

RAPPORT

# TIDSBRUK OG KOSTNADER AV ARKIVERING I OFFENTLIG SEKTOR



**MENON-PUBLIKASJON NR. 111/2020**

Av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Sigrid M. Hernes, Kaja Høiseth-Gilje, Henning Denstad og Caroline Wang Gierløff



## Forord

Menon Economics og A-2 Norge har på oppdrag fra Arkivverket kartlagt tidsbruk og kostnader ved arkivering. Vi har samlet inn informasjon om hvordan situasjonen er innenfor arkivering i offentlig sektor i Norge i dag og hvilke utfordringer som eksisterer.

Vår kontaktperson hos Arkivverket har vært Cathrin Blitzner Møller. I tillegg har vi fått god bistand av Ann-Christin Sørensen og Marthe Rosenvinge. Tor Anton Garder har også gitt mange nyttige arkivfaglige innspill i arbeidet.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra mars 2020 til januar 2021. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Kaja Høiseth-Gilje, Sigrid M. Hernes og Henning Denstad (A-2). Arbeidet har blitt kvalitetssikret av Caroline Wang Gierløff.

Vi takker Arkivverket for alle innspill og et godt samarbeid.

---

November 2020

Simen Pedersen  
Prosjektleder  
Menon Economics

# Innhold

<b>INNHold</b>	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG</b>	<b>4</b>
<b>1. INNLEDNING</b>	<b>9</b>
1.1. Bakgrunn for oppdraget	9
1.2. Oppdraget	9
1.3. Presiseringer og avgrensninger	10
1.4. Overordnet metodisk tilnærming	10
1.5. Systemer knyttet til arkivering	11
<b>2. OVERORDNET OM INNHoldET I VÅR KARTLEGGING</b>	<b>12</b>
<b>3. TIDSBruk TIL ARKIVERING</b>	<b>15</b>
3.1. Metode for å identifisere e-postadresser som undersøkelsen ble sendt til	15
3.2. Utvalgsskjevhet	17
3.3. Svarandel	19
3.4. Korrigeringer av resultatene	19
3.5. Tidsbruk til overføring av informasjon fra ulike systemtyper til arkivsystem	21
3.6. Samfunnsøkonomiske kostnader av arkivering	25
<b>4. KOSTNADER VED INTEGRASJON</b>	<b>28</b>
4.1. Metode og utvalg	28
4.2. Nye løsninger for integrasjon	29
4.3. Erfaringer fra datainnsamlingen	29
4.4. Sammenstilling av kostnader ved integrasjon	32
4.5. Regneeksempler	
	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
<b>5. TIDSBruk TIL SØK I ARKIVER</b>	<b>35</b>
5.1. Tidsbruk til søk i arkivsystemer	35
5.2. Samfunnsøkonomiske kostnader ved søk i arkiver	38
<b>6. TAPT ARKIVMATERIALE</b>	<b>41</b>
<b>7. SAMMENHengen MELLOM ARKIVDANNING OG UTTREKSKOSTNADER</b>	<b>45</b>
<b>8. ANDRE INTERESSANTE FUNN</b>	<b>46</b>
8.1. Interne rutiner og retningslinjer for arkivering	46
8.2. Automatisering av arkivering	47
8.3. Hvorvidt sak-/arkivsystem er tilpasset saksbehandling	48
<b>9. HVA BETYR RESULTATENE FOR DEN ENKELTE VIRKSOMHET?</b>	<b>49</b>
9.1. Kostnader til tre arkiveringsoppgaver	49
9.2. Kostnader til integrasjoner	51
9.3. Kostnader til uttrekk	52
9.4. Samlet vurdering	54
<b>10. KONKLUSJON OG ANBEFALING FOR VIDERE ARBEID</b>	<b>56</b>
10.1. Identifiserte problemområder	56
10.2. Søk i arkivsystemer	58
10.3. Veien videre	58
<b>REFERANSELISTE</b>	<b>60</b>
<b>VEDLEGG 1 – LISTE OVER INFORMANTER</b>	<b>61</b>

<b>VEDLEGG 2 – SENTRALE BEGREPER I UTREDNINGEN</b>	<b>63</b>
<b>VEDLEGG 3 – SPØRREUNDERSØKELSE TIL ANSATTE I OFFENTLIG SEKTOR</b>	<b>65</b>
V3.1. E-posten som er sendt til de utvalgte	65
V3.2. Undersøkelsen	65
<b>VEDLEGG 4 – INTERVJUGUIDE TIL SAMTALER MED ARKIV- OG IT-LEDERE</b>	<b>83</b>

## Sammendrag

Ansatte i offentlig forvaltning skal ta vare på arkivverdig dokumentasjon. Vår kartlegging taler for at betydelige mengder arkivverdig dokumentasjon ikke tas vare på for ettertiden. Vi finner også at arkivering og journalføring i offentlig sektor er tidkrevende og vanskelig. Basert på en spørreundersøkelse til ansatte i kommunal og statlig sektor, anslår vi at den samfunnsøkonomiske kostnaden til tre konkrete arkiveringsoppgaver utgjør 7,7 milliarder kroner i 2020. Dette tilsvarer om lag 9 200 årsverk. Anslaget utgjør kun en delmengde av de samlede kostnader til arkivering. Våre resultater indikerer at samfunnet, på tross av at offentlig sektor bruker store ressurser på arkivering, erfarer en relativt lav dokumentfangst. Dette anses også som et demokratisk problem fordi man ikke kan dokumentere beslutninger og saksganger. Til tross for denne store ressursbruken er det imidlertid tydelige indikasjoner på at kravene i henhold til lovverket ikke blir innfridd. Slik sett gir vår kartlegging støtte til to hovedkategorier av problemområder som anses som særlig relevante og utfordrende. Arkivering foregår ineffektivt og er derfor unødvendig ressurskrevende for samfunnet, og det tapes dokumenter (materiale) som skulle vært arkivert. Problemene må sees i sammenheng med at offentlig sektor forventes å bli mer og mer digitale, norske innbyggers forventninger til velferdsproduksjonen og økt press på offentlige budsjetter. Det er med andre ord ikke grunn til å forvente at problemene blir mindre i fremtiden.

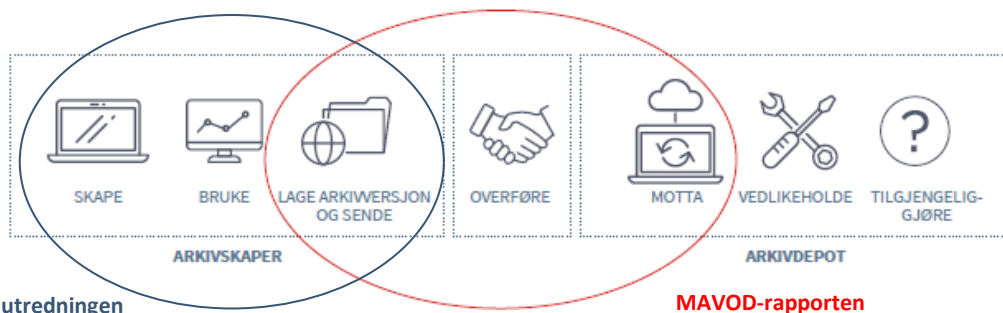
### Formålet med karleggingen er å gi en beskrivelse av nåsituasjonen

Vårt oppdrag omfatter utarbeidelse av en problembeskrivelse og kvantifisering av nåsituasjonen knyttet til arkivering i offentlig forvaltning. Det innebærer blant annet vurderinger av kostnader og risikoer ved dagens løsninger og praksis. Vi har derfor forsøkt å gi svar på:

1. Hvor mye arbeidstid brukes på arkivering per i dag?
2. Hvor store ressurser (kostnader) blir brukt på systemer for å fange, sikre og ha kontroll på dokumentasjon?
3. Hvor stor mengde av arkivverdige dokumenter blir ikke arkivert (tap)?

Konseptutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot (MAVOD-rapporten) hadde fokus på utfordringer ved overføring og mottak av digitalt skapt arkiv, jf. Figur A. Fremstilling av uttrekk, overføring til arkivdepot mv. medfører store kostnader for arkivskapere, og er derfor viktig å inkludere i det totale kostnadsbildet. Denne utredningen har fokus på prosesser og aktiviteter som er knyttet til selve dokumentfangsten hos den enkelte virksomhet, uavhengig av om materiale skal overføres til langtidsbevaring eller ikke. Samlet gir disse to rapportene et mer utfyllende bilde av kostnadene for arkiv.

Figur A Samlet verdikjede for arkivområdet og hvilke deler som er omfattet av denne utredningen og MAVOD-utredningen

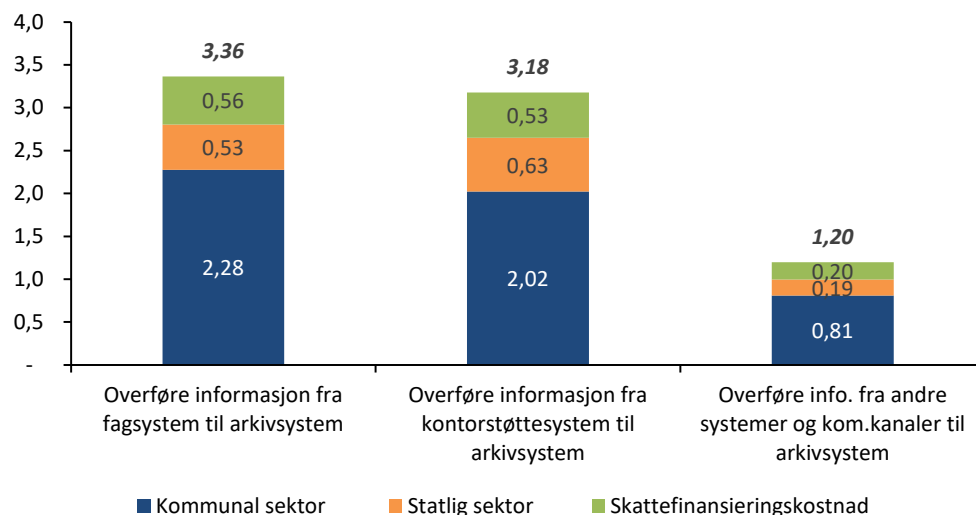


Kilde: Arkivverket (2017), justert av Menon Economics

## Årlige tidskostnader til tre arkiveringsoppgaver er anslått til 7,7 milliarder kroner

Basert på en utvalgsundersøkelse til ansatte i kommunal og statlig sektor, anslår vi at den samfunnsøkonomiske kostnaden til følgende tre konkrete arkiveringsaktiviteter/-oppgaver utgjør 7,7 milliarder kroner i 2020, se figur B. Dette tilsvarer om lag 9 200 årsverk. Vårt anslag er forbundet med usikkerhet. Det er viktig å presisere at dette er kostnader kun til den delen av dokumentfangst/arkivering som innebærer å overføre arkivpliktig informasjon fra fagsystemer, kontorstøtte- og andre systemer, til et godkjent arkivsystem. I tillegg kommer blant annet lønns-kostnader til arkivansatte og kostnader til anskaffelse og drift av nødvendige arkivsystemer.

Figur B Anslått samfunnsøkonomisk kostnad av de tre oppgavene/aktivitetene i 2020, i milliarder kroner



Kilde: Menon Economics

Dokumentasjon som ikke kreves journalført kan forbli i fagsystemet de ble skapt i, inntil arkivet går ut av administrativ bruk og skal avleveres. Det produseres da et uttrekk fra systemet for langtidsbevaring. Dette er særlig aktuelt for systemer med gode funksjoner for dokumentasjon. For registerdata er dette en sannsynlig fremgangsmåte.

Nesten 70 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de ikke arkiverer all informasjon som er arkivpliktig. Svarene taler for at flere ansatte burde brukt mer tid enn de faktisk bruker på å arkivere informasjon fra fag-, kontorstøtte- og andre systemer inklusive kommunikasjonskanaler. Full etterlevelse av arkivloven med forskrifter vil derfor beløpe seg til mer enn anslaget på 7,7 milliarder kroner per år. De viktigste årsakene til at de ikke bruker nok tid på arkivering oppgis å være er tungvinte systemer, tidkrevende prosesser, tidspress og mangel på kompetanse.

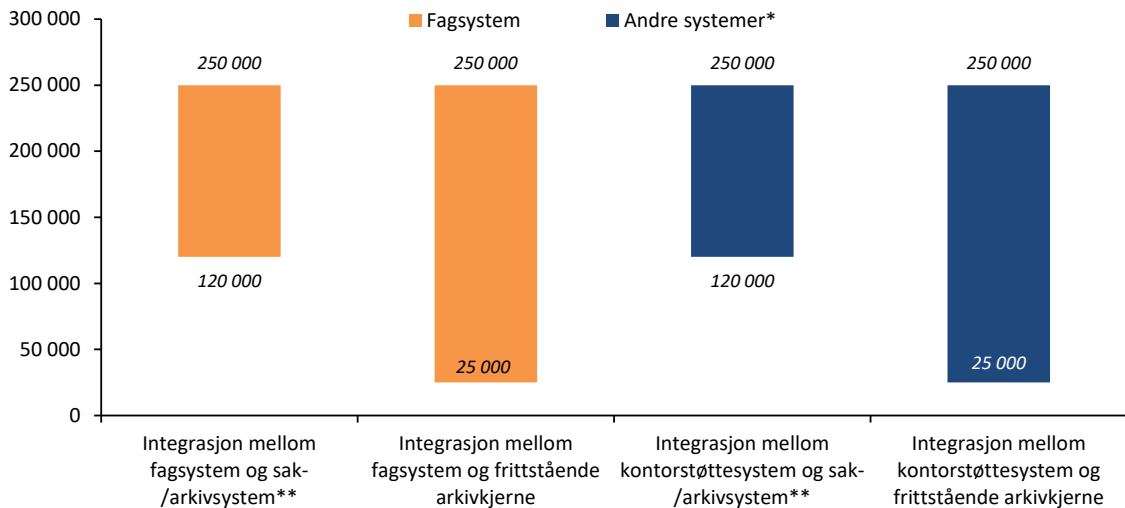
## Integrasjoner har vært spesielt utfordrende å kostnadsfeste

Integrasjon betyr at man via et tjenestegrensesnitt kobler sammen et system (eksempelvis fagsystem) og et arkivsystem, slik at det som skal journalføres og arkiveres blir lov-/forskriftsmessig håndtert i arkivsystemet. Integrasjoner er altså standardisert maskinell overføring av informasjon fra ett IKT-system til et annet IKT-system. Denne standardiseringen kan være relativt enkel eller veldig kompleks avhengig av systemene.

Basert på en rekke dybdeintervjuer har vi funnet grunnlag for å skissere hva integrasjoner koster for kommuner og statlige virksomheter. Figur C oppsummerer tallene vi har fått for pris ved å kjøpe etablering av integrasjoner fra leverandører. Som vi ser fra figuren, kan prisen for å etablere integrasjoner variere mellom 10 000 og 250 000

kroner. Vi har også blitt fortalt at kostnadene kan være enda høyere ved spesielt kompliserte integrasjoner. De to viktigste forklaringene på kostnadsvariasjonene er integrasjonenes kompleksitet og i hvilken grad man evner å gjenbruke arbeid som allerede er lagt ned for nye kunder. Gjenbruk er den viktigste forklaringen på at kostnaden ved integrasjoner kan være veldig lav. I tillegg kommer den årlige prisen virksomheten må betale for drift og vedlikehold av integrasjonen og egentid.

**Figur C** Pris for kjøp av integrasjonsetableringer fra leverandør, i kroner



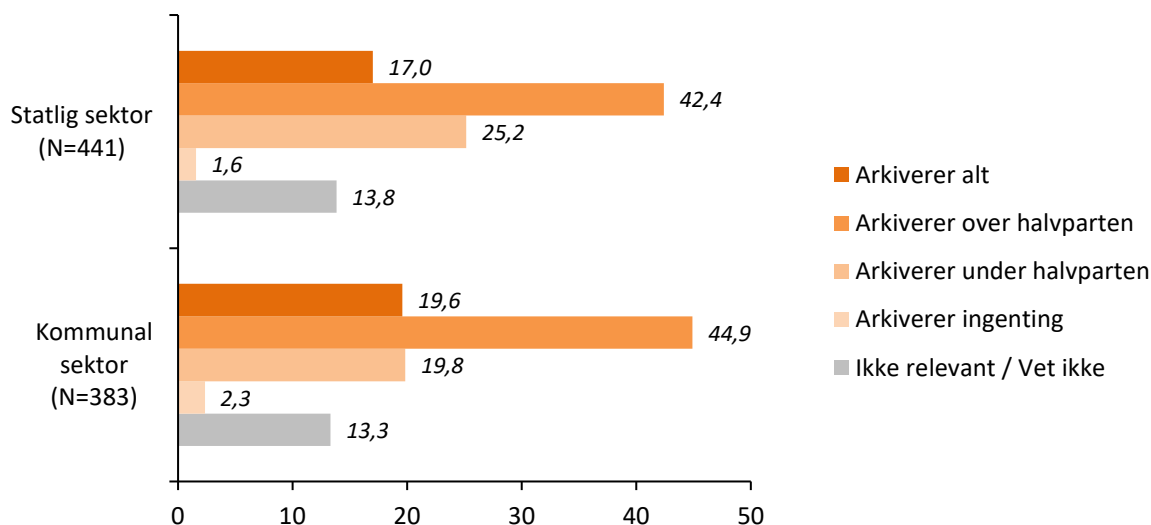
\*Med andre systemer menes kontorstøttesystemer og andre systemer og kommunikasjonskanaler. \*\*Kostnaden ved enveisintegrasjon. Kilde: Samtaler med leverandører og virksomheter med tilsvarende erfaringer, sammenstilt av Menon Economics

Det er imidlertid stor usikkerhet rundt i hvor stor grad offentlige virksomheter etablerer integrasjoner i dag. Vi har derfor ikke funnet grunnlag for å regne på samlede kostnader.

### Arkivverdig informasjon går tapt

Tapt arkivmateriale anses som et demokratisk problem fordi det innebærer i tap av dokumentasjon på beslutninger og saksganger, som kan ha negativ innvirkning på rettssikkerhet og tillit til det offentlige. Vår kartlegging viser at arkivering i offentlig forvaltning er mangelfull. Spørreundersøkelsen til ansatte i offentlig sektor, se figur D, bekrefter dette. Figuren viser at nesten 70 prosent av ansatte i offentlig sektor ikke arkiverer viktig informasjon som burde vært arkivert. Oppgitte årsaker til at det ikke arkiveres er tungvinte IT-løsninger, manglende kunnskap om håndtering og rutiner for arkivering og tidspress.

**Figur D** I hvilken grad ansatte i offentlig sektor mener at de selv arkiverer viktig informasjon som burde vært arkivert, i prosent av totalutvalget



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbejdet av Menon Economics

### Det er et potensial for å redusere tiden per søk i arkivsystemer

I spørreundersøkelsen til et utvalg av ansatte i offentlig sektor inkluderte vi også spørsmål om søk i arkivsystemer. Vi ba respondentene anslå eget antall søk og gjennomsnittlig tid per søk i en gitt periode. Basert på resultatene anslår vi at den samfunnsøkonomiske kostnaden ved søk i arkivsystemer utgjør 4,8 milliarder kroner i 2020. Vårt anslag er forbundet med usikkerhet.

Antallet søk i arkivsystemer styres av forespørsler eller behov for å opplyse en sak mv. Søk er altså en del av de ansattes ordinære arbeidsoppgaver og antallet søk representerer dermed ikke et problem i seg selv. Svarene fra spørreundersøkelsen taler imidlertid for at det er et potensial for effektivisering ved å redusere tiden man bruker per søk i arkivsystemer. De to viktigste årsakene som oppgis for dette er dårlig funksjonalitet for søk og komplekse / lite brukervennlige arkivsystemer.

Basert på den anslåtte totalkostnaden på 4,8 milliarder per år, er det derfor interessant å stille spørsmål om hvilke gevinster som kan realiseres hvis man kan søke mer effektivt i arkivsystemer. Hvis vi antar at det gjennomføres et tiltak som innebærer at tidsbruken per søk reduseres med 5 prosent, vil gevinsten utgjøre om lag 240 millioner kroner per år. Et tilleggsmoment vil gjelde hvis man ikke finner det man trenger ved søk. Da må spørsmålet utredes på nytt og saksbehandlingstiden øker. Sånn sett kan gode rutiner (løpende avslutte saker mv.) bidra til redusert saksbehandlingstid.

### Vår utredning gir støtte til to hovedkategorier av problemområder

Vi finner at det brukes 7,7 milliarder kroner på arkivoppgaver ifølge beregninger gjort i denne rapporten. Dette anslaget omfatter kun verdien av tidsbruken til tre konkrete arkivoppgaver for ansatte i offentlig sektor. Vår kartlegging gir støtte til to hovedkategorier av problemer som anses som særlig relevante og utfordrende:

- **Arkivering foregår ineffektivt og er derfor unødvendig ressurskrevende for samfunnet.** Manglende/mangelfull kompetanse hos ansatte og dårlige/tungvinte verktøy/veiledning for arkivering (dokumentfangst) gjør det svært tid- og ressurskrevende å arkivere i henhold til lovverket. Arkivering gjøres i dag



ofte i ineffektive prosesser og systemer. Slik sett kan vi si at oppgavene konkurrerer med den enkelte ansattes tid til gjennomføring av kjerneoppgaver.

- **Det tapes dokumenter (materiale) som skulle vært arkivert.** Manglende og mangelfull arkivering innebærer manglende oppfyllelse av offentlighetslova, synliggjøring av eiinnsyn etc. Dette utfordrer rettssikkerhet, etterrettelighet og demokrati. Vi kan ikke bevise hva som har skjedd, og det setter forskning og kulturarv i fare slik at ettertiden får mindre erfaringer og kunnskap å bygge videre på.

Problemene må sees i sammenheng med at offentlig sektor forventes å bli mer og mer digitale, norske innbyggers forventninger til velferdsproduksjonen og økt press på offentlige budsjetter. Det er med andre ord ikke grunn til å forvente at problemene blir mindre i fremtiden.

# 1. Innledning

**Vårt oppdrag er avgrenset til å gi en beskrivelse av nåsituasjonen. Mens konseptutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot (Arkivverket, 2017) hadde fokus på utfordringer ved overføring og mottak av digitalt skapt arkiv, har vår kartlegging omfattet å kartlegge tidsbruk og kostnader ved aktiviteter/oppgaver som sikrer at arkivverdig dokumentasjon som en medarbeider produserer i sin arbeids- hverdag fanges.**

## 1.1. Bakgrunn for oppdraget

Ansatte i offentlig forvaltning skal ta vare på arkivverdig dokumentasjon. Likevel er det ved flere gjennomganger avdekket at store mengder arkivverdig dokumentasjon ikke tas vare på for ettertiden.<sup>1</sup> Når arkivverdig dokumentasjon ikke arkiveres, har man blant annet heller ikke dokumentasjon på beslutninger og saksganger. Dette anses som et demokratisk problem. Gjennom Stimulab-prosjektet «Arkivflokken»<sup>2</sup>, som Arkivverket gjennomfører med støtte fra Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) og Design og arkitektur Norge (DOGA), er det også beskrevet at dette i stor grad skjer fordi arkivering og journalføring er tidkrevende og vanskelig. Systemene er også lite brukervennlige, og verktøy og metoder er ikke nødvendigvis tilpasset digitalisering, økt informasjonsmengde, økende samhandling og ustrukturerte prosesser. Det er også mange skjønsmessige vurderinger som er overlatt til hver enkelt saksbehandler.

## 1.2. Oppdraget

Oppdraget var opprinnelig å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse, og å gi Arkivverket bistand til å utrede de samfunnsøkonomiske virkningene av «innebygd arkivering». «Innebygd arkivering» er en tilnærming til hvordan forvaltningen kan ta vare på digitale data på nye måter. Slik sett er innebygget arkivering ett mulig tiltak (eventuelt en tiltakspakke) av potensielt flere, på et problem som hittil ikke er systematisk beskrevet og kvantifisert.

### Boks 1.1 Definisjon av «innebygd arkivering»

Innebygd arkivering er en tilnærming til hvordan forvaltningen skal ta vare på digitale data på nye måter. Det betyr at man allerede i utformingen av nye arbeidsprosesser, systemer og løsninger tar hensyn til tilgangen til data i et langtidsperspektiv.

---

Kilde: Arkivverkets nettsider

Denne rapporten bidrar nettopp til å beskrive og kvantifisere dette problemet. Det innebærer blant annet vurderinger av kostnader og risikoer ved dagens løsninger og praksis. Vi har derfor forsøkt å gi svar på:

1. Hvor mye arbeidstid brukes på arkivering per i dag?
2. Hvor store ressurser (kostnader) blir brukt på systemer for å fange, sikre og ha kontroll på dokumentasjon?
3. Hvor stor mengde av arkivverdige dokumenter blir ikke arkivert (tap)?

---

<sup>1</sup> Et eksempel er Riksrevisjonens undersøkelser i 2017.

<sup>2</sup> <https://www.digdir.no/innovasjon/iqangsatte-prosjekter-2019/1187>

Det ble imidlertid klart i prosjektperioden at det var et større behov for å kartlegge nåsituasjonen og de utfordringene som eksisterer per dags dato. Oppdraget omfatter derfor utarbeidelse av en problembeskrivelse og kvantifisering av nåsituasjonen knyttet til arkivering i forvaltningen. Det innebærer blant annet vurderinger av kostnader og risikoer ved dagens løsninger og praksis.

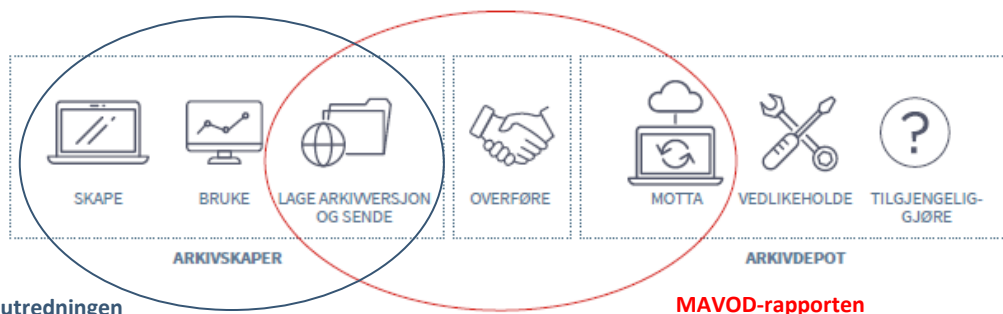
Analysen vil være et viktig underlag for videre satsinger og analyser i Arkivverket, blant annet «innbygd arkivering».

### 1.3. Presiseringer og avgrensninger

For å si noe om problemer og utfordringer ved dagens situasjon, skulle vi ideelt sett kvantifisert mengden arkiverdig materiale som ikke blir bevart. Dette er imidlertid utfordrende, blant annet fordi det ikke finnes en fullstendig oversikt over hvilken informasjon som er arkiverdig. I dialog med Arkivverket er oppdraget avgrenset til å legge vekt på tidsbruk og kostnader ved dagens prosesser for arkivering, hvorav tap av materiale omtales kvalitativt.

MAVOD-rapporten (Arkivverket, 2017) hadde fokus på utfordringer ved overføring og mottak av digitalt skapt arkiv, jf. Figur 1-1. Fremstilling av uttrekk, overføring til arkivdepot mv. medfører store kostnader for arkivskapere, og er derfor viktig å inkludere i det totale kostnadsbildet. Denne utredningen har fokus på prosesser og aktiviteter som er knyttet til selve dokumentasjonsforvaltningen hos den enkelte virksomhet, uavhengig av om materiale skal overføres til langtidsbevaring eller ikke. Samlet gir disse to rapportene et mer utfyllende bilde av kostnadene for arkiv.

Figur 1-1 Samlet verdikjede for arkivområdet og hvilke deler som er omfattet av denne utredningen og MAVOD-utredningen



Kilde: Arkivverket (2017), justert av Menon Economics

### 1.4. Overordnet metodisk tilnærming

Prosjektet handler om å beskrive nåsituasjonen og de utfordringene som eksisterer per dags dato knyttet til arkivering i offentlig forvaltning. For å gi en god problembeskrivelse og tilrettelegge for eventuelle senere analyser, eksempelvis knyttet til innebygd arkivering, tar vi likevel utgangspunkt i metodikk for samfunnsøkonomiske analyser. Denne rapporten tar for seg det første spørsmålet i utredningsinstruksen (DFØ, 2018b). Dette spørsmålet handler om hva som er problemet og hva man ønsker å oppnå. Med andre ord vil vi i dette prosjektet vektlegge problembeskrivelsen og kvantifisering knyttet til nåsituasjonen og forventet fremtidig utvikling. Dette vil si at vi etablerer et nullalternativ (referansealternativ), som man ved eventuell senere analyse vil sammenlikne tiltak opp mot.

Som vi kommer tilbake til i senere kapitler, er kartleggingen i denne rapporten gjennomført ved å gjennomgå relevant litteratur, analyse av tilgjengelig statistikk, spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, samt intervjuer med utvalgte leverandører, interkommunale arkiver (IKA-er) og arkiv- og IT-ledere fra offentlige virksomheter. I prosessen har vi også hatt tett dialog med Arkivverket, som løpende har kommet med innspill til det pågående arbeidet.

## 1.5. Systemer knyttet til arkivering

I utredningen har vi hatt behov for å skille ulike systemtyper fra hverandre. I det følgende gjennomgås derfor definisjoner på sentrale systemtyper.

I offentlig sektor benyttes det ulike IT-systemer for å understøtte virksomhetens arbeidsoppgaver. Mange av disse systemene vil behandle (motta, produsere og lagre) informasjon som faller inn under arkivlovens definisjon av arkiv. Noen av IT-systemene det jobbes i er godkjent for arkivering eller de er tilknyttet (integreert med) en Noark-godkjent arkivkjerne.<sup>3</sup> Sistnevnte kan for eksempel innebære at man saksbehandler i et fagsystem, og at det er etablert en integrasjon mellom fagsystemet og et sak-/arkivsystem. Journalføring og arkivering av journalføringspliktige saksdokumenter skal bare skje i et godkjent arkivsystem (Noark-godkjent arkivsystem).

De fleste offentlige virksomheter anvender ett eller flere **sak-/arkivsystemer** til noen typer av saksbehandling og for journalføring og arkivering av saksdokumenter. Sak-/arkivsystemer vil være godkjente av Riksarkivaren for dette formålet. Eksempler på Noark-godkjente løsninger som er i bruk er Websak, ePhorte, Public 360, Doculive, F2, OnBase mfl.

**Fagsystemer** er en betegnelse på IT-systemer som er spesialtilpasset arbeidsoppgaver og arbeidsflyt på et avgrenset fagområde. I kommunal sektor er fagsystemene som regel spesialtilpasset de enkelte tjenestemåtene. Eksempler på kommunale fagsystemer er Velferd, Familia, Profil, PPI, Visma Flyt Skole/Barnehage, Socio, Cos Doc, GAT etc. I statlig sektor er fagsystemene som regel knyttet tett opp til hovedfunksjonen til det enkelte organ, slik at eksempelvis NAV har sine egne systemer mens Kartverket, Brønnøysundregistrene og politiet har andre.

