at viktig dokumentasjon av juridisk, forvaltningsmessig og forskningsmessig verdi kan gå tapt, både for enkeltmennesker og grupper av enkeltmennesker, samt for eierkommunene selv.

Den kommende kommunereformen gir utfordringer på mange områder, også i arkivsektoren. Flere milliarder dokumenter i daglig bruk – både på papir og digitalt lagret – skal skifte eiere både fysisk og juridisk. Titusenvis av hyllemetere med arkiver med kommunal historie skal gjennomgås, registreres og flyttes. Et hundretalls IT-systemer med arkivverdig informasjon skal avsluttes og arkiveres for ettertiden. Og ikke minst skal enorme mengder med personsensitiv informasjon (blant annet personalinformasjon og pasientinformasjon) overføres fysisk og juridisk. Dette må gjøres både i kommunene og i interkommunale samarbeid. Det krever ekstra oppmerksomhet der interkommunalt samarbeid både skal avsluttes, og der de skal fortsette etter en kommunesammenslåing.

Tradisjonelt har arkiv ikke fått stort fokus i forvaltningsreformer og i forvaltningspolitiske dokumenter, og resultatene i ettertid har da også vært deretter. Den store opprydningen i avsluttede arkiver etter kommunereformen i 1964, skjedde ikke før midt på 1980-tallet, og var i flere år en sentral oppgave for kommunale arkivinstitusjoner. Jfr. St.prp. nr. 82 (2000-2001), *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren*, 2002 (kommuneproposisjonen) og St.meld. nr. 33, *Eit sterk lokaldemokrati*, 2008. Proposisjonen og meldingen vurderte en rekke prinsipper og tjenester som må støttes opp under av effektive og moderne arkivfunksjoner, men uten at dette nevnes. Eksempelvis omtaler både proposisjonen og meldingen betydningen av åpenhet og krav om innsyn i forvaltningens virksomhet. Arkiv nevnes ikke i noen sammenheng, og ble da heller ikke politisk vurdert i oppfølgingen. Dette er et hovedmønster i behandlingen av arkiv som politikkområde, som det er viktig å endre inn mot kommunereformen.

I forbindelse med kommunereformen må det derfor være et stort fokus på arkiv, slik at fremtidens kommune-Norge ikke opplever dokumentasjonstap eller uklarheter rundt arkivforvaltningen. Målet med dette notatet er å synliggjøre de arkivutfordringene som ligger i interkommunale samarbeidsløsninger, samt bidra til at disse utfordringene blir håndtert inn i kommunereformen både politisk og administrativt.

Ett utgangspunkt for å definere og synliggjøre disse utfordringene er Riksrevisjonens undersøkelse av Kulturdepartementets oppfølging av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor (2010): <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/sider/arkiv.aspx>.

Riksrevisjonen pekte på alvorlig tap av dokumentasjon i kommunale arkiv; og nevner i den sammenheng nye selskapsstrukturer som en særlig utfordring:

«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.» (punkt 4.5)

Fakta om dagens interkommunale samarbeidsløsninger og arkiv

På oppdrag fra KS ble det i 2006 kartlagt omfanget av interkommunalt samarbeid, og det ble slått fast at omfanget av interkommunalt samarbeid var betydelig. Andre forskningsrapporter har vist at interkommunalt samarbeid er en god og effektiv måte å løse kommunal tjenesteproduksjon på, og antall interkommunale samarbeidsløsninger har økt siden 2006. Daværende kommunal- og regionaldepartementet samt KS samarbeidet om nettsiden kommunesamarbeid.no (lagt ned i 2012), der det for noen år siden var registrert ca. 1500 samarbeid. Registrering her var frivilling, men det var grunn til å tro at det kanskje fantes så mange som 6000 interkommunale samarbeidsløsninger.

Kommunene samarbeider interkommunalt på en rekke tjenesteområder, og der administrasjon, støttetjenester og helse/sosial er de områdene der det samarbeides mest om. De siste årene har det vært en økning i antall interkommunale barnevernssamarbeid. Det finnes ca 200 slike samarbeid, og blant de mindre kommunene er det ca 50 % som er med i et interkommunalt samarbeid om barnevern.

Det finnes i dag fem ulike samarbeidsløsninger. Mest vanlig er interkommunalt selskap, samarbeid etter kommunelovens § 27 og kommunalt aksjeselskap. Mindre brukt er samarbeid etter kommunelovens § 28, samvirkeleg og stiftelser. Av disse fem har interkommunale selskaper og kommunale aksjeselskap ikke en lovpålagt arkivplikt.

Siden 1998 har Norge hatt en arkivlov, som pålegger alle offentlige organ å ha arkiv som "skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid". De fleste – men ikke alle – interkommunale samarbeid plikter å ha arkiv samt håndtere dette i tråd med bestemmelsene i arkivloven. Til tross for lovbestemmelsene har arkivspørsmål generelt sett ikke blitt behandlet godt nok i mange interkommunale samarbeid. Særlig problematisk er det at det ofte ikke er nedfelt et arkivansvar i selskapsavtaler eller andre styringsdokumenter, samt at arkivansvaret ikke er klart definert på det tidspunktet kommunene inngår i interkommunale samarbeid. Riksarkivaren har utarbeidet en veileder, "Arkiv i interkommunale samarbeidsorgan", og gjennom foredrag og faglige artikler har kommuner, arkivinstitusjoner, arkivarer m.fl. fått muligheten til å øke sin kompetanse på dette området. Erfaringene er at arkiv- og dokumenthåndtering i interkommunale samarbeidsløsninger oppleves som vanskelig.

