



ARKIVVERKETS UNDERSØKELSE AV ARKIVHOLDET I STATLIGE VIRKSOMHETER

EN PRESENTASJON AV SENTRALE FUNN FRA 2019

Arkivverkets årlige undersøkelse av arkivholdet i statlige virksomheter ble sendt ut i april. Kommunene og fylkeskommunene har fått tilsendt en lignende undersøkelse siden 2010.

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

Det er et mål at virksomhetene selv skal kunne ha nytte av undersøkelsen, for eksempel som en årlig oppsummering, som sammenligningsgrunnlag eller som et virkemiddel for å synliggjøre og formidle viktigheten av arkivarbeid og dokumentasjonsforvaltning både internt og eksternt. Samtaler under tilsynene i 2019 viser at de statlige virksomhetene aktivt bruker funnene fra fjorårets undersøkelse.

NØKKELTALL FOR SPØRREUNDERSØKELSEN TIL KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER 2019

OM UNDERSØKELSEN	
Utsendelsesdato	01.04.2019
Antall respondenter	246
Svarprosent	91 %

VIKTIGSTE FUNN			
Andel som mener at virksomheten overordnet sett har høy arkivkvalitet (har svart 4 og 5)	77 %	Har virksomheten avsluttede perioder fra sak/arkivsystemer (Noark-systemer) som ikke er tatt uttrekk (avleveringspakke) fra?	45 %
Andel som benytter fellesløsninger med bevaringsverdig informasjon	44 %	Andel som mener virksomheten har nok ressurser til å gjennomføre arbeidsoppgavene som pålegges av arkivloverket (har svart 4 og 5)	44 %
Gj. snitt antall utgående journalposter fra 1.1.18 til 31.12.18	86 217	Gjennomsnitt antall journalposter i status F eldre enn 3 uker ¹	1159
Totalt antall inngående og utgående journalposter fra 1.1.2018 til 31.12.2018	35,9 millioner (35 869 608)	Totalt antall journalposter i status F eldre enn 3 uker	245 656
Andel som i løpet av siste år har fått økte ressurser for arkivet (økonomi)	11 %	Andel som mener at et tilsyn fra Arkivverket har hatt stor utløsende effekt for deres arkivarbeid ²	38 %
LENKE TIL FJORÅRETS UNDERSØKELSE			
https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/statlige-arkiver-2/resultater-fra-undersokelsen-2018			

¹ For majoriteten av sakarkivsystemene betyr dette at dokumentene ikke er offentliggjort på elnnsyn/virksomhetens postlister.

² Spørsmål stilles bare til virksomheter som har hatt tilsyn ila. 2017 og 2018.

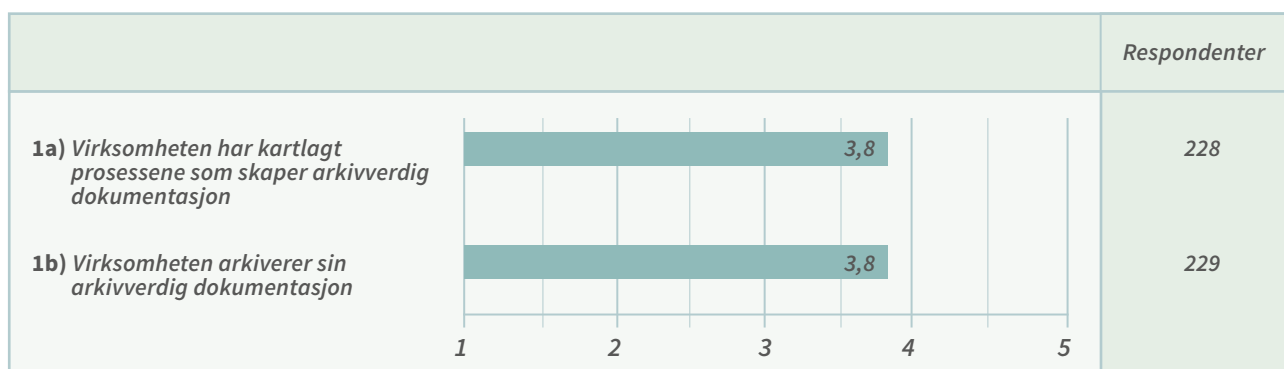
OPPSUMMERING OG VURDERING AV SENTRALE FUNN

I denne gjennomgangen av dataene fra undersøkelsen forsøker vi å oppsummere de mest sentrale funnene, se resultatene i sammenheng og vurdere konsekvenser og mulige tiltak. Vi vurderer i hovedsak gjennomsnittsscorer, ikke enkelrapporteringer fra de ulike virksomhetene.