**Samhandlings- og kontorstøttesystemer** er en samlebetegnelse vi her bruker om programvare for utføring av vanlige samhandlings- og kontoroppgaver. De inkluderer blant annet e-post, tekstbehandling, regneark, presentasjonsprogram, prosjektstyringsløsning, osv. Eksempler er Outlook, Teams, Sharepoint etc.

**Andre systemer og kommunikasjonskanaler** er en samlebetegnelse vi her bruker for blant annet sosiale medier og telefon/SMS. Eksempler er Twitter, Facebook, LinkedIn, Messenger, FaceTime, SMS, blogger etc.

Den enkelte virksomhet vil kunne ha ulike løsninger for arkivering av arkivverdig informasjon. Det kan være variasjoner i kostnader til uttrekk av arkivverdig materiale, integrering m.m. avhengig av hvilken systemkategori og eventuell integrasjon mot arkivkerne det er snakk om.

---

<sup>3</sup> Arkivverkets nettside om godkjente Noark-5-løsninger: <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/godkjente-noark-5-losninger?q=noark%20%20kjerne>

## 2. Overordnet om innholdet i vår kartlegging

*I utredningen har vi satt søkelys på kartlegging av tidsbruk og kostnader knyttet til arkivering som oppstår i arkivdanningen. Med bakgrunn i at kvaliteten på arkiveringen kan påvirke tiden ansatte bruker til søk i arkivsystemer, har vi også valgt å kartlegge tidsbruken til den aktiviteten. Sett i lys av at kvaliteten på arbeidet som legges ned i arkivdanning kan påvirke uttrekkskostnader, har vi også valgt å oppsummere det vi mener er nyttige erfaringer. Ideen er at disse erfaringene skal supplere, ikke erstatte, det man allerede vet gjennom blant annet MAVOD-rapporten (Arkivverket, 2017).*

Arkiv handler om å ta vare på data og å kunne dokumentere beslutninger og handlinger for ettertiden. Det skal være mulig å finne igjen og gjenbruke tidligere arbeid, det skal være mulig å bevise hva som har skjedd, og ettertiden skal kunne bygge på våre erfaringer. Ansvar for arkivering følger av Lov om arkiv (arkivloven). Iht. § 6 i arkivloven er alle offentlige virksomheter pliktige til å ha arkiv, som skal være ordnet og innrettet på en måte som gjør at dokumentene kan fungere som informasjonskilder både for samtiden og ettertiden. Dette innebærer også ivaretagelse av de arkivfaglige verdiene autentisitet, integritet, anvendbarhet og pålitelighet.<sup>4</sup>

Et dokument er en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium, slik at det senere blant annet kan leses eller overføres, jf. arkivloven § 2 bokstav a. Det er verken teknologien eller formatet som bestemmer om noe er et dokument. Eksempler på dokumenter er brev, video, tekstmelding, et register eller en PDF-fil. Dokumenter som blir til som ledd i virksomheten som enten har verdi som dokumentasjon eller har inngått i saksbehandling, skal behandles i tråd med arkivloven med forskrifter. En del av dokumentene er også journalføringspliktige. Graden av regulering avhenger av om dokumentet er journalføringspliktig eller ikke. Av arkivforskriften § 9 fremgår det at dokumenter med journalføringsplikt er dokumenter som både er et saksdokument, er sendt eller mottatt, er saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Alle offentlige virksomheter har journalføringsplikt iht. både offentlighetsloven og arkivforskriften. Videre i rapporten bruker vi begrepet arkivering og skiller ikke ut den delen som er journalføringspliktig.

Prosjektet «Brukerorientert arkivtilsyn» har definert dagens arkivreise i tre overordnede faser: Arkivdanning, oversendelse og arkivdepot. Det er interessant å se disse fasene i sammenheng med saksbehandling og tjeneste-produksjon i offentlige virksomheter (kommunal og statlig sektor), se Figur 2-1. Vår vurdering er at overlappet mellom de to prosessene er størst i arkivdanningsfasen. Begrunnelsen er at virksomhetene i sin daglige drift har størst behov for tilgang til egen dokumentasjon (dagligarkivet). Slik sett vil virksomhetene ha insentiver til å gi fra seg ansvaret for informasjonen til arkivinstitusjon (avlevere) på det tidspunktet informasjonen ikke lenger er en viktig del av saksbehandlingen/oppgaveløsingen. En ansatt i en offentlig virksomhet kan naturligvis som del av sin saksbehandling også ha behov for tilgang til informasjon som er overført til arkivinstitusjon. Det er imidlertid grunn til å tro at omfanget av slike behov er avgrenset, ellers ville de ikke avlevert informasjonen i utgangspunktet.

---

<sup>4</sup> Autentisk dokumentasjon er noe det kan bevises at den er hva den hevder å være, er produsert eller sendt av den personen som hevder å ha produsert eller sendt den og er produsert eller sendt på det påståtte tidspunktet (ISO 30300/15489). Integritet vil si at egenskapen (til et dokument) er fullstendig og uendret. Anvendbarhet betyr at dokumentasjonen kan gjenfinnes, hentes frem, presenteres og tolkes på tvers av teknologi- og systemskifter. Pålitelighet vil si at et dokumentets egenskap kan bli stolt på som en fullstendig og presis representasjon av den beskrevne hendelse, aktivitet eller faktum.

Figur 2-1 Sammenheng mellom arkivreisen og det vi har forsøkt å kartlegge i utredningen



*\*Tredelingen av arkivreisen er definert innenfor prosjekt «Brukerorientert arkivtilsyn». \*\*Det kan argumenteres med at å få på plass integrasjoner er en del av hele arkivløsningen, og ligger et steg forut for arkivdanning. \*\*\*Gjelder bruk av arkivmateriale som allerede er dannet (fanget), ikke arkivdanning. \*\*\*\*Tap av arkivmateriale kan skje gjennom hele arkivreisen, men vi fokuserer mest på tapet som skjer i arkivdanningen. Kilde: Arkivverket og Menon Economics*

Sett i lys av denne innsikten og det faktum at MAVOD-rapporten (Arkivverket, 2017) fokuserte på utfordringer i oversendelsesfasen, fokuserer denne utredningen på å identifisere utfordringer i arkivdanningsfasen. Vi er spesielt opptatt av tidsbruk og kostnader til arkivering. Som vi ser i figuren, har vi fokusert på ansattes tidsbruk til tre konkrete arkiveringsoppgaver (A) og kostnader til integrasjoner (B). Disse delene er gjennomgått i kapittel 3 og 4. Vår utredning omfatter ikke alle oppgaver som knytter seg til arkivering i arkivdanningen.

#### Boks 2.1 Definisjon av integrasjon

*Integrasjon betyr at man via et tjenestegrensesnitt kobler sammen et fagsystem og et arkivsystem, slik at det som skal journalføres og arkiveres blir lov-/forskriftsmessig håndtert i arkivsystemet. Integrasjoner er altså standardisert maskinell overføring av informasjon fra ett IKT system til et annet IKT system. Denne standardiseringen kan være relativt enkel eller veldig kompleks avhengig av systemene.*

*Kilde: Arkivverket*

Vi har også valgt å fokusere på tidsbruk til søk i arkivsystemer (C). Begrunnelsen for dette dypdykket er at vi og Arkivverket har en hypotese om at kostnaden til søk i arkivsystemer avhenger av kvaliteten på arkivering. I denne diskusjonen er det imidlertid viktig å forstå at søk i arkivsystemer for mange ansatte er en kjerneoppgave. Vi problematiserer derfor ikke omfanget av søk, men tiden man bruker per søk. Søk i arkivsystemer er omtalt nærmere i kapittel 5.

Basert på at en konsekvens av at man ikke arkiverer er tap av arkivmateriale, har vi i datainnsamlingen også stilt spørsmål om i hvilken grad arkivverdig informasjon faktisk arkiveres (D). Datainnsamlingen gir oss ikke grunnlag for å kvantifisere omfanget av tap. Formålet har derfor vært å indikere omfanget av problemet. Tap av arkivmateriale basert på våre kartlegginger er omtalt i kapittel 6. Det er viktig å påpeke at tap av arkivverdig materiale kan skje i hele «arkivreisen», vi har imidlertid fokusert på tapet som skjer i arkivdanningen.

I lys av at kvaliteten på arbeidet som legges ned i arkivdanningen kan påvirke uttrekkskostnader, har vi også valgt å oppsummere det vi mener er nyttige erfaringer (E). Ideen er at disse erfaringene skal supplere, ikke erstatte, det man allerede vet gjennom blant annet MAVOD-rapporten (Arkivverket, 2017). Erfaringer vi har gjort oss i løpet av kartleggingen er oppsummert i kapittel 7.

I kapittel 8 gjennomgår vi andre interessante funn fra spørreundersøkelsen til ansatte i offentlig sektor. Vi konkluderer og gir anbefalinger for videre arbeid i kapittel 9.

### 3. Tidsbruk til arkivering

*Basert på en spørreundersøkelse til ansatte i kommunal og statlig sektor anslår vi at den samfunnsøkonomiske kostnaden til tre konkrete arkiveringsaktiviteter/-oppgaver utgjør 7,7 milliarder kroner i 2020. Disse kostnadene representerer kun en del av det totale kostnadsbildet for arkivering. Svarene taler også for at flere ansatte burde brukt mer tid enn de bruker i dag på å arkivere informasjon fra fagsystemer, kontorstøttesystemer og andre systemer og kommunikasjonskanaler i tråd med arkivloven. De viktigste årsakene til at det brukes for mye eller for lite tid på oppgavene oppgis å være tungvinte systemer, tidkrevende prosesser, manglende rutiner, tidspress, mangel på kompetanse og at det ikke er prioriterte oppgaver. Våre anslag er forbundet med usikkerhet, men det er uklart om usikkerheten taler for at vi overvurderer eller undervurderer tidsbruken.*

I dialog med Arkivverket besluttet vi i prosjektet å sende ut en spørreundersøkelse til et utvalg av ansatte i offentlig sektor for å kartlegge tidsbruk knyttet til arkivering. Spørreundersøkelsen som ble sendt ut er dokumentert i vedlegg 3. Et viktig formål med spørreundersøkelsen var å kartlegge de ansattes tidsbruk til følgende tre aktiviteter/oppgaver:

- Arkivering av informasjon fra fagsystem til arkivsystem
- Arkivering av informasjon fra kontorstøttesystemer til arkivsystem
- Arkivering av informasjon fra andre systemer og kommunikasjonskanaler til arkivsystem

I spørreundersøkelsen kartla vi også de ansattes tidsbruk til søk i arkiver, og dette er behandlet separat i kapittel 5. Vår kartlegging omfatter *ikke* tidsbruk knyttet til:

- Arkivarbeidet i pasientjournalssystemer, siden det ikke er relevant å overføre arkivinnhold til en Noark-godkjent løsning.
- Arkivarbeid i form av oppdatering av forskjellige registre
- Arkivering av arkivverdig dokumentasjon fra registre og fagsystemer som ikke inneholder journalføringspliktige saksdokumenter eller som av andre grunner ikke er tilknyttet noen form for arkivløsning før avlevering finner sted

Det er også viktig å presisere at kostnader til arkivering fra fagsystemer som ikke er innom noe arkivsystem ikke inngår i kartleggingen.

#### 3.1. Metode for å identifisere e-postadresser som undersøkelsen ble sendt til

Ideelt sett, for å sikre representativitet, skulle vi samlet sammen alle e-postadresser til ansatte i offentlig sektor og trukket helt tilfeldig hvilke av dem som fikk undersøkelsen. Siden det ikke finnes slike fullstendige lister med e-postadresser for ansatte i offentlig sektor, måtte vi samle dem sammen selv fra internett.

Offentlig sektor kan grovt sett deles inn i følgende fire hovedkategorier: kommuner, fylkeskommuner, departementer og øvrige statlige virksomheter. Vår metodikk for å samle inn representative e-postadresser til ansatte i offentlig sektor var at vi startet med å få et overblikk over antallet virksomheter i hver kategori, se Tabell 3-1, og deres oppgaver. Det la grunnlaget for å identifisere en unik strategi for hver type virksomhet, som er begrunnet under tabellen.



Tabell 3-1 Antall virksomheter totalt og antallet som inngår i vår undersøkelse

Virksomhetstype	Antall virksomheter	Antall virksomheter i vår undersøkelse	Antall e-post-adresser per virksomhet	Antall e-postadresser vi har høstet og sendt survey til
Kommuner	356	90	15	1 342***
Fylkeskommuner	11	11	10	105
Departementer	17	17	5	85
Øvrige statlige virksomheter	230*	225	5-88	1 230
	<b>614</b>	<b>343</b>	<b>8**</b>	<b>2 762</b>

\*Basert på DFØs oversikt over statlige virksomheter: <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/statistikk-om-ansatte-i-staten/ansatte-fordelt-pa-virksomheter-i-staten>. \*\*Gjennomsnitt for alle virksomheter som inngår i undersøkelsen. \*\*\*Det er én kommune vi ikke fant 15 e-postadresser til. Kilde: Menon Economics

**Kommuner.** Generalistkommuneprinsippet sier at alle kommuner har samme oppgaveansvar. I så måte kan vi si at kommunenes oppgaveportefølje er lik, og at ansvaret for arkivering og tilgrensende oppgaver er like relevant for en stor som for en liten kommune. Basert på at det er over 350 kommuner, samt at kommunene i varierende grad har fullstendige oversikter over ansattes e-postadresser på sine nettsider, valgte vi å gruppere kommunene. Vi startet med å dele kommune i to grupper etter om kommunene er medlem av et interkommunalt arkiv (IKA) eller ikke. Innenfor de to gruppene rangerte vi kommunene etter innbyggertall og økonomisk handlingsrom per innbygger.<sup>5</sup> Deretter etablerte vi 89 grupper à fire kommuner som lignet mest på hverandre i de ovennevnte dimensjonene. Strategien for å finne e-postadresser var at vi startet med å undersøke én av de fire kommunene. Hvis vi ikke fant en fullstendig liste med e-postadresser i den første kommunen, begynte vi å lete etter fullstendige e-postlister for den neste kommunen osv.

Basert på kommunesektorens oppgaveportefølje var det viktig for oss å på den ene siden dekke de største oppgavene godt og på den andre siden sikre tilfeldig trekning. Ifølge PAI-registeret utgjør helse, pleie og omsorg (herav primærhelse, pleie og omsorg) 43,2 prosent av årsverkene i sektoren, og 40,6 prosent av årsverkene er innenfor utdanning (grunnskole, barnehage og voksenopplæring). Det vil si at 16,2 prosent av årsverkene går til administrasjon, samferdsel, teknikk mv. På dette grunnlaget valgte vi å trekke ut fem tilfeldige e-postadresser for helse, pleie og omsorg, fem for utdanning og fem for øvrige. Det ga totalt 15 e-postadresser for 90 kommuner.

**Fylkeskommuner.** Generalistkommuneprinsippet er også gjeldende for fylkeskommunene. For fylkeskommunene er 80,9 prosent av årsverkene knyttet til videregående opplæring, mens de resterende 19,1 prosentene knytter seg til oppgaver som administrasjon, tannhelse, fylkeskommunale veier mv. Vi valgte å trekke ut fem tilfeldige e-postadresser for ansatte tilknyttet videregående opplæring og fem for øvrige ansatte. Det ga oss totalt ti e-postadresser for i alt 11 fylkeskommuner.<sup>6</sup>

**Departementer.** Departementenes oppgave er å være faglige sekretariater for politisk ledelse, herunder å utarbeide regjeringens forslag til Stortinget. Andre viktige oppgaver er:

- utøvelse av myndighet, primært ved enkeltvedtak eller forskrifter

<sup>5</sup> Indikatoren for økonomisk handlingsrom er frie korrigerte inntekter fra Grønt hefte.

<sup>6</sup> For Oslo trakk vi kun ut fem e-postadresser for videregående skoler, når det gjelder de øvrige ansatte skal disse være dekket av Arkivverkets undersøkelse av arkivholdet i offentlig sektor.

- gjennomføring av sektorpolitikk overfor blant annet kommuner, næringsliv, organisasjoner og borgere innenfor politisk gitte rammer
- styring og oppfølging av underliggende virksomheter (etatsstyring) og statseide selskaper (eierstyring)

Basert på denne oppgavebeskrivelsen er vår vurdering at departementenes oppgaver er relativt likeartede. Det er begrunnelsen for at vi har trukket ut fem tilfeldige e-postadresser per departement.

**Øvrige statlige virksomheter.** Øvrige statlige virksomheter omfatter direktorater, fylkesmenn, helseforetak, utdanningsinstitusjoner, tilsyn og andre virksomheter med unike oppgaver. Til forskjell fra kommunesektoren og departementene, er det stor variasjon i hvilke oppgaver de statlige virksomhetene har ansvar for. Det er samtidig stor variasjon i størrelsen på virksomhetene, fra noen få årsverk for de minste til Forsvaret med om lag 17 700 årsverk. For disse virksomhetene har vi som et utgangspunkt trukket ut fem e-postadresser per virksomhet. For de største virksomhetene der e-postadressene vi har hentet ut utgjør under 0,5 prosent av antall årsverk, har vi valgt å legge til grunn at antallet e-postadresser som andel av årsverk utgjør 0,5 prosent. Det innebærer at vi hentet inn 448 e-postadresser ekstra. Samlet sett hentet vi dermed ut 1 230 e-postadresser, litt lavere enn tilnærmingen skulle tilsi siden enkelte virksomheter ikke hadde e-postlister på sin internettside.

### 3.2. Utvalgsskjevhet

Et viktig prinsipp i innhenting av e-postadressene, innenfor rammene beskrevet i forrige avsnitt, er at de skulle være tilfeldig trukket ut. Begrunnelsen for dette er at vi ønsker å benytte resultatene til å anslå samlet tidsbruk ansatte i offentlig sektor benytter på de tre oppgavene. Det er naturligvis umulig å trekke helt tilfeldig når vi måtte samle inn e-postadressene manuelt fra virksomhetenes internettsider. Selv om vi har forsøkt å gjøre jobben så riktig som mulig, er det fare for at uttrekningen gir en skjevhet fordi vi har lagt en struktur på innhenting. Det er vanskelig å vurdere hvordan den strukturerte tilnærmingen har innvirkning på utvalget, siden det kan gå både den ene og den andre veien.

Man kan også se for seg at det er et selektert utvalg av e-postadresser som ligger i virksomhetenes e-postoversikter på internett. Det kan gi grunnlag for skjevhet i utvalget av ansatte som undersøkelsen er sendt til. Hvis skjevheten er gjeldende, er det å forvente at undersøkelsen i større grad er sendt til ledere og mellomledere, og i mindre grad sendt til ansatte i deltidsstillinger. En annen årsak kan være at enkelte yrkesgrupper i virksomhetene er underrepresentert i e-postlistene. Eksempler på dette kan være ansatte i barnevern eller helse- og omsorgsyrker.

Undersøkelsen handler om arkivering, som ikke alle kan føle seg truffet av og dermed ikke ønsker å bruke tid på. Dette kan bidra til at de som til daglig bruker lite eller ingen tid på arkivering i mindre grad har svart på undersøkelsen enn de som bruker en del tid på arkivering. Med bakgrunn i at de vi har sendt undersøkelsen til kan velge selv å svare, kan selvseleksjon dermed bidra til utvalgsskjevhet. Til denne diskusjonen har om lag 43 prosent av de som har svart på undersøkelsen rapportert at de bruker mindre enn 10 timer per år på disse tre aktivitetene/oppgavene samlet. Sånn sett kan vi si at det er mange som bruker lite tid på oppgavene som har svart. Spørsmålet er om det burde ha vært enda flere.

I tråd med metodikken beskrevet i delkapittel 3.1 har undersøkelsen blitt sendt til ansatte i en fjerdedel av alle kommuner. Det innebærer blant annet at ansatte i flere storbykommuner ikke har mottatt undersøkelsen. Det faktum at ansatte i flere storbykommuner ikke inngår i utvalget er et problem hvis de ansatte i disse kommunene på en systematisk måte bruker mer eller mindre tid på arkivering enn ansatte i andre mindre kommuner.

Samlet sett må vi påpeke at de mulige utvalgsskjevhetene kan bidra til:

- Overrepresentasjon av ledere og mellomledere i offentlig sektor
- Underrepresentasjon av personer i deltidsstillinger
- Underrepresentasjon av ulike yrkesgrupper (barnevern, helse, pleie og omsorg mv.)
- Overrepresentasjon av personer som bruker tid på arkivering
- Underrepresentasjon av ansatte i storbykommuner

Undersøkelsen taler for at ledere og mellomledere bruker litt mer tid på å søke etter informasjon i sak-/arkivsystemer enn gjennomsnittet og ganske mye mindre tid på å overføre informasjon fra fagsystemer mv. til sak-/arkivsystemer. Isolert sett taler en mulig overrepresentasjon av ledere og mellomledere for at vi overvurderer tidsbruken knyttet til søk i sak-/arkivsystemer og undervurderer tidsbruken til overføring av informasjon fra fagsystemer mv.

Som vi kommer til i delkapittel 3.4, har 78,3 prosent av de som jobber i kommunal sektor svart at de har heltidsstilling, mens tilsvarende andel er 84,8 for ansatte i statlig sektor. Sett opp mot andre kilder (eksempelvis KS<sup>7</sup> sin statistikk om heltid og deltid<sup>8</sup>), taler våre resultater for at vi har en overrepresentasjon av personer med heltidsstilling i kommunesektoren. KS sin statistikk for 2019 opplyser oss om at om lag 54 prosent av de ansatte i kommunal sektor har heltidsstilling. Forklaringen kan være at deltidsansatte:

- sine e-postadresser i mindre grad ligger ute på kommunenes nettsider
- gjennom sin begrensede stillingsandel og arbeidsoppgaver har mindre tid til å svare på slike undersøkelser

Denne skjevheten er et problem for undersøkelsen om andelen tid som benyttes til de tre ovennevnte oppgavene relativt sett (korrigert for årsverk) er signifikant lavere eller høyere for de ansatte med lave stillingsprosent. Deltidsstillinger er mest utbredt blant kvinner i kommunale helse og omsorgstjenester.<sup>9</sup> Senere kommer vi frem til at tidsbruken for de angitte oppgavene til denne gruppen av kommunalt ansatte er mindre enn gjennomsnittet. Beregningene av tidsbruk er gjennomført for helse og omsorg, utdanning og barnehage og øvrige tjenesteområder før det aggregeres opp til tall for hele kommunal- og statlig sektor (se delkapittel 3.5). Slik sett er skjevheten kun et problem hvis deltidsansatte innad i de tre sektorområdene bruker relativt mindre eller mer tid på arkivering (korrigert for årsverk) enn heltidsansatte. Basert på innsamlede data har vi ikke grunnlag for å konkludere om underrepresentasjon av deltidsstillinger bidrar til at vi overvurderer eller undervurderer tidsbruken. Se for øvrig en utdypende diskusjon av hvordan deltidsstillinger korrigeres for, og hva det har å si for utvalgsskjevhet, i delkapittel 3.4.

Skjevheten som kan ha oppstått for ulike yrkesgrupper er underrepresentert i e-postlister er delvis ivaretatt ved at vi har beregnet tidsbruk for ansatte i helse og omsorg i en separat beregning. Når det gjelder ansatte i øvrige yrkesgrupper som kan være underrepresentert i e-postlister som ligger på virksomhetenes nettsider er det ikke mulig å konkludere om skjevheten går den ene eller andre veien. Uansett utgjør disse yrkesgruppene, når vi ser bort fra ansatte innenfor helse og omsorg, en liten andel av kommunens ansatte. Slik sett er det grunn til å tro at skjevheten i liten grad påvirker resultatene som presenteres.

---

<sup>7</sup> KS er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge

<sup>8</sup> <https://www.ks.no/faqomrader/statistikk-og-analyse/statistikk-om-heltid--deltid/andelen-heltidsansatte-oker/>

<sup>9</sup> <https://www.ks.no/contentassets/c2b6faa95e764ecb9206f3ed9b1b5f64/Heltid-deltid-Del-1-Tabell-02b-Sektor-Kommuner.pdf>

At flere personer som bruker tid på aktivitetene/oppgavene kan ha svart på undersøkelsen enn personer som ikke bruker tid på aktivitetene/oppgavene taler for at vi overvurderer tidsbruken. Sett opp mot hverandre er det derfor vanskelig å konkludere med om vi overvurderer eller undervurderer tidsbruken ved de tre aktivitetene/oppgavene. Det eneste vi kan konkludere med, er at det er usikkerhet forbundet med resultatene, og at man derfor må omtale dem som indikasjoner snarere enn fasitsvar med to streker under.

Som nevnt er det et problem at vi ikke har sendt til alle storbykommuner hvis de ansatte i disse kommunene på en systematisk måte bruker mer eller mindre tid på arkivering enn ansatte i mindre kommuner. Vi har ikke grunnlag for å konkludere om det er tilfelle, og derfor ikke konkludere om dette bidrar til skjevheter.

### 3.3. Svarandel

Andelen som har svart på alle spørsmålene i undersøkelsen av de som har blitt invitert er en sentral størrelse for å vurdere kvaliteten på resultatene. For det første gir en høy svarprosent oss et solid datagrunnlag for å analysere svaret på de ulike spørsmålene vi stiller. For det andre innebærer det en trygghet for at omfanget av seleksjons-skjevheten og usikkerheten ved resultatene ikke er for stor.

29,5 prosent av de vi har sendt undersøkelsen til har fullført undersøkelsen, se Tabell 3-2. Sett i sammenheng med tilsvarende undersøkelser, anses dette som en god respons. Det er imidlertid verdt å merke seg at andelen som har fullført er noe høyere for statlig sektor (departementer og andre statlige virksomheter) enn for kommunal sektor (kommuner og fylkeskommuner). Dette kan skyldes at Arkivverket er arkivinstitusjonen for alle statlige virksomheter, slik at de i større grad kan ha følt seg forpliktet til å svare. En annen observasjon er at cirka 8 prosent av de som mottok og startet på undersøkelsen har valgt å avslutte før de har svart på alle spørsmålene. Dette anses å være høyt og skyldes nok at flere gradvis finner ut at undersøkelsen ikke er så relevant å bruke tid på, siden de i liten grad bruker tid på arkivering. Undersøkelsen har også over 40 spørsmål, som gjør den tidkrevende å fullføre, noe som i seg selv kan bidra til frafall. I praksis innebærer det at datagrunnlaget er bedre for de første spørsmålene i undersøkelsen enn for de siste.

Tabell 3-2 Andelen som har svart og fullført spørreundersøkelsen, i prosent av antallet undersøkelsen er sendt til

	Survey sendt til	Svart på spørsmål	Fullført undersøkelsen
Kommunesektor	1 447	33,2	26,3
Statlig sektor	1 315	42,1	33,1
<b>Totalt</b>	<b>2 762</b>	<b>37,5</b>	<b>29,5</b>

Kilde: Menon Economics

### 3.4. Korrigeringer av resultatene

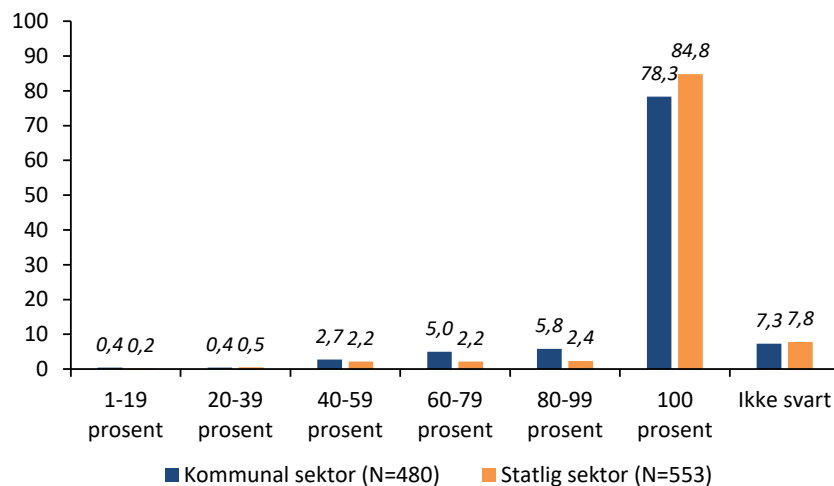
Før vi presiserer resultatene er det viktig for oss å si at vi har gjennomført to typer korrigeringer av de inn-samlede dataene:

- Fjernet ekstremverdier
- Korrigert for stillingsandel

Med utgangspunkt i datagrunnlaget har vi fjernet svar fra respondenter som (1) oppgir at de bruker mer enn ett årsverk (1650 timer) på én av de tre aktivitetene/oppgavene og de som (2) oppgir å bruke mer enn ett årsverk samlet for summen for alle tre oppgavene. Det gir grunnlag for å fjerne svaret fra tre respondenter.

I utformingen av spørreundersøkelsen har vi vært bevisste på at flere som vil svare kan ha deltidsstillinger, dvs. en stillingsandel på under 100 prosent. Vi inkluderte derfor spørsmål om stillingsprosenten i undersøkelsen. Svarene er oppsummert i Figur 3-1. Som vi ser fra figuren, har 78,3 prosent av de som jobber kommunal sektor svart at de har heltidsstilling, mens tilsvarende andel er 84,8 for ansatte i statlig sektor. Som vi kommer tilbake til, benytter vi antall årsverk til å aggregere opp tidsbruken fra utvalget som har svart på undersøkelsen til hele populasjonen av ansatte i offentlig sektor. Det er derfor viktig at vi beregner tidsbruk per årsverk. Metoden for å gjennomføre denne korrigeringen er at vi har skalert opp tidsbruken for de deltidsansatte med hvilken tidsbruk vi forventer at de har hvis de er heltidsansatte. Vi har lagt til grunn en lineær oppskalering.

**Figur 3-1** Fordeling av utvalget som har svart på stillingsprosent, i prosent av total



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

Ut fra dataene i undersøkelsen finner vi at deltidsansatte (korrigert for årsverk) bruker:

- Mindre tid på søk etter informasjon i arkivsystem og å overføre informasjon fra andre systemer og kommunikasjonskanaler til arkivsystem
- Mer tid på å overføre informasjon fra fagsystemer og kontorstøttesystemer til arkivsystem

Siden antall deltidsansatte utgjør en relativt liten gruppe, rundt 13,5 prosent før vektning, har vi ikke grunnlag for å vurdere om forskjellene er statistisk signifikante. Det faktum at deltidsansatte i utgangspunktet vektet på lik linje med heltidsansatte og at vi korrigerer resultatene fra de deltidsansatte, bidrar imidlertid til at vi legger relativt mer vekt på de deltidsansatte enn resultatene isolert sett skulle tilsi. Sånn sett kan vi si at vi korrigerer for forskjellene, men det er et diskusjonsspørsmål om vi burde gjort en større korrigering. Hvis de deltidsansatte skulle fått en høyere vektning i de samlede resultatene, tilsier det at vi:

- Overvurderer tidsbruken og kostnaden til søk etter informasjon i arkivsystem og å overføre informasjon fra andre systemer og kommunikasjonskanaler til arkivsystem
- Undervurderer tidsbruken og kostnaden til å overføre informasjon fra fagsystemer og kontorstøttesystemer til arkivsystem

Det kan være greit å ta med seg når vi gjennomgår resultatene for kommunesektoren. For statlig sektor vet vi at bruken av deltidsstillinger er mindre utbredt og derfor heller ikke representerer en så stor utfordring som i kommunesektoren.

