

## Notat til strategigruppen for Samdok-kommunale arkiv

Fra: Ingrid Nøstberg og Torleif Lind

Dato: 26.01.2016

## Magasinkapasitet for papirarkiver i kommunal sektor

### Sammendrag

Dette notatet er en del av SAMDOK-prosjektets arbeid med synliggjøring av utfordringene med arkiv i forbindelse med den kommende kommunereformen. Notatet har som mål å belyse utfordringene knyttet til magasinkapasitet for papirbaserte arkiver. Hvilket behov for magasinplass vil kommuner og fylkeskommuner ha dersom det blir et stort omfang av kommunesammenslåinger? Og er det pr. i dag tilstrekkelig ledig magasinkapasitet i depotinstitusjonene til å kunne ta imot mengden papirarkiver som da vil bli overført? Det estimeres også hvilke kostnader det vil medføre å bygge ut en tilstrekkelig magasinkapasitet for å kunne imøtekomme behovet.

Resultatene som framkommer i notatet bygger på tallmateriale fra Arkivstatistikk 2014<sup>1</sup> og en kartlegging foretatt av SAMDOK-prosjektet om magasinkapasitet i de kommunale arkivinstitusjonene. Estimater for kostnader er basert på beregninger foretatt av IKA Kongsberg i forbindelse med planlagt utvidelse av deres magasiner.

Resultatet av beregningene viser at det i kommunal sektor pr. i dag ikke er tilstrekkelig kapasitet til å håndtere mengden papirarkiver som skal overføres til arkivdepot som følge av massive kommunesammenslåinger. De kommunale institusjonene har heller ikke tilstrekkelig ledig magasinkapasitet til å ta imot arkivmateriale fra sine eierkommuner, selv ikke etter planlagte utvidelser.

### Innledning

Den kommende kommunereformen vil føre til endringer i det kommunale landskapet. Kommuner vil bli slått sammen til større enheter, og det samme kan bli tilfelle for fylkeskommunene del. Det er også varslet endringer i oppgaveløsningen. Oppgaver vil bli overført fra et forvaltningsnivå til et annet.

Kommunereformen vil få store konsekvenser for arkivene. Arkiver etter nedlagte enheter skal avsluttes og nye arkiver etableres i de nyopprettede enhetene. Arkivene etter de "gamle" kommunene som blir slått sammen skal avsluttes og overføres til kommunens arkivdepot, som i de fleste tilfeller er en kommunal arkivinstitusjon (KAI), dvs. byarkiv, fylkesarkiv eller interkommunalt arkiv.

---

<sup>1</sup> Arkivstatistikk 2014 er publisert på Arkivverkets hjemmeside og består av to deler: *Statistikk for kommunale tjenester og Statistikk for arkivinstitusjoner og arkiv i bibliotek og museum*

Utfordringene som følge av kommunesammenslåinger vil være på flere områder, men dette notatet fokuserer på magasinkapasiteten for papirbaserte arkiver.<sup>2</sup> Store mengder papirarkiver i kommunene skal gjøres klare for deponering i arkivinstusjonene. Særlig utfordrende vil dette være for de interkommunale arkivene, som betjener mange kommuner. For eksempel har IKA Trøndelag, som den største interkommunale instusjonen, hele 43 kommuner/fylkeskommuner som sine eiere.

Det er også en stor utfordring at mye av arkivmaterialet som finnes ute i kommunene/fylkeskommunene ikke er ordnet og listeført, noe som må gjøres før det overføres til depot. I følge arkivstatistikken utgjør det uordnede materialet i kommuner og fylkeskommuner ca. 70 %. De kommunale arkivinstusjonene rapporterer et ordningsetterslep på 38 % på det materiale som allerede er overført til depot. Det er altså et stort etterslep på ordning av papirarkiver i hele kommunal sektor, og det vil være betydelige kostnader knyttet til arbeidet med å ordne dette arkivmaterialet. Dette notatet går imidlertid ikke videre inn i denne problematikken.

## Depotsituasjonen for kommuner og fylkeskommuner - status

Depotsituasjonen i kommunal sektor har også tidligere vært belyst. I 2009-2010 foretok Riksrevisjonen en undersøkelse av arkivforholdene i kommunal sektor, noe som resulterte i en omfattende rapport, der også magasinforholdene for eldre arkiver var et tema.<sup>3</sup> Riksrevisjonens undersøkelse viste bl.a. at nær halvparten av kommunene som var medeiere i et interkommunalt arkiv (IKA) i liten eller svært liten grad hadde overført sine bevaringsverdige papirarkiver til IKAet. Det ble påpekt at 59 % av kommunene med egen depotfunksjon heller ikke oppfylte arkivforskriftens krav til offentlig arkivdepot<sup>4</sup>.