VIRKSOMHETENES VURDERING AV EGEN ARKIVKVALITET

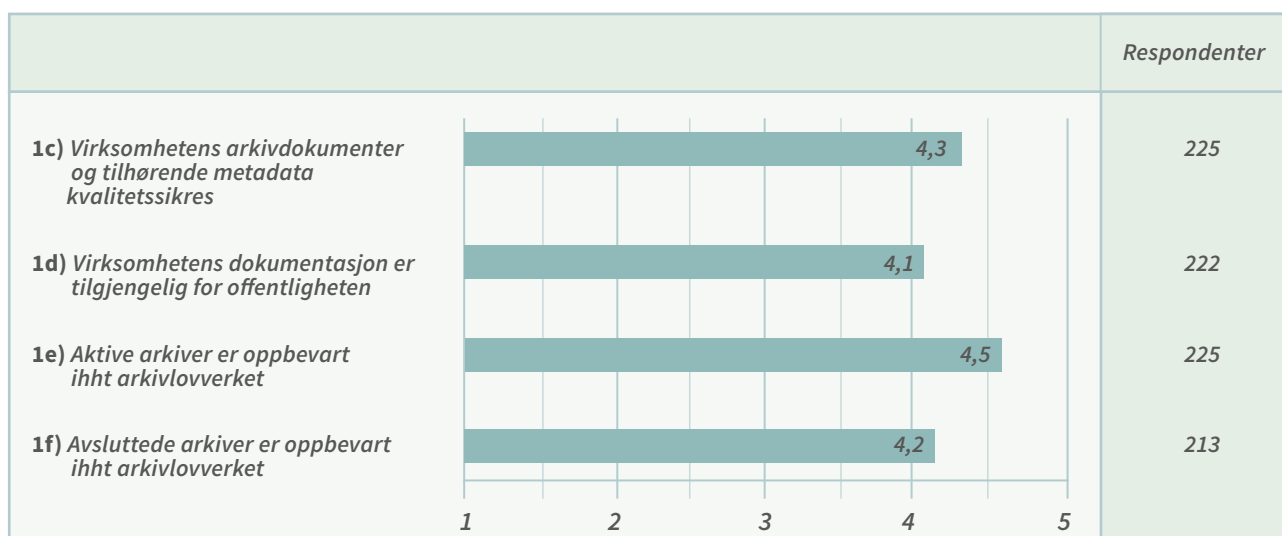
Det første temaet i undersøkelsen omhandler overordnet arkivkvalitet i virksomhetene. Her er det meningen at virksomhetene skal løfte blikket, og vurdere egen tilstand. Vi gir ingen definisjon av hva god arkivkvalitet er, men spørsmålene legger noen føringer knyttet til dokumentfangst, kvalitetssikring, tilgjengeliggjøring og oppfyllelse av bevaringskrav.

På spørsmål 1 a og b skal virksomheten vurdere kontroll på dokumentfangst. På spørsmål om kartlegging av prosesser som skaper arkivverdig dokumentasjon ligger snittet på 3,8, en svak forbedring fra i fjor. Kartlegging av prosesser er en komplisert og tidkrevende oppgave, men er et viktig grunnlag for effektiv dokumentfangst og god arkivkvalitet. På spørsmål om arkivering av arkivverdig dokumentasjon, altså selve dokumentfangsten, ligger snittet på 3,8 en nedgang fra i fjor. Dokumentfangst er utgangspunktet for all arkivering. Mye av ansvaret for at arkivverdig dokumentasjon arkiveres ligger i dag på hver enkelt saksbehandler (for eksempel å sørge for at relevante e-poster og SMS 'er inkluderes i saker), og det er utfordrende for arkivtjenesten å ha kontroll på om all relevant dokumentasjon faktisk tas vare på. Arkivverket vurderer virksomhetenes rutiner og praksis rundt dokumentfangst ved tilsyn.



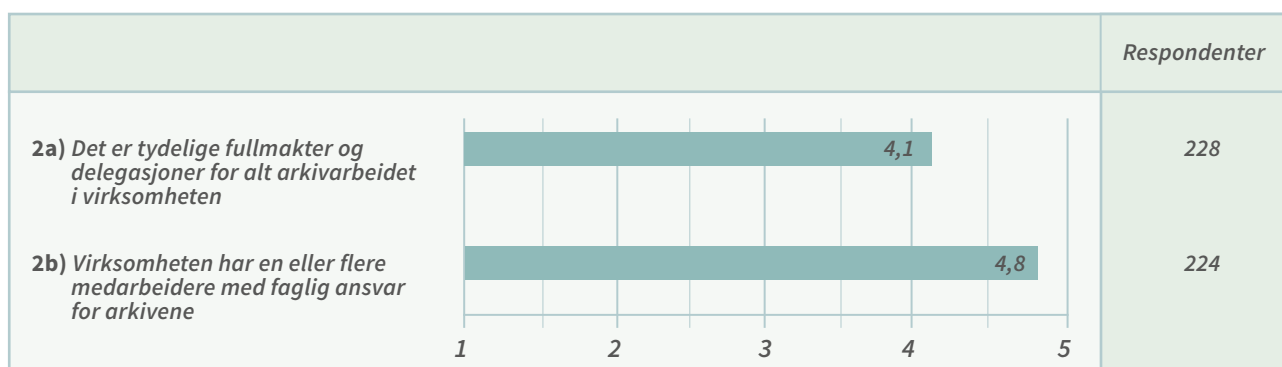
Spørsmålene 1 c til f går på behandling av dokumentasjonen etter at arkivet har fanget den. Her scorer de fleste høyt, og snittet er over 4, nesten samme score som i fjor. Det kan virke som at viljen og muligheten til å håndtere dokumentene er god fra det øyeblikket arkivet har fått kontroll på et dokument. Undersøkelsen viser at det settes av tid til å kvalitetssikre metadata, og å gjøre dokumentene tilgjengelig for offentligheten (det vil si utarbeide journal). Vi ser på de stedlige tilsynene at virksomhetene som regel er gode på å håndtere dokumentasjon som er fanget opp i sak/arkivsystemene. Tilsynene våre har de siste årene

har hatt et økt fokus på dokumentasjon som ligger utenfor sak/arkivsystemene. Dette er ofte en del av det daglige arkivarbeidet som er helt nødvendig for at virksomhetene skal kunne gjennomføre sine oppgaver, og som det derfor lett å tilordne ressurser til. Men arkivholdet omfatter mer enn det som ligger i sak/arkivsystemene.