### 3.5. Tidsbruk til overføring av informasjon fra ulike systemtyper til arkivsystem

Noen av IT-systemene som man jobber i er godkjent for arkivering eller de er tilknyttet (integrert med) et godkjent arkivsystem. I disse systemene er det ofte tilstrekkelig å trykke «lagre» for å arkivere. Ved arbeid i IT-systemer som ikke er godkjent for arkivering må journalføringspliktig informasjon kopieres over eller overføres manuelt til et arkivsystem. Dette kan være både komplisert og tidkrevende. Arkivering kan altså foregå på ulike måter og med varierende tidsbruk. I det følgende presenterer vi resultater fra spørsmålene som knytter seg til tidsbruk med å arkivere informasjon:

- fra fagsystemer til arkivsystem
- fra kontorstøttesystemer til arkivsystem
- fra andre systemer og kommunikasjonskanaler til arkivsystem

De ulike systemtypene er definert i vedlegg 2, og vedlegg 3 viser hvordan spørsmålene er stilt til respondentene. I spørreundersøkelsen inkluderte vi spørsmål om hvor ofte respondentene arkiverer informasjon i arkivsystemer og hvor mye tid man bruker per gang man arkiverer. Vi stilte derfor følgende to spørsmål (se vedlegg 3 for svaralternativer):

- I et normalt år: Hvor ofte vil du anslå at du arkiverer informasjon fra ulike systemtyper i arkivsystemer?
- Hvor mye tid vil du anslå at du i gjennomsnitt bruker per arkivering i arkivsystemet? Oppgi svar i minutter per gang.

Vi har valgt å starte med å vise deskriptiv statistikk for de innsamlede dataene, se Tabell 3-3. Oppstillingen av deskriptiv statistikk forteller oss at det er mange ansatte som ikke bruker tid på de tre oppgavene. Variasjonen i antall ganger aktivitetene gjennomføres per årsverk og tidsbruken per gang aktiviteten gjennomføres i minutter er stor. Datagrunnlaget taler for at en begrenset del av respondentene bruker en stor del av sin arbeidstid på disse oppgavene, mens de fleste bruker lite tid.

Tabell 3-3 Deskriptiv statistikk over antall ganger det arkiveres fra ulike systemer og tidsbruk per gang

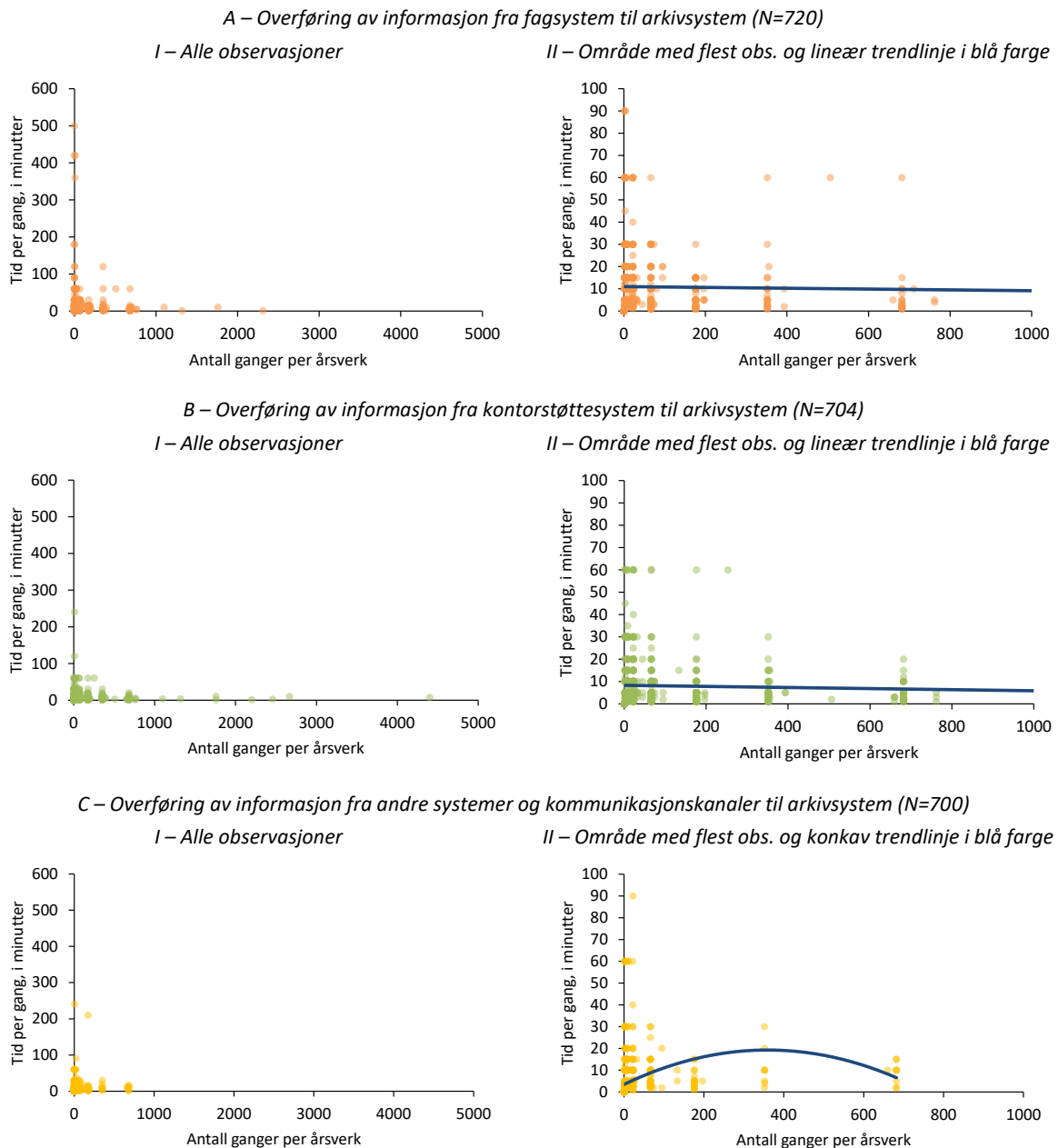
	Overføring av informasjon fra fagsystem til arkivsystem		Overføring av informasjon fra kontorstøttesystemer til arkivsystem		Overføring av informasjon fra andre systemer og kommunikasjonskanaler til arkivsystem	
	Antall ganger per årsverk	Tidsbruk per gang, i minutter	Antall ganger per årsverk	Tidsbruk per gang, i minutter	Antall ganger per årsverk	Tidsbruk per gang, i minutter
Gjennomsnitt	67	11	118	8	25	5
Median	8	3	22	5	0	0
Typetall	0	0	0	5	0	0
Minimum	0	0	0	0	0	0
Maksimum	2 312	500	4 400	240	682	240
Standardavvik	180	96	298	14	90	15
N	720	720	704	704	700	700

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

I Figur 3-2 plottes antall ganger det arkiveres per årsverk mot tidsbruk i minutter per arkivering. Som vi ser fra figurene, er det stor variasjon i antall ganger det arkiveres informasjon fra ulike systemtyper til arkivsystemer og

hvor lang tid man bruker per gang det arkiveres. Fra figurene ser det ut som at tidsbruken per gang det arkiveres har størst variasjon for arkivering av informasjon fra fagsystemene, i forhold til andre systemer. Antall ganger det arkiveres informasjon fra kontorstøttesystemene ser ut til å være mest omfattende.

**Figur 3-2** Plottediagram – Tid per gang man overfører informasjon fra ulike systemtyper til arkivsystem i minutter versus antall ganger per årsverk



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

For å få et grep om tyngdepunktet av observasjonene, har vi valgt å zoome inn på områdene med flest observasjoner, se figurer til høyre i Figur 3-2. I disse figurene har vi også lagt inn en trendlinje, som uttrykker hvor tyngdepunktene forventes å ligge. For eksempel er det slik at tyngdepunktet av ansatte som arkiverer lite fra fagsystem bruker litt mer enn 10 minutter per overføring. Denne tidsbruken ser ut til å synke med antall gangen man overfører, og er et uttrykk for at de som gjør aktiviteten ofte er mer effektive. Tilsvarende mønster ser vi for de som overfører informasjon fra kontorstøttesystemer. Dette ser imidlertid ut til å ta mindre tid per

overføring. Når det gjelder overføring av informasjon fra andre systemer og kommunikasjonskanaler, er det ikke åpenbart at det er en avtakende sammenheng, det ga derfor mer mening å velge en konkav trendlinje. En årsak til dette kan være at de som overfører ofte overfører fra andre typer systemer og at disse prosessene er mer tungvinte.

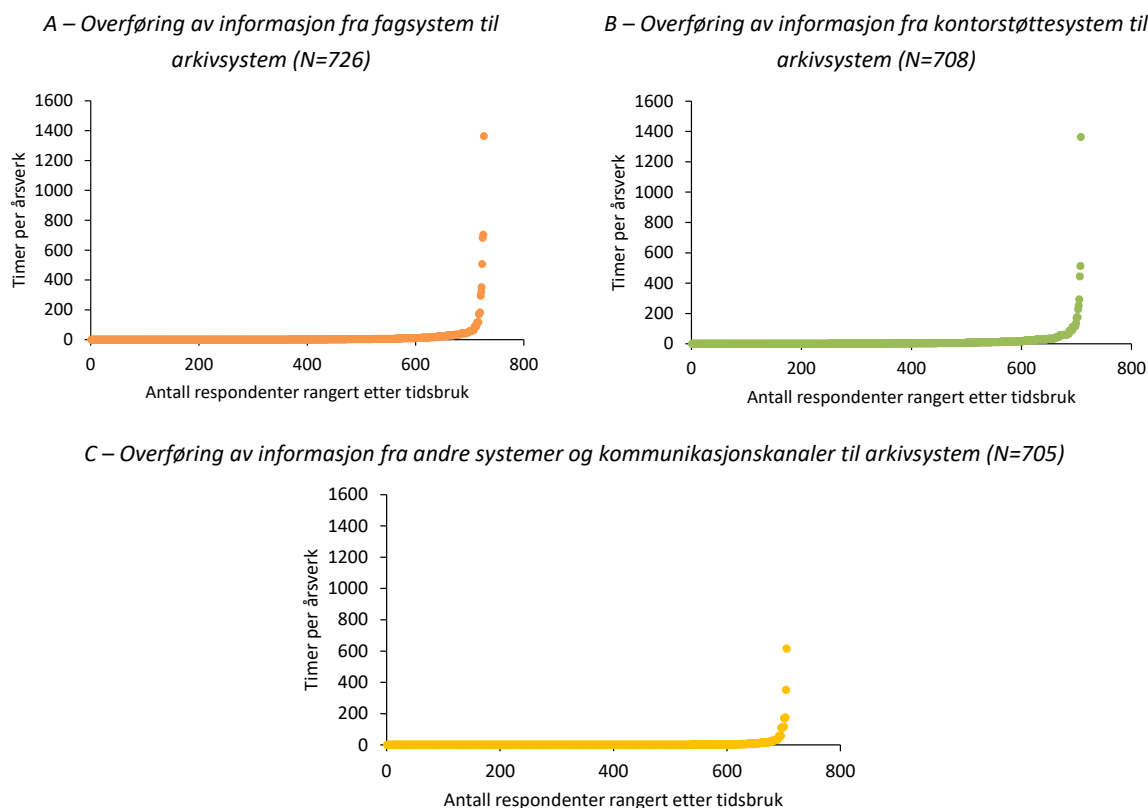
Produktet av de to størrelsene tid per arkivering og antall arkiveringer per årsverk gir oss tid som benyttes til aktivitetene/oppgavene per årsverk. Som vi ser fra Figur 3-3 er det en betydelig andel av respondentene som bruker ingen eller lite tid på de tre aktivitetene/oppgavene, og mindre andel som bruker mye tid på oppgavene.

Gjennomsnittlig tidsbruk for alle tre aktiviteter/oppgaver er samlet beregnet til 28,5 timer per årsverk i offentlig sektor. Mer oppsplittet er de ansattes rapporterte tidsbruk til de tre oppgavene slik:

- Helse og omsorg i kommunesektoren bruker i gjennomsnitt 25,8 timer per årsverk
- Utdanning og barnehage i kommunesektoren bruker i gjennomsnitt 28,8 timer per årsverk
- Øvrige tjenesteområder i kommunesektoren bruker i gjennomsnitt 52,0 timer per årsverk
- Departementer bruker i gjennomsnitt 11,1 timer per årsverk
- Øvrige statlige virksomheter bruker i gjennomsnitt 19,0 timer per årsverk

Det kan være mange forklaringer på hvorfor det er en så stor differanse mellom tidsbruken per årsverk i kommunal og statlig sektor. Det kan blant annet skyldes at kommunalt ansatte generelt arkiverer mer informasjon enn ansatte i statlig sektor, eller at statlig sektor i større grad jobber i sak-/arkivsystemer.

**Figur 3-3** Fordeling av respondentenes svar etter hvor mye tid de bruker på å overføre informasjon fra ulike systemtyper til arkivsystemer, målt i timer per årsverk



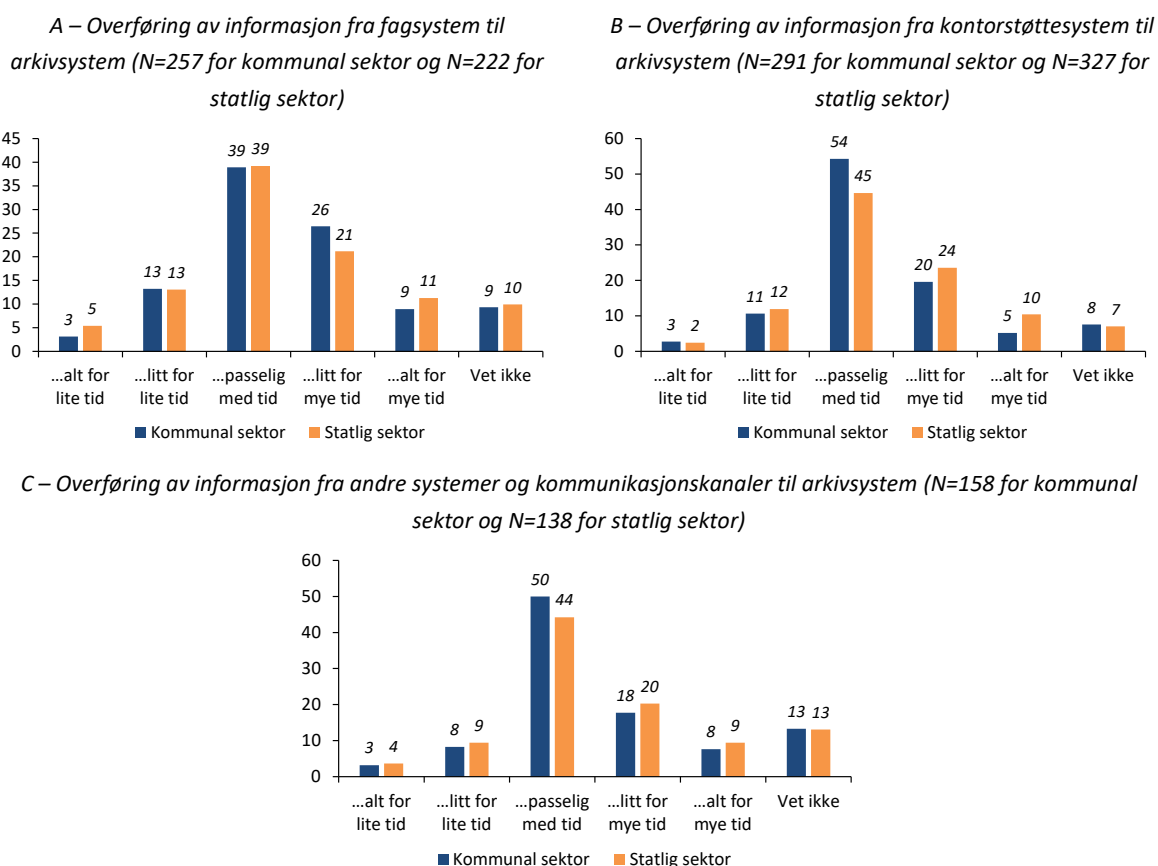
N=726. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics



Det ene er hvor mye tid som faktisk brukes på de ulike oppgavene, noe annet er hvor mye tid man burde brukt for å etterleve arkivloven/offentleglova. Tungvinte og lite brukervennlige systemer kan eksempelvis bidra til at man bruker for mye tid på oppgavene, og samtidig bidra til at jobben ikke blir gjort i en krevende arbeidshverdag. For å grave dypere i dette, valgte vi å undersøke i hvilken grad respondentene oppfatter at de bruker for lite eller for mye tid på de tre oppgavene, deretter stilte vi spørsmålet om hva som var årsaken til at de brukte for lite eller for mye tid. Resultatene av det første er oppsummert i Figur 3-4. Resultatene kan kort oppsummeres på følgende måte:

- Mellom 32 og 35 prosent av de som har svart mener at de bruker for mye tid på å arkivere informasjon fra fagsystem til arkivsystem, mens mellom 16-18 prosent mener at de bruker for lite tid
- Mellom 25 og 34 prosent av de som har svart mener at de bruker for mye tid på å arkivere informasjon fra kontorstøttesystemer til arkivsystem, mens cirka 14 prosent mener at de bruker for lite tid
- Mellom 26 og 29 prosent av de som har svart mener at de bruker for mye tid på å arkivere informasjon fra andre systemer og kommunikasjonskanaler, mens mellom 11-13 prosent mener at de bruker for lite tid

**Figur 3-4** Hvordan oppfatter du din egen bruk av tid på arkivering fra ulike systemtyper du arbeider i? Jeg bruker..., i prosent av de som har svart



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

For de som oppgir å bruke for mye og for lite tid på de ulike aktivitetene/oppgavene, stilte vi et åpent spørsmål om hva som er årsaken til at man bruker for lite eller for mye tid. I det følgende gjennomgår vår manuelle oppsummering av svarene. Vi starter med å gjennomgå oppgitte årsaker til hvorfor det brukes for mye tid på å overføre informasjon fra fagsystemer til arkivsystemer:

- Systemene er vanskelige å bruke (for dårlig brukervennlighet, for dårlig opplæring og bruker systemene sjeldent slik at man må sette seg inn i hvordan det skal gjøres igjen og igjen)
- Tidkrevende prosesser (manuelle aktiviteter, innebærer skanning, treige systemer, treig oppkobling og mellomlagring)

Det er også interessant å se nærmere på de oppgitte årsakene til at noen mener at de bruker for lite tid på å overføre informasjon fra fagsystemer til arkivsystemer. De oppgitte årsakene er oppsummert:

- Systemene er vanskelige å bruke (for dårlig brukervennlighet)
- For liten tid til å gjøre slike oppgaver
- For dårlige rutiner
- Ikke prioritert / ikke kultur for å gjøre slike oppgaver

De oppgitte årsakene til at det brukes for mye tid på å overføre informasjon fra kontorstøttesystemer til arkivsystemer er i veldig stor grad sammenfallende med oppgitte årsaker til at man bruker for mye tid på å overføre informasjon fra fagsystemer til arkivsystemer. Det er derfor ikke noe å tilføre. Det samme er tilfelle for årsaker til at det benyttes for lite tid på å overføre informasjon fra kontorstøttesystemer til arkivsystemer, men vi har valgt å dokumentere to årsaker som ikke er nevnt tidligere:

- Uklarhet rundt hva som skal arkiveres
- Arkiveringen skal skje etter at man fikk informasjonen og derfor er det lett å nedprioritere/glemme

På spørsmål om hvorfor det brukes for mye tid på å overføre informasjon fra andre systemer og kommunikasjonskanaler til arkivsystemer, pekes det på mye av de samme årsakene som over. Det trekkes også frem at arkivering av SMS krever manuell innskriving, som oppleves som veldig tungvint. På spørsmål om hvorfor det brukes for lite tid på å overføre informasjon fra andre systemer og kommunikasjonskanaler pekes det på (utover ovennevnte årsaker) at det mangler bevissthet om at denne typen informasjon kan være arkivverdig. Dette kan påvirke holdningene og vilje til å sette aktiviteten i system.

### 3.6. Samfunnsøkonomiske kostnader av arkivering

I og med at undersøkelsen (uten utvalgsskjevhet) representerer universet som skal undersøkes, så vil den fange opp både de som har arkivering som primærjobb (merkantilt ansatte) og fagarbeidere som ikke har dette som en arbeidsoppgave (kun oppgave å dokumentere eget arbeid f.eks.). Den vil også fange opp de som arbeider i systemer der arkivering er «innebygd» og automatisert, som for eksempel i en del systemer i helsesektoren. Det innebærer at gjennomsnittlig tidsbruk per årsverk kan brukes til å aggregere opp samlet tidsbruk for de tre aktivitetene/oppgavene.

Det første skrittet for å aggregere opp resultatene er at vi har et godt grep om totalt antall årsverk i offentlig sektor, fordelt på de viktigste tjenesteområdene. For å få grep om dette har vi støttet oss på årsverk fra PAI-registeret for kommunal sektor<sup>10</sup> per 1. desember 2019 og DFØ sin oversikt over avtalte årsverk i statlig sektor for 2019. Resultatene er oppsummert i Tabell 3-4.

<sup>10</sup> <https://www.ks.no/contentassets/51470e6aea024b76bc331b01a1b39bb4/Syssetting-Del-1-Tabell-01a-Kommuner-og-fylkeskommuner.pdf>

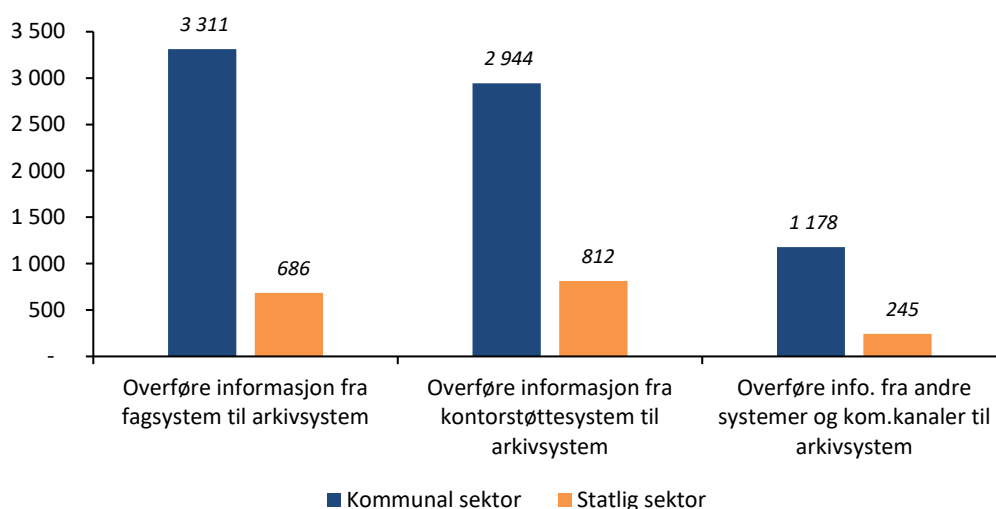
Tabell 3-4 Årsverk i offentlig sektor i 2019, fordelt på sektorer

	Utdanning og barnehager	Helse, pleie og omsorg	Øvrige	Totalt
Kommuner	142 953	152 146	57 130	352 229
Fylkeskommuner	30 234	-	7 139	37 373
Departementer*				4 523
Øvrige statlige virksomheter*				148 745
<b>Totalt</b>	<b>172 953</b>	<b>152 146</b>	<b>64 269</b>	<b>542 870</b>

\*Vi har ikke datagrunnlag for å si hvor mange ansatte i statlige virksomheter som jobber med utdanning, barnehager, helse, pleie og omsorg. Kilde: PAI-registeret og DFØ, bearbeidet av Menon Economics

Basert på tallene for antall årsverk har vi aggregert opp tidsbruken for hver av de tre oppgavene til årsverk, se Figur 3-5. Oppgavene, som omfatter arkivering av informasjon fra ulike typer systemer til arkivsystemer, omfatter til sammen 7 400 årsverk for kommunal sektor og 1 700 årsverk for statlig sektor. Dette utgjør hhv. 1,9 prosent av samlede årsverk i kommunesektoren og 1,1 prosent av samlede årsverk i statlig sektor.

Figur 3-5 Anslag på antall årsverk som går med til de tre oppgavene/aktivitetene i offentlig sektor



Kilde: Menon Economics

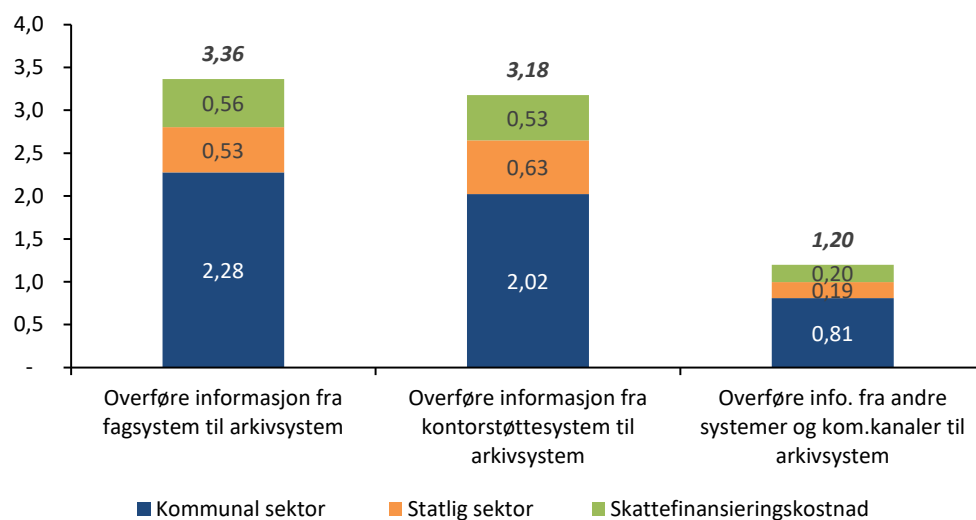
Vi er opptatt av å forstå hvor mye disse oppgavene koster samfunnet. Fra Statistisk sentralbyrå (SSB) har vi at en gjennomsnittlig avtalt månedslønn var lik 44 000 kroner for ansatte i kommunal sektor og 49 500 kroner i statlig sektor. Omregnet til 2020 og antatt 4 prosent lønnsvekst, er den avtalte månedslønnen henholdsvis lik 46 000 og 51 500 kroner. Det gir en gjennomsnittlig avtalt årslønn på 550 000 kroner i kommunal sektor og 616 000 kroner i statlig sektor. For å få en mest mulig riktig samfunnsøkonomisk årsverkskostnad, legger vi til arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader på 25 prosent.<sup>11</sup> Anslaget på samfunnsøkonomisk årsverkskostnad multipliseres så med antall årsverk i Figur 3-5.

<sup>11</sup> Vi ser bort fra overhead-kostnader siden ressursbruken vi snakker om er fordelt på mange ansatte.

For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter skal skattefinansieringskostnaden<sup>12</sup> inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Finansdepartementets rundskriv (2014) presenterer den slik: «Skattekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregningene av skattekostnaden vil være tiltakets nettvirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.».

Resultatene er oppsummert i Figur 3-6. Oppsummert finner vi at den samlede samfunnsøkonomiske kostnaden for de tre aktivitetene/oppgavene utgjør 7,7 milliarder kroner i 2020. Som nevnt er våre anslag forbundet med usikkerhet. Det er imidlertid uklart om usikkerheten taler for at vi overvurderer eller undervurderer tidsbruken og kostnadene. Det er viktig å påpeke at de tre arkiveringsaktivitetene som presenteres her kun er en del av det totale kostnadsbildet for arkivering.

**Figur 3-6** Anslått samfunnsøkonomisk kostnad av de tre oppgavene/aktivitetene i 2020, i milliarder kroner



Kilde: Menon Economics

<sup>12</sup> Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike «skattekiller» vil vri produksjons- og konsumentbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. Et tiltak som finansieres over offentlige budsjetter vil øke skattekilene.

## 4. Kostnader ved integrasjon

*Basert på en rekke dybdeintervjuer har vi funnet grunnlag for å skissere hva integrasjoner koster for kommuner og statlige virksomheter. Det er imidlertid stor usikkerhet rundt i hvor stor grad man etablerer integrasjoner i dag og i hvilken grad man burde gjort det. Vi har derfor ikke funnet grunnlag for å regne på dagens samlede kostnader og hva samlede kostnader burde vært.*

Som nevnt innebærer det å sikre at arkivverdig dokumentasjon tas vare på for ettertiden at systemene som brukes i hver enkelt virksomhet for å arkivere har løsninger på dette. Dette innebærer at det må etableres integrasjoner mellom ulike systemer og et system med arkivkjerne. Erfaring viser at det kan være store kostnader forbundet med integrasjoner. Vi vil derfor i dette kapittelet forsøke å kartlegge de kostnadene som utløses av å etablere og vedlikeholde integrasjoner. Med utgangspunkt i denne kartleggingen vil vi forsøke å anslå kostnadene som går med til dette i offentlig sektor i dag.

### 4.1. Metode og utvalg

Kartleggingen av kostnader ved integrasjon baserer seg på dybdeintervjuer med arkiv- og IT-ledere i kommuner, fylkeskommuner, statlige virksomheter og departementer. De offentlige virksomhetene som ble intervjuet er fastsatt i samråd med Arkivverket. Kriteriene for å velge dem ut var at de har variasjon i størrelse og type, og ikke minst er i stand til å svare på våre spørsmål. Vi hadde også behov for å snakke med virksomheter som kan sies å ha en god oversikt. Vi har derfor intervjuet ressurspersoner i Arkivverket, interkommunale arkivinstitusjoner, KDRS og tilbydere av løsninger. Vi har også mottatt skriftlige innspill fra de som ikke har hatt mulighet til å snakke med oss. En oversikt over virksomhetstyper som har bidratt er gitt i Figur 4-1. I vedlegg 1 presenteres en oversikt over hvem vi har intervjuet i forbindelse med dette kapittelet.

Figur 4-1 Oversikt over hvilke aktører som har kommet med innspill til studien.



Kilde: Menon Economics

Det er svært komplekst å kartlegge integrasjonskostnader i offentlig sektor. Erfaring viser at det er svært få virksomheter som har en fullstendig oversikt over virksomhetens kostnader til dette. En årsak er at integrasjoner ofte anskaffes i sammenheng med systembytte, noe som gjør det vanskelig å isolere kostnaden til integrasjonene. En annen årsak er at virksomhetene ikke har kultur og/eller systemer for å føre tidsbruk knyttet til så konkrete aktiviteter. Det er derfor utfordrende å kartlegge egentiden som går med. Det viser seg også, blant

virksomhetene vi har snakket med, at kun et fåtall har gjennomført fullstendige kartlegginger av prosesser med sikte på å identifisere hvilken informasjon som bør arkiveres. Slik sett er ikke virksomhetene i stand til å gi oss en samlet oversikt over hvilken informasjon som bør arkiveres, hva man har gode systemer/rutiner for, og hva det ville kostet å etablere systemer/rutiner for informasjonen som ikke arkiveres i dag.

