

Case: Bevaring av digitale kartdata (plandata og grunndata) i kommunen

Av Arne-Kristian Groven, Erik Aaberg og Anna Malmø-Lund, Riksarkivet.

Kart er et viktig verktøy i mange saksbehandlingsprosesser. Kart og kartutsnitt kan dokumentere saksbehandlingen og inneholde bevaringsverdig dokumentasjon om hvordan kommunen har utøvd sin myndighet og sine oppgaver. Men kart kan også ha stor kulturhistorisk, forskningsmessig eller juridisk verdi, utover å dokumentere behandlingen av en konkret sak. Gamle kart må ofte hentes frem for å dokumentere eiendomsgrenser det er strid om i dag. Historiske kart inneholder mye informasjon om samfunnet det ble laget i, i tillegg til den geografiske informasjonen som kan gjenbrukes på nye måter i fremtiden.

Bakgrunn

Arkivforskriften omtaler bevaring, kassasjon og arkivbegrensing av kart. I henhold til arkivforskriften § 3-20, skal kart (originale, håndtegnede kart) og trykte kart med påtegninger bevares, mens øvrige trykte kart kan kasseres. Arkivforskriften § 19 sier at trykksaker, rundskriv, annet mangfoldiggjort og allment tilgjengelig materiale og blanketter som ikke er utfylt, kan arkivbegrenses. Unntaket er at organet som har utarbeidet materialet skal bevare et eksemplar av alle egenproduserte trykksaker og forarbeidene til trykksaken. Dette må også gjelde egenproduserte trykte kart. Når det gjelder papirkart er det derfor greit. Følgende skal bevares i henhold til arkivforskriften:

- Håndtegnede kart
- Trykte kart med påtegninger
- Egenproduserte trykte kart og forarbeidene til disse kartene

Hva så med digitale kart? Arkivforskriften ble skrevet på 1990-tallet (mange av bestemmelsene er enda eldre) og forholder seg til papirkart. Arkivloven med forskrifter har i etterkant fått et medienøytralt arkiv- og dokumentbegrep (arkivloven § 2). Arkiv er dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet, og dokumenter er en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvising eller overføring. I lys av dette må bestemmelsene i § 20 og § 19, med mindre Riksarkivaren bestemmer noe annet, innebære at digitale kart som virksomheten selv utarbeider skal bevares for ettertiden. Det samme gjelder digitale kart der virksomheten legger til informasjonslag.

Problemstillinger

Bevarings- og kassasjonsbestemmelsene for kommunene og fylkeskommunene som trådte i kraft 01.02.14 nevner ikke eksplisitt kart eller andre dokumentformater (som foto, tegninger osv). De gjeldende bestemmelsene er funksjonsbaserte og medienøytrale, og knytter i stedet bevaring eller kassasjon til sakstyper. Hva innebærer dette for kommunen når det gjelder bevaring av kart? Generelt innebærer det at dersom kart (eller kartutsnitt) dokumenterer saksbehandlingen skal kart knyttet til en sakstype bevares når sakstypen bevares. Kommunen kan også ha oppgaver der

utarbeidelsen av kart er selve oppgaven eller en vesentlig del av oppgaven for eksempel utarbeidelsen av grunnkart (del av det offentlige kartgrunnlaget) eller reguleringskart.

§ 4-11 (i Riksarkivarens forskrift) regulerer hva som skal bevares fra saksfeltene kommunal og regional planlegging, byggesak og oppmåling. Fra saksfeltet regional og kommunal planlegging skal saker vedrørende kommunal og regional planlegging jf. plan- og bygningsloven § 3-3 og § 3-4, herunder regional og kommunal planstrategi, regional plan, kommuneplan, områdeplan og reguleringsplan, bevares. Det er her underforstått at reguleringskartene må bevares for å dokumentere saksbehandlingen og fordi reguleringskartene i seg selv har stor dokumentasjonsverdi. Det samme gjelder kart som dokumenterer byggesaksbehandlingen og oppmålingsforretningene.