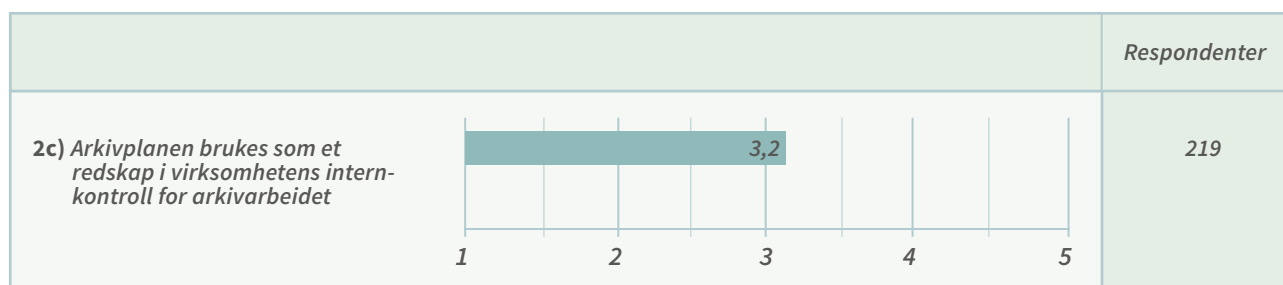
ARKIVANSVAR OG ORGANISERING AV ARKIVARBEIDET

På spørsmålet om de har en eller flere medarbeidere med faglig ansvar for arkivarbeidet får vi undersøkelsens høyeste positive gjennomsnittsscore, 4,8, opp 0,1 fra i fjor. Nesten 81 % av virksomhetene gir seg selv 5 på dette spørsmålet og det er et resultat vi er fornøyd med. Det er viktig å kunne det faglige knyttet til arkivering for å gi virksomhetene et godt utgangspunkt for god saksbehandling og dokumentasjonsflyt.

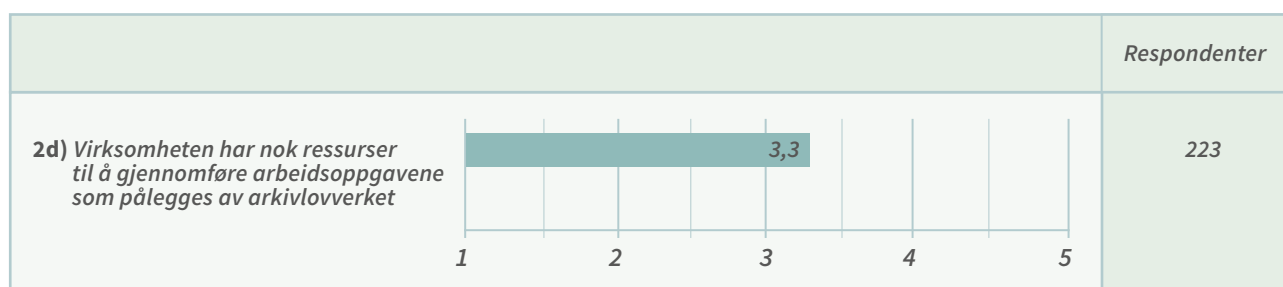


Virksomhetene scorer i snitt 4,1 på spørsmål om etablering av tydelige fullmakter. Erfaringene vi har fra de stedlige tilsynene er at struktur som regel er på plass, men at denne ofte burde vært bedre dokumentert for at det tydeligere skal komme frem hvem som faktisk har ansvar for hvilke beslutninger, dette er ett funn som ikke har endret seg fra i fjor. En klar fullmaktstruktur og et klart arkivansvar øker sannsynligheten for at arkivfaglige hensyn ivaretas i virksomheten. Det er et lederansvar å sørge for at dette er på plass og operasjonalisert.

I snitt scores det lavt på bruk av arkivplan som et redskap for internkontroll, selv om det er litt opp fra i fjor. Det hadde styrket arkivarbeidet om arkivplanen ble en mer integrert del av internkontrollarbeidet. Kravet om å bruke arkivplanen som en del av internkontrollen er nytt fra 2018 og det vil antakelig ta noen år før dette er gjennomført hos alle. Målet er at arkivplanen skal være et mer hensiktsmessig redskap for godt arkivhold. Dette følger vi opp på tilsynene.



Virksomhetene scorer i gjennomsnitt lavt på spørsmålet om de har nok ressurser til å gjennomføre lovpålagte arbeidsoppgaver – 3,3, ned fra fjorårets 3,4. Bekymringsfullt her er det at svært få statlige virksomheter gir seg selv toppscoren 5. Snittet for departementene er såpass lavt som 3,9, mens øvrige statlige virksomheter har enda lavere, bare 3,3.



Sammenstilt med spørsmålene om overordnet arkivkvalitet, kan dette virke som å ikke henge sammen. En mulig forklaring kan være at dokumentfangst og mer periodiske oppgaver blir nedprioritert til fordel for daglig arkivdrift. Det vil si at virksomhetene i de fleste tilfeller har nok ressurser til å gjennomføre de løpende oppgavene på en tilfredsstillende måte, men at det ikke finnes ressurser til å gjennomføre de viktige lovpålagte periodiske oppgavene. Det kan virke som dette stemmer med funn fra tilsynene.