## 4.2. Nye løsninger for integrasjon

Det finnes det ulike løsninger for arkivering. Sak-/arkivsystemer som Public360, Elements og Acos Websak har innebygd arkivkjerne og det er dermed ikke behov for etablering av integrasjon for arbeid som skjer i systemene. Det kan etableres integrasjoner mot frittstående arkivkjerne (eksempelvis mellom Merzell eller Visma Omsorg og til en arkivkjerne) eller integrasjon mot et annet system som har arkivkjerne (eksempelvis Outlook, Sharepoint og Teams med integrasjon til sak-/arkivsystem). Andre leverandører tilbyr konsulentbistand til å etablere integrasjoner til systemer med arkivkjerne. Hensikten med å etablere integrasjoner er å automatisere arkiveringsprosesser slik at det brukes mindre tid på arkivering og/eller at kvaliteten økes gjennom at arkivverdige dokumentasjon arkiveres i større grad eller på bedre måte.

Vi observerer en tendens til økende konkurranse i markedet, hvor det i løpet av de siste årene har dukket opp flere leverandører. Enkelte selskaper/organisasjoner tilbyr standard integrering mot frittstående arkivkjerne. Disse nye metodene tar utgangspunkt i at man utvikler et verktøy/malsett for å beskrive hva som er i den enkelte databasen/systemet og hva som er arkivverdige. Denne beskrivelsen kan gjenbrukes for tilsvarende systemer hos andre virksomheter. Dette innebærer at kostnaden knyttet til å kartlegge systemene og finne ut hvilken informasjon som skal tas vare på i større grad gjøres én gang. I neste omgang når denne malen gjenbrukes for samme system i en annen virksomhet er det kun en mindre jobb for å tilpasse malen til denne virksomheten. Dette innebærer en betydelig kostnadsbesparelse (gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler) hos leverandørene. Ifølge informanter i prosjektet er en positiv konsekvens at man ved etablering av integrasjonen tar stilling til hvilken informasjon som skal tas vare på, som gjør at kostnaden ved uttrekk er tilnærmet lik null. En annen fordel er at man legger vekt på innsynsløsninger og gode søkemotorer som gjør det lettere for virksomheten å finne frem i gammel informasjon.

Tradisjonelt har leverandører av systemene naturlig fått i oppdrag å utarbeide integrasjoner og gjennomføre uttrekk. Årsaken er at transaksjonskostnadene av å velge disse leverandørene har vært betydelig lavere, siden de tidligere har gjennomført relasjonsspesifikke investeringer (kjenner systemene de har solgt og har den nødvendige innsikten og verktøyene). Den reelle konkurransen har over flere år vært begrenset. Nye og innovative løsninger for integrasjoner (som nevnt over) bidrar til økt konkurranse i markedet for integrasjoner ved at flere leverandører er aktuelle tilbydere av integrasjoner, uttrekk og innsynsløsninger. I teorien vil økt konkurranse bidra til lavere pris (gjennom mindre utnyttelse av markedsrett) og økt kvalitet ved at leverandørene konkurrerer om å være mest attraktiv.

## 4.3. Erfaringer fra datainnsamlingen

Antall systemer med integrasjoner varierer blant aktørene vi har intervjuet. Det er også noe usikkerhet ved anslagene til informantene. Innspill fra intervjuene kan oppsummeres som følger:

- En statlig aktør oppgir at de har to fagsystemer med integrasjon mot et annet system som har arkivkjerne, og to kontorstøttesystemer med integrasjon mot et annet system som har arkivkjerne.
- En statlig aktør oppgir å ha rundt syv systemer med integrasjon mot et annet system som har arkivkjerne.

- En statlig aktør oppgir å ha hhv. to fagsystemer, to kontorstøttesystemer og ett annet system/-kommunikasjonskanal med integrasjon mot et annet system som har arkivkjerne.
- En statlig aktør oppgir å ha ett fagsystem som har integrasjon mot frittstående arkivkjerne, og ett fagsystem og ett kontorstøttesystem med integrasjon mot et annet system som har arkivkjerne.
- En fylkeskommune oppgir at de har inntil sju fagsystemer med integrasjoner mot sak-/arkivsystemet.
- En kommune oppgir å ha fire fagsystemer med innebygd arkivkjerne, åtte fagsystemer med integrasjon mot frittstående arkivkjerne og fire fagsystemer med integrasjon mot et annet system som har arkivkjerne.
- En kommune oppgir å ha seks fagsystemer med frittstående arkivkjerne, to fagsystemer og ett kontorstøttesystem med integrasjon mot et annet system som har arkivkjerne.
- En kommune oppgir å ha to fagsystemer med innebygd arkivkjerne, ett kontorstøttesystem med innebygd arkivkjerne og om lag 15 fagsystemer som er koblet opp til en arkivkjerne.

Vi har i samråd med Arkivverket valgt ut informanter basert på om de enten har kommet godt ut av tilsyn og/eller er kjent for å være gode på arkivering. Det er sannsynlig at disse virksomhetene relativt sett vil ha flere integrasjoner enn virksomheter som ikke har like stort fokus på arkivering. Innspillene over kan tyde på at gjennomsnittlig antall integrasjoner for statlige virksomheter ligger på rundt fem og antall integrasjoner for kommunal sektor på rundt ti. Det er imidlertid stor usikkerhet rundt disse anslagene.

På spørsmål om hvordan utviklingen forventes å være de neste fem til ti årene, er aktørene noe usikre, men oppgir at det trolig vil etableres flere integrasjoner. En oppgir for eksempel at flere og flere systemer går fra å være ikke kartlagte til å ha integrasjoner og ryddes opp i. En annen oppgir at de forventer integrasjoner med automatisk arkivering for flere av fagsystemene og flere av kontorstøttesystemene i tiden fremover.

Våre informanter oppgir at det er krevende å si noe generelt om hva kostnadene ved en integrasjon er, spesielt når det er snakk om tilpassede integrasjoner mellom systemer og til sak-/arkivsystem. Dette henger blant annet sammen med at anskaffelse av en integrasjon gjerne skjer i tilknytning til en større anskaffelse (eksempelvis etablering av et system) og at det ikke alltid er spesifisert hva kostnadene ved integrasjonen er. Dessuten har aktørene i liten grad spesifisert antall interne timer som benyttes i forbindelse med etablering og oppfølging av en integrasjon. Videre kan kostnadene knyttet til å implementere og/eller følge opp integrasjonene fordele seg på ulike organisatoriske enheter eller aktører, for eksempel dersom anskaffelse, vurdering av IKT-sikkerhet eller drift av systemer er sentralisert. Dessuten påvirkes kostnadene av eventuelt samarbeid mellom aktører. En aktør oppgir at man gjennom samarbeid kan oppnå stordriftsfordeler ved å gjennomføre større anskaffelser for flere. Samtidig opplever de at det skaper en viss kompleksitet, spesielt på forvaltningssiden, som kan bidra til høyere kostnader og/eller at prosessen tar lengre tid.

Vi får oppgitt at kostnader ved etablering av en integrasjon mot arkivkjerne består av konsulentbruk, intern timebruk og eventuelt lisenser/programvare eller liknende. Kostnadskomponentene omfatter:

- Kostnader ved anskaffelse av bistand til integrasjon
- Kostnader ifm. konsulentbruk til etablering av integrasjon
- Vedlikehold av integrasjonsrammeverket og omliggende infrastruktur
- Lisenser tilknyttet support og vedlikehold
- Test og problemløsning av innmeldte feil/avvik
- Kvalitetssikring av integrasjoner
- Oppfølging av supportsaker
- Opplæring

Vi får videre oppgitt at kostnader til integrering varierer og er avhengig av en rekke faktorer:

- Kompleksiteten i dataene som skal overføres (herunder om data skal endres eller oppdateres i flere systemer) og om dataene skal gå én eller flere veier.
- Om det må implementeres endringer i applikasjonene som skal integreres (for eksempel spesifikke metadata i sak-/arkivsystemet eller andre systemer)
- I hvilken grad det må benyttes ekstern kompetanse eller egne ressurser (og avhengighet til leverandør)
- Om det må etableres eller kjøpes inn tredjepartskomponenter for å etablere integrasjonen
- Aspekter rundt IKT-sikkerhet og hvor personsensitiv data det er snakk om
- Volum (eksempelvis antall innbyggere eller brukere)
- Type system/integrasjon (bl.a. skyløsning), og om integrasjonen må utvikles eller kan kjøpes som en «ferdig pakke»
- Hvor ofte det må gjøres endringer eller etableres integrasjoner
- Hvor godt definert APIer<sup>13</sup> er

Innspill rundt integrasjonskostnader fra intervjuer varierer.

En statlig aktør oppgir at en integrasjon mellom et fagsystem og et annet system med sak-/arkivkjerne utgjorde rundt 84 000 kroner ekskl. mva. Kostnadene fordelte seg på engangskostnad til lisenser på 25 000 kroner, årlig kostnad for integrasjon på 5 250 kroner og implementering i form av konsulenttimer på om lag 54 000 kroner. Egentid bestod av planlegging, anskaffelse, vurdering av sikkerhet, gjennomføring av test, oppfølging og kvalitetssikring av løsning. Egentid ble grovt anslått til minst to ukesverk (75 timer), med stor usikkerhet. Prosessen var da kartlagt på forhånd, med rutine og beskrivelse av hva som skulle inn. Integrasjonen ble oppfattet som relativt rimelig og enkel sammenliknet med andre.

En kommune oppgir at integrasjonskostnadene for fagsystem med frittstående arkivkjerne ligger mellom 25 000 og 100 000 kroner, avhengig av kompleksitet. Kostnader knyttet til å benytte frittstående integrasjon gjennom leverandør med ny teknologi/tilnærming anslås å ligge mellom 35 000 og 45 000 kroner årlig per integrasjon avhengig av type integrasjon. Årlig kostnad for integrasjon/vedlikehold mellom to fagsystemer og arkivkjerne anslås til 170 000 ekskl. mva. per system, hvor etableringskostnad enten er innbakt eller vesentlig lavere enn årlig kostnad. Integreringskostnad for andre fagsystemer anslås å ligge på rundt 70 000 kroner i året. Pris fra leverandør avhenger blant annet av antall innbyggere eller antall ansatte som benytter seg av systemet/integrasjonen. Drift og vedlikehold for et system med innebygd arkivkjerne anslås til 30 000 kroner i året. I tillegg benytter kommunen mye egentid til arbeid med integrasjoner, men dette er vanskelig å anslå.

En statlig aktør anslår at de for migrering av eldre arkiv fra to sak-/arkivsystem til frittstående arkivkjerne har kostnader på om lag 237 000 kroner årlig, i tillegg til intern timebruk på rundt 6 timer og innkjøp av programvare (6 000 kroner). Prosjektet er imidlertid ikke avsluttet, slik at anslagene er usikre. Aktøren har også en annen integrasjon mellom fagsystem og frittstående arkivkjerne til en kostnad av 25 000 kroner for etablering og introduksjon til API og årlig lisens på 83 000/23 000 kroner (første datakilde har høyere pris enn pris per ekstra datakilde). Intern tidsbruk ble anslått til 165 timer for utvikling og 40 timer for arkiv. Den samme aktøren anslår at kostnader til drift og vedlikehold av integrasjon mellom et fagsystem og sak-/arkivsystem utgjør 14 600 kroner, i tillegg til eventuell feilretting e.l. Aktøren anslår også at kostnaden for utvikling av saksbehandlingsprosess i sak-/arkivsystemet (som gjør at integrasjon ikke er nødvendig) er over 1,5 mill. kroner, i tillegg til 1,25 interne årsverk

---

<sup>13</sup> API er et hjelpeverktøy ved programmering, et grensesnitt mot en eller flere tjenester i et operativsystem, en databasetjener eller lignende.



gjennom en prosjektperiode på fire år. Samtidig har arbeidet frigjort ett årsverk per år i ressursbruk for saksbehandling.

En kommune oppgir at det i 2014 kostet 45 000 kroner i konsulentbistand for integrasjon mellom et fagsystem og annet system med arkivkjerne og at det tok om lag fire år å få på plass integrasjonen.

En kommune oppgir at det er stor variasjon i gjennomsnittlige årlige integrasjonskostnader. Årlige integrasjonskostnader kan ligge mellom 20 000 og 100 000 kroner for ett system, hvor lisens utgjør en mindre del (anslagsvis 10 000 kroner). I tillegg er det kostnader blant annet til endringer og feilretting.

En leverandør oppgir at de tilbyr en fastpris på standard integrasjon som er mellom 25 000 og 40 000 kroner for oppsett og konfigurering (inkludert standard vedlikehold). Kostnaden ved å lage selve integrasjonen varierer, men omfatter blant annet tidsbruk knyttet til å kartlegge prosessen, gjøre arkivfaglige vurderinger på hva som skal overføres, velge type API og standard, lage eksempelkode og kjøre demo. Leverandøren anslår at investeringskostnaden kan være på flere hundre tusen kroner. Kostnader ved å etablere og vedlikeholde integrasjoner fra andre leverandører kan variere i stor grad. De offentlige aktørene vil også ha en kostnad knyttet til oppfølging. Hvorvidt det er mulig å få stordriftsfordeler fra en integrasjon avhenger også av hvor unike systemene er og hvor mange som benytter dem.

En annen informant oppgir at en enveisintegrering mot et system med innbygd arkivkjerne koster et sted mellom 120 000 og 250 000 kroner. Det gjelder både integrasjoner mot fagsystemer, kontorstøttesystemer og andre systemer og kommunikasjonskanaler. Informanten oppgir også at den årlige kostnaden knyttet til drift, vedlikehold og videreutvikling av API er mellom 50 000 og 100 000 kroner per år.

Hva som utløser at det må gjennomføres vedlikehold/oppgradering av integrasjoner, eller at det etableres nye integrasjoner avhenger særlig av:

- Levetid for systemene som benyttes (eventuelt levetid på integrasjon)
- Oppgradering av systemer, eksempelvis nye versjoner av applikasjoner som er knyttet til en integrasjon
- Hvor stort behovet for etablering av integrasjoner er
- Endring i prosesser eller hvordan man jobber (eksempelvis på grunn av kommunesammenslåing)
- Endringer i IKT-infrastruktur og software som benyttes
- Vurderinger rundt IKT-sikkerhet

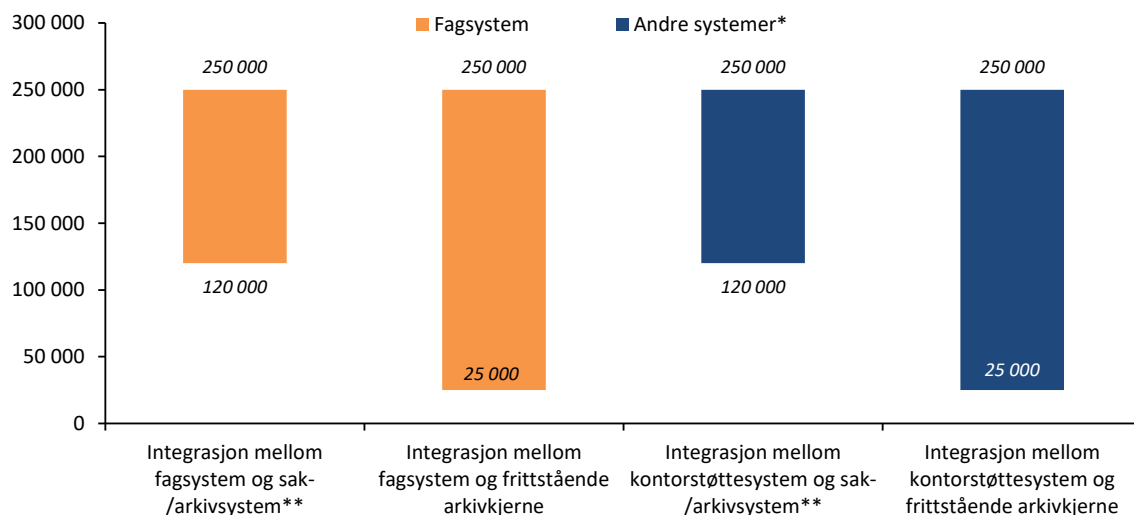
Integrasjoner gjøres typisk i forbindelse med oppgradering av systemer eller bytte av systemer. Overordnet påvirker særlig levetiden til systemene som er knyttet opp mot en integrasjon hvor ofte en integrasjon må etableres. Endringer i systemer som er knyttet til en integrasjon påvirker hvor ofte det må gjøres vedlikehold eller oppgradering av integrasjoner. Dersom en aktør eksempelvis får en ny versjon av Public360 eller andre sak-/arkivsystemer, må integrasjonen testes og eventuelt oppgraderes. Vi har fått innspill om at levetiden til systemer varierer, men at det grovt sett ligger på mellom 10 og 15 år.

#### **4.4. Sammenstilling av kostnader ved integrasjon**

Basert på de gjennomførte intervjuene har vi etter beste evne forsøkt å sammenstille kostnadene. Figur 4-2 oppsummerer tallene vi har fått for prisen ved etablering av integrasjoner fra leverandører. Som vi ser, kan kjøp av tjenester i forbindelse med etablering av integrasjoner utgjøre alt fra 25 000 kroner til flere hundretusen kroner. Det er to viktige forklaringer på de store prisvariasjonene:

- **Integrasjonens kompleksitet.** Systemets kostnader er drevet av hvor komplekse systemene er. For eksempel er det signifikant dyrere å etablere integrasjoner hvis det er toveiskommunikasjon mellom systemene enn hvis informasjonsstrømmen bare går én vei.
- **Grad av gjenbruk.** Avhenger av i hvilken grad leverandøren allerede har gjort grunnlagsinvesteringen for andre kunder og evner å gjenbruke arbeidet som er lagt ned for nye kunder. Slik vi har forstått det, er dette spesielt gjeldende for integrasjoner mot frittstående arkivkjerne.

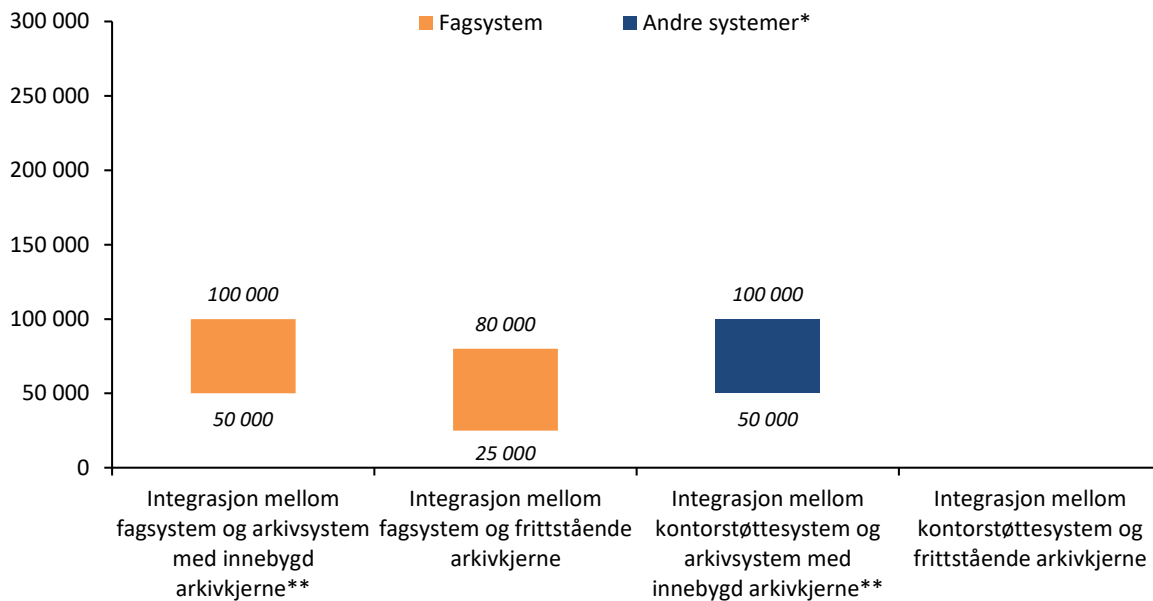
Figur 4-2 Pris for kjøp av integrasjonsetableringer fra leverandør, i kroner



\*Med andre systemer menes kontorstøttesystemer og andre systemer og kommunikasjonskanaler. \*\*Kostnaden ved enveisintegrasjon. Kilde: Samtaler med leverandører og virksomheter med tilsvarende erfaringer, sammenstilt av Menon Economics

Kjøp av integrasjon fra leverandør omfatter også løpende årlige kjøp fra leverandør som har etablert integrasjonen knyttet til drift, vedlikehold, videreutvikling av API mv. I Figur 4-3 gis en oversikt over anslag på prisen virksomheter som har etablert integrasjoner betaler for drift og vedlikehold av integrasjoner.

Figur 4-3 Pris for kjøp av drift og vedlikehold av integrasjoner, i kroner



\*Med andre systemer menes kontorstøttesystemer og andre systemer og kommunikasjonskanaler. \*\*Kostnaden ved enveisintegrasjon. Kilde: Samtaler med leverandører og virksomheter med tilsvarende erfaringer, sammenstilt av Menon Economics

I intervjuer med virksomhetene har vi også vært veldig opptatt av å kartlegge den interne tidsbruken virksomhetene har med å anskaffe integrasjoner, rydde i arkiver (eksempelvis avslutte saker), bistå leverandør mv. Alle virksomhetene vi har snakket med uttrykker at etablering, drift og vedlikehold av integrasjoner utløser tidsbruk i egen virksomhet. De fleste virksomhetene uttrykker at de ikke har kultur for, eller systemer til, å føre tidsbruk til konkrete aktiviteter slik som integrasjoner utgjør. Kun et fåtall av virksomhetene vi har snakket med har vært tydelig på hvor mye tid som har gått med:

- En offentlig virksomhet uttalte at det gikk med rundt 200 timer til å følge opp arbeidet med å etablere en integrasjon mellom et fagsystem og en frittstående arkivkjerne
- En annen virksomhet uttalte at det gikk med rundt 70 timer til å følge opp arbeidet med å etablere en integrasjon mellom et fagsystem og et annet system som har arkivkjerne

Med så få observasjoner har vi lite grunnlag for å konkludere. Samtalene vi har hatt med virksomhetene taler for at kostnaden avhenger av hvor god ryddejobb man har gjort på forhånd, kompleksiteten av systemene, kompetanse og kapasitet internt og hvor mye man legger opp til å gjøre selv / hva som inngår i leveranse fra leverandør. Det taler for at variasjonen i egentiden knyttet til etablering av integrasjoner er stor. I tillegg kommer egentiden som knytter seg til drift og vedlikehold, følge opp leverandør mv.

Den samfunnsøkonomiske kostnaden av integrasjoner utløser også skattefinansieringskostnader, på samme måte som tidsbruk til arkivering (se delkapittel 3.6). Skattefinansieringen utgjør 20 prosent av integrasjonenes innvirkning på det offentlige finansieringsbehovet.

## 5. Tidsbruk til søk i arkiver

*Basert på spørreundersøkelsen til ansatte i kommunal og statlig sektor, anslår vi at den samfunnsøkonomiske kostnaden ved søk i arkiver utgjør 4,8 milliarder kroner i 2020. Vårt anslag er forbundet med usikkerhet. Det er imidlertid uklart om usikkerheten taler for at vi overvurderer eller undervurderer tidsbruken. Svarene fra spørreundersøkelsen taler også for at ansatte oppfatter/vurderer at man bruker for mye tid på søk i arkivsystemer. De to viktigste årsakene til det er dårlig funksjonalitet for søk og komplekse / lite brukervennlige arkivsystemer.*

I spørreundersøkelsen til et utvalg av ansatte i offentlig sektor inkluderte vi også spørsmål om søk i arkiver. Det omfatter kun søk, ikke bruk av sak-/arkivløsninger i saksbehandlingen. Antallet søk i arkivsystemer som rapporteres i undersøkelsen representerer en arbeidsoppgave som styres av forespørsler eller behov for å opplyse en sak mv., altså som en naturlig del av de ansattes arbeidsoppgaver. Formålet med vår kartlegging er ikke å problematisere søkeaktiviteten i seg selv (hvor mange ganger man søker etc.), men legge grunnlaget for å vurdere potensialet for effektivisering ved å redusere tidsbruken per søk.

Våre vurderinger rundt metodikk, utvalgsskjevhet, svarandel og korrigeringer av resultater for tidsbruk til arkivering i delkapittel 3.1-3.4 er sammenfallende med de vi har gjort for søk i arkivsystemer. Vi går derfor rett på beskrivelsen av resultater.

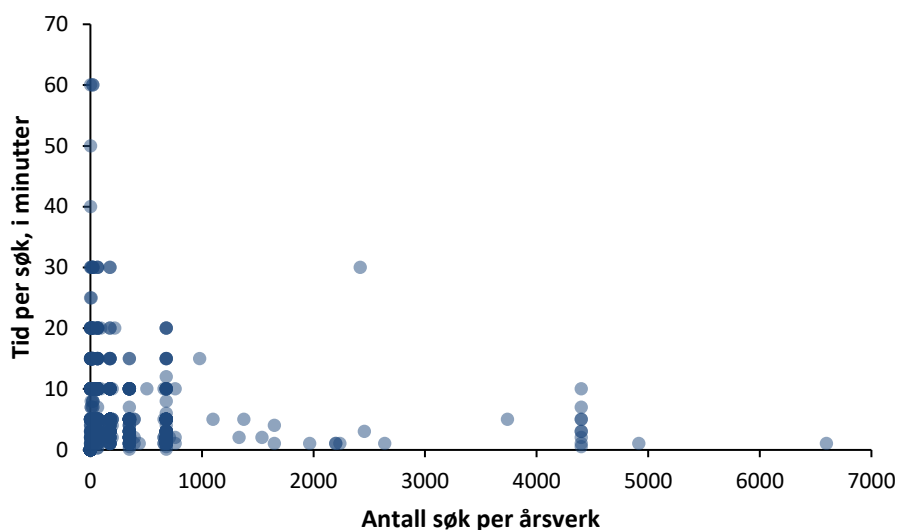
### 5.1. Tidsbruk til søk i arkivsystemer

I spørreundersøkelsen til ansatte i offentlig sektor inkluderte vi spørsmål om hvor ofte de søker etter informasjon i arkivsystemer og hvor mye tid de bruker på disse søkene. Vi stilte følgende to spørsmål (se vedlegg 3 for svaralternativer) for å kartlegge tidsbruken til søk i arkiver:

- I et normalt år: Hvor ofte vil du anslå at du søker etter informasjon i arkivsystemer?
- Hvor mye tid vil du anslå at du i gjennomsnitt bruker per søk i arkivsystemet? Oppgi svar i minutter per søk.

Resultatene er vist Figur 5-1. Den eneste modifikasjonen vi har gjort har vært å beregne antall søk per årsverk. Som vi ser fra figuren, er det stor variasjon i tid per søk og antall søk per årsverk. Ut fra figuren kan vi lese at tidsbruk per søk varierer mellom ingen tid og 1 time. Tyngdepunktet av de som søker i arkivsystemer gjennomfører under 750 søk i året og bruker under 20 minutter per søk. De som bruker veldig mye tid per søk gjennomfører i all hovedsak særdeles få søk, mens de som søker mye bruker relativt lite tid per søk. Slik sett kan vi si at potensialet for å effektivisere tidsbruken per søk er størst blant de som søker lite i sak-/arkivsystemer.

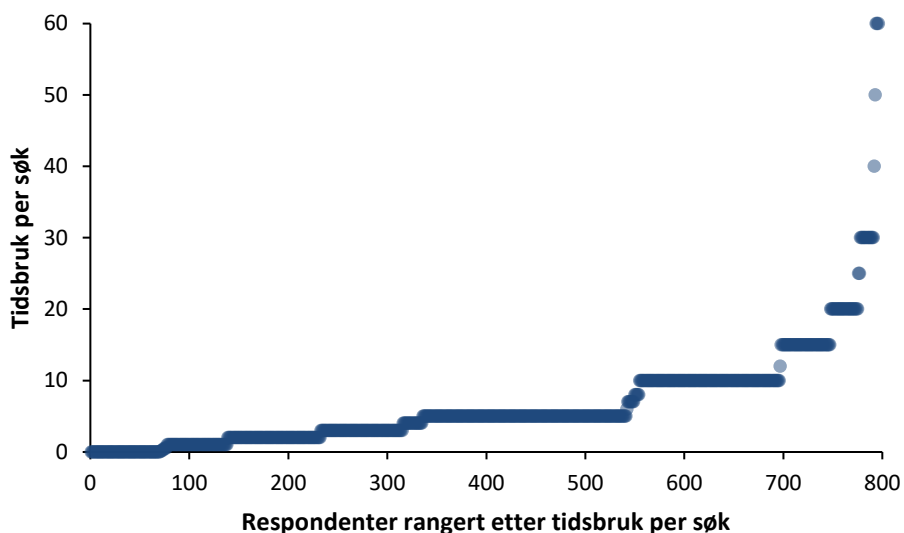
Figur 5-1 Plottediagram – Tid per søk i minutter versus antall søk per årsverk\*



N=797. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

Begrunnelsen for tilnærmingen med å både spørre om antall søk og tid per søk er å tilrettelegge for en kunnskapsbasert diskusjon rundt potensialet for effektivisering som ligger i å redusere tidsbruken per søk. Vi har derfor valgt å undersøke variasjonen i søketid per søk nærmere, se Figur 5-2. Gjennomsnittlig tidsbruk per søk er basert på dataene beregnet til 6,5 minutter.

Figur 5-2 Tid per søk i minutter per respondent, rangert etter tiden brukt per søk

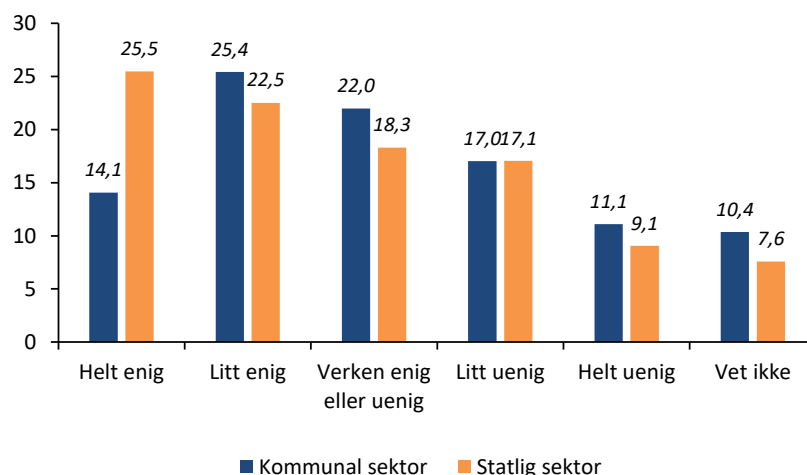


N=797. Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

For den enkelte respondent kan situasjonen være at de som søker i arkivsystemer bruker for lite tid, for mye tid eller passelig med tid på å søke i arkivsystemer. Vi stilte derfor spørsmålet om i hvilken grad man er enig i påstanden: *Det tar unødvendig lang tid å søke etter informasjon i arkivsystemet på min arbeidsplass.* Svarene er oppsummert i Figur 5-3. Som vi ser fra figuren, er om lag 40 prosent av respondentene fra kommunesektoren og

48 prosent av respondentene i statlig sektor helt eller litt enig i påstanden. Vi kan derfor konkludere med at flere er enige i påstanden enn uenige i påstanden.

**Figur 5-3** I hvilken grad er du enig i denne påstanden: Det tar unødvendig lang tid å søke etter informasjon i arkivsystemet på min arbeidsplass, i prosent av de som har svart.