I 2013 ble arkiv- og dokumenthåndteringen i interkommunale samarbeidsløsninger i Buskerud, Telemark, Vestfold kartlagt. Kartleggingen viste tydelig at blant annet det trengtes mer kunnskap, og at arbeidet i liten grad skjedde i hht lover og forskrifter: "Svarene bekrefter inntrykket vi har om at arkiv- og dokumenthåndteringen i de interkommunale selskapene i for liten grad skjer i henhold til lov og forskrift. Svarene bekrefter også i stor grad vår antagelse om at dette i stor grad skyldes manglende kunnskaper om rutiner rundt arkiv i interkommunale samarbeidsordninger. Vi mener dessuten at

vi har grunn til å tro at svarene vi har fått inn er representative også for de kommunene/fylkeskommunene som ikke har svart”.

Så å si alle kommuner publiserer postliste (offentlig journal) på sine nettsider, slik at innbyggerne kan ivareta kravene til kontroll og innsyn. Mange interkommunale samarbeidsløsninger har ikke rutiner for dette, noe som nærmest umuliggjør ivaretagelse av en skikkelig kontrollmekanisme. Dette er et eksempel på at interkommunale samarbeidsløsninger kan være en utfordring for demokratiet, ved at tilgangen til arkivene ikke er god nok.

Dagens utfordringer i praksis

Mange arkivarer i norske kommuner erfarer at det er vanskelig å få gjennomslag hos rådmenn og politikere for at det skal tenkes arkiv når man etablerer interkommunale samarbeid. Når samarbeidet først er etablert oppstår det også rent formelle problemer: fordi det lovpålagte arkivansvaret i mange tilfeller er overført til den nye samarbeidsløsningen, har ikke den enkelte rådmann eller arkivleder lenger noen formell myndighet. Det tar også tid å skape nødvendig forståelse for arkiv- og dokumenthåndtering hos samarbeidsløsningene (styreleder/daglig leder) når disse først er etablert, jfr. Riksrevisjonens rapport 2010, som referert ovenfor.

I mange samarbeidsløsninger er det stor mangel på kunnskap om arkivfaglige problemstillinger, og om hvilke krav som stilles i forhold til arkiv. Når arkivplikten uthules som følge av mangel på kunnskap skaper dette problemer for samfunnets muligheter for innsyn og kontroll med forvaltningen, og viktig dokumentasjon av juridisk, forvaltningsmessig og forskningsmessig verdi kan gå tapt. Særlig bekymringsfullt er det om *rettighetsdokumentasjon* (for eksempel barnevernsmapper og personalmapper) ikke blir håndtert godt nok. Er viktig dokumentasjon knyttet til lovpålagt barnevernstjenester ivare tatt godt nok i alle disse samarbeidsløsningene? Blir brev journalført etter bestemmelsene i arkivforskriften? Har eierkommunene inngått avtaler som sier noe om hvem som skal håndtere barnevernsarkivene når disse ikke lenger er i daglig bruk?

Interkommunale selskap og kommunale aksjeselskap har ikke arkivplikt, og kan i prinsippet la være å bruke ressurser på arkiv- og dokumenthåndtering. Fra et arkivfaglig synspunkt er det svært betenkelig at en *organisasjonsmodell for kommunale tjenester* skal være avgjørende for hvorvidt tjenestene skal dokumenteres eller ikke. Det bør være selvsagt at all offentlig, interkommunal virksomhet skal underlegges arkivplikt, noe som også arkivsektoren har gitt innspill på til Kulturdepartementet ifbm en revidering av forskriften til arkivloven.

Det finnes eksempler på interkommunale selskaper som har gitt uttrykk for at man ikke ser grunn til å bruke tid og penger på arkiv når dette ikke er lovpålagt. Og når det gjelder kommunale aksjeselskap så er dette en vanlig organisasjonsmodell for deler av den kommunal kraft- og strømforsyning. Mangel på arkivplikt gjør at en hel samfunnssektor i verste fall kan stå i fare for ikke å bli dokumentert for ettertiden, jfr. Riksrevisjonens rapport pkt. 4.5 som er sitert tidligere i notatet.

Konkrete tiltak

I forbindelse med kommunereformen er det noen konkrete tiltak knyttet til interkommunale samarbeid og arkiv som bør gjennomføres, enten på kort eller lang sikt. Tre tiltak bør gjennomføres innenfor rammen av SAMDOK-samarbeidet:

- 1) Eksisterende veiledning om arkiv og interkommunale samarbeidsordninger må revideres
- 2) Det utarbeides en kortfattet informasjon om temaet, myntet på rådmenn og politikere.
- 3) Delprosjektgruppe kommunale arkiv foreslår initiativ fra Riksarkivaren med sikte på at temaet blir omtalt i overordnede styringsdokumenter for reformen

Informasjon og veiledninger til fylkeskommuner og kommuner bør inneholde følgende råd

- 1) Arkiv- og dokumenthåndtering må være en naturlig del av den selskapsavtalen eller styringsdokument som ligger til grunn for interkommunalt samarbeid, og som vedtas i kommunestyrene i samband med sammenslåingsprosessen.
- 2) Gjennom sin eierskapspolitikk må kommunene stille krav til arkiv- og dokumenthåndtering i de samarbeidsløsningene de er en del av.
- 3) Alle interkommunale samarbeid må inngå en avtale med et forskriftsmessig arkivdepot, som sikrer at avslutta arkiver uansett medium blir håndtert på en trygg og profesjonell måte. Interkommunale samarbeid som skal avsluttes som følge av kommunereformen må inngå tilsvarende avtale. Dette er også en garantist for at innbyggerne får tilgang til arkivene.