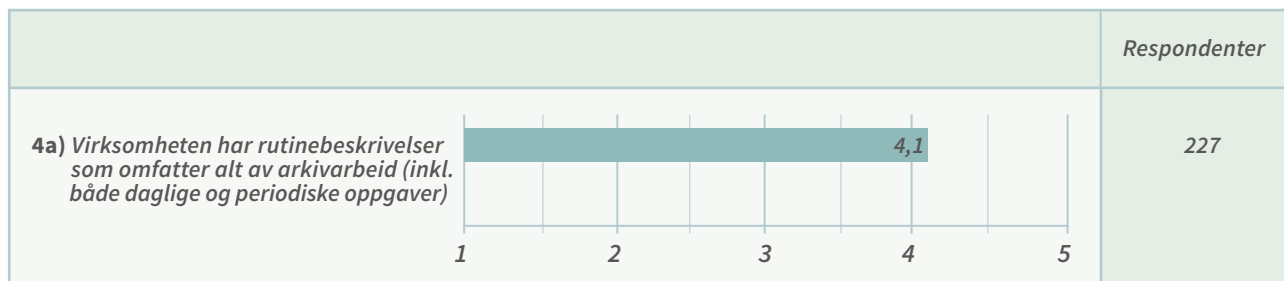
SISTE ÅRS HENDELSER I ARKIVENE ELLER FOR ARKIVTJENESTEN

I spørsmål 3 listes det opp noen hendelser som kan ha skjedd i løpet av det siste året. Det er 23 tilfeller av tap eller skade på arkivmateriale, og dette omfatter både digitalt skapt materiale og papirmateriale. Arkivverket vil gå i dialog med respondentene om hvorfor tap eller skade har skjedd, for å kunne trekke lærdommer ut av hendelsene. Det vil også være viktig å få vurdert omfanget av skadene.

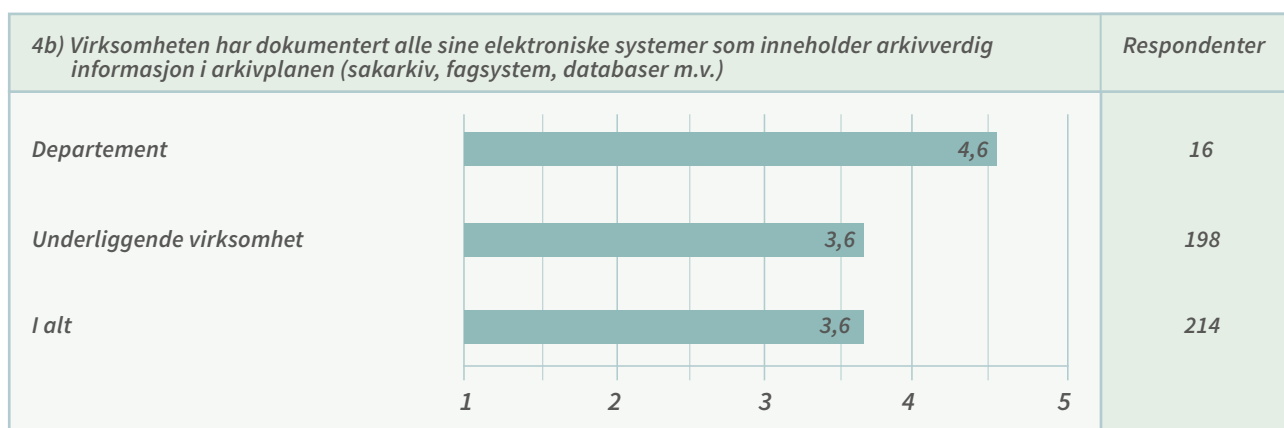
De andre hendelseskategoriene vil vi følge over tid for å se om de påvirker kvaliteten på arkivholdet. Så langt, etter to år, er det ikke mulig å påvise noen sammenhenger mellom f. eks færre ressurser og kvaliteten på arkivholdet. Det vi ser at departementene kun har to tilfeller av skadet arkivmateriale, men ingen tap av arkivmateriale.

DOKUMENTASJONSFORVALTNING I VIRKSOMHETEN

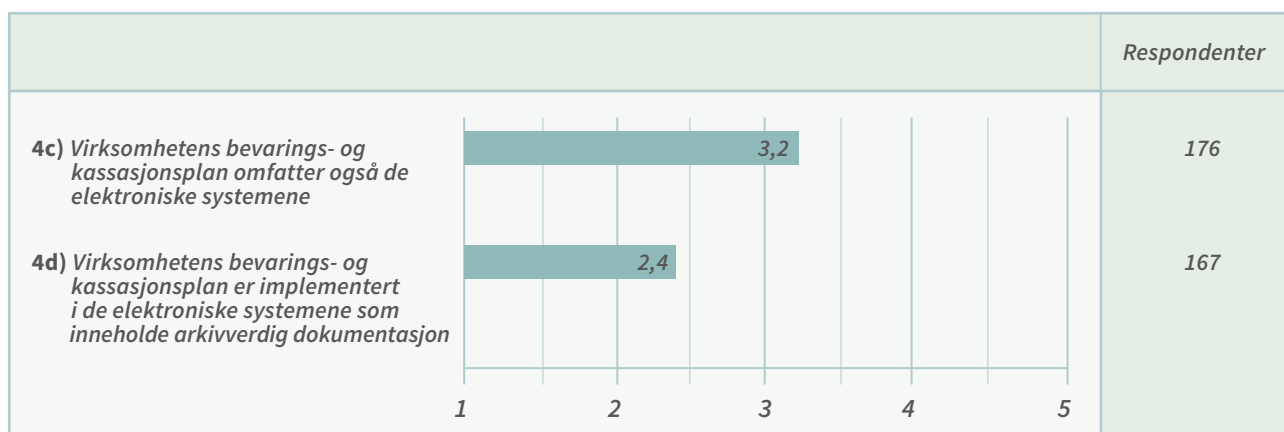
I spørsmål 4 bes virksomhetene vurdere sin dokumentasjonsforvaltning. Resultatene viser at mange av virksomhetene har rutinebeskrivelsene på plass. Virksomhetene som har dette på plass har antakelig en plan for hvordan de praktisk skal gjennomføre både det løpende og det periodiske arbeidet knyttet til dokumentasjonsforvaltning og arkiv.