N=880. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbejdet av Menon Economics

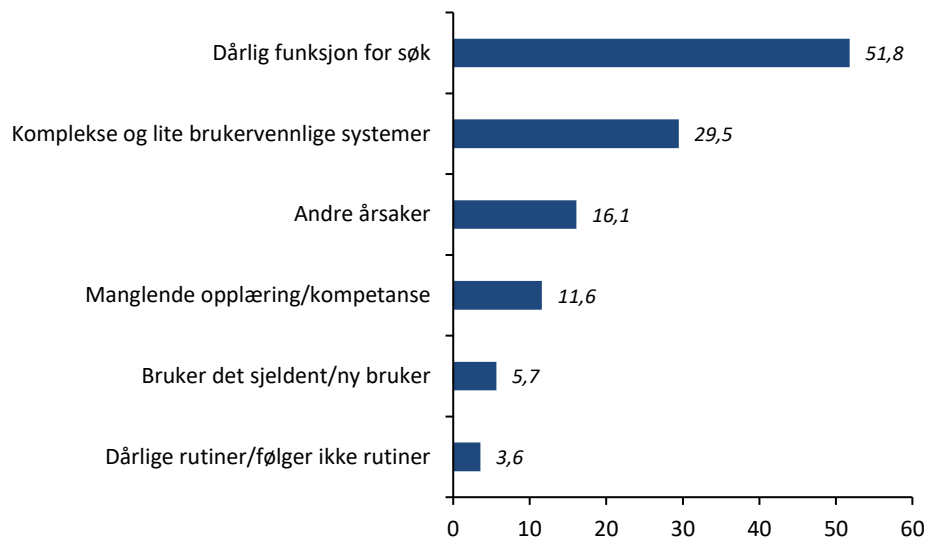
Vi ba også respondentene om å påpeke årsakene til at de eventuelt er enig i påstanden. Årsakene som trekkes frem er (årsakene henger sammen og er delvis overlappende / resultater av hverandre):

- **Dårlig funksjonalitet for søk.** Over halvparten av de som sa seg enig i påstanden trekker frem at det er vanskelig å finne frem til riktig informasjon ved å benytte systemenes søkefunksjonalitet.
- **Komplekse og lite brukervennlige systemer.** Det påpekes at systemene er så komplekse at de er vanskelige å finne frem i. Blant flere trekkes det også frem at systemene er trege å operere i.
- **Mangel på kompetanse/opplæring.** Flere påpeker at de ikke har kompetansen eller fått opplæring i å gjennomføre søkene.
- **Bruker systemet sjeldent / nye brukere.** Ansatte som bruker systemene sjeldent eller må jobbe i nye systemer oppgir at det gjør jobben ekstra tidkrevende.
- **Dårlige rutiner / følger ikke rutiner.** Det trekkes frem at det ikke finnes rutiner, at det som finnes er mangelfullt eller at man ikke følger rutine.
- **Andre forklaringer.** Mangelfull informasjon som er lagt inn i arkivsystemet, at de bruker flere systemer, systemer er papirbasert mv.

Resultatene er oppsummert i Figur 5-4. Funnene er i tråd med Riksrevisjonens undersøkelse om arkivering i statlig forvaltning (Riksrevisjonen, 2017). I rapporten konkluderes det med at mange departementer og statlige virksomheter ikke praktiserer god nok arkivering og mulighet for innsyn. Det skyldes både manglende kunnskap og lite brukervennlige arkivsystemer.

Figur 5-4

## Oppgitte årsaker til at det benyttes mye tid til søk i arkivsystemer, i prosent\*



N=336. \*Summerer seg til mer enn 100 prosent fordi enkelte har oppgitt flere årsaker. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

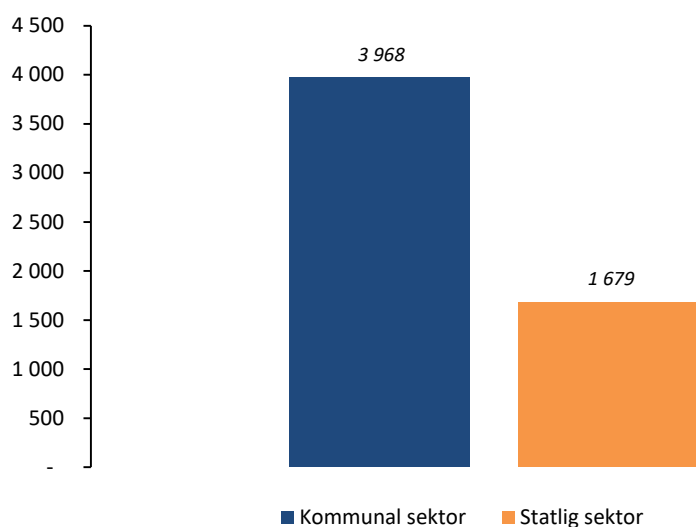
## 5.2. Samfunnsøkonomiske kostnader ved søk i arkiver

Produktet av de to størrelsene tid per søk og antall søk per årsverk gir oss tid som benyttes til aktiviteten/oppgaven søk i arkivsystemer per årsverk. Som vi ser fra Figur 5-1, er det en betydelig andel av respondentene som bruker ingen eller lite tid på denne aktiviteten/oppgaven. 77 prosent av respondentene (korrigert for årsverk) bruker under 20 timer per år på oppgaven. Det er imidlertid viktig å merke seg at noen få, rundt fem prosent, bruker mer enn 100 timer i året på denne oppgaven. Enkelte bruker nesten hele sin arbeidstid på oppgaven. I gjennomsnitt bruker de som har svart 20,7 timer på denne aktiviteten/oppgaven per årsverk. I kommunesektoren er gjennomsnittlig tidsbruk 22,9 timer per årsverk og blant de ansatte i statlige virksomheter er gjennomsnittet 18,8 timer per årsverk. Mer oppsplittet er de ansattes rapporterte tidsbruk ved søk i arkivsystemer slik:

- Helse og omsorg i kommunesektoren bruker i gjennomsnitt 16,5 timer per årsverk
- Utdanning og barnehage i kommunesektoren bruker i gjennomsnitt 11,6 timer per årsverk
- Øvrige tjenesteområder i kommunesektoren bruker i gjennomsnitt 31,6 timer per årsverk
- Departementer bruker i gjennomsnitt 31,5 timer per årsverk
- Øvrige statlige virksomheter bruker i gjennomsnitt 17,7 timer per årsverk

Basert på tallene for antall årsverk i kapittel 3 har vi aggregert opp tidsbruken til årsverk. Søk i arkivsystemer omfatter til sammen cirka 4 000 årsverk for kommunal sektor og 1 700 årsverk for statlig sektor.

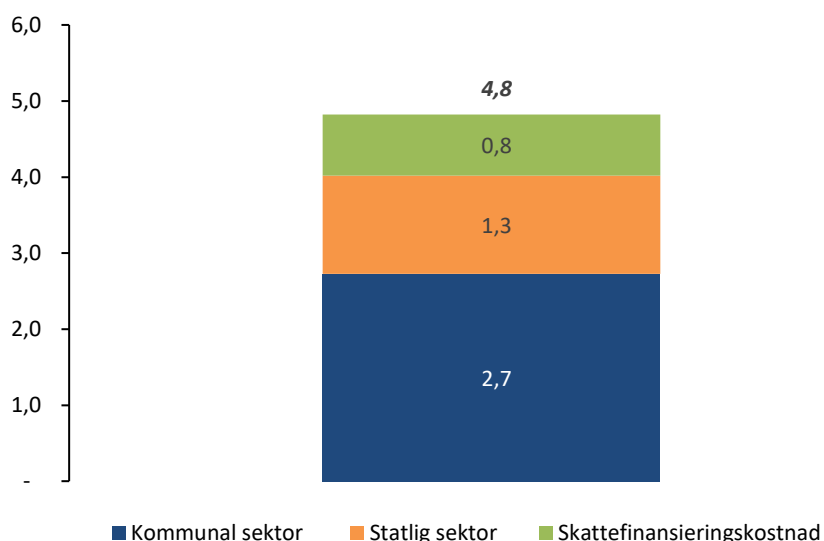
Figur 5-5 Anslag på antall årsverk som går med til de tre oppgavene/aktivitetene i offentlig sektor



Kilde: Menon Economics

For å kunne illustrere potensialet for effektivisering av redusert tidsbruk per søk ønsker vi å forstå hvor mye disse oppgavene koster samfunnet. Ved å legge til grunn de samme kalkulasjonsprisene for årsverk som vi kom frem til i kapittel 3, og legge til skattefinansieringskostnaden på 20 prosent, kommer vi frem til at den samlede samfunnsøkonomiske kostnaden av søk i arkivsystemer utgjør 4,8 milliarder kroner per år, se Figur 5-6. Som nevnt er våre anslag forbundet med usikkerhet, det er imidlertid uklart om usikkerheten taler for at vi overvurderer eller undervurderer tidsbruken og kostnadene.

Figur 5-6 Anslått samfunnsøkonomisk kostnad av de tre oppgavene/aktivitetene i 2020, i milliarder kroner



Kilde: Menon Economics

Hvis all relevant informasjon er arkivert og med god kvalitet er det grunn til å tro at tid per søk er lavere enn i en situasjon der det ikke er tilfelle. Basert på den anslåtte totalkostnaden på 4,8 milliarder kroner per år er det derfor interessant å stille spørsmål om hva som er effektiviseringspotensialet hvis man kan søke mer effektivt i



arkivsystemer. Hvis vi antar at det gjennomføres et tiltak som innebærer at tidsbruken per søk reduseres med 5 prosent, vil gevinsten utgjøre om lag 240 millioner kroner per år. Et tilleggsmoment vil gjelde hvis man ikke finner det man trenger ved søk. Da må spørsmålet utredes på nytt og saksbehandlingstiden øker. Sånn sett kan gode rutiner (løpende avslutte saker mv.) bidra til redusert saksbehandlingstid.

## 6. Tapt arkivmateriale

***Dersom arkivverdig materiale ikke bevares for ettertiden, vil dette være med på å svekke befolkningens rettssikkerhet og tillit til samfunnet. Tidligere evalueringer viser at arkivering i offentlig forvaltning er mangelfull. Spørreundersøkelsen til ansatte i offentlig sektor og Arkivverkets årlige undersøkelser av arkivholdet i offentlig sektor bekrefter dette. Oppgitte årsaker til at det ikke arkiveres er tungvinte IT-løsninger, manglende kunnskap om håndtering og rutiner for arkivering og tidspress.***

I henhold til arkivloven § 6 plikter offentlige virksomheter å ha arkiv, samt at disse skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid. Dette innebærer at offentlige virksomheter skal innrette sine arkiver på en slik måte at de ikke bare dekker det kortsiktige forvaltningsmessige behovet som organet måtte ha, men også det langsiktige samfunnsmessige behovet for å ta vare på viktig dokumentasjon. Arkivloven pålegger offentlige virksomheter et ansvar for å ha arkiv, som innebærer en plikt til å sikre arkivmaterialet mot å gå tapt, og til å bevare arkivenes bevisverdi, integritet, autentisitet og konfidensialitet.

Et av hovedfunnene i Riksrevisjonens rapport (2017) er at arkiveringen i den statlige forvaltningen er mangelfull. Mangelfull arkivering og feil i journalføringen svekker offentlighetens kjennskap til sakene, og mulighet for debatt og kontroll av forvaltningen. Dersom arkivmateriale går tapt, vil det kunne påvirke befolkningens rettssikkerhet og tilliten til det offentlige i befolkningen vil kunne synke.

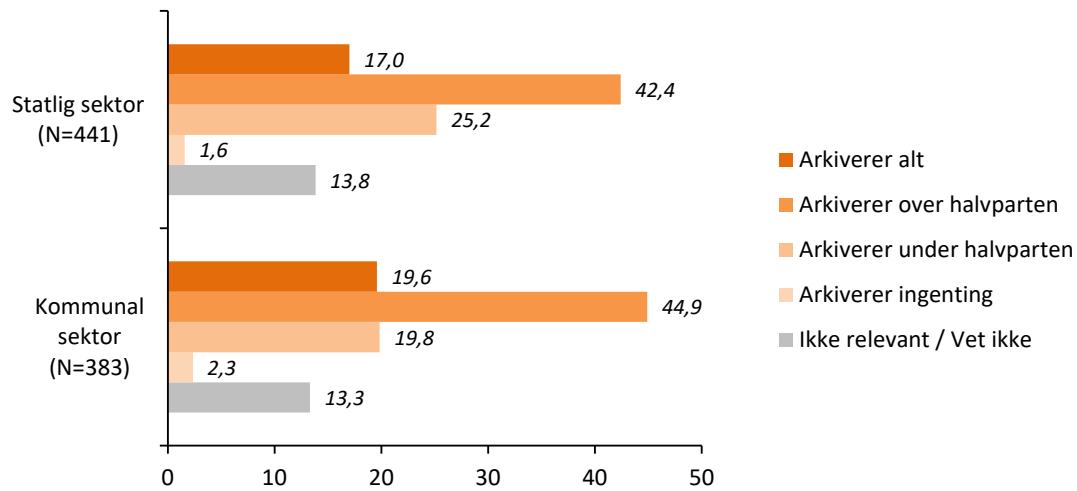
Årsaker til at arkivverdig materiale går tapt kan blant annet være dårlig oversikt, at rutiner ikke følges, lite brukervennlige systemer og ellers tidkrevende prosesser, utfordringer med uttrekksprosessen og manglende kompetanse i virksomhetene. Arkivmateriale kan gå tapt på ulike stadier i arkiveringsprosessen, for eksempel ved dårlig kartlegging av prosesser, mangelfull arkivering i virksomheten og ved dårlig sikring av det som er arkivert.

I det følgende har vi forsøkt å kartlegge hvorvidt arkivverdig materiale går tapt for ettertiden. Vi baserer dette på spørreundersøkelsen til ansatte i offentlig sektor, arkivstatistikken og dybdeintervjuene.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om hvorvidt de mener at de selv arkiverer viktig informasjon som burde vært arkivert. Nærmere 30 prosent av respondentene oppgir at de arkiverer 75-99 prosent av all viktig informasjon som burde vært arkivert. Dette gjelder både ansatte i kommunal og statlig sektor. I tillegg er det nærmere 20 prosent som oppgir at de arkiverer all viktig informasjon som burde vært arkivert. Dette innebærer at i underkant av halvparten av utvalget oppgir at de arkiverer 75 prosent eller mer av all viktig informasjon, jf. Figur 6-1.

Selv om det er en betydelig andel av utvalget som oppgir at de i stor grad arkiverer det materialet som bør arkiveres, er det også forholdsvis mange respondenter som oppgir at de i mindre grad arkiverer det de burde arkivere. Eksempelvis er det over 15 prosent av utvalget som oppgir at de arkiverer mindre enn 25 prosent av viktig informasjon som burde ha vært arkivert.

**Figur 6-1** I hvilken grad ansatte i offentlig sektor mener at de selv arkiverer viktig informasjon som burde vært arkivert, i prosent av totalutvalget



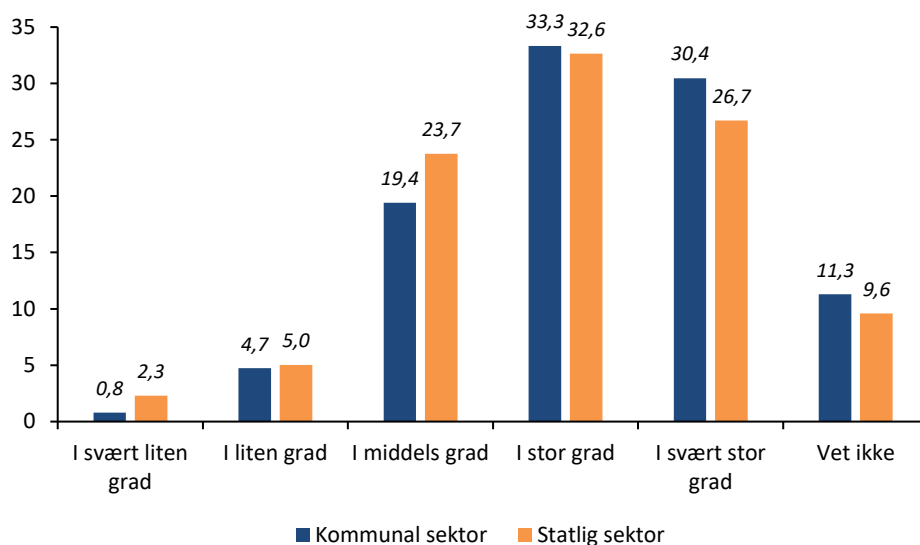
N=383 for kommunal sektor. N=441 for statlig sektor. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

Respondentene som mener at de selv i svært liten og liten grad arkiverer viktig informasjon som burde vært arkivert, ble i spørreundersøkelsen bedt om å oppgi hovedårsakene til dette. Svarene som ble gitt er oppsummert her:

- **Tungvinte IT-løsninger.** Det trekkes frem mangel på saksbehandlingssystem som er integrert med arkivsystem, ulogisk oppbygning av arkivsystemet, at det er uklart hva som skal arkiveres og at det er uklart hvordan det skal arkiveres.
- **Manglende kunnskap om håndtering og rutiner for arkivering.** Det trekkes frem utilstrekkelig kunnskap, ulike oppfatninger om hva som er arkivverdig, manglende forståelse for hva som er arkivpliktig, at det ikke alltid er lett å vurdere hva som er arkivverdig og manglende rutiner for ulike typer av informasjon.
- **Tidspress.** Det trekkes frem at det er tidspress og for dårlig tid til å gjøre jobben.

I spørreundersøkelsen ble også respondentene spurt om hvorvidt de mente avdelingen eller enheten de tilhører arkiverer viktig informasjon som burde vært arkivert. Som det fremkommer i Figur 6-2, oppgir om lag 60 prosent av respondentene, både i kommunal og statlig sektor, at de mener at avdelingen de tilhører i stor eller svært stor grad arkiverer viktig informasjon som burde vært arkivert. En mindre andel av respondentene oppgir at avdelingen i svært liten eller i liten grad gjør dette.

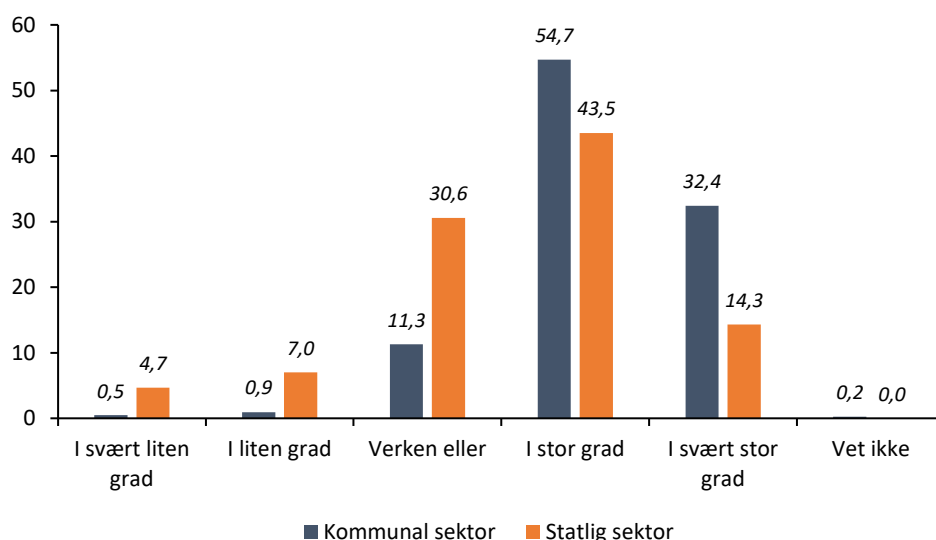
**Figur 6-2** I hvilken grad ansatte i offentlig sektor mener at avdelingen/enheten de tilhører arkiverer viktig informasjon som burde vært arkivert, i prosent av totalutvalget



*N=381 for kommunal sektor. N=438 for statlig sektor. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics*

Arkivverket samler inn årlig statistikk fra kommunal og offentlig sektor gjennom sine årlige undersøkelser av arkivholdet i kommuner og fylkeskommuner og i statlige virksomheter. I denne undersøkelsen blir respondentene blant annet spurt om hvorvidt virksomheten de representerer arkiverer sin arkivverdige dokumentasjon. Funnene fra undersøkelsene fra 2019 er illustrert i Figur 6-3. Som figuren viser, oppgir en betydelig andel at virksomheten arkiverer sin arkivverdige dokumentasjon.

**Figur 6-3** I hvilken grad virksomheter arkiverer sin arkivverdige dokumentasjon



*N=426 for kommunal sektor. N=229 for statlig sektor. I undersøkelsene oppgir respondenter et tall mellom 1 og 5. Kilde: Arkivverkets undersøkelser av arkivholdet i offentlig sektor fra 2019, behandlet av Menon Economics*

Arkivverket sender ut undersøkelsene til arkivansvarlig i de ulike offentlige virksomhetene, mens spørreundersøkelsen utført av Menon Economics i forbindelse med dette arbeidet ble utsendt til andre ansatte. Dersom vi sammenligner svarene fra de to undersøkelsene (Figur 6-2 og Figur 6-3), finner vi at svarene samsvarer ganske godt. Et hovedfunn er at det i statlig sektor i noe mindre grad enn i kommunal sektor oppgis at arkivverdige dokumentasjon arkiveres, men at i flertallet av virksomhetene oppgis arkivverdige dokumentasjon i stor eller svært stor grad å arkiveres. Funnene indikerer likevel at arkivverdige materiale går tapt, både ut fra at en andel har oppgitt at arkivverdige dokumentasjon arkiveres i liten eller svært liten grad, men også fordi en stor andel oppgir å ikke arkivere all arkivverdige dokumentasjon.

Den ovennevnte statistikken tar utgangspunkt i den dokumentasjonen som burde ha vært arkivert, men som ikke blir det. Dette viser imidlertid kun en del av det totale arkivmaterialet som kan gå tapt. Andre aspekter som ikke blir belyst i statistikken over er all dokumentasjon som burde vært arkivert, men som man ikke har oversikt over. I forbindelse med intervjuene som ble gjennomført i dette prosjektet ble arkivansvarlige og IT-sjefer spurt om deres generelle inntrykk av om arkivverdige dokumentasjon faktisk blir arkivert i virksomheten de representerer. Et klart flertall av intervjuobjektene mente at arkivverdige dokumentasjon i stor og middels grad blir arkivert i sak-/arkivsystemer og fagsystemer. Derimot var de i større grad usikre på om dokumentasjon fra kontorstøttesystemer og andre systemer og kommunikasjonskanaler blir bevart i like stor grad. Et funn fra intervjuene er også at det trolig er usikkerhet blant ansatte rundt hva slags informasjon som er arkivverdige. Dette kan tilsi at det er en risiko for tapt materiale selv blant de som forsøker å arkivere all arkivverdige informasjon.

## 7. Sammenhengen mellom arkivdanning og uttrekkskostnader

*I lys av at kvaliteten på arbeidet som legges ned i arkivdanningen kan påvirke uttrekkskostnader, har vi også valgt å oppsummere det vi mener er nyttige erfaringer. Ideen er at disse erfaringene skal supplere, ikke erstatte, det man allerede vet gjennom blant annet MAVOD-rapporten (Arkivverket, 2017).*

Uttrekk er en forutsetning for avlevering av digitale arkiv. Uttrekk gjøres ved at den digitale informasjonen som ligger i et system skal gjøres «systemuavhengig» (fjernes fra systemet den er skapt i) og klargjøres for langtidsbevaring i et digitalt depot. Samtidig må den systemuavhengige informasjonen tilfredsstillende de arkivfaglige prinsippene.

Innen informasjonsforvaltning er det et etablert prinsipp at forvaltning av informasjon må sees i et livsløpsperspektiv. Det er en rimelig antakelse at kostnader for uttrekk vil bli lavere dersom en allerede når informasjonen blir skapt, planlegger for at en delmengde av den skal overføres til depot. Det innebærer blant annet at en fra en tidlig fase tar høyde for de krav som vil stilles til arkivskaper på overføringstidspunktet, blant annet med hensyn til metadata. Når en endrer måten man tar vare på dokumentasjon på, kan det åpne opp for nye muligheter rundt overføring til depot. Denne sammenhengen er imidlertid utenfor avgrensingene til denne problembeskrivelsen.

Arkivverket (2017) har tidligere gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse som ser spesielt på kostnader knyttet til uttrekk. Analysen anbefalte nullplussalternativet og konkluderte med at nåverdien av tallfestet forventet samfunnsøkonomisk bruttokostnad i forhold til nullalternativet var omtrent 0,7 milliarder kroner. De tiltakene som ble anbefalt i MAVOD-rapporten er i gjennomføringsfase og realiseringen av de anslåtte gevinstene er allerede i gang og er i tråd med estimatene som ble utarbeidet i rapporten.

Som et supplement til vurderingene som er gjort og beslutninger som er fattet summerer vi opp noen viktige momenter som har dukket opp i intervjuene vi har gjennomført i punktlisten under:

- **Uttrekk oppleves som en særdeles kompleks affære.** Den generelle tilbakemeldingen fra intervjuene er at uttrekk er en veldig kompleks affære. Det stilles mange krav til materialet det skal tas uttrekk fra og alt skal være 100 prosent korrekt før man begynner å gjøre et uttrekk. Det bør imidlertid påpekes at Arkivverket de senere årene har endret praksis. Ifølge Arkivverket er blant annet reglene myket opp og det er etablert en mer smidig metodikk.
- **Ryddekostnaden blir større hvis man venter med rydding til uttrekket skal tas.** Skal uttrekket godkjennes i tråd med de krav som stilles, må systemet som det tas uttrekk fra være ryddet. Basert på intervjuene vi har gjennomført med virksomheter og leverandører, synes det å være en stor verdi i å etablere rutiner for å gjøre denne ryddingen fortløpende. Alternativet er at det er en stor ryddejobb som gjenstår før man kan ta uttrekk. Siden uttrekket typisk skjer en god stund etter at materialet er skapt, er det risiko for at de som kjenner sakene best og har best forutsetninger for å rydde har sluttet. Det er også fort gjort å glemme når det går lang tid. Slik sett kan viktig informasjon gå tapt og/eller det kan være ressurskrevende å tilgjengeliggjøre/ forstå materialet på et senere tidspunkt.

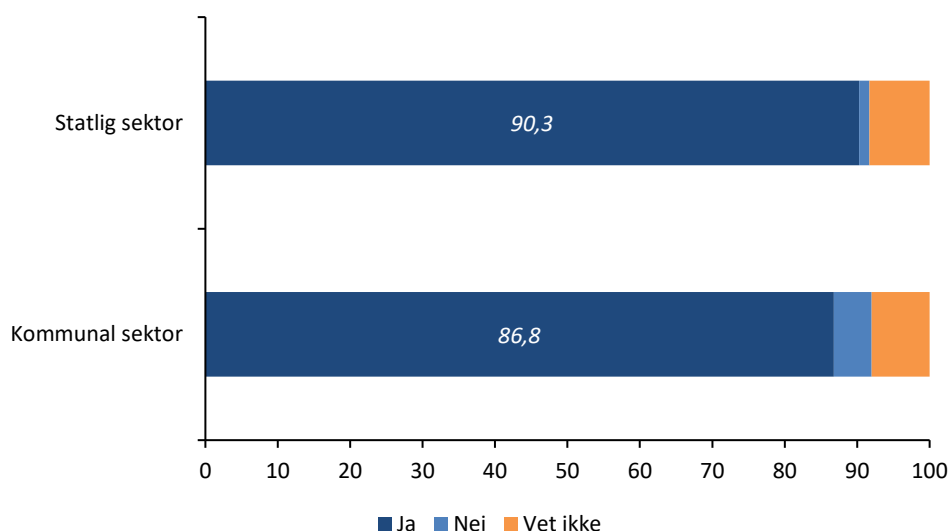
## 8. Andre interessante funn

I forbindelse med denne studien ble det utsendt en spørreundersøkelse til aktører i offentlig sektor. Flere av funnene fra denne spørreundersøkelsen er presentert i kapitlene over. I dette kapitlet vil vi presentere andre relevante funn fra spørreundersøkelsen.

### 8.1. Interne rutiner og retningslinjer for arkivering

Som Figur 8-1 viser, er det et klart flertall av respondentene som oppgir at det finnes interne rutiner og retningslinjer for arkivering på deres arbeidsplass. Det er kun en liten andel, både i offentlig og statlig sektor, som svarer at de ikke har dette. Våre funn sier imidlertid lite om hvor godt disse fungerer.

Figur 8-1 Hvorvidt det finnes interne rutiner og retningslinjer for arkivering på din arbeidsplass, i prosent

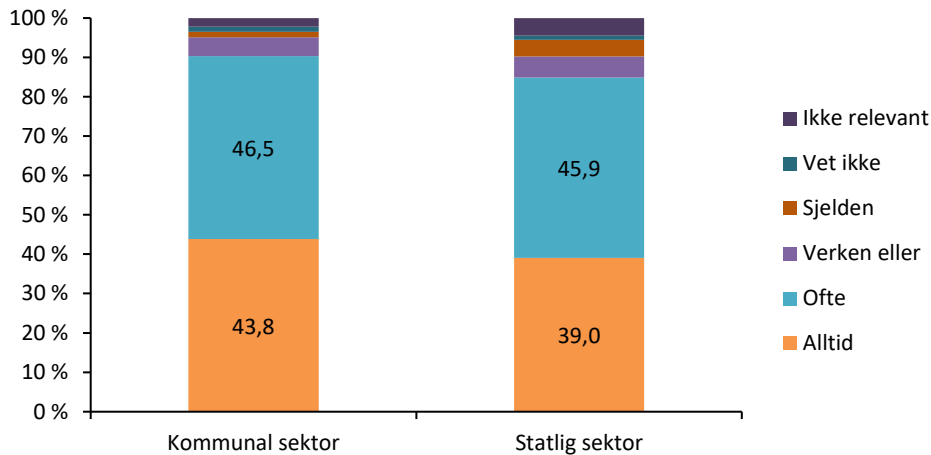


N=381 for kommunal sektor. N=456 for statlig sektor. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

Et sentralt spørsmål er også i hvilken grad ansatte tar interne rutiner og retningslinjer for arkivering i bruk i saksbehandlingen. På spørsmål om hvorvidt de interne rutinene og retningslinjene følges, oppgir over 90 prosent av respondentene i kommunal sektor at disse alltid eller ofte følges. For statlig sektor er denne andelen noe lavere, på 85 prosent. Det er kun en liten andel som svarer at de sjelden følger de interne rutinene og retningslinjene for arkivering. Dette indikerer at interne rutiner og retningslinjer for arkivering i stor grad er godt innarbeidet på offentlige arbeidsplasser og tas i bruk i saksbehandlingen.