I forbindelse med utarbeidelsen av denne veiledningen, innhentet vi synspunkter på hva veiledningen burde omtale fra mange hold. Arkivtjenesten i Plan- og bygningsetaten i Oslo mente at § 4-11 i hovedsak dekket etatens kjernevirksomhet, men savnet en beskrivelse av funksjonen kartforvaltning og foreslo kartforvaltning som et eget underpunkt i veilederen. De mente at *"vedtatte planer, kart, reguleringsbestemmelser og planbeskrivelser knyttet til bestemte saker, tilhører funksjonen «kommunal og regional planlegging». Forvaltning av digitale kartverk som gir mulighet for rekonstruksjon av historiske planforhold og grunnkartopplysninger faller derimot utenfor de beskrevne funksjonene. I henhold til § 4-2 skal alt arkivmateriale bevares, men bevaring av denne typen dynamiske dokumenter byr på utfordringer vi mener best kan møtes med klare retningslinjer og felles løsninger."*

Dette reiste tre spørsmål.

- 1) Kartforvaltningen i kommunen er hovedsakelig digital. Digitale kart består av mange informasjonslag som jevnlig oppdateres. Når foreligger egentlig et digitalt kart?
- 2) Hvilke tekniske anbefalinger skal Riksarkivaren gi i veiledningen når det gjelder bevaring av digitale kart?
- 3) Hvilken del av kommunens rolle som kartforvalter er evt. ikke dekket av § 4-11?

Hvordan har prosjektet jobbet med problemstillingene?

Prosjektgruppen ønsket å svare på disse spørsmålene i veiledningen, men gruppen hadde ikke tilstrekkelig teknisk kompetanse til å kunne ta stilling til de tekniske anbefalingene vedrørende bevaring av digitale kart. Det ble derfor opprettet en uformell arbeidsgruppe med deltakere fra Riksarkivet som undersøkte disse problemstillingene nærmere. Anna Malmø-Lund i prosjektgruppen, som kjente de aktuelle bestemmelsene godt fra arbeidet med utarbeidelsen av bevarings- og kassasjonsbestemmelsene, fikk i oppgave å lede den uformelle arbeidsgruppen som i tillegg besto av Arne-Kristian Groven og Erik Aaberg.

Gruppen fikk god hjelp av Plan- og bygningsetaten i Oslo (PBE) i arbeidet med disse problemstillingene. Det ble avholdt et møte med arbeidsgruppen der både arkivtjenesten og kartenheten deltok, og hvor det ble gitt en grundig beskrivelse av hvordan PBE utarbeidet grunn- og reguleringskart. Møtereferatet var et viktig underlags dokument i det videre arbeidet med teksten om bevaring av digitale kartdata i veiledningen. Gruppen hentet i forkant av møtet med PBE innspill

fra it-arkivarer ved kommunale arkivinstitusjoner (KAI) som hadde synspunkter på og erfaring med bevaring av digitale kart. Et førsteutkast til teksten om bevaring av digitale kart ble også sendt til it-arkivarene i KAI for kvalitetssikring og vi fikk flere nyttige innspill. Faggruppen for arkiv i KS, som også tok på seg å kvalitetssikre teksten, formidlet et forslag fra Kart- og oppmålingskontoret i Trondheim kommune som foreslo å harmonere veiledningsteksten med kravene til bevaring av kartdata i kart- og planforskriften. Et råd vi fulgte i den endelige versjonen av veiledningen.

Når er et digitalt kart et kart?

Basert på innspillene vi fikk fra KAI, PBE og gruppens egen kjennskap til digitale kart, ble det tidlig klart at for å svare på dette spørsmålet ville det være nødvendig å skille mellom kart som dokumentasjon av saksbehandlingen og kart som informasjonskilde utover dokumentasjon av saksbehandlingen. Her er det også en forskjell på grunnkart og reguleringskart. Grunnkartet dokumenterer ikke saksbehandling, mens reguleringskart kan brukes både til å dokumentere behandlingen av en konkret sak og vise reguleringer i et bestemt område på et bestemt tidspunkt. Når kart dokumenterer saksbehandlingen, er det viktig at kartene arkiveres som vedlegg i saken. De aktuelle fagmiljøene i kommunen og fylkeskommunen og arkivtjenesten bør sammen utarbeide gode rutiner for dokumentfangst av kart/kartutsnitt.

Bygningsloven fra 1845 bestemte at kommunale myndigheter skulle sende inn ett eksemplar av alle reguleringskart til Riksarkivet. Bestemmelsen ble videreført i retningslinjer for fylkeskommunale arkiv fra 1986, og ordningen stod ved lag til 2002. Nyere reguleringskart skal ikke avleveres til Riksarkivet, men oppbevares i kommunen. Det er allikevel fortsatt viktig å bevare dette materialet for ettertiden.

Da reguleringskartene var på papir skulle et eksemplar av ethvert trykt reguleringskart avleveres. Endringer i kartet ble dokumentert ved at det ble trykket nye