

Arkiv i interkommunale samarbeidsorgan

Riksarkivaren

2009

Riksarkivaren
Rapporter og retningslinjer 23
© Riksarkivaren, Oslo 2009

ISBN 978-82-548-0110-9

INNHOLDSFORTEGNELSE

	Riksarkivarens forord	5
1	Innledning	6
2	Om arkiv Feil! Bokmerke er ikke definert.	
3	Samarbeidsformer i kommunal sektor Feil! Bokmerke er ikke definert.	
4	Lover og regler som har betydning	10
5	Etablering av nytt samarbeid	14
6	Selskap som ikke omfattes av offentleglova	19
7	Oversikt over kommunale arkivinstitusjoner	21
8	Referanser	22

Riksarkivarens forord

Kommunene er en grunnleggende del av infrastrukturen i vårt velferdssamfunn og har et bredt ansvar for offentlige velferdstjenester. Til grunn for dette ligger prinsippet om at oppgavene skal løses nærmest mulig innbyggerne. Variasjon i størrelse, både geografisk og innbyggertall, gir kommunene ulike vilkår for å utøve sine roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, lokalt myndighetsorgan og arena for lokaldemokrati.

Kommunesektoren møter kontinuerlige utfordringer knyttet til behovet for å samordne den kommunale virksomheten på tvers av de administrative grensene til beste for innbyggerne. En utfordring for kommunene er å dekke opp for mangel på spesialkompetanse og beholde personer i nøkkelposisjoner. Dette kan være spesielt gjeldende for mindre kommuner. Mangel på kompetanse og arbeidskraft gir utfordringer for alle kommuners roller.

Interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutning kan være løsningen for disse utfordringene. Kommuner kan samarbeide med andre kommuner innenfor alle typer av sin virksomhet. For de oppgavene kommunene påtar seg frivillig (ofte forretningsdrift) er det svært stor organisasjonsfrihet. Kommunene opptrer her mer eller mindre på den privatrettslige arena på lik linje med private parter.

For lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, stiller loven visse krav til organisatoriske løsninger. Begrunnelsen for dette er at når kommunene opptrer som myndighetsorgan, er det nødvendig å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, demokratisk kontroll mv. på en helt annen måte enn når kommunene driver forretningsdrift.

Riksarkivaren håper denne veiledningen vil kunne gi både administrasjonssjefer, arkivledere, ansvarlige for interkommunale samarbeidsordninger, arkivdepot og andre som har behov for det en nyttig oversikt over hvordan dokumenthåndtering og arkivhold bør være i en interkommunal samarbeidsordning. På denne måten vil arkivene etter interkommunale samarbeidsordninger kunne ivareta både parters innsynsbehov, kommunal sektors administrative behov samt forskningsmessige og kulturelle behov også etter at samarbeidsordningen er opphørt eller arkivet ikke lenger er i aktiv bruk.

En veiledning kan selvsagt ikke løse alle problemer og besvare alle spørsmål. De som ikke finner fullgode svar i denne veiledningen, er alltid velkomne til å kontakte Arkivverket.

Oslo, 15. september 2009

Ivar Fønnes
riksarkivar

1 Innledning

Omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge er betydelig. Enten det dreier seg om opprettelsen av et interkommunalt selskap, samarbeid etter kommuneloven §§ 27 og 28 eller heleide interkommunale aksjeselskaper, så er interkommunalt samarbeid et viktig tema når det gjelder organisering av mange typer kommunale tjenester.

Mange interkommunale samarbeidsordninger eller virksomheter skaper offentlig arkiv, slik det er definert i arkivloven. Disse samarbeidsordningene plikter å ha arkiv, og de plikter å håndtere arkivet i tråd med arkivloven med forskrifter. Riksarkivarens erfaring er at dette ikke alltid blir håndtert tilfredsstillende. Ofte skyldes dette manglende kunnskap om hvordan man bør eller skal håndtere arkivplikten i interkommunale samarbeidsordninger. Særlig har det vært et problem at det ikke er nedfelt en slik plikt i selskapsavtaler eller andre styringsdokumenter, og at arkivansvaret ikke har vært klart definert før kommunene går inn i slike samarbeidsordninger. Problemstillingene er knyttet både til arkivdanning, depotløsninger for eldre og avsluttede arkiver samt til løsninger for struktur, rutiner, ansvar mv i samarbeidsordningens sak- og arkivsystem. Dette har gitt grunn til bekymring for at rettighetsdokumentasjon, og andre dokumentasjonsbehov, ikke blir ivarettatt godt nok i interkommunale samarbeidsordninger.

Denne veiledningen er resultatet av et samarbeid mellom Riksarkivaren, KS Bedrift og arkivfaglige miljøer i kommunesektoren. Riksarkivarens mål er at veiledningen skal gi alle som jobber med kommunale arkiver svar på viktige spørsmål når det gjelder arkiv og dokumentasjon i interkommunale samarbeidsordninger.

Denne veiledningen finnes også på www.arkivverket.no.