Figur 8-2

Hvor ofte interne rutiner og retningslinjer for arkivering følges, når viktig informasjon som bør arkiveres behandles, i prosent



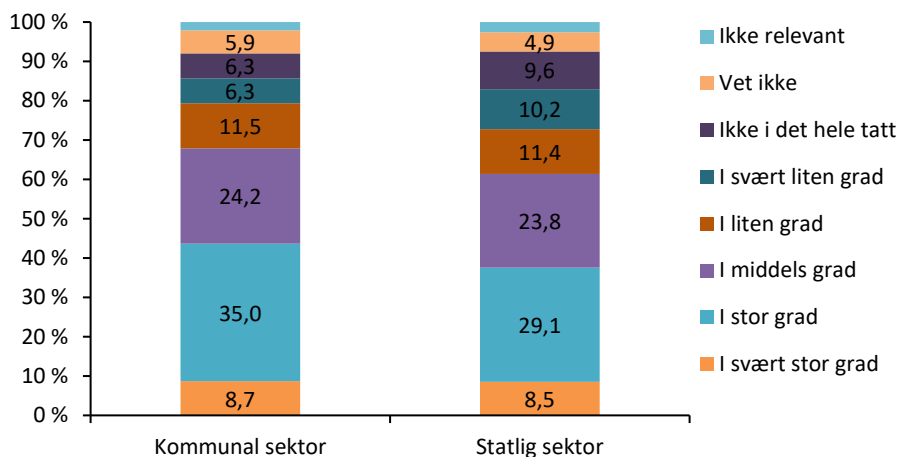
N=372 for kommunal sektor. N=451 for statlig sektor. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

## 8.2. Automatisering av arkivering

Dersom arkiveringsoppgaver er automatisert i IT-systemet som ansatte i offentlig sektor jobber i, kan det bidra til å redusere ressurser som brukes på arkivering. Som Figur 8-3 viser er det stor variasjon i hvorvidt respondentene opplever at arkivering er automatisert i det IT-systemet de jobber mest i. Funnene tyder på at arkivering i kommunal sektor er noe mer automatisert enn i statlig sektor. Derimot er det et betydelig antall som oppgir at arkivering ikke, i svært liten grad eller i liten grad er automatisert i IT-systemet. Eksempelvis er det nærmere 10 prosent av de ansatte i statlig sektor som oppgir at de ikke i det hele tatt opplever at arkivering er automatisert i det IT-systemet de jobber mest i.

Figur 8-3

I hvilken grad opplever du at arkivering er automatisert i det IT-systemet du jobber mest i?



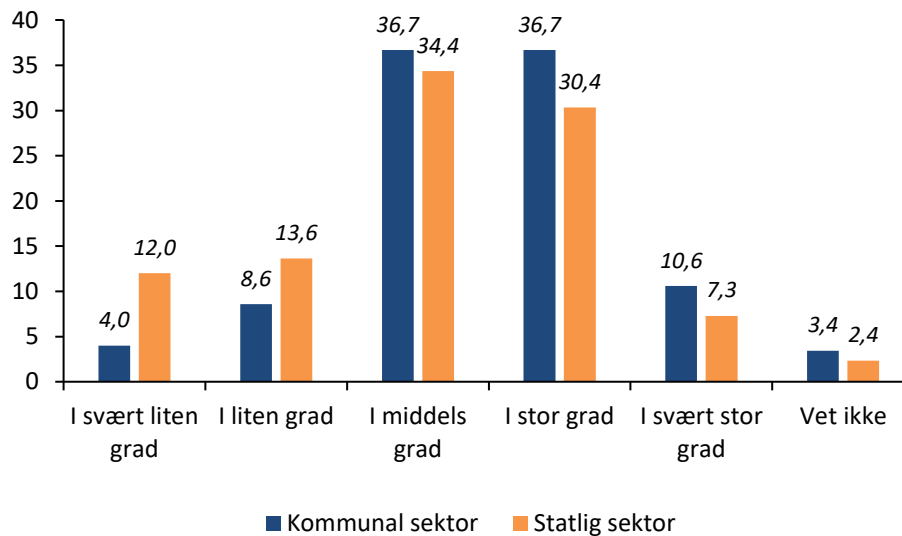
N=426 for kommunal sektor. N=492 for statlig sektor. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics



### 8.3. Hvorvidt sak-/arkivsystem er tilpasset saksbehandling

Sak-/arkivsystemer kan være godt egnet for noen typer saksbehandling, mens andre ganger kan de gjøre saksbehandlingsprosessen unødvendig tungvint og tidkrevende. Mellom 38 og 47 prosent av respondentene, uavhengig av sektor, oppgir at sak-/arkivsystemet er tilpasset saksbehandlingen som utføres i stor eller svært stor grad. Derimot er det flere respondenter fra statlig sektor som oppgir at sak-/arkivsystemet i svært liten eller liten grad er tilpasset saksbehandlingen. Over en fjerdedel oppgir dette.

Figur 8-4 I hvilken grad opplever du at sak-/arkivsystemet er tilpasset den saksbehandlingen du utfører?



N=357 for kommunal sektor. N=432 for statlig sektor. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor, bearbeidet av Menon Economics

## 9. Hva betyr resultatene for den enkelte virksomhet?

*Som et grunnlag for videre vurderinger har vi i dialog med Arkivverket funnet det hensiktsmessig å vise hva våre funn og resultater har å si for kommuner og statlige virksomheter med ulik størrelse.*

For å ytterligere synliggjøre hva kostnader til arkivering i offentlig sektor betyr for den enkelte virksomhet, har vi valgt å gjøre eksempelberegninger for kommuner og statlige virksomheter av ulik størrelse. Grunnlaget for disse eksempelberegningene er funn og resultater fra kapittel 3, 4, 6 og 7, MAVOD-rapporten (Arkivverket, 2017) og dialog med ressurspersoner i Arkivverket.

For kommunal sektor har vi sortert kommunene i Norge etter innbyggertall og delt dem inn i tre like store grupper. Gjennomsnittlig innbyggertall utgjør henholdsvis 1 660, 5 250 og 37 900 per kommunegruppe. Vi har brukt dette som utgangspunkt for å definere en gjennomsnittlig liten kommune (1 660 innbyggere), middels kommune (5 250 innbyggere) og stor kommune (37 900 innbyggere).

Tilsvarende har vi delt de statlige virksomhetene inn i tre like store grupper basert på antall årsverk. Dette gir oss en gjennomsnittlig liten statlig virksomhet med 35 årsverk, en gjennomsnittlig middels statlig virksomhet med 181 årsverk og en gjennomsnittlig stor statlig virksomhet med 2 083 årsverk.

### 9.1. Kostnader til tre arkiveringsoppgaver

I kapittel 3 viste vi anslag for antall årsverk som går med til å overføre informasjon fra

- fagsystem til arkivsystem
- kontorstøttesystem til arkivsystem
- andre systemer og kommunikasjonskanaler til arkivsystem

Vi har gjort eksempelberegninger for kostnader til de tre arkiveringsoppgavene for hhv. en liten, middels og stor kommune og liten, middels og stor statlig virksomhet basert på de samme beregningsforutsetningene som tidligere er beskrevet.

Med utgangspunkt i gjennomsnittlig antall innbyggere for en liten, middels og stor kommune, har vi funnet representative kommuner for hver gruppe og hentet inn tall for antall årsverk fra PAI-registeret. Forutsetningene for antall årsverk er oppsummert i Tabell 9-1.

Tabell 9-1 Antatt antall årsverk i de ulike virksomhetene

Virksomhetstype	Undervisning + barnehager	Helse, pleie og omsorg	Øvrige	Totalt	Korrigeringsfaktor
Liten kommune (1 660 innbyggere)	62	53	27	142	1,25
Middels kommune (5 250 innbyggere)	143	143	105	391	1,14
Stor kommune (37 900 innbyggere)	706	1 000	394	2 100	1,04
Liten statlig virksomhet (35 årsverk)				35	

Middels statlig virksomhet (181 årsverk)		181	
Stor statlig virksomhet (2 083 årsverk)		2 083	

Kilde: Menon Economics og PAI-registeret per 1.12.2019

Ved å multiplisere gjennomsnittlig timebruk per årsverk for de tre arkiveringsoppgavene<sup>14</sup> med antall årsverk i ulike sektorer og for ulike kommunegrupper, får vi samlet antall timer per kommunegruppe brukt til de tre arkiveringsoppgavene. Tilsvarende har vi for statlig sektor multiplisert gjennomsnittlig timebruk per årsverk for de tre oppgavene fra spørreundersøkelsen med årsverk per gruppe (liten, middels og stor statlig virksomhet). Vi har regnet om timene til årsverk basert på 1 650 timer per årsverk.

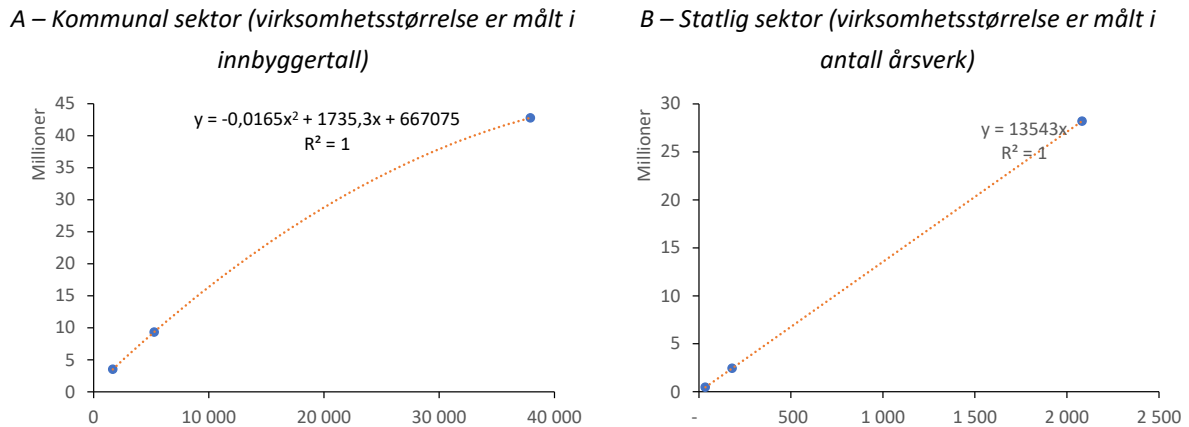
I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmålet «*Tenk på all den viktige informasjonen som du selv produserer eller mottar i tilknytning til dine arbeidsoppgaver og som burde vært arkivert. Hvor stor andel av denne informasjonen vil du si at du arkiverer?*». Svarene er oppsummert i Figur 6-1. Basert på disse svarene har vi beregnet tidsbruk (målt i årsverk) for hva ansatte hadde benyttet dersom de skulle arkivert all informasjon som burde vært arkivert. Ved å multiplisere antall årsverk ved å arkivere alt som burde vært arkivert med årsverkkostnad fra SSB inkludert et påslag på 25 prosent for sosiale kostnader, får vi samfunnsøkonomisk kostnad per virksomhetstype for de tre arkiveringsoppgavene. Årsverkkostnad fra SSB tar utgangspunkt i gjennomsnittlig avtalt månedslønn for heltidsansatte i 2019 for hhv. kommune- og statsforvaltningen (tabell 11419), justert med 4 prosent. Vi har også korrigert for at de tre kommunale virksomhetene vi regner på har færre eller flere årsverk enn hva som kan sies å være normalt for en kommune med tilsvarende størrelse.<sup>15</sup>

Basert på disse forutsetningene kommer vi frem til sammenhengene vist i Figur 9-1. Figuren til venstre viser den estimerte sammenhengen mellom årlige kostnader til de tre arkiveringsoppgavene og innbyggertall i kommunene. Som vi ser fra figuren, er sammenhengen beregnet til å være svak konkav. Tilsvarende sammenheng for de samme kostnadene sett i sammenheng med årsverk for statlige virksomheter er anslått til å være lineær. For denne sammenhengen kan vi si at kostnadene til de tre arkiveringsoppgavene er lik litt over 13 500 kroner per årsverk.

<sup>14</sup> Gjennomsnittlig timebruk per årsverk for de tre oppgavene er hentet fra spørreundersøkelsen, dokumentert nærmere i kapittel 3.

<sup>15</sup> For å komme frem til hva som er vanlig for kommuner med tilsvarende størrelser har vi studert sammenhengen mellom årsverk i kommunen og antall innbyggere i kommunen, og estimert en sammenheng. Avvik fra denne estimerte sammenhengen er videre korrigert for ved å opp- eller nedjustere årsverkanslaget med en kommunespesifikk korrigeringsfaktor.

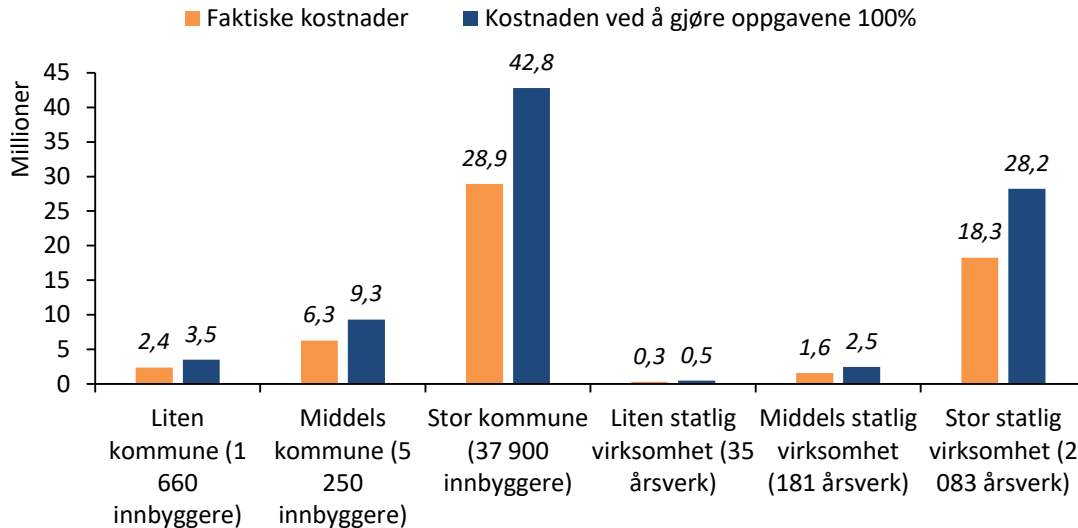
**Figur 9-1 Identifiserte sammenhenger mellom årlige kostnader i millioner kroner til de tre arkiveringsoppgavene og størrelse på virksomhetene**



Kilde: Menon Economics

Kostnadene vist i Figur 9-1 viser kostnadene av at kommunene og de statlige virksomhetene gjør jobben 100 prosent. Det er derfor interessant å se nærmere på hva den faktiske kostnaden er til sammenligning. Som vi ser fra Figur 9-2 er forskjellene av betydning. Det nominelle avviket mellom faktiske kostnader og kostnaden av å gjøre jobben 100 prosent er naturligvis størst for de aller største virksomhetene. Eksempelvis utgjør dette avviket nesten 14 millioner kroner per år for en kommune med 37 900 innbyggere.

**Figur 9-2 Årlige kostnader for de tre arkiveringsoppgavene**



Kilde: Menon Economics

## 9.2. Kostnader til integrasjoner

Kostnader til integrasjoner avhenger særlig av forutsetninger for antall systemer med arkiverdig informasjon og antall integrasjoner. Vi har her tatt utgangspunkt i MAVOD-rapporten (Arkivverket, 2017) sine anslag for aktive systemforekomster for kommunal og statlig sektor og informasjon innhentet gjennom dybdeintervjuer. Basert på dette har vi gjort antakelser for antall systemer med arkiverdig informasjon og antall integrasjoner per

virksomhetstype (liten, middels og stor kommunal og statlig virksomhet). Forutsetningene er oppsummert i Tabell 9-2.

Tabell 9-2 Forutsetninger for regneeksemplene for antall systemer og integrasjoner

Virksomhetstype	Antall systemer med arkivverdig informasjon	Antall integrasjoner
Liten kommune (1 660 innbyggere)	10	5
Middels kommune (5 250 innbyggere)	15	8
Stor kommune (37 900 innbyggere)	20	10
Liten statlig virksomhet (35 årsverk)	5	3
Middels statlig virksomhet (181 årsverk)	10	5
Stor statlig virksomhet (2 083 årsverk)	15	8

Kilde: Arkivverket og Menon Economics

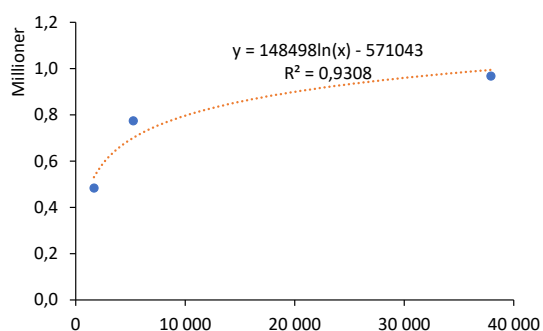
Vi har lagt til grunn at kostnaden til etablering av en integrasjon utgjør 150 000 kroner i tillegg til 40 000 kroner i egentid. Drift/vedlikehold av integrasjonen er anslått til 80 000 kroner årlig.

Vi antar at alle integrasjoner etableres i år 1 og at kostnader til drift/vedlikehold av integrasjoner påløper fra og med år 2. Ved å multiplisere kostnader per integrasjon med antall integrasjoner per virksomhetstype, og benytte en diskonteringsrente på 4 prosent og levetid per integrasjon på 10 år, har vi beregnet netto nåverdi av kostnader til integrasjoner per virksomhetstype.

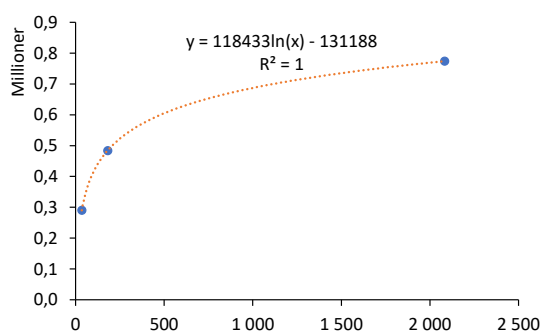
Basert på disse forutsetningene har vi beregnet sammenhengene mellom årlige kostnader til integrasjoner og størrelsen på virksomhetene, se Figur 9-3. Sammenhengene er estimert til å være stigende, men stigningen avtar med virksomhetsstørrelse. Dette er sammenfallende med forventet sammenheng mellom antall systemer med arkivverdig informasjon og virksomhetsstørrelse.

Figur 9-3 Identifiserte sammenhenger mellom årlige kostnader i millioner kroner til integrasjoner og størrelse på virksomhetene

A – Kommunal sektor (virksomhetsstørrelse er målt i innbyggertall)



B – Statlig sektor (virksomhetsstørrelse er målt i antall årsverk)



Kilde: Menon Economics

### 9.3. Kostnader til uttrekk

Kostnadsberegningene for uttrekk avhenger av kostnader per uttrekk og antall uttrekk for hver virksomhetstype. Forutsetninger for antall uttrekk er vist i Tabell 9-3.

Tabell 9-3 Forutsetninger for antall uttrekk

Virksomhetstype	Uttrekk Noark 5	Uttrekk fagsystemer eller tilsv.	Siard-uttrekk
Liten kommune (1 660 innbyggere)	1	4	5
Middels kommune (5 250 innbyggere)	1	7	7
Stor kommune (37 900 innbyggere)	1	9	10
Liten statlig virksomhet (35 årsverk)	1	2	2
Middels statlig virksomhet (181 årsverk)	1	4	5
Stor statlig virksomhet (2 083 årsverk)	1	7	7

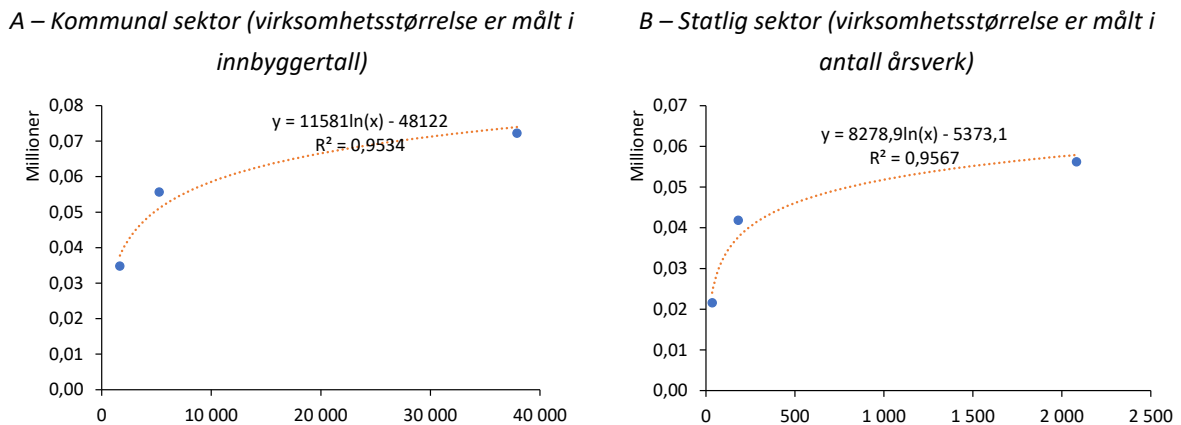
Kilde: Arkivverket og Menon Economics

Forutsetninger for tidsbruk per uttrekk for Noark 5-systemer og fagsystemer er basert på anslag for nullpluss-alternativet i MAVOD-rapporten (Arkivverket, 2017). Her antas det at ressursbruk for arkivskapere i forbindelse med å foreta uttrekk og transformere materiale til avleveringsformat, lage beskrivelser og dokumentasjon og produsere en arkivversjon som overføres til arkivdepot krever fire dagsverk for Noark 5-system og fire dagsverk for systemer med standardisert avleveringsformat i kommunene og to ukesverk for ikke-standardiserte avleveringsformat. Vi har lagt til grunn at halvparten av uttrekkene fra fagsystem e.l. er i standardisert avleveringsformat. I tillegg har vi, som i MAVOD-rapporten, lagt til grunn at arkivdepot bruker ett dagsverk per overføring fra Noark 5-system og to dagsverk for fagsystem. For Siard-uttrekk har vi i samråd med Arkivverket lagt til grunn at arkivskaper bruker 10 timer på et uttrekk og at arkivdepot bruker 7 timer på uttrekk fra standard systemer (hylleware) og 30 timer for uttrekk fra unike systemer. Det er lagt til grunn at 95 prosent av uttrekkene er fra standard systemer for kommunene og 70 prosent for de statlige virksomhetene.

Ved å multiplisere gjennomsnittlig kostnad per time med antall timer per uttrekkstype og antall uttrekk fra Noark 5-system, uttrekk fra fagsystem eller tilsvarende og antall Siard-uttrekk, får vi uttrekkskostnader per virksomhetstype vi regner på. Vi antar at det tas uttrekk i år 1 og i år 10.

Basert på disse forutsetningene har vi beregnet sammenhengene mellom årlige kostnader til integrasjoner og størrelsen på virksomhetene, se Figur 9-4. Sammenhengene er estimert til å være stigende, men stigningen avtar med virksomhetsstørrelse. Forklaringen er sammenfallende med forventet omfang av systemer med arkivverdig informasjon for virksomheter med ulik størrelse.

**Figur 9-4 Identifiserte sammenhenger mellom årlige kostnader i millioner kroner til uttrekk og størrelse på virksomhetene**

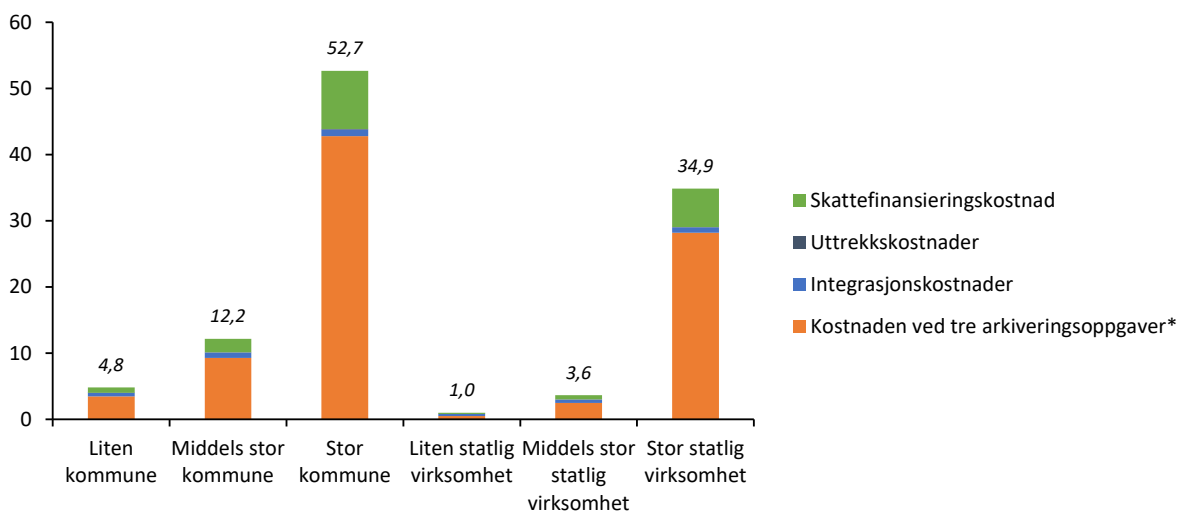


Kilde: Menon Economics

## 9.4. Samlet vurdering

Figur 9-5 viser samlede anslåtte årlige kostnader (annuitet) for kostnader til tre arkiveringsoppgaver, integrasjoner og uttrekk for hver eksemplifiserte virksomhetstype. Av kostnadene vi har sett på utgjør kostnader til de tre arkiveringsoppgavene den klart største andelen for alle virksomhetstypene vi har gjort anslag for.

**Figur 9-5 Anslåtte samfunnsøkonomiske kostnader til ulike arkiveringsoppgaver, i millioner kroner per år**



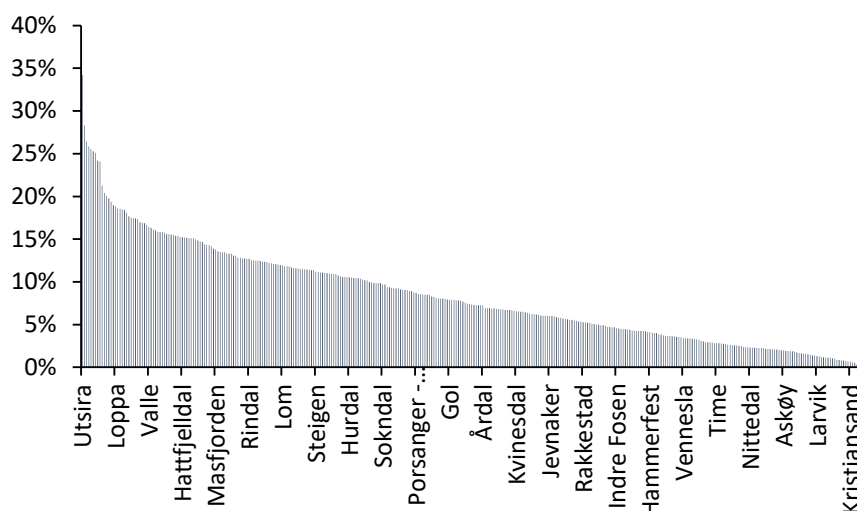
\*Arkivering av informasjon fra fagsystemer, kontorstøttesystemer og andre systemer

Til tross for at kostnader ved de tre arkiveringsoppgavene utgjør den største andelen av kostnadene vi har sett på for virksomhetstypene, kan det være stor variasjon i andelen som uttrekks- og integrasjonskostnader utgjør for den enkelte kommune eller virksomhet. For å undersøke dette nærmere har vi sett på kostnader for hele befolkningen basert på våre beregninger og tall for antall innbyggere og årsverk.

Figur 9-6 viser kostnader til integrasjoner og uttrekk som andel av kostnader til de tre arkiveringsoppgavene, integrasjonskostnader og uttrekkskostnader per kommune, og Figur 9-7 per statlige virksomhet. Kommunene er rangert fra de med færrest innbyggere til de med flest innbyggere, og statlige virksomheter er rangert fra de med

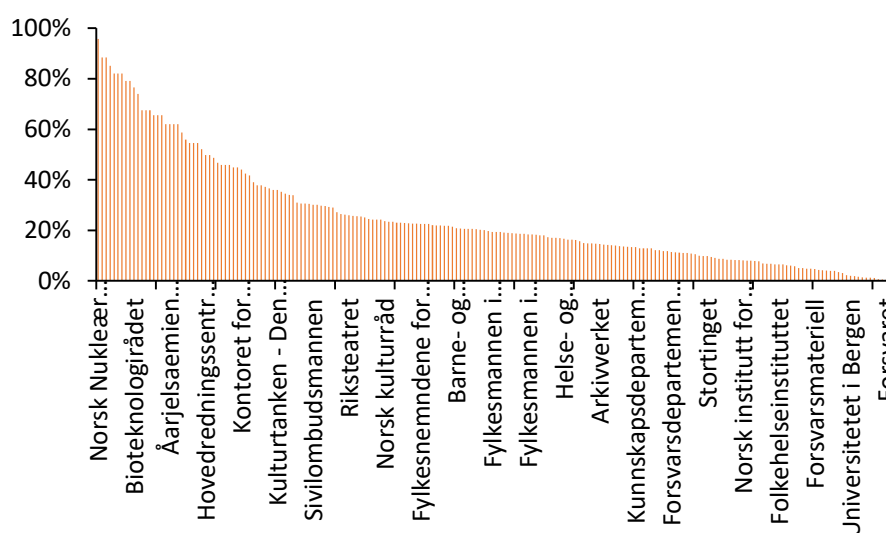
færrest avtalte årsverk til de med flest avtalte årsverk. Som vi ser, har kostnader til integrasjoner og uttrekk størst relativ betydning for de små virksomhetene i våre regneeksempler. Årsaken til at kostnader til integrasjon og uttrekk utgjør relativt mer for de små statlige virksomhetene er at de har svært få ansatte, og færre ansatte enn de minste kommunene. Tidsbruk til arkiveringsoppgavene utgjør dermed ikke mye, samtidig som det er antatt at en virksomhet har et minimumsnivå av antall systemer, integrasjoner og uttrekk.