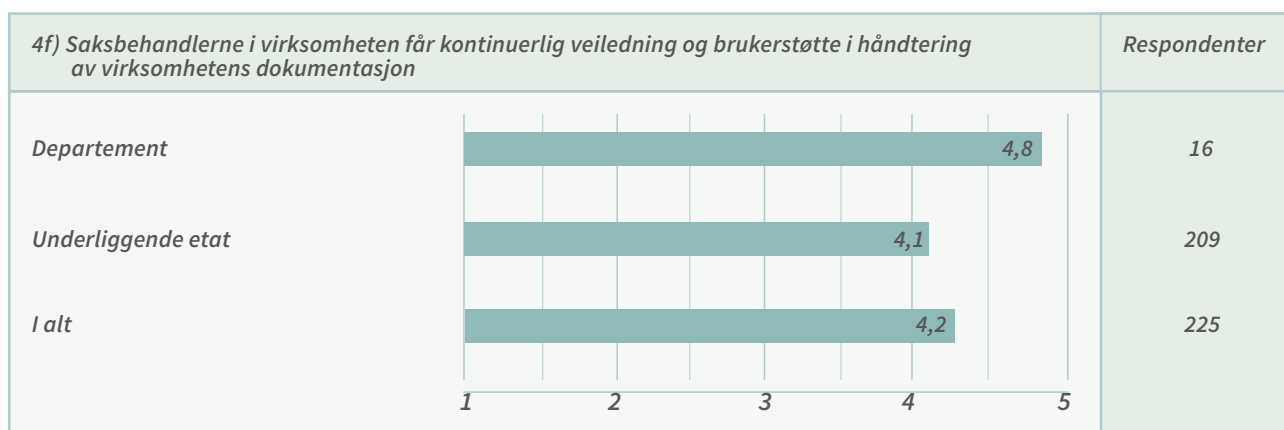
På spørsmål om de dokumenterer de elektroniske system som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen, har det vært en positiv utvikling siden i fjor for departementene. Departementene scorer i snitt høyere enn de underliggende etatene på dette spørsmålet, etatene har hatt en svak nedgang. Etatene har som regel flere fagsystemer enn departementene, det er derfor grunn til bekymring når vi ser at de i mye mindre grad har dokumentert alle sine elektroniske system med arkivverdig informasjon.



Scoren synker på spørsmålet om virksomhetens bevarings- og kassasjonsplan også omfatter de elektroniske systemene. Her er det faktisk en svak nedgang fra i fjor. Som i fjor har vi undersøkelsens laveste score på spørsmålet om bevarings- og kassasjonsplanen er gjennomført i de elektroniske systemene som inneholder arkivverdig informasjon – scoren er så lav som 2,4. Arbeid knyttet til bevaring og kassasjon er en typisk periodisk oppgave som ofte nedprioriteres til fordel for daglige oppgaver. Å nedprioritere oppgaver knyttet til bevaring og kassasjon fører til mye ekstraarbeid ved deponering og avlevering, og kan også føre til at virksomheten ender opp med å drifte elektroniske baser o.l. som i realiteten kunne vært kassert. Virksomhetenes lave prioritering av de periodiske oppgavene, kan si noe om deres arkivfaglige modenhet, forståelse og effektivitet.



Så godt som alle virksomhetene driver utstrakt arbeid med veiledning og brukerstøtte i hvordan arkivere og håndtere dokumentasjon. Her er det ingen endringer fra i fjor. Dette stemmer godt overens med inntrykket vi fortsatt har fra de stedlige tilsynene, der arkivtjenestene jevnt over får mye skryt for tilgjengelighet, rask respons og god brukerstøtte.



I spørsmål 5 ber vi om statusrapporter fra de statlige virksomhetenes sak/arkivsystem. Virksomhetenes innrapporterte tall vil bli fulgt opp over tid, men vi ønsker likevel å fremheve noen overordnede funn. Med arkivbase menes det administrative arkivet, og de journalpostene som finnes der. Andre kan av og til bruke betegnelsen sak/arkivbasen. Arkivbaser i denne undersøkelsen gjelder de som er i aktiv bruk. Tallene for antall utgående journalposter er i år kun for 2018 – ikke basen hele driftsperiode slik det var i fjorårets undersøkelse.

5e) Hvor mange utgående journalposter hadde man fra 01.01.18 til og med 31.12.18?

UTGÅENDE JOURNALPOSTER	Gjennomsnitt	Respondenter
1-15 årsverk	3090,40	10
16-50 årsverk	4135,41	22
51-200 årsverk	11 308,02	46
201-1000 årsverk	46 614,61	72
Over 1000 årsverk	467 212,08	29
I alt	98 030,47	179

Som tabellene viser er det de store statlige virksomhetene med over 1 000 årsverk som har oppgitt å ha flest journalposter, disse virksomhetene har i snitt 467 212 tusen utgående journalposter. Men vi ser også at små virksomheter kan ha et høyt antall journalførte dokumenter. For Arkivverkets tilsyn er det viktig å få tak i graden av digitalisert og automatisert dokumentfangst og kvalitetssikringen av denne.