2 Om arkiv

Offentlige organer i Norge har plikt til å ha arkiv, jf. lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven), § 6. I et demokratisk samfunn basert på rettsstatlige prinsipper, er det et fundamentalt krav at den offentlige forvaltningen ikke bare sørger for å ivareta grunnleggende dokumentasjonsbehov i forhold til identitet og eiendom, men også ser sin plikt til å dokumentere egne handlinger overfor samfunnsmedlemmene. For at samfunnsmedlemmene, både som enkeltindivid og grupper, skal kunne hevde sine rettigheter og interesser både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv, må stat og kommune ta på alvor sitt ansvar for å dokumentere egen aktivitet for en uavgrenset fremtid. Arkivenes samfunnsmessige betydning strekker seg langt ut over forvaltningens og individets nære dokumentasjonsbehov, ettersom de har betydning som "sannhetsvitner" for partsrettigheter, forskning og kulturell virksomhet i generasjoner etter at de er skapt.

Hensikten med arkiv

Arkivenes tre hovedhensikter er:

- 1) å støtte den daglige saksbehandlingen
- 2) å ivareta organisasjoners og enkeltmenneskers juridiske rettigheter
- 3) å være samfunnets langtidsminne

Begreper

For bedre forståelse av veiledningen vil vi her beskrive de arkivfaglige begrepene som brukes i teksten.

I arkivloven er *arkiv* definert som dokumenter som blir til som ledd i den virksomheten organet, arkivskaperen, driver. En *arkivskaper* er organet, organisasjonen, samarbeidsordningen, selskapet, enheten eller personen som skaper arkivet.

Et *dokument* er definert som en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et hvilket som helst medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring. Et arkiv kan deles inn i flere *arkivdeler*. Med arkivdel menes en vilkårlig definert del av et arkiv. Arkivdelene kan ordnes etter forskjellige prinsipper.

Et *objektarkiv* er et arkiv som er ordnet etter objekter. Med *objekt* menes fysiske eller logiske enheter som arkivmateriale kan omhandle. Eksempler på slike objektarkiver er personalmapper, elevmapper, klientmapper og eiendomsmapper. Her sorterer man for eksempel mappene etter fødselsdato/-nummer, navn eller gårds- og bruksnummer. Med *saksarkiv* menes den delen av arkivet som består av saksdokumenter og disse arkiver er oftest ordnet etter emne. Sakarkivet ordnes etter et forhåndsdefinert klassifikasjonssystem, en arkivnøkkel, som for eksempel ”K-koder. Kommunenes arkivnøkkel”.

De siste 20 årene har vi sett en utvikling fra papirarkiv til elektronisk arkiv.

Elektronisk arkiv er definert som et arkiv som består av elektroniske dokumenter.

I denne veiledningen er begrepet arkiv brukt uavhengig av form, det vil si at arkiv omfatter både elektronisk arkiv og papirbasert arkiv.

Så lenge arkivet er i daglig bruk, kaller man det for et *aktivt arkiv* (eller dagligarkiv). Etter et bestemt antall år tas arkivmaterialet ut av aktivt arkiv og settes bort på et egnet sted, som deretter defineres som *bortsettingsarkiv*. Dette bortsettingsarkivet vil med tiden gå over til å bli et *eldre arkiv*, altså et arkiv som i liten grad er i bruk for administrative formål. Et *avsluttet arkiv* er et arkiv etter en arkivskaper som har opphørt å eksistere. Kommunene har plikt til å ha ordninger som tar vare på, administrerer og tilgjengeliggjør slike eldre og avsluttede arkiver, jf. forskrift av 11.12.1998 nr. 1193 om offentlige arkiv (arkivforskriften), § 5-1.

Eldre og avsluttede arkiv kan enten avleveres eller deponeres til arkivdepot. En *avlevering* medfører at man overdrar arkivansvaret til den institusjonen som overtar materialet. Kommunal sektor kan, i henhold til arkivforskriften §§ 1-1 og 5-1, aldri avlevere til andre enn sitt eget arkivdepot som kun gjelder den kommunen. En *deponering* derimot vil si at man overfører arkivmaterialet til et arkivdepot uten å overdra arkivansvaret til arkivdepotet. Ved overføring av

arkivmateriale fra en kommune eller et interkommunalt samarbeid til et interkommunalt arkiv, vil det da være snakk om en deponering.

Kommunale arkivdepot skal følge krav og retningslinjer i arkivloven med forskrifter, noe som inkluderer krav til arkivlokaler/spesialrom for arkiv, identifisering av arkivmaterialet, deponering/avlevering av arkivmaterialet, langtidsbevaring, tilgjengelighet for bruk av materialet m.m.

3 Samarbeidsformer i kommunal sektor

Med *interkommunalt samarbeid* menes et samarbeid mellom to eller flere kommuner, med formål å løse noen oppgaver i fellesskap. Både begrunnelsen for å inngå i et slikt fellesskap og måten man organiserer fellesskapet på, varierer. I praksis samarbeider kommuner på mange ulike måter, fra det helt formløse samarbeidet til samarbeid innenfor en definert selskapsform. De vanligste formene for interkommunalt samarbeid er samarbeid etter lov av 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §§ 27 og 28 og samarbeid i form av interkommunale selskap etter lov av 29.01.1999 nr. 06 om interkommunale selskap (IKS-loven). Dessuten finnes bestemmelser om interkommunalt samarbeid i enkelte andre lover som gjelder oppgaveløsning for kommunene. Samarbeid mellom kommuner blir således regulert både av kommunallovgivningen og i særlovgivningen. Vi vil her ikke gå nærmere inn på de ulike bestemmelsene om interkommunalt samarbeid i særlovgivningen, men legge hovedfokus på bestemmelsene etter kommuneloven § 27, vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §§ 28 a-k og interkommunalt selskap etter IKS-loven. Det knyttes også noen bemerkninger til aksjeselskapsformen, samvirkelag og stiftelser.

3.1 Interkommunalt selskap

Et samarbeid mellom flere kommuner og/eller fylkeskommuner og interkommunale selskap kan organiseres som interkommunalt selskap etter lov av 29.01.1999 nr. 06 om interkommunale selskaper. Et interkommunalt selskap er et *eget rettssubjekt som rettslig og økonomisk er skilt fra deltakerkommunene*. Selskapets øverste myndighet er representantskapet. Representantskapet er eiernes organ. Ethvert interkommunalt selskap skal videre ha et styre og en daglig leder. Daglig leder utgjør selskapets administrative ledelse, og er ansvarlig overfor styret for at administrasjonen fungerer på en måte som er tjenlig for selskapets virksomhet. Det skal for interkommunale selskap opprettes en *skriftlig selskapsavtale*. Avtalen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget. Når et interkommunalt selskap er eier i et annet interkommunalt selskap, er det representantskapet i eierselskapet som vedtar selskapsavtalen.

3.2 Organisering etter kommuneloven § 27

Kommuneloven § 27 har regler om samarbeidsavtaler mellom kommuner og/eller fylkeskommuner når *samarbeidet er organisert med eget styre*. Hvorvidt et samarbeid etter kommuneloven § 27 vil være å anse som et eget rettssubjekt, avhenger av en konkret vurdering av hver enkelt type virksomhet. Det interkommunale samarbeidet er organisert med et eget styre, men styrets myndighet vil være begrenset til avgjørelse som angår ”virksomhetens drift og organisering”. Rammene for samarbeidet skal gå fram av *vedtektene*.

3.3 Organisering etter kommuneloven § 28

Kommuneloven §§ 28 a-k gir kommuner hjemmel til å overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune. Det er to former for vertskommunesamarbeid; *administrativt vertskommunesamarbeid (uten nemnd)* etter kommuneloven § 28 b og *vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd* etter kommuneloven § 28 c. I begge former vil samarbeidskommunene delegerer myndighet til vertskommunen som skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser. Adgangen til å delegerer myndighet er imidlertid videre i vertskommunesamarbeid med nemnd, ettersom myndighet til å treffe vedtak i saker av prinsipiell betydning kan delegeres til nemnda. Vertskommunesamarbeidet vil ikke være et eget rettssubjekt, men være underlagt de enkelte samarbeidskommunenes instruksjons- og omgjøringsmyndighet. For et vertskommunesamarbeid skal det opprettes en *skriftlig samarbeidsavtale*, som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget, jfr. kommuneloven § 28 e.

3.4 Kommunalt aksjeselskap

Aksjeselskap er regulert i lov av 13.06.1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven). I motsetning til de samarbeidsformene som er nevnt over, kan aksjeselskaper ha deltakere som ikke er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Et aksjeselskap kan også eies av én kommune alene. Aksjeselskapet er et *eget rettssubjekt*. Øverste organ for selskapet er generalforsamlingen, som er eiernes organ. Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet. Daglig leder står for den daglige driften av selskapets virksomhet. Aksjeselskapet opprettes ved et *stiftelsesdokument*, som skal inneholde selskapets vedtekter samt de minstekrav som følger av aksjeloven § 2-3.

3.5 Samvirkelag og stiftelser

Samarbeid kan også skje gjennom formene samvirkelag eller stiftelse.

Et *samvirkelag* er ifølge lov av 29.06.2007 nr. 87 om samvirkeforetak (samvirkelova) § 1 (2) ”ei samanslutning som har til hovudformål å fremje dei økonomiske interessene til medlemmane gjennom deira deltaking i verksemda som avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte, og der 1. avkastinga, bortsett frå ei normal forrenting av innskoten kapital, anten blir ståande i verksemda eller fordelt mellom medlemmane på grunnlag av deira andel i omsetninga med samanslutninga, og 2. ikkje nokon av medlemmane har personleg ansvar for skyldnadene til samanslutninga, udelte eller for delar som til saman utgjer dei samla skyldnadene. ”. Samvirkeformen har imidlertid eksistert i lang tid på ikke lovfestet grunnlag.

En *stiftelse* er en formuesverdi som opprettes av stiftelsen har avsatt for å fremme et nærmere fastsatt formål. Stiftelsene er et eget rettssubjekt og reguleres av lov av 15.05.2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven).

3.6 Samarbeidsformenes forhold til offentleglova

Lov av 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) gjelder for alle virksomheter der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, eller der de samme har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmer med stemmerett i det øverste organet.