**Figur 9-6** Kostnader til integrasjoner og uttrekk som andel av alle anslåtte kostnader i kommunal sektor, kommunene er rangert fra de med færrest innbyggere (til venstre) til de med flest innbyggere (til høyre)\*



\*Med alle anslåtte kostnader menes kostnader til de tre arkiveringsoppgavene, integrasjonskostnader og uttrekkskostnader.  
Kilde: Menon Economics

**Figur 9-7** Kostnader til integrasjoner og uttrekk som andel av alle anslåtte kostnader i statlig sektor, virksomhetene er rangert fra de med færrest avtalte årsverk (til venstre) til de med flest avtalte årsverk (til høyre)\*



\*Med alle anslåtte kostnader menes kostnader til de tre arkiveringsoppgavene, integrasjonskostnader og uttrekkskostnader.  
Kilde: Menon Economics



## 10. Konklusjon og anbefaling for videre arbeid

**Vår utredning gir støtte til to hovedkategorier av problemområder. Arkivering foregår ineffektivt og er derfor unødvendig ressurskrevende for samfunnet og det tapes dokumenter (materiale) som skulle vært arkivert.**

### 10.1. Identifiserte problemområder

Vi finner at det brukes 7,7 milliarder kroner på arkivoppgaver ifølge beregninger gjort i denne rapporten. Dette anslaget omfatter kun verdien av tidsbruken til tre konkrete arkivoppgaver for ansatte i offentlig sektor og omfatter blant annet ikke:

- Arkivarbeidet i pasientjournalssystemer, siden det ikke er relevant å overføre arkivinnhold til en Noark-godkjent løsning.
- Arkivarbeid i form av oppdatering av forskjellige registre
- Arkivering av arkivverdige dokumentasjon fra registre og fagsystemer som ikke inneholder journalføringspliktige saksdokumenter eller som av andre grunner ikke er tilknyttet noen form for arkivløsning før avlevering finner sted
- Kostnader til etablering og drift av integrasjoner mot systemer med arkivkjerne

Vår kartlegging gir støtte til to hovedkategorier av problemer som anses som særlig relevante og utfordrende:

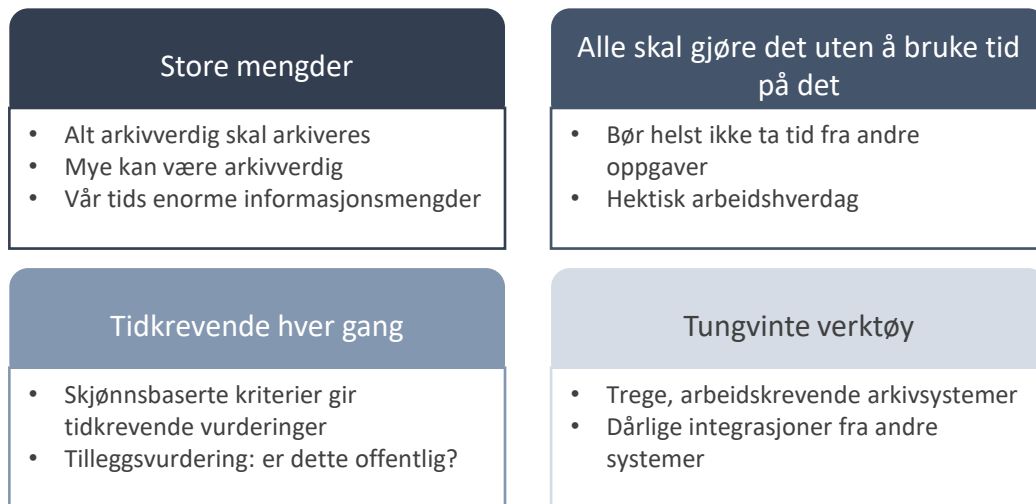
- **Arkivering foregår ineffektivt og er derfor unødvendig ressurskrevende for samfunnet.** Manglende/mangelfull kompetanse hos ansatte og dårlige/tungvinte verktøy/veiledning for arkivering (dokumentfangst) gjør det svært tid- og ressurskrevende å arkivere i henhold til lovverket. Arkivering gjøres i dag ofte i ineffektive prosesser og systemer. Slik sett kan vi si at oppgavene konkurrerer med den enkelte ansattes tid til gjennomføring av kjerneoppgaver. Se delkapittel 3.5 for begrunnelse av disse påstandene.
- **Det tapes dokumenter (materiale) som skulle vært arkivert.** Manglende og mangelfull arkivering innebærer manglende oppfyllelse av offentlighetslova, synliggjøring av elnnsyn etc. Dette utfordrer rettssikkerhet, etterrettelighet og demokrati. Vi kan ikke bevise hva som har skjedd, og det setter forskning og kulturarv i fare slik at ettertiden får mindre erfaringer og kunnskap å bygge videre på. Se kapittel 6 for begrunnelse av disse påstandene.

Problemene må sees i sammenheng med at offentlig sektor forventes å bli mer og mer digitale, norske innbyggers forventninger til velferdsproduksjonen og økt press på offentlige budsjetter. Det er med andre ord ikke grunn til å forvente at problemene blir mindre i fremtiden.

I 2017 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Riksrevisjonen, 2017). Et av hovedfunnene i rapporten er at arkiveringen i den statlige forvaltningen er mangelfull. Riksrevisjonen fremhever at mangelfull arkivering og feil i journalføringen svekker offentlighetens kjennskap til sakene, og mulighet for debatt og kontroll av forvaltningen. I Riksrevisjonens rapport ble det synliggjort flere årsaker til dette. Årsakene kan oppsummeres som fire rammebetingelser som gjør arkivering utfordrende, vist i Figur 10-1. I Riksrevisjonens rapport er det dokumentert at det er en ineffektiv bruk av arbeidstid, det er vanskelig å gjenfinne dokumenter og systemer oppleves som lite brukervennlige. Dette øker faren for tap av dokumentasjon.

Figur 10-1

## Fire rammebetingelser som utfordrer arkivering



Kilde: Riksrevisjonen (2017) og Arkivverket

For at arkivverdig dokumentasjon skal bevares for ettertiden, er det en forutsetning at den offentlige virksomheten gjør riktig vurdering av hva som er arkivverdig og skal bevares. Dette fordrer igjen at virksomheten har et bevisst forhold til hva som skal arkiveres eller ikke, at man har oversikt over hvilken informasjon som produseres, hvor/hvordan informasjonen produseres og at man har rutiner og systemer som sikrer at arkivverdig dokumentasjon ivaretas. Uten dette er det stor fare for at dokumentasjon går tapt. Arkivering og journalføring kan imidlertid være krevende, og mange skjønsmessige vurderinger er overlatt til hver enkelt saksbehandler. Videre kan det hende at de ansvarlige i offentlige virksomheter ikke forstår viktigheten av arkiveringsarbeidet og ikke prioriterer arbeidet høyt nok. Konsekvensene kan være at arkivverdig dokumentasjon går tapt og/eller er vanskelig gjenfinnbar.

Arkivering og journalføring er dessuten tidkrevende. Informasjonsmengden har økt betraktelig de siste tiårene, og det er en utfordring å skulle være effektiv og produktiv på jobb og utføre arbeidsoppgavene i tillegg til å sikre at arkivverdig materiale ivaretas. Det er mer komplekse mengder data/informasjon enn tidligere, i tillegg til krav om effektivisering av offentlig sektor. Systemene hvor dokumentasjonen produseres og lagres er gjerne lite brukervennlige.<sup>16</sup> Sammen med krevende vurderinger, innebærer dette at arkivering er en tidkrevende oppgave. Samtidig anses arkivering som en oppgave som ansatte ikke ønsker å bruke tid på. Tidsbruk innebærer en kostnad i seg selv, i tillegg til at det kan føre til at arkivverdig dokumentasjon ikke tas vare på for ettertiden.

Et annet moment som kan være med på å drive opp kostnader og kompleksitet, er tilgang på data fra eldre systemer. Blant annet kan offentlige virksomheter ønske å beholde tilgang til systemer som egentlig er utdaterte fordi de kan ha behov for å finne informasjon, for eksempel i forbindelse med innsynsbegjæringer. Når informasjon man ønsker å beholde er koblet til eldre systemer, og det er få gode innsynsløsninger, kan det føre til at eldre systemer som ellers ikke er i bruk videreføres.

Som det påpekes i utredningen utarbeidet av Arkivlovutvalget i 2019 (NOU 2019: 9, 2019), er dokumentasjon av prosesser og beslutninger «en forutsetning for en rekke sentrale samfunnsverdier som gjennomsiktighet,

<sup>16</sup> I Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Riksrevisjonen, 2017) mente henholdsvis 77 og 65 prosent av de som er helt eller delvis uenig i at saks- og arkivsystemet er enkelt å bruke at det fører til lite effektiv tidsbruk og at det er vanskelig å gjenfinne dokumenter.

offentlig kontroll, rettssikkerhet og likebehandling». Arkiv er viktig for offentlighet, demokrati og rettssikkerhet og det er en basis for rettsstaten og tillit til det offentlige. For å ha tillit til det offentlige, må det offentlige ha en velfungerende dokumentasjonsforvaltning hvor dokumentasjon bevares over tid og er tilgjengelig for ettertiden. Tap av arkivverdig dokumentasjon kan derfor ha store samfunnsmessige implikasjoner.

## 10.2. Søk i arkivsystemer

I spørreundersøkelsen til et utvalg av ansatte i offentlig sektor inkluderte vi også spørsmål om søk i arkivsystemer. Vi ba respondentene anslå eget antall søk og gjennomsnittlig tid per søk i en gitt periode. Basert på resultatene anslår vi at den samfunnsøkonomiske kostnaden ved søk i arkivsystemer utgjør 4,8 milliarder kroner i 2020, se kapittel 5. Vårt anslag er forbundet med usikkerhet.

Antallet søk i arkivsystemer styres av forespørslers eller behov for å opplyse en sak mv. Søk er altså en del av de ansattes ordinære arbeidsoppgaver og antallet søk representerer dermed ikke et problem i seg selv. Svarene fra spørreundersøkelsen taler imidlertid for at det er et potensial for effektivisering ved å redusere tiden man bruker per søk i arkivsystemer. De to viktigste årsakene som oppgis for dette er dårlig funksjonalitet for søk og komplekse / lite brukervennlige arkivsystemer.

Basert på den anslåtte total kostnaden på 4,8 milliarder per år, er det derfor interessant å stille spørsmål om hvilke gevinster som kan realiseres hvis man kan søke mer effektivt i arkivsystemer. Hvis vi antar at det gjennomføres et tiltak som innebærer at tidsbruken per søk reduseres med 5 prosent, vil gevinsten utgjøre om lag 240 millioner kroner per år. Et tilleggsmoment vil gjelde hvis man ikke finner det man trenger ved søk. Da må spørsmålet utredes på nytt og saksbehandlingstiden øker. Sån sett kan gode rutiner (løpende avslutte saker mv.) bidra til redusert saksbehandlingstid.

## 10.3. Veien videre

Oppdraget var opprinnelig å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse, og å gi Arkivverket bistand til å utrede de samfunnsøkonomiske virkningene av «innebygd arkivering». Det ble som nevnt klart i løpet av prosjektet at det var et større behov for å kartlegge nåsituasjonen og de utfordringene som eksisterer per dags dato. Oppdraget omfatter derfor utarbeidelse av en problembeskrivelse og kvantifisering av nåsituasjonen knyttet til arkivering i forvaltningen. Basert på de identifiserte problemområder gjennomgått i delkapittel 9.1 og utarbeidede kostnadsanslag/eksempelberegninger har vi lagt grunnlaget for en konsekvensutredning og samfunnsøkonomisk analyse av problemområdet. Med utgangspunkt i en idé om at all (lovpålagt) dokumentasjon i offentlig sektor bør arkiveres på en kostnadseffektiv måte har vi i løpet av vårt kartleggingsarbeid opparbeidet oss en bevissthet rundt hvilke typer tiltak som bør utforskes i en oppfølgende utredning. Følgende har blitt trukket frem som mulige løsninger på vårt komplekse problem:

**Forenkling av lover og regler.** Arkivloven og Noark-standarden setter strenge krav til hva som skal arkiveres og hvordan det skal gjøres. Man kan stille seg spørsmål om mindre strenge krav til prosess, form og innhold ville bidratt til at mindre arkivverdig materiale går tapt.

**Gjenbruk.** Mange virksomheter sitter i større eller mindre grad med de samme problemene og oppgavene. Spesielt innenfor kommunesektoren, der hver kommune sitter med det samme oppgaveansvaret, er oppgavene og utfordringene man står overfor tilnærmet sammenfallende. Det er derfor rimelig å stille spørsmålet om det ligger et potensial i å gjenbruke systemer, integrasjoner og arkivfaglige vurderinger på tvers av kommunegrensene i større grad enn i dag, slik at man unngår dobbeltarbeid.

**Veiledning.** Gjenbruk handler også om å gjenbruke arkivfaglige vurderinger å bygge videre på erfaring og opparbeidet kunnskap. Det er derfor interessant å stille seg spørsmålet om det ligger et uforløst potensial i å etablere, samle og videreutvikle kunnskapsmiljøer med ansvar for å utarbeide relevant veiledning som mange kan ha nytte av. En slik tilnærming kan også bidra til mer konsistente vurderinger og kompetanseoverføring.

**Forbedrede arbeidsprosesser.** Alle vi har snakket med har direkte eller indirekte gitt inntrykk av at det ligger et betydelig potensial i å jobbe annerledes. For å forbedre arbeidsprosessene må man øke kompetansen og bevisstheten rundt hva som skal arkiveres og hvordan det skal arkiveres på en effektiv måte.

Ut over momentene trukket frem i intervjuene bør man naturligvis utforske hvilke muligheter som ligger i å forbedre arbeidsprosesser (identifisere nye og bedre måter å jobbe på), øke insentivene til å gjøre jobben (tilskudd/sanksjoner), ta i bruk ny teknologi/funksjonalitet (tilpasse eksisterende eller nyutvikling), tilrettelegge for konkurranse (markedsdrevet innovasjon), organisere annerledes (flytting av oppgaveansvar og/eller nye måter å organisere seg på).

## Referanseliste

- Arkivverket. (2014). *Samdok: Digitalt skapt materiale i kommunal sektor 1985 til 2010 - kartlegging*. Oslo: Arkivverket.
- Arkivverket. (2015). *Ekstern interessentanalyse for Arkivverket*. Oslo: Arkivverket.
- Arkivverket. (2015). *Kartlegging av fysisk og elektronisk arkivmateriale i statlig sektor 2015*. Oslo: Arkivverket.
- Arkivverket. (2017). *Konseptutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot*. Oslo: Arkivverket.
- DFØ. (2018a). *Seks spørsmål du alltid må besvare*. Hentet June 16, 2019 fra <https://dfo.no/fagomrader/utredning/seks-sp%C3%B8rsm%C3%A5l>
- DFØ. (2018b). *Veileder til Utredningsinstruksen*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- DFØ. (2018c). *Veilder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- Finansdepartementet. (2014). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. (R-109/14)*. Oslo: Departement.
- NOU 2019: 9. (2019). *Fra kalveskinn til datasjø*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Riksrevisjonen. (2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning. Dokument 3: 10 (2016-2017)*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2016-2017/arkiveringstatligforvaltning.pdf>

## Vedlegg 1 – Liste over informanter

Tabell V1.1 Liste over aktører hos Arkiverket som har kommet med innspill eller informasjon til studien

Navn	Tittel	Avdeling
Ann-Christin Sørensen	Seniorrådgiver	Seksjon Planlegging og arkitektur
Anna Malmø-Lund	Seniorrådgiver	Seksjon for Arkiv- og IT-utvikling
Cathrin Blitzner Møller	Seniorrådgiver	Seksjon Planlegging og arkitektur
Marthe Rosenvinge	Seniorrådgiver	Seksjon Dokumentasjonsforvaltning
Siri Vetvik Faye-Lund	Seniorrådgiver	Seksjon Planlegging og arkitektur
Stian Norli	Fagdirektør	Seksjon for avlevering
Tor-Anton Gaarder	Seniorrådgiver	Seksjon Planlegging og arkitektur

Tabell V2.2 Liste over intervjuobjekter til studien

Virksomhet	Navn	Tittel	Dato
Agder fylkeskommune	Aslaug Olea Berg	Avdelingsleder for dokumentsenteret	11.sept
Agder fylkeskommune	Tor Endre Bakken	Forvaltningsansvarlig, digitalisering	11.sept
Asker kommune	Trine Sikström	Avdelingsleder, arkiv	22.sept
Asker kommune	Ragnar Husum	Avdelingsleder, digitalisering	22.sept
Documaster	Petter Høiaas	Seniorrådgiver	21.aug/4.sept
Documaster	Espen Nergaard	Salgssjef	21.aug/4.sept
Documaster	Christian Lundvang	Gründer	21.aug/4.sept
IKA Kongsberg	Wenche Risdal Lund	Daglig leder	3.sept
IKA Kongsberg	Torleif Lind	Fagleder	3.sept
IKA Østfold	Lene-Kari Bjerketvedt	Daglig leder	24.aug
IKT Agder	Odd Olav Haavorstad	Key Account Manager	11.sept
IMDi	Bjørn Erik Moseng	Prosjektleder	1.okt
IMDi	Randi Gabrielsen	Arkivleder	1.okt
KDRS	Tor Eivind Johansen	Daglig leder	13.aug
Lotteri- og stiftelsestilsynet	Solveig Helene Warvik Geithus	Konstituert arkivleder	4.sept
Lotteri- og stiftelsestilsynet	Kjetil Hille Mathisen	Leder, IKT drift	4.sept
NORAD	Irene Viveka Gemne	Underdirektør	7.sept
NORAD	Kent Sveløkken Kinn	Seniorrådgiver	7.sept
NORAD	Petter Kristoffer Vifladd	Rådgiver	7.sept
OED	Håkon Johnsen	Avdelingsdirektør, økonomi- og administrasjonsavdeling	11.sept
OED	Else Wiken	Underdirektør, økonomi- og administrasjonsavdeling	11.sept
Stiftelsen Asta	Morten Evensen	Daglig leder	28.sept

UDIR	Ola Langnes-Øyen	Arkivleder	2.sept
Viken fylkeskommune	Iselin Bærøe Nerland	Enhetsleder	23. sept
Øvre Eiker kommune	Trine Bryn Jensen	Arkivleder	14.sept
Øvre Eiker kommune	Jo Are Stubmo	Fagleder IT	14.sept
Ålesund kommune	Tone Ski Blindheimsnes	Fagleder for arkiv	7.sept
Ålesund kommune	Liv-Grete Orvik	Virksomhetsleder	7.sept

## Vedlegg 2 – Sentrale begreper i utredningen

**Aktivt arkiv:** Et arkiv som er i daglig bruk hos arkivskaper.

**Arkivskaper:** Personer, organisasjoner eller virksomheter som skaper arkivverdig materiale i kraft av sitt virke (Arkivverket, 2015).

**Avlevering/Avsluttende arkiv:** Arkiv som ikke lenger er i bruk for administrative formål (eldre arkiv), og arkiv etter organ som er lagde ned, skal avleveres til arkivdepot.

**Bevaringsverdig:** Arkivmateriale som etter en bevaringsvurdering er vurdert å ha verdi for ettertiden og derfor skal overføres til arkivdepot.

**Fagsystem:** En betegnelse på IT-systemer som er spesialtilpasset arbeidsoppgaver og arbeidsflyt på et avgrenset fagområde. Viktig informasjon fra disse systemene skal arkiveres ved å lagres på papir eller i et godkjent elektronisk arkivsystem. I kommunal sektor er fagsystemene som regel spesialtilpasset de enkelte tjenestekområdene. Eksempler på kommunale fagsystemer er Velferd, Familia, Profil, PPI, Visma Flyt Skole/Barnehage, Socio, Cos Doc, GAT, etc. I statlig sektor er fagsystemene som regel knyttet tett opp til hovedfunksjonen til det enkelte organ, slik at NAV har sine egne systemer mens eksempelvis Kartverket, Brønnøysundregistrene og Politiet har andre.

**IKA:** Interkommunale arkiv (IKA) er selvstendige interkommunale selskaper som yter ulike arkivrelaterte tjenester for sine eiere. En hovedoppgave til IKA er å rådggi sine eiere innen arkivdanning, dette inkluderer arkivplanlegging, samt innkjøp og konfigurering av sak/arkivsystemer. I tillegg tilbyr de fleste IKA-er depottjenester.

**Innsyn:** Offentlige virksomheter har journalføringsplikt. Dette følger av både offentlighetsloven og arkivforskriften. Journalen er offentlig slik at publikum, pressen og andre kan vite om dokumentene som er brukt i saksbehandlingen, og søke innsyn i dokumentene. Journalen er dermed et viktig redskap for å sikre åpenhet om offentlig saksbehandling, og er en forutsetning for demokratiet. Det er offentlighetsloven som regulerer hvilke dokumenter man kan få innsyn i.

**Innebygd arkivering:** Innebygd arkivering er en tilnærming til hvordan forvaltningen skal ta vare på digitale data på nye måter. Det betyr at man allerede i utformingen av nye arbeidsprosesser, systemer og løsninger tar hensyn til tilgangen til data i et langtidsperspektiv.

**Integrasjon:** Integrasjon betyr at man via et tjenestegrensesnitt kobler sammen et system (eksempelvis fagsystem) og et arkivsystem, slik at det som skal journalføres og arkiveres blir lov-/forskriftsmessig håndtert i arkivsystemet. Integrasjoner er altså standardisert maskinell overføring av informasjon fra ett IKT system til et annet IKT system. Denne standardiseringen kan være relativt enkel eller veldig kompleks avhengig av systemene.

**Integritet:** Egenskapen (til et dokument) å være fullstendig og uendret.

**Kontorstøttesystem:** Samlebetegnelse vi her bruker om programvare for utføring av vanlige kontoroppgaver. De inkluderer blant annet e-post, tekstbehandling, regneark, presentasjonsprogram, prosjektstyringsløsning, osv. Eksempler er Outlook, Word, Excel, PowerPoint, Teams, Sharepoint etc. Viktige e-poster du har sendt eller mottatt i Outlook, en rapport du har skrevet i Word og lagret på ditt eget filområde, eller en viktig faglig avklaring du har fått fra din leder i Teams, er eksempler på informasjon som kan være arkivverdig og må legges inn i et arkivsystem.



**Noark:** Ved elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktig dokument etter § 9, skal offentlig organ nytte system som følger krav fastsette av Riksarkivaren i Norsk arkivstandard (Noark).

**Pålitelighet:** Et dokumente egenskap å kunne bli stolt på som en fullstendig og presis representasjon av den beskrevne hendelse, aktivitet eller faktum.

**Sak-/arkivsystem:** System som brukes for saksbehandling og for journalføring og arkivering av saksdokumenter. Sak-/arkivsystemer vil være godkjente av Riksarkivaren for dette formålet. Eksempler på Noark-godkjente løsninger som er i bruk er Websak, ePhorte, Public 360, Doculive, F2, OnBase mfl.

**Uttrekk:** Innebærer å hente ut bevaringsverdig informasjon fra et datasystem. Uttrekk gjøres ved at den digitale informasjonen som ligger i et system skal gjøres «systemuavhengig» (fjernes fra det systemet den er skapt i) og klargjøres for langtidsbevaring i et digitalt depot. Samtidig må den systemuavhengige informasjonen tilfredsstillende de arkivfaglige prinsippene.

## Vedlegg 3 – Spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor

### V3.1. E-posten som er sendt til de utvalgte

#### Tittel: Undersøkelse om arkivering til ansatte i offentlig sektor

Hei,

Har du en hverdag der du slipper å bruke tid eller tenke på arkivering? Eller er du blant dem som drømmer om nettopp dette? En hverdag hvor dokumentasjonen du trenger for å gjøre jobben din er lett tilgjengelig og ingen maser på deg om saksdokumenter på avveie? Det gjør vi i Arkivverket også!

Vi er i gang med arbeid for å gjøre arkivering mindre arbeidskrevende for alle offentlig ansatte. Til dette trenger vi hjelp, både fra dere som kjenner utfordringer ved arkivering på kroppen og fra dere som ikke opplever arkivering som noe problem.

Vi sender denne spørreundersøkelsen til et representativt utvalg ansatte i det offentlige, og håper at nettopp du vil svare. Fristen er 24. juni 2020.

Du deltar i undersøkelsen ved å klikke på denne linken: [SURVEY\_LINK]

Undersøkelsen er anonym og tar cirka 15 minutter. Hvis du ikke kjenner deg helt igjen i alle spørsmålene, svarer du slik det er mest naturlig for deg.

Hvis du lurer på noe om undersøkelsen kan du kontakte Simen Pedersen på [simen@menon.no](mailto:simen@menon.no) eller telefon 95 99 38 88.

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen.

Med vennlig hilsen

Cathrin Blitzner Møller

Teamleder Innebygd arkivering, Arkivverket

### V3.2. Undersøkelsen

#### 1. Hvorfor gjennomfører vi denne undersøkelsen?

I arbeidshverdagen opplever mange av oss å måtte forholde oss til stadig nye kommunikasjonskanaler, økt samhandling og nye arbeidsprosesser. I tillegg må vi håndtere en stadig økende informasjonsmengde. Dette kan gjøre det utfordrende og tidkrevende å ta vare på viktig informasjon ved å arkivere den forskriftsmessig.

Arkivverket ønsker å gjøre arkivering av viktig informasjon enkelt og effektivt. For å få til det må vi finne ut mer om hvordan arkivering gjennomføres i offentlig sektor i dag. Vi er også interessert i hvor mye

tid offentlig ansatte bruker på arkivering. Vi håper du vil hjelpe oss med dette ved å svare på denne undersøkelsen.

Menon Economics og A-2 har fått i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av arkivering i offentlig sektor. Denne spørreundersøkelsen er en del av dette arbeidet.

## 2. Informasjon om databehandling

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil all informasjon som knytter svarene til deg, slettes innen seks måneder.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

## 3. Hvilken type offentlig virksomhet er du ansatt i?

(Oppgi kun ett svar)

- Kommune
- Fylkeskommune
- Departement - Gå til 7
- Annen statlig virksomhet (direktorat, tilsyn, ombud, statlige regionale virksomheter mv.) - Gå til 7

Annet, spesifiser her: - Gå til 7

-----  
-----  
-----

#### 4. Hva heter kommunen eller fylkeskommunen du er ansatt i?

-----

#### 5. Hvilken stilling har du i kommunen/fylkeskommunen du er ansatt i?

(Oppgi kun ett svar)

- Fagstilling (lærer, hjelpepleier, helsefagarbeider, sykepleier, barnehageassistent, sosialkonsulent, lege, ingeniør, mv.)
- Administrativ stilling (seniorrådgiver, rådgiver mv.)
- Mellomleder (avdelingsleder/enhetsleder, rektor, leder for tjenesteproduserende enhet mv.)
- Administrativ leder (rådmann, fylkesrådmann, direktør eller tilsvarende)

Annet, spesifiser her:

-----  
-----  
-----

#### 6. Hvilket tjenesteområde jobber du innenfor? Flere svar mulig. - Gå til 9

(Oppgi gjerne flere svar)

- Administrasjon
- Utdanning og barnehage (grunnskole, førskole og andre utdanningstilbud)
- Helse og omsorg (primærhelsetjenesten, pleie og omsorg eller tilsvarende)
- Sosialhjelp
- Barnevern
- Kultur
- VAR (vann, avløp og renovasjon) og annen infrastruktur

Annet, spesifiser her:

-----  
-----  
-----

### 7. Hva heter departementet eller virksomheten du er ansatt i?

-----

### 8. Hvilken stilling har du i departementet eller virksomheten du er ansatt i?

(Oppgi kun ett svar)

- Fagstilling (helsearbeider, ingeniør, jurist, politibetjent, veterinær, yrkesmilitær, sosialkonsulent mv.)
- Administrativ stilling (seniorrådgiver, rådgiver mv.)
- Mellomleder (avdelingsleder/enhetsleder, rektor, leder for tjenesteproduserende enhet mv.)
- Administrativ leder (rådmann, fylkesrådmann, direktør eller tilsvarende)

Annet, spesifiser her:

-----  
-----  
-----

### 9. Hva er din stillingsprosent?

(Oppgi kun ett svar)

- 1-19 prosent

- 20-39 prosent
- 40-59 prosent
- 60-79 prosent
- 80-99 prosent
- 100 prosent

Mer enn 100 prosent, spesifiser her:

-----

-----

-----

## 10. Arkivering

I offentlig sektor er vi opptatt av å dokumentere hva vi gjør og hvorfor vi gjør det. Mye av denne informasjonen vurderes som så viktig at vi bør ta vare på den, både for nåtiden og ettertiden. Dette gjør vi ved å arkivere den.

Arkivering foregår ved å registrere og oppbevare informasjonen på en sikker måte i et godkjent arkivsystem. En del av informasjonen legges samtidig ut på offentlig journal – den journalføres. I denne spørreundersøkelsen skiller vi ikke på arkivering og journalføring, men bruker begrepet arkivering om begge arbeidsoppgavene samlet.

Vurderingen av om informasjonen vi behandler skal arkiveres eller ikke, kan være fastsatt i arbeidsrutiner, sjekklister, veiledere, eller lignende. I andre tilfeller må den enkelte medarbeider selv vurdere om informasjonen skal arkiveres.

## 11. Finnes det interne rutiner eller retningslinjer for arkivering på din arbeidsplass?

(Oppgi kun ett svar)

- Ja
- Nei - Gå til 15
- Vet ikke - Gå til 15

Selv på arbeidsplasser som har rutiner og retningslinjer for arkivering, kan det være forhold som gjør det vanskelig å følge dem i praksis.

**13. Hvor ofte vil du si at du følger interne rutiner og retningslinjene for arkivering når du behandler viktig informasjon som bør arkiveres?**

**(Oppgi kun ett svar)**

- Alltid
- Ofte
- Verken eller
- Sjelden
- Aldri
- Vet ikke
- Ikke relevant, behandler ikke informasjon som skal arkiveres

**14. Fortell oss gjerne mer om dette:**

-----  
-----  
-----

Arkivering kan være automatisert i det IT-systemet vi arbeider i. For eksempel kan det være en kobling (integrasjon) mellom IT og systemet og et arkivsystem. I andre tilfeller må viktig informasjonen overføres manuelt til et godkjent arkivsystem. For eksempel kan vi være nødt til å registrere eller skanne informasjonen på nytt inn i et elektroniske arkivsystem, eller vi må ta en papirutskrift og legge den i en fysisk arkivmappe.

## 16. I hvilken grad opplever du at arkivering er automatisert i det IT-systemet du jobber mest i?

(Oppgi kun ett svar)

- Ikke i det hele tatt (arkivering er en helt manuell tilleggsoppgave)
- I svært liten grad
- I liten grad
- I middels grad
- I stor grad
- I svært stor grad (arkivering er helt automatisert)
- Vet ikke
- Ikke relevant

## 17. Saksbehandling i sak-/arkivsystemer

Vi saksbehandler når vi i arbeidet vårt vurderer informasjon knyttet til en intern eller ekstern problemstilling og utarbeider et grunnlag for en beslutning eller et vedtak. Vi saksbehandler for eksempel når vi vurderer en søknad, besvarer en henvendelse, gjennomfører en utredning, gjør en innstilling eller sender et forslag på høring.

På mange arbeidsplasser brukes et sak-/arkivsystem til noen typer av saksbehandling.

Sak-/arkivsystemer er godkjente som arkivsystemer og lagrer saksdokumenter og produserer også elektronisk postjournal. Eksempler på sak-/arkivsystemer i bruk er Acos Websak, ePhorte, Elements, P360, F2, OnBase Sak- og arkivløsning, DocuLive, Forum Sak, Forum Winsak, Edb Sak og Arkiv (ESA), Kontor 2000 (nå ESA).

## 18. Hvor ofte saksbehandler du i et sak-/arkivsystem?

(Oppgi kun ett svar)

- Daglig



- Ukentlig
- Månedlig
- Sjeldnere enn månedlig
- Aldri - Gå til 22
- Vet ikke - Gå til 22
- Ikke relevant - Gå til 22

Sak-/arkivsystemer kan være godt egnet for noen typer saksbehandling. Andre ganger gjør de saksbehandlingsprosessen unødvendig tungvint og tidkrevende.

**20. I hvilken grad opplever du at sak-/arkivsystemet er tilpasset den saksbehandlingen du utfører?**

**(Oppgi kun ett svar)**

- I svært stor grad - Gå til 22
- I stor grad - Gå til 22
- I middels grad
- I liten grad
- I svært liten grad
- Vet ikke - Gå til 22
- Ikke relevant - Gå til 22

**21. Kan du nevne en eller flere årsaker til at saksbehandling i sak-/arkivsystemet ikke er tilpasset de oppgavene du utfører?**

-----  
-----  
-----

## 22. Søk etter informasjon i arkivsystemer

I mange sammenhenger kan det være ønskelig eller nødvendig å hente frem viktig informasjon som er arkivert i arkivsystemer. Vi ønsker nå å finne ut mer om hvor ofte du søker etter informasjon i arkivsystemer og hvor mye tid du bruker på disse søkene. Gjør et best mulig anslag ut fra en normalsituasjon.