IKAene på sin side opplyste om et betydelig gap mellom IKAene sin depotkapasitet og kommunenes faktiske behov for depotplass.<sup>5</sup> Riksrevisjonen presiserte i sin rapport at tilstrekkelige og forskriftsmessige arkivlokaler er en av de avgjørende faktorene for å kunne sikre bevaringsverdig arkivmateriale for fremtiden. Det ble også påpekt at det er arkivmateriale som ikke er avlevert arkivdepot som er mest utsatt for tap.

Det har skjedd en viss utvikling når det gjelder depotsituasjonen i årene etter 2010. Flere kommunale arkivinstusjoner har økt sin magasinkapasitet i form av utvidelser eller nybygg. I den nyeste arkivstatistikken (Arkivstatistikk 2014), oppgir hele 86 % av kommunene og fylkeskommunene at de er medeiere i en kommunal arkivinstusjon (KAI). Men fortsatt er det ikke alle disse som benytter sin KAI som depot, kun 74 % rapporterer at de benytter KAI som depotordning.<sup>6</sup> 16 % oppgir at de oppbevarer sitt eldre arkivmateriale selv, mens 10 % har en annen ordning. Dette kan være ulike private løsninger. Enkelte kommuner i Akershus har hatt et tilbud ved Statsarkivet i Oslo.

---

<sup>2</sup> For utfordringer knyttet til digitalt skapte arkiver, se SAMDOK-rapport 2014, *Digitalt skapt materiale i kommunal sektor 1985 til 2010 - kartlegging*

<sup>3</sup> *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor*, Dokument 3:13 (2009-2010)

<sup>4</sup> Riksrevisjonen henviser her til ABM-skriftet *Til kildene* fra 2007.

<sup>5</sup> Riksrevisjonens rapport s. 35-36.

<sup>6</sup> Avviket mellom prosentandel kommuner/kommuner som er medeiere i en KAI og som benytter KAI til depot skyldes i stor grad at ikke alle kommuner pr. i dag benytter KAI sin depottjeneste, men begrenser seg til andre tjenester som rådgivning, kurs osv.

## Mengden papirarkiver i kommuner og fylkeskommuner

Arkivstatistikken for 2014 gir grunnlag for å angi den totale mengden papirarkiver som finnes i kommunene og fylkeskommunene. Dette er arkiver som pr. i dag enten er i aktiv bruk (dagligarkiv) eller er satt bort for midlertidig lagring (bortsettingsarkiv). Dette materialet skal med tiden klargjøres og overføres til arkivdepot for langtidsbevaring. Ved eventuelle kommunesammenslåinger framskyndes denne prosessen.

### Tabell 1:

Oversikt over mengde papirarkiver i kommuner og fylkeskommuner (fra *Statistikk for kommunale arkivtjenester 2014*)

	Total bestand (hm)
<i>Daglig arkiv:</i>	
Kommuneundersøkelsen	100 966
Storbyundersøkelsen <sup>7</sup>	7 905
Totalt:	108 871
<i>Bortsettingsarkiv:</i>	
Kommuneundersøkelsen	199 082
Storbyundersøkelsen	18 595
Totalt:	217 677
Dagligarkiv og bortsettingsarkiv sammenlagt:	326 548

Tabellen viser at det pr. 31.12.2014 finnes om lag **327 000 hyllemeter** papirarkiv, dvs. dagligarkiv og bortsettingsarkiv, i norske kommuner og fylkeskommuner. Ved kommunesammenslåinger skal det meste av dette materialet overføres til depot; enten kommunens eget depot, en kommunal arkivinstitusjon eller en annen ordning.

## Magasinkapasitet i de kommunale arkivinstitusjonene (KAI)

86 % av kommuner og fylkeskommuner er medeiere i en KAI og har dermed i prinsippet tilbud om depotordning for papirarkiver. I Riksrevisjonens rapport fra 2010 oppga institusjonene at de ikke hadde tilstrekkelig magasinkapasitet til å kunne imøtekomme kommunenes og fylkeskommunenes behov for å bevare papirbasert arkivmateriale. I årene etter 2010 har som sagt flere institusjoner økt sin magasinkapasitet, men det er fortsatt ikke tilstrekkelig for å kunne dekke behovet som vil komme som følge av massive kommunesammenslåinger.

Arkivstatistikken for 2014 gir oppdatert kunnskap om arkivbestanden i de kommunale arkivinstitusjonene. I følge statistikken oppbevarer KAI pr. 31.12.2014 totalt ca. 180 000 hyllemeter arkiv. Av dette er ca. 27 000 hyllemeter privatarkiv, mens ca. 153 000 hyllemeter er offentlig arkiv, dvs. arkiver etter kommuner og fylkeskommuner.

<sup>7</sup> Storbyundersøkelsen består av Oslo og Bergen. Kommuneundersøkelsen består av alle kommuner og fylkeskommuner, med unntak av Oslo og Bergen.

Arkivstatistikken for 2014 gir dessverre ikke kunnskap om ledig magasinkapasitet i KAI. SAMDOK-prosjektet foretok derfor i november 2015 en egen undersøkelse blant alle KAI og kartla ledig magasinkapasitet og eventuelle planlagte utvidelser ved institusjonene. Det kom inn svar fra 23 institusjoner, dvs. alle med unntak av en.

**Tabell 2:**

Magasinkapasiteten i KAI pr. november 2015 (fra SAMDOKs undersøkelse)

<b>Magasinkapasitet</b>	<b>Hyllemeter</b>
Total kapasitet pr. nov. 2015	280 000
Ledig kapasitet pr. nov. 2015	80 000
Planlagt utvidelse	123 000
Total fremtidig ledig kapasitet	203 000

Tabellen viser at den totale magasinkapasiteten i KAI pr. november 2015 er på 280.000 hyllemeter. Av dette utgjør ca. 80 000 hyllemeter ledig plass til bruk for fremtidige avleveringer. Fem institusjoner rapporterer at de pr. i dag ikke har noe ledig kapasitet i det hele tatt. Flere institusjoner melder imidlertid at de har konkrete planer for utvidelse av magasinkapasiteten, enten i form av utbygging, eller leie av lokaler. For enkelte institusjoner vil da kapasiteten bli tilstrekkelig, for andre ikke. Flere melder også om planlagte kartlegginger for å skaffe oversikt over fremtidig behov.

Den totale tilleggskapasiteten man får etter gjennomførte planlagte utvidelser er beregnet til 123 000 hyllemeter. Ved å summere dagens ledige kapasitet med den planlagte utvidelsen av kapasitet, får man en fremtidig ledig kapasitet på 203 000 hyllemeter for KAI samlet sett.

## **Magasinbehov for kommuner og fylkeskommuner**

14 % av landets kommuner og fylkeskommuner er ikke medeier i en KAI. Dette utgjør om lag 62 kommuner/fylkeskommuner. Enkelte av disse oppbevarer sine eldre arkiver selv, andre benytter ulike private løsninger. Enkelte Akershuskommuner har pr. i dag en depotløsning ved Statsarkivet i Oslo.

I følge Arkivstatistikken for 2014 finnes det samlet sett 327 000 hyllemeter papirarkiv i norske kommuner og fylkeskommuner, jfr. tabell 1. Ved kommunesammenslåinger må det meste av dette materialet overføres til de respektive arkivdepotene for bevaring for ettertiden. Ved å sammenstille resultatene fra arkivstatistikken og SAMDOKs kartlegging av magasinkapasitet, får vi en oversikt over den totale mengden papirarkiver som finnes i kommuner og fylkeskommuner, samt kapasiteten til å ta dette materialet imot i de kommunale depotinstitusjonene. Vi får også et anslag over hvor mye arkivmateriale som ikke dekkes med dagens magasinkapasitet. Vi kan også se i hvilken grad KAIs planlagte utvidelser vil kunne dekke det fremtidige behovet.

**Tabell 3:**

Forholdet mellom behov magasin behov i kommuner/fylkeskommuner og kapasitet i kommunale arkivinstusjoner (KAI) pr. i dag

	Hyllemeter
Total bestand av papirarkiv (dagligarkiv + bortsetningsarkiv) i kommuner og fylkeskommuner	327 000
Ledig magasinkapasitet i KAI pr. i dag	80 000
Differanse mellom behov og kapasitet	-247 000

Pr. i dag har de kommunale arkivinstusjonene kapasitet til å ta imot 80 000 hyllemeter av den totale mengden som finnes i kommuner og fylkeskommuner. Det vil si at det gjenstår 247 000 hyllemeter som trenger plass i et depot som følge av massive kommunesammenslåinger. I følge SAMDOKs undersøkelse vil de planlagte utvidelsene av magasinkapasiteten i KAI kunne dekke 123 000 hyllemeter av det samlede behovet. Denne kapasiteten vil da være forbeholdt eierne av den enkelte KAI. Det gjenstår da 124 000 hyllemeter av den totale mengden papirarkiver i kommunal sektor som det pr. i dag, utfra vår nåværende kunnskap, ikke foreligger kjente planer for.

Det må imidlertid tas visse forbehold mht. disse beregningene. Før arkivmaterialet overføres til arkivdepot, må det gjennom en ordningsprosess. Dette fører normalt til at omfanget reduseres noe ved at det gjennomføres arkivbegrensning og kassasjon. Det er derfor noe usikkert hvor mye plass arkivmaterialet vil ta etter at ordningen er gjennomført. I tillegg er det usikkert hvor stort omfang kommunereformen faktisk vil få, hvor mange kommuneslåinger som til syvende og sist blir aktuelle. Det er imidlertid viktig å påpeke at det fremtidige magasinbehovet for kommunene likevel vil være det samme, men situasjonen vil da ikke være så akutt.

### Kostnader for utbygging av tilstrekkelig magasinkapasitet

Det er betydelige kostnader forbundet med å bygge ut tilstrekkelig magasinkapasitet for den totale mengden papirarkiv i kommunal sektor. IKA Kongsberg har nylig engasjert Norconsult til en utredning av kostnadene knyttet til bygging av nytt arkivmagasin. Utredningen har beregnet pris på magasinstørrelser på 10 000, 20 000 og 30 000 hyllemeter. Prisen pr. hyllemeter nybygget magasin avtar noe jo større magasin som bygges. Forutsatt at man bygger store nok enheter kan man regne ca. 3500,- kroner pr. hyllemeter i byggekostnader. Tallet inkluderer grunnarbeider på tomt, men ikke selve tomtekostnaden. Tallet inkluderer videre en sikkerhetsmargin på ca. 15 %.

Dersom man tar utgangspunkt i et samlet behov for magasinplass for 247 000 hyllemeter papirarkiver, kan man regne med at det vil koste ca. 865 000 000,- kroner å bygge ut tilstrekkelig magasinkapasitet for norske kommuner. Dette tallet inkluderer både de planlagte utvidelsene i KAI, og det udekkede behovet.

### Konklusjon

Talldokumentasjonen som framkommer i Arkivstatistikken og SAMDOKs kartlegging, og sammenstillingen av dette, viser at det er store utfordringer knyttet til håndteringen av papirarkivene

i kommunal sektor i forbindelse med kommunereformen. Den totale bestanden av papirarkiv i kommuner og fylkeskommuner, og som ved omfattende kommunesammenslåinger skal overføres til arkivdepot, er på 327 000 hyllemeter. Ledig magasinkapasitet ved de kommunale arkivinstitusjonene pr. i dag er 80 000 hyllemeter. Differansen mellom behov og dagens kapasitet er da 247 000 hyllemeter. Noe av dette, ca. 123 000 hyllemeter, vil bli dekket opp ved de fremtidige planlagte utvidelsene av magasinkapasiteten i KAI. Dette gjelder da kun for kommuner og fylkeskommuner som er medeiere i en KAI. Det øvrige arkivmaterialet, dvs. 124 000 hyllemeter, er det ikke dekning for med dagens kapasitet og planlagte utvidelser.

For å kunne oppnå tilstrekkelig magasinkapasitet til å kunne ta imot mengden papirarkiver som skal overføres til depot i forbindelser med massive kommunesammenslåinger, må derfor dagens magasiner utvides betraktelig. Eksisterende magasiner må utvides og det må trolig bygges nye. Det er betydelige kostnader knyttet til dette. Beregningene i dette notatet viser at dette kan estimeres til minst 865 millioner kroner.

SAMDOKs delprosjekt for kommunale arkiv ser det som svært viktig at utfordringene knyttet til magasinkapasiteten for papirarkiver i kommunal sektor settes på dagsorden. Det er kommunenes og fylkeskommunenes eget ansvar å sørge for tilstrekkelig forskriftsmessig depotplass for egne arkiver, og det er viktig at beslutningstagere er klar over situasjonen, slik at dette kan trekkes inn i planprosessene i forbindelse med kommunereformen. Delprosjektet ser det også som viktig at Riksarkivaren fortsetter sin pådriverrolle for at det opprettes kommunale arkivinstitusjoner i distrikter der dette ikke finnes, samt bevisstgjør beslutningstagerne i kommunene om den faglige og økonomiske gevinsten som ligger i interkommunalt samarbeid omkring arkivdepotløsninger. Dette vil kunne få en direkte samfunnsøkonomisk betydning ettersom kostnadsestimatene i dette notatet forutsetter magasinbygg av en størrelse som de færreste enkeltstående kommuner har behov for.