5f) Hvor mange inngående journalposter hadde man fra 01.01.18 til og med 31.12.18?

INNGÅENDE JOURNALPOSTER	Gjennomsnitt	Respondenter
1-15 årsverk	3 592,70	10
16-50 årsverk	5 348,45	22
51-200 årsverk	13 967,43	46
201-1000 årsverk	28 273,64	72
Over 1000 årsverk	510 091,31	29
I alt	98 460,59	179

De høye antallene dokumenter som journalføres i virksomhetene viser at god dokumentfangst antakelig fordrer mer automatisering av dokumentfangsten, registreringen og kvalitetssikringen. Vi tror ikke virksomhetene har nok ressurser eller ansatte til å legge inn alle dokumenter og tilhørende metadata manuelt. Vi antar derfor at mye av dette allerede i dag blir gjort uten innblanding fra mennesker. I tillegg vil et ønske om raskere gjenbruk av offentlig data kreve en ytterligere digitalisering av dokumentasjonsprosessene.

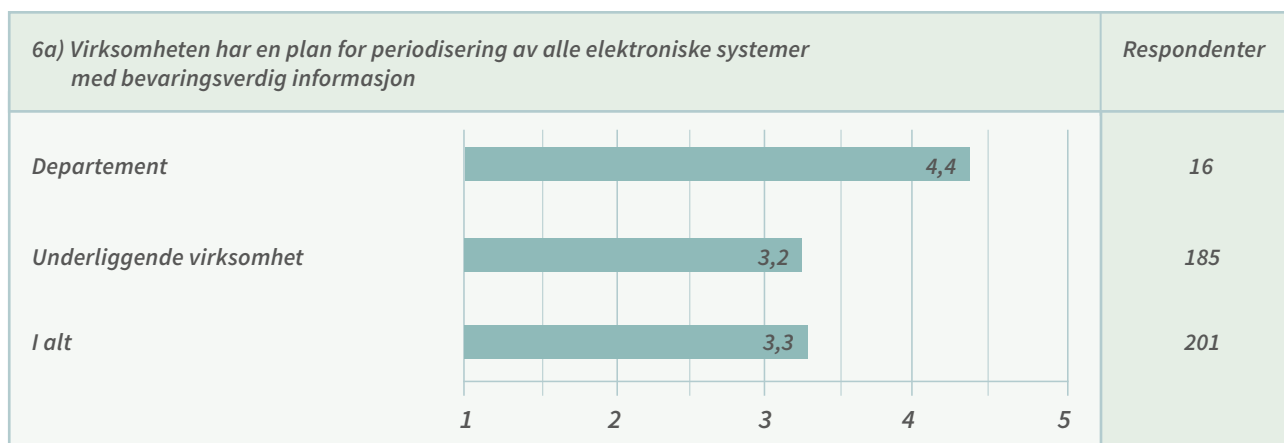
Om vi ganger gjennomsnittstallene for inngående og utgående journalposter registrert i løpet av 2018 med det antall virksomheter har svart på spørsmålene, får vi et mulig antall journalposter på litt over 35 millioner. Antall registreringer av dokument som er vurdert som arkivverdige, er høyt i statlig sektor. Tilsvarende for kommunal sektor var rundt 13 millioner. Vi har ennå ikke tall fra flere år å sammenligne med. Tallenes størrelse viser likevel at feltet dokumentasjonsforvaltning må tas på største alvor, faglig, teknisk og strategisk.

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

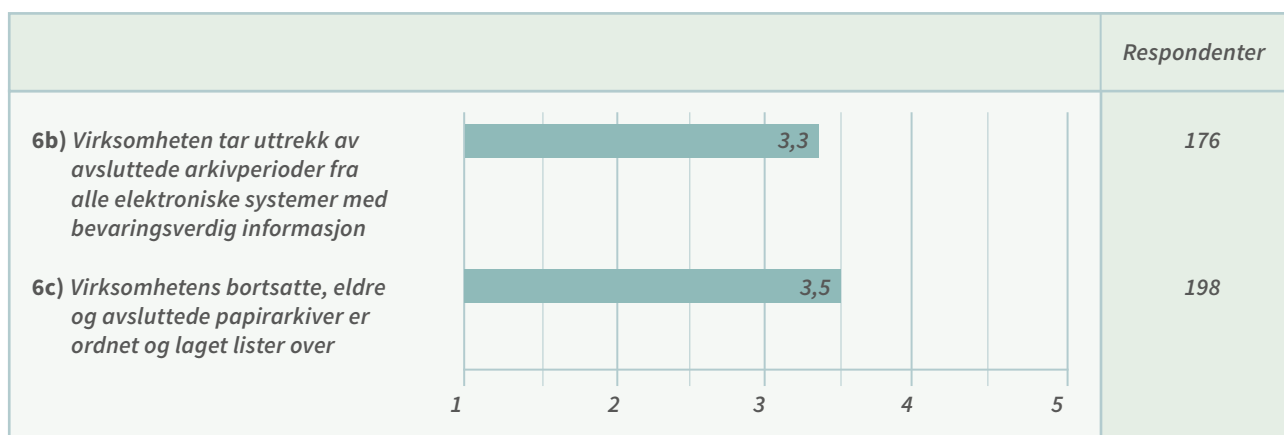
PERIODISKE OPPGAVER – DEPONERING, PERIODISERING OG AVLEVERING

I spørsmål 6 ses det nærmere på deponering, periodisering og avlevering – typiske oppgaver som ikke er en del av daglig drift. Samlet sett er det på denne spørsmålsbolken at de statlige virksomhetene scorer lavest. I tillegg har det vært en nedgang fra i fjor. Det er også et inntrykk fra de statlige tilsynene de siste årene at denne type periodiske oppgaver prioriteres lavere enn daglig drift.

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



Når et elektronisk system som inneholder bevaringsverdig informasjon avsluttes, skal virksomheten sørge for sikker lagring av informasjonen som ligger i det avsluttede systemet. Dette materialet vil før eller siden gå tapt om ikke arkivskaper sørger for å bevare det gjennom systemuavhengige uttrekk som overføres til digitalt depot. I verste fall kan innbyggere miste muligheten til innsyn i sentral informasjon, og virksomheten kan også miste muligheten til å dokumentere egen innsats eller beslutninger.



Det vekker litt undring hos oss at scoren på spørsmål 6 b ikke er høyere. Det virker som virksomhetene systematisk nedvurderer det langsiktige perspektivet som trengs for å kunne ha et godt og lovlig arkivhold. Dette gjelder både på den praktiske siden ved selve arbeidet og ressursene som trengs for å kunne gjøre dette. Det koster å opprettholde kompetanse på døende eller utgåtte systemer, og det koster penger å betale for lisenser og oppgraderinger man kunne unngått ved å levere arkivuttrekk til et depot.

EFFEKTEN AV TILSYN

Virksomhetene som har hatt tilsyn i løpet av de to siste årene ble bedt om å vurdere mulige effekter av tilsynet. 38 % mente at tilsynet hadde hatt en effekt som gjorde at lovbruddene ble raskere lukket som følge av tilsynet. 8 % mente derimot at lovbruddene ville blitt lukket i samme omfang og i løpet av samme tidsperiode uten tilsyn. Det er kun 13 statlige virksomheter som har hatt tilsyn i 2017 og 2018, så grunnlaget er ikke tilstrekkelig for å kunne trekke entydige konklusjoner. At tilsynene har viss effekt er likevel tydelig - noe blir gjort. Våre pålegg peker mot at det er oppgaver knyttet til den langsiktige bruk av dokumentasjonen som må prioriteres frem.

Hvis vi sammenligner de virksomhetene som har hatt tilsyn, så er tendensen at førstnevnte scorer seg selv jevnt over lavere, med unntak av det som handler om dokumentasjon av rutiner og fullmakter. Det kan tyde

KOMPETANSE OG SAMARBEID

Interne årsverk

Et av Arkivverkets overordnede mål som utviklingsaktør er å bidra til sterke fagmiljøer innen dokumentasjonsforvaltning og arkiv i hele landet. I årets undersøkelse er det derfor stilt spørsmål om intern kompetanse og antall årsverk virksomhetene bruker på dokumentasjonsforvaltning og arkivarbeid. Siden arkivarbeid omfatter både styring og planlegging, daglige oppgaver og periodiske oppgaver har hver virksomhet gjort et samlet overslag for alle de delene av virksomheten der arkiv griper inn.

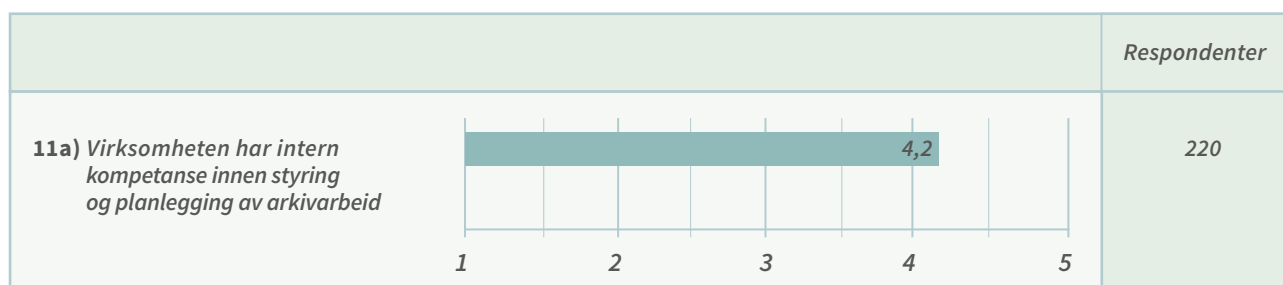
Tabellen nedenfor viser virksomhetene oppdelt etter samlet antall årsverk. De tre minste kategoriene oppgir at de bruker et gjennomsnitt på 0,5, 1,5 og 3,7 årsverk på dokumentasjonsforvaltning og arkivarbeid. Høyest rapportert maksimum er 9,9 årsverk for virksomheter med inntil 200 årsverk. I de to største kategoriene er forskjellene på rapportert tidsbruk langt større med en variasjon på 3,5 som minimum og 425 observert maksimum.

<i>10) Hvor mange interne årsverk bruker virksomheten på dokumentasjonsforvaltning og arkivarbeid? Delt på: Størrelse på virksomhet (kategori). Ikke inkl. HF og RHF</i>			
	<i>Observert maximum</i>	<i>Gjennomsnitt</i>	<i>Respondenter</i>
1-15 årsverk	1,80	0,50	14
16-50 årsverk	6,00	1,54	26
21-200 årsverk	9,90	3,71	47
201-1000 årsverk	150,00	9,05	70
Over 1000 årsverk	425,00	38,12	29
I alt	425,00	10,54	186

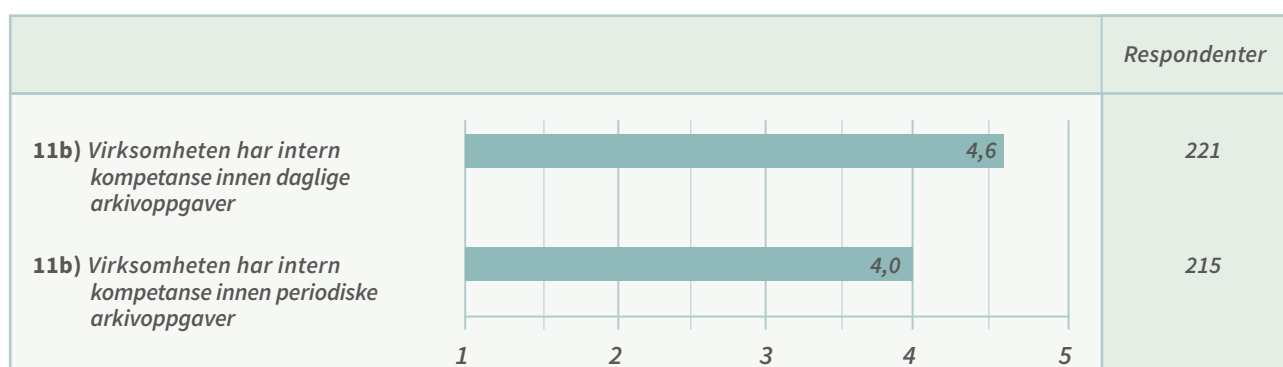
Det må derfor tas høyde for at virksomhetene har foretatt en skjønnsmessig vurdering og at veiledningen til spørsmålet har blitt tolket ulikt. Sett i forhold til spørsmål 2 d, om virksomhetene har nok ressurser til å gjennomføre lovpålagte oppgaver, er det av interesse for Arkivverket å følge opp sammenheng mellom ressursbruk og hvordan virksomhetene har rapportert om arkivkvalitet.

Intern kompetanse

På spørsmål 11 a om virksomheten har intern kompetanse innen styring og planlegging av arkivarbeid gis det en score på 4,2. Dette samsvarer hovedsakelig med hva respondentene svarer på spørsmål 1 a om virksomhetene har kartlagt prosessen som skaper arkivverdig dokumentasjon. En sammenstilling av 11 a og 1 a viser at 68,5 % gir score på 4 eller 5 og 25,1 % har krysset av for 3.



På spørsmålet om daglige oppgaver i 11 b gis det en samlet score på 4,6. Intern kompetanse på periodiske arkivoppgaver i 11 c ligger gjennomsnittet på 4,0. At virksomhetene rapporterer om lavere intern kompetanse på periodiske oppgaver bør sees i sammenheng med scorene som fremkommer i spørsmål 6. Arbeidsoppgaver som ikke blir prioritert, opparbeides det liten kompetanse på. Uten tilstrekkelig og rett kompetanse innen et arbeidsfelt, blir det vanskelig å igangsette og gjennomføre en kontinuerlig drift på området.



GENERELLE BEMERKNINGER

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

Det vi ser i denne undersøkelsen er at det er de periodiske oppgavene som er lavest prioritert. De statlige virksomhetene virker å ha hovedfokus på daglig drift. At f.eks. bevarings- eller kassasjonsvurdering ikke er høyt prioritert i en digital hverdag, forbauser ikke. Men det vil være mye penger å spare på en systematisk tilnærming til bevaring over tid. Også i en digital verden koster det å ukritisk ta vare på alt av dokumentasjon.

Det er et funn at arkivdriften ofte er vurdert ganske tradisjonelt i staten, og knyttet opp mot brev inn/ut og dermed også sak/arkivsystemene. Det er mindre fokus på fagsystemer, og de utfordringene virksomhetene har eller vil få, knyttet til både dokumentfangst fra og bevaring av dokumentasjon fra disse systemene. Det høye antallet dokumenter som journalføres årlig burde gi tanker om behov for god digital håndtering enn det vi finner i de tradisjonelle sak/arkivsystemene. Vi må komme lengre enn å sette delvis strøm på arkiveringen.

Departementene har generelt sett en noe mer positiv gjennomsnittlig score enn de andre statlige virksomhetene. Men også departementene scorer seg selv lavt på bruk av arkivplan som et verktøy for planlegging, og på implementering av kassasjonsplanen i de elektroniske systemene. Departementer rapporterer om nedbemanning i arkivtjenesten. Dette er en villet og pålagt utvikling med et ønske om lavere kostnader knyttet til tradisjonelt administrativt arbeid. Arkivverket vil undersøke om dette påvirker kvaliteten på arkivholdet over tid.

Delsvarene i undersøkelsen peker mot at virksomhetene trenger mer spisset kompetanse og faglig modenhet. Det at virksomhetene ikke prioriterer de periodiske oppgavene, tyder på at lederne ikke innehar tilstrekkelig arkivfaglige kompetanse til å utøve sitt overordnede ansvar. Mer samarbeid om fellesløsninger- og komponenter i staten er underveis, og dette vil kreve mye kompetanse og langsiktig planlegging.