## 23. I et normalt år: Hvor ofte vil du anslå at du søker du etter informasjon i arkivsystemer?

(Oppgi kun ett svar)

- Aldri / ikke relevant - Gå til 25
- Om lag 1-3 ganger per år
- Om lag 1-3 ganger per kvartal
- 1-3 ganger per måned
- 1-2 ganger i uka (tilsvarende 4-8 ganger per måned)
- 3-5 ganger per uke
- 6-10 ganger per uke
- 11-20 ganger per uke
- Vet ikke - Gå til 25

Mer enn 20 ganger per uke, spesifiser antall under:

-----  
-----  
-----

24. Hvor mye tid vil du anslå at du i gjennomsnitt bruker per søk i arkivsystemet? Oppgi svar i minutter per søk.

(Oppgi verdi)

-----

25. I hvilken grad er du enig i denne påstanden: Det tar unødvendig lang tid å søke etter informasjon i arkivsystemet på min arbeidsplass?

(Oppgi kun ett svar)

- Helt uenig - Gå til 27
- Litt uenig - Gå til 27
- Verken enig eller uenig - Gå til 27
- Litt enig
- Helt enig
- Vet ikke - Gå til 27

26. Du har oppgitt at det tar unødvendig lang tid å søke etter informasjon i arkivsystemet. Hva mener du er de viktigste årsakene til dette?

-----  
-----  
-----

## 27. Arkivering og tidsbruk i ulike IT-systemer

Noen av IT-systemene vi jobber i er godkjent for arkivering eller de er tilknyttet (integrert med) et godkjent arkivsystem. I disse systemene er det ofte tilstrekkelig å trykke «lagre» for å arkivere.

Ved arbeid i IT-systemer som ikke er godkjent for arkivering må viktig informasjonen kopieres over eller overføres manuelt til et arkivsystem. Dette kan være både komplisert og tidkrevende.

Arkivering kan altså foregå på ulike måter og med varierende tidsbruk.

Vi ønsker nå å finne mer ut om hvor ofte du arkiverer informasjon fra IT-systemene du jobber i og hvor mye tid arkiveringen tar. Dette vil selvsagt variere, men vi er ute etter å finne gjennomsnittlig antall ganger og tid per gang i en normalsituasjon.

## 28. Arkivering fra fagsystemer

Fagsystemer er en betegnelse på IT-systemer som er spesialtilpasset arbeidsoppgaver og arbeidsflyt på et avgrenset fagområde. Viktig informasjon fra disse systemene skal arkiveres ved å lagres på papir eller i et godkjent elektronisk arkivsystem.

I kommunal sektor er fagsystemene som regel spesialtilpasset de enkelte tjenesteområdene. Eksempler på kommunale fagsystemer er Velferd, Familia, Profil, PPI, Visma Flyt Skole/Barnehage, Socio, Cos Doc, GAT, etc.

I statlig sektor er fagsystemene som regel knyttet tett opp til hovedfunksjonen til det enkelte organ, slik at NAV har sine egne systemer mens eksempelvis Kartverket, Brønnøysundregistrene og Politiet har andre.

## 29. I et normalt år: Hvor ofte vil du anslå at du arkiverer viktig informasjon fra fagsystemet(-ene) du arbeider i ved å kopiere eller på annen måte overføre informasjonen til et arkivsystem?

(Oppgi kun ett svar)

- Aldri / ikke relevant - Gå til 33
- Om lag 1-3 ganger per år
- Om lag 1-3 ganger per kvartal
- 1-3 ganger per måned
- 1-2 ganger i uka (tilsvarer 4-8 ganger per måned)
- 3-5 ganger per uke
- 6-10 ganger per uke
- 11-20 ganger per uke
- Vet ikke - Gå til 33

Mer enn 20 ganger per uke, spesifiser antall under:

-----  
-----  
-----

**30. Hvor mye tid vil du anslå at du i gjennomsnitt bruker per gang du arkiverer ved å kopiere eller på annen måte overføre viktig informasjon fra fagsystemet(-ene) til arkivsystemet dere benytter? Oppgi svar i minutter.**

**(Oppgi verdi)**

-----

**31. Hvordan oppfatter du din egen bruk av tid på arkivering fra fagsystemet(-ene) du arbeider i? Jeg bruker...**

**(Oppgi kun ett svar)**

- ...alt for lite tid
- ...litt for lite tid
- ...passelig med tid
- ...litt for mye tid
- ...alt for mye tid
- Vet ikke - Gå til 33

**32. Kan du nevne en eller flere årsaker til at du bruker for lite eller for mye tid til arkivering av viktig informasjon fra fagsystemet(-ene) du arbeider i? La tekstfeltet stå åpent hvis det ikke er relevant å svare.**

-----

-----  
-----

### 33. Arkivering fra kontorstøttesystemer

Kontorstøttesystemer er en samlebetegnelse vi her bruker om programvare for utføring av vanlige kontoroppgaver. De inkluderer blant annet e-post, tekstbehandling, regneark, presentasjonsprogram, prosjektstyringsløsning, osv. Eksempler er Outlook, Word, Excel, PowerPoint, Teams, Sharepoint etc.

Viktige e-poster du har sendt eller mottatt i Outlook, en rapport du har skrevet i Word og lagret på ditt eget filområde, eller en viktig faglig avklaring du har fått fra din leder i Teams, er eksempler på informasjon som kan være arkivpliktig og må legges inn i et arkivsystem.

### 34. I et normalt år: Hvor ofte vil du anslå at du arkiverer viktig informasjon fra kontorstøttesystemet(-ene) du arbeider i ved å registrere, kopiere eller på annen måte overføre informasjonen til et arkivsystem?

(Oppgi kun ett svar)

- Aldri / ikke relevant - Gå til 38
- Om lag 1-3 ganger per år
- Om lag 1-3 ganger per kvartal
- 1-3 ganger per måned
- 1-2 ganger i uka (tilsvarer 4-8 ganger per måned)
- 3-5 ganger per uke
- 6-10 ganger per uke
- 11-20 ganger per uke
- Vet ikke - Gå til 38

Mer enn 20 ganger per uke, spesifiser antall under:

-----

-----  
-----

**35. Hvor mye tid vil du anslå at du i gjennomsnitt bruker per gang på denne arkiveringen? Oppgi svar i minutter.**

**(Oppgi verdi)**

-----

**36. Hvordan oppfatter du din egen bruk av tid på arkivering fra kontorstøttesystemet(ene) du arbeider i? Jeg bruker...**

**(Oppgi kun ett svar)**

- ...alt for lite tid
- ...litt for lite tid
- ...passelig med tid
- ...litt for mye tid
- ...alt for mye tid
- Vet ikke

**37. Kan du nevne en eller flere årsaker til at du bruker for lite eller for mye tid til arkivering av viktig informasjon fra kontorstøttesystemet(-ene) du arbeider i? La tekstfeltet stå åpent hvis det ikke er relevant å svare.**

-----  
-----  
-----

**38. Arkivering fra andre systemer og kommunikasjonskanaler**

Andre systemer og kommunikasjonskanaler er en samlebetegnelse vi her bruker for blant annet sosiale medier og telefon/sms. Eksempler er Twitter, Facebook, LinkedIn, Messenger, FaceTime, SMS, blogger, etc.

**39. I et normalt år: Hvor ofte vil du anslå at du arkiverer viktig informasjon fra «andre systemer og kommunikasjonskanaler» ved å kopiere eller på annen måte overføre informasjonen til et arkivsystem?**

**(Oppgi kun ett svar)**

- Aldri / ikke relevant - Gå til 43
- Om lag 1-3 ganger per år
- Om lag 1-3 ganger per kvartal
- 1-3 ganger per måned
- 1-2 ganger i uka (tilsvarende 4-8 ganger per måned)
- 3-5 ganger per uke
- 6-10 ganger per uke
- 11-20 ganger per uke
- Vet ikke - Gå til 43

Mer enn 20 ganger per uke, spesifiser antall under:

-----  
-----  
-----

**40. Hvor mye tid vil du anslå at du i gjennomsnitt bruker per gang på denne arkiveringen? Oppgi svar i minutter.**

**(Oppgi verdi)**

-----



**41. Hvordan oppfatter du din egen bruk av tid på arkivering fra «andre systemer og kommunikasjonskanaler» du arbeider i? Jeg bruker...**

**(Oppgi kun ett svar)**

- ...alt for lite tid
- ...litt for lite tid
- ...passelig med tid - Gå til 43
- ...litt for mye tid
- ...alt for mye tid
- Vet ikke - Gå til 43

**42. Kan du nevne en eller flere årsaker til at du bruker for lite eller for mye tid til arkivering av viktig informasjon fra «andre systemer og kommunikasjonskanaler» du arbeider i? La tekstfeltet stå åpent hvis det ikke er relevant å svare.**

-----

-----

-----

**43. Tap av viktig informasjon**

Som nevnt kan det være flere hindringer for arkivering av viktig informasjon som burde vært arkivert (arkivpliktig informasjon).

I denne delen er vi opptatt av å få din oppfatning av i hvilken grad viktig informasjon blir tatt vare på for ettertiden.

**44. Tenk på all den viktige informasjonen som du selv produserer eller mottar i tilknytning til dine arbeidsoppgaver og som burde vært arkivert. Hvor stor andel av denne informasjonen vil du si at du arkiverer? Vi minner om at svaret behandles anonymt.**

**(Oppgi kun ett svar)**

- 0 prosent
- 1-24 prosent
- 25-49 prosent
- 50-74 prosent
- 75-99 prosent
- 100 prosent - Gå til 46
- Vet ikke - Gå til 46
- Ikke relevant - Gå til 46

**45. Du har svart at du ikke arkiverer all viktig informasjon som burde vært arkivert. Hva mener du er hovedårsakene til dette?**

-----

-----

-----

**46. Svar på dette spørsmålet ut fra ditt generelle inntrykk. I hvilken grad blir viktig informasjon, som burde arkiveres, faktisk arkivert i den avdelingen/enheten du tilhører? Vi minner om at svaret behandles anonymt og ikke kan ledes tilbake til deg.**

**(Oppgi kun ett svar)**

- I svært liten grad
- I liten grad
- I middels grad - Gå til 48
- I stor grad - Gå til 48
- I svært stor grad - Gå til 48

Vet ikke - Gå til 48

**47. Hva tror du er den eller de viktigste årsaken(-e) til at viktig informasjon, som burde vært arkivert, i svært liten eller liten grad blir arkivert i din avdeling/enhet? Skriv inn årsaken(-ene) under.**

-----  
-----  
-----

**48. Dette er det siste spørsmålet i spørreundersøkelsen. Har du innspill til undersøkelsen eller informasjon du ønsker å legge til?**

-----  
-----  
-----

**49. Trykk på "Neste pilen" for å avslutte spørreundersøkelsen**

Takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene og på den måten bidrar til å gjøre arkivering enklere og mindre tidkrevende!

## Vedlegg 4 – Intervjuguide til samtaler med arkiv- og IT-ledere

Navn:

Stilling:

Avdeling:

Kommune/fylkeskommune/statlig virksomhet:

### Bakgrunn

På oppdrag fra Arkivverket har Menon Economics og A-2 fått i oppgave å kartlegge tidsbruk og kostnader ved arkivering. I forbindelse med denne analysen ønsker vi å samle inn informasjon om hvordan situasjonen er innenfor arkivering i offentlig sektor (kommuner, fylkeskommuner, statlige virksomheter) i Norge i dag og hvilke utfordringer som eksisterer. Vi gjennomfører blant annet en spørreundersøkelse til ansatte i offentlig sektor. Dette intervjuet er ment å få mer dypgående kunnskap om antall systemer med arkivpliktig informasjon, kostnader ved integrasjon og uttrekk og planer og gjenfinning.

### Ulike systemtyper

I offentlig sektor benyttes det IT-systemer for å understøtte virksomhetens arbeidsoppgaver. Mange av disse systemene vil behandle (motta, produsere og lagre) informasjon som faller inn under arkivlovens definisjon av arkiv. Noen av IT-systemene vi jobber i er godkjent for arkivering eller de er tilknyttet (integrert med) en godkjent arkivkjerne. Vi har valgt å dele systemene opp i fire kategorier.

De fleste offentlige virksomheter anvender ett eller flere **sak-/arkivsystemer** til noen typer av saksbehandling og for journalføring og arkivering av saksdokumenter. Sak-/arkivsystemer vil være godkjente av Riksarkivaren for dette formålet. Eksempler på sak-/arkivsystemer i bruk er Acos Websak, ePhorte, Elements, P360, F2, OnBase Sak- og arkivløsning, DocuLive, m.fl.

**Fagsystemer** er en betegnelse på IT-systemer som er spesialtilpasset arbeidsoppgaver og arbeidsflyt på et avgrenset fagområde. I kommunal sektor er fagsystemene som regel spesialtilpasset de enkelte tjenestemålene. Eksempler på kommunale fagsystemer er Velferd, Familia, Profil, PPI, Visma Flyt Skole/Barnehage, Socio, Cos Doc, GAT, etc. I statlig sektor er fagsystemene som regel knyttet tett opp til hovedfunksjonen til det enkelte organ, slik at NAV har sine egne systemer mens eksempelvis Kartverket, Brønnøysundregistrene og Politiet har andre.

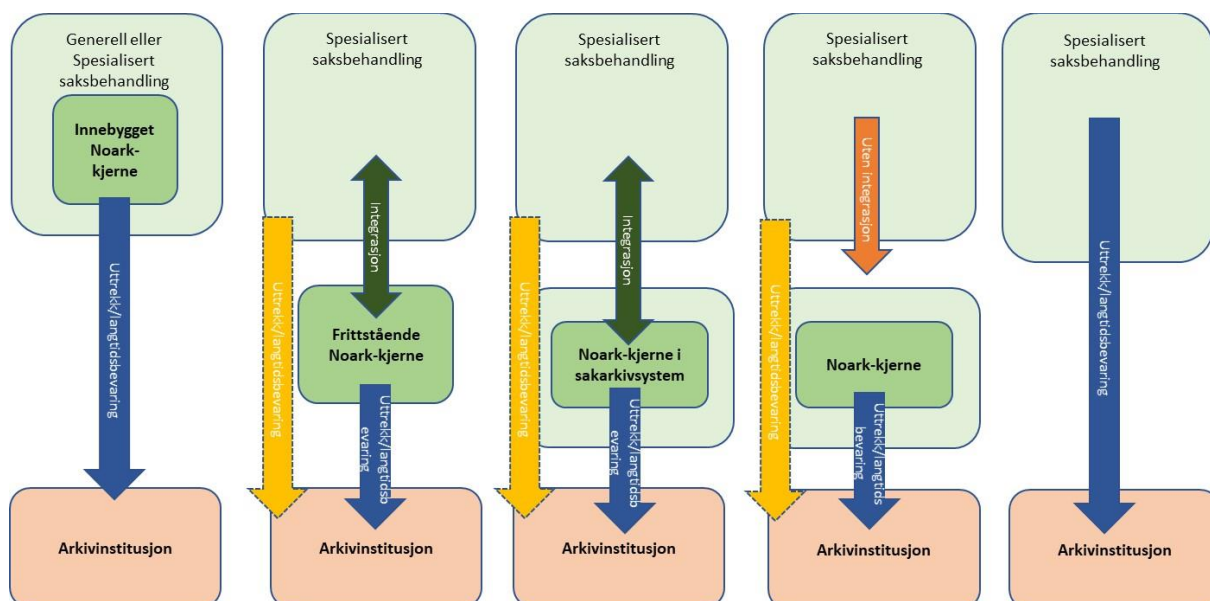
**Samhandlings- og kontorstøttesystemer** er en samlebetegnelse vi her bruker om programvare for utføring av vanlige samhandlings- og kontoroppgaver. De inkluderer blant annet e-post, tekstbehandling, regneark, presentasjonsprogram, prosjektstyringsløsning, osv. Eksempler er Outlook, Teams, Sharepoint etc.

**Andre systemer og kommunikasjonskanaler** er en samlebetegnelse vi her bruker for blant annet sosiale medier og telefon/sms. Eksempler er Twitter, Facebook, LinkedIn, Messenger, FaceTime, SMS, blogger, etc.

Blant annet Word og e-poster kan være koblet til sak-/arkivsystemer. Med gruppene samhandlings- og kontorstøttesystemer og andre systemer og kommunikasjonskanaler mener vi systemer som ikke er integrert med sak-/arkivsystemer eller fagsystemer.

## Del 1 – Mengde av sak-/arkivsystemer, fagsystemer og kontorstøttesystemer

Den enkelte virksomhet vil kunne ha ulike løsninger for arkivering av arkivverdige informasjon. Det kan være variasjoner i kostnader til uttrekk av arkivverdige materiale, integrering m.m. avhengig av hvilken systemkategori og eventuell integrasjon mot arkivkjerne det er snakk om. Vi har derfor valgt å dele inn spørsmålene etter ulike løsninger for arkivering, som vist i figuren under.



Eksempler på systemer fra kommunal og statlig sektor:

Med  
innebygd  
arkivkjerne  
(sakarkiv)

Med  
frittstående  
arkivkjerne

Med  
integrasjon  
mot et annet  
system som  
har arkiv-  
kjerne

Med avtale  
om levering  
til Arkivverket

Uten integrasjon eller  
avtale om  
levering til  
Arkivverket

<b>Kommunal sektor</b>	Elements, Acos Websak, Public360, Socio	BraArkiv, Visma Omsorg Profil koblet til Visma Samhandling arkiv	Outlook, Sharepoint og Teams med integrasjon til sakarkiv	(gjelder bare stat)	(gjelder bare stat)
<b>Statlig sektor</b>	Elements, Acos Websak, Public360	Mercell	Outlook, Sharepoint og Teams med integrasjon til sakarkiv,	Likningsdata fra skatteetaten	Straffesaksregistrene til politiet, Autosys, NAV-registre, Brønnøysundregistrene

			MATS (Mattilsynet)		
--	--	--	-----------------------	--	--

**Spørsmål 1 – Hvilke vurderinger ligger til grunn for hvorfor har man innrettet løsninger for arkivering?**

---

**Spørsmål 2 - Hvor mange systemer med arkivpliktig (arkivverdig) informasjon/data har virksomheten du representerer? Oppgi antall systemer i hver kategori.**

	Med inne- bygd arkiv- kjerne	Med frittståen- de arkiv- kjerne	Med integrasj on mot et annet system som har arkiv- kjerne	Med avtale om av- levering	Uten inte- grasjon eller uten avtale om av- levering	Ikke kartlagte systemer (uten bevaring svurderi ng)	Totalt
Sak-/arkivsystemer							
Fagsystemer							
Kontorstøttesystemer							
Andre systemer og kommunikasjonskanaler							

**Spørsmål 3 – Hvordan forventer du at svaret på spørsmål 2 vil være om 5-10 år?**

---

## Del 2 – Kostnader ved integrasjon

Med integrasjon mener vi i denne sammenhengen samhandling mellom programvarekomponenter ( gjerne fra forskjellige leverandører).

**Spørsmål 4 – Hva er gjennomsnittlig integrasjonskostnad i hver kategori?** Med integrasjonskostnad menes kostnaden ved å anskaffe og implementere en integrasjon. Eksempelvis implementering av tjenestegrensesnitt, kjøp av programvare/lisenser, konsulentbruk, egetid utover avtalte årsverk til arkivering osv.

<b>Med inne- bygd arkiv- kjerne</b>	<b>Med frittstående e arkiv- kjerne</b>	<b>Med integrasjo n mot et annet system som har arkiv- kjerne</b>	<b>Med avtale om av-levering</b>	<b>Uten inte- grasjon eller uten avtale om av-levering</b>
---	---	---	--	--

Sak-/arkivsystemer					
Fagsystemer					
Kontorstøttesystemer					
Andre systemer og kommunikasjonskanaler					

**Spørsmål 5 – Hvilke kostnadskomponenter inngår i integreringskostnadene?**

---

**Spørsmål 6 – Hva er årsaken til eventuell variasjon i gjennomsnittlige integreringskostnader?**

---

**Spørsmål 7 – Hva er gjennomsnittlig kostnad til drift- og vedlikehold av integreringen i hver kategori?** Med kostnad til drift- og vedlikehold av integreringen menes den årlige kostnaden ved å drifte- og vedlikeholde den delen systemet som omfatter integreringen. Eksempelvis kjøp av programvareoppdateringer/lisenser, konsulentbruk, egentid utover avtalte årsverk til arkivering.

<b>Med inne- bygd arkiv- kjerne</b>	<b>Med frittstående arkiv-kjerne</b>	<b>Med integrasjon mot et annet system som har arkiv- kjerne</b>	<b>Med avtale om av- levering</b>	<b>Uten inte- grasjon eller uten avtale om av- levering</b>
---	--	--	---	---

Sak-/arkivsystemer					
Fagsystemer					
Kontorstøttesystemer					
Andre systemer og kommunikasjonskanaler					

**Spørsmål 8 – Hvilke kostnadskomponenter inngår i drifts- og vedlikeholdskostnadene?**

---

**Spørsmål 9 – Hvor ofte må det gjennomføres vedlikehold/oppgradering av integrasjoner, eller etableres nye integrasjoner?** Oppgi svar i gjennomsnittlig antall år mellom hver integrasjon for hver kategori

	<b>Med inne- bygd arkiv- kjerne</b>	<b>Med frittstående arkiv-kjerne</b>	<b>Med integrasjon mot et annet system som har arkiv- kjerne</b>	<b>Med avtale om av- levering</b>	<b>Uten inte- grasjon eller uten avtale om av- levering</b>
Sak-/arkivsystemer					
Fagsystemer					
Kontorstøttesystemer					
Andre systemer og kommunikasjonskanaler					

**Spørsmål 10 – Generelt hva utløser at det må det gjennomføres vedlikehold/oppgradering av integrasjoner, eller etableres nye integrasjoner?** Eksempelvis systembytte, systemoppgradering, arkivplan etc.

### Del 3 – Kostnader ved å ta uttrekk

Uttrekk er en forutsetning for avlevering av digitale arkiv. Uttrekk gjøres ved at den digitale informasjonen som ligger i et system skal gjøres «systemuavhengig» (fjernes fra systemet den er skapt i) og klargjøres for langtidsbevaring i et digitalt depot. Samtidig må den systemuavhengige informasjonen tilfredsstille de arkivfaglige prinsippene.

**Spørsmål 11 – Hva er gjennomsnittlig kostnad til uttrekk i hver kategori?** Med uttrekkskostnad menes kostnaden ved å legge til rette for, anskaffe og gjennomføre et uttrekk. Eksempelvis kjøp av konsulenter, egentid utover avtalte årsverk til arkivering etc.

	<b>Med inne- bygd arkiv- kjerne</b>	<b>Med frittstående arkiv-kjerne</b>	<b>Med integrasjon mot et annet system som har arkiv- kjerne</b>	<b>Med avtale om av- levering</b>	<b>Uten inte- grasjon eller uten avtale om av- levering</b>
Sak-/arkivsystemer					
Fagsystemer					
Kontorstøttesystemer					
Andre systemer og kommunikasjonskanaler					



### Spørsmål 12 – Hvilke kostnadskomponenter inngår i uttrekkkostnadene?

---

### Spørsmål 13 – Hva er årsaken til eventuell variasjon i uttrekkkostnader?

---

**Spørsmål 14 – Hvor ofte gjennomføres uttrekk (evt. når dere uttrekk sist og når planlegger dere uttrekk fra deres nåværende systemer)?** Oppgi svar i gjennomsnittlig antall år mellom hver uttrekk for hver kategori.

	Med inne- bygd arkiv- kjerne	Med frittstående arkivkjerne	Med integrasjon mot et annet system som har arkiv- kjerne	Med avtale om av- levering	Uten inte- grasjon eller uten avtale om av- levering
Sak-/arkivsystemer					
Fagsystemer					
Kontorstøttesystemer					
Andre systemer og kommunikasjonskanaler					

## Del 4 – Planer og gjenfinning

I denne delen er vi opptatt av å få din oppfatning av i hvilken grad viktig informasjon (arkivpliktig informasjon) blir tatt vare på og gjenfinnes.

**Spørsmål 15 - I hvilken grad er det utarbeidet planer for å ta vare på arkivverdig informasjon?** Sett ett kryss per rad.

	I svært liten grad	I liten grad	I middels grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Sak-/arkivsystemer						
Fagsystemer						
Kontorstøttesystemer						
Andre systemer og kommunikasjonskanaler						

**Begrunn gjerne svaret ditt på spørsmål 15 her:**

---

**Spørsmål 16 - I hvilken grad mener du de ulike løsningene for arkivering tilrettelegger for gjenfinning i/av arkiverdig materiale?** (Skala i svært liten grad – i liten grad – i middels grad – i stor grad – i svært stor grad – vet ikke.)

	Med inne- bygd arkiv- kjerne	Med frittstående arkivkjerne	Med integrasjon mot et annet system som har arkiv- kjerne	Med avtale om av- levering	Uten inte- grasjon eller uten avtale om av- levering
Sak-/arkivsystemer					
Fagsystemer					
Kontorstøttesystemer					
Andre systemer og kommunikasjonskanaler					

#### Distinksjon mellom arkivpliktig og journalpliktig

Offentlig sektor har behov for og plikt til å dokumentere hva vi gjør og hvorfor vi gjør det. Offentlig dokumentasjon (se arkivlovens definisjon av arkiv) kan ikke slettes uten tillatelse fra Riksarkivaren. Deler av dokumentasjonen skal bevares for ettertiden i en arkivinstitusjon.

Arkivering av viktig informasjon foregår ved å registrere og oppbevare den på en sikker måte, for eksempel i et godkjent arkivsystem. Deler av den offentlige dokumentasjonen er underlagt journalføringsplikt og skal framgå av en offentlig journal som gjøres tilgjengelig på Internett. **Vi skiller ikke på arkivering og journalføring, men bruker begrepet arkivering om begge arbeidsoppgavene samlet.**

**Spørsmål 17 - Svar på dette spørsmålet ut fra ditt generelle inntrykk. I hvilken grad blir journalpliktig dokumentasjon faktisk journalført og arkivert i virksomheten du representerer? Sett ett kryss per rad.**

	I svært liten grad	I liten grad	I middels grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Sak-/arkivsystemer						
Fagsystemer						
Kontorstøttesystemer						
Andre systemer og kommunikasjonskanaler						

**Spørsmål 18 - Svar på dette spørsmålet ut fra ditt generelle inntrykk. I hvilken grad blir annen arkivpliktig dokumentasjon faktisk arkivert i virksomheten du representerer? Sett ett kryss per rad.**

	I svært liten grad	I liten grad	I middels grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Sak-/arkivsystemer						
Fagsystemer						
Kontorstøttesystemer						
Andre systemer og kommunikasjonskanaler						

## Del 5 – Avsluttende del

**Spørsmål 19 – Hvordan ser dere for dere at svaret på spørsmålet over vil være om 5-10 år?** Fokuser på det du anser som de viktigste endringene som forventes å komme.

---

**Spørsmål 20 – Har dere kartlagt (alle) prosesser som skaper arkivverdig dokumentasjon?**

- Ja, kartlegger bare bevaringsverdigheten
- Ja, kartlegger bevaringsverdigheten og kartlegger prosessen (hva er dokumentasjon) og hvordan skal du automatisere dette med tanke på personvern ++
- Nei

Hva var tidsbruken/kostnaden ved å gjennomføre denne kartleggingen (totalt evt. per arbeidsprosess):

---

**Spørsmål 21 - Hva tror dere den ekstra kostnadene ville vært i tillegg hvis man skulle tilrettelegge for automatisering?**

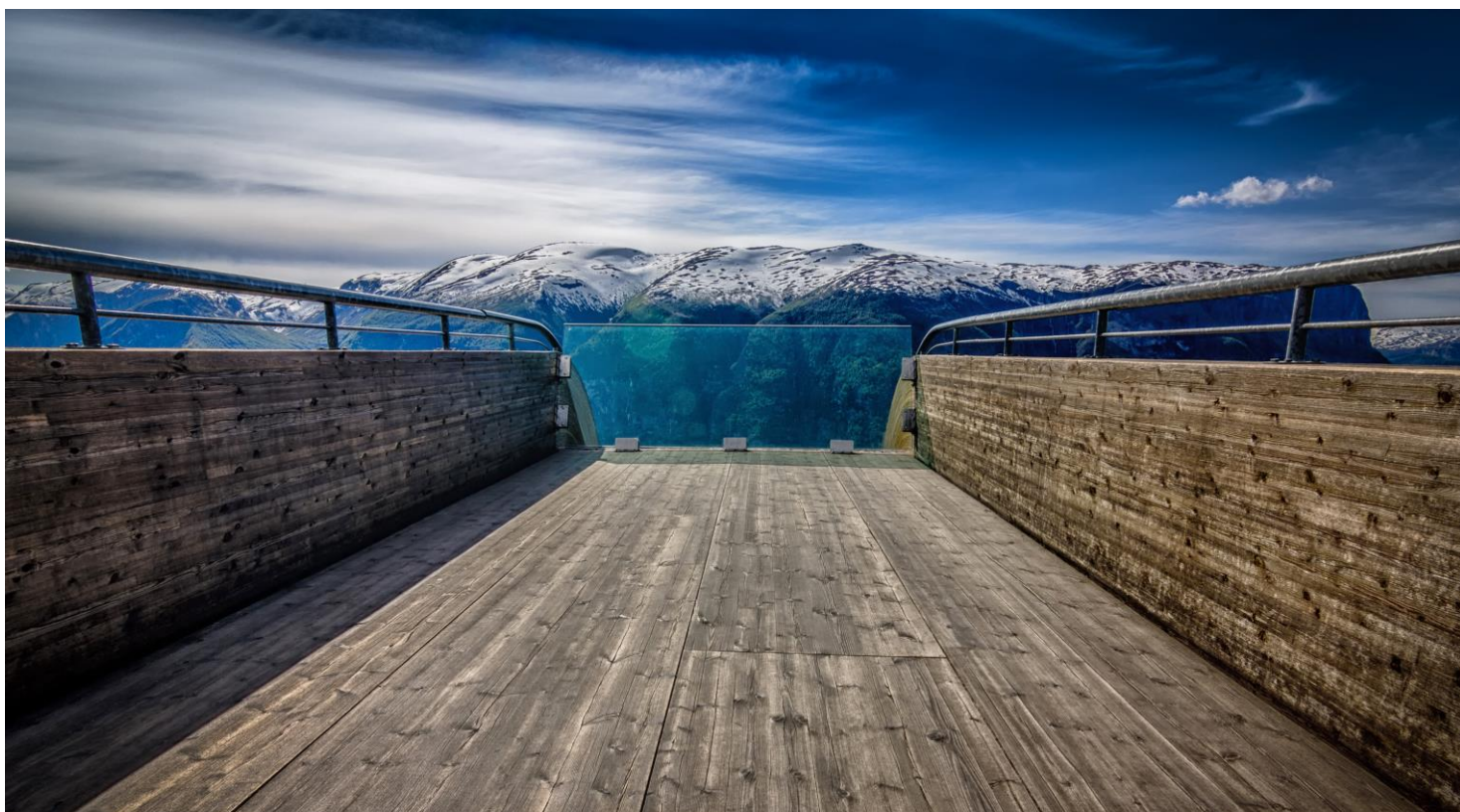
---

### Andre innspill

Har du noen avsluttende kommentarer du ønsker å komme med?

---

Takk for innspillene du kom med og at du tok deg tid til å prate med oss.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside [www.menon.no](http://www.menon.no).

+47 909 90 102 | [post@menon.no](mailto:post@menon.no) | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | [menon.no](http://menon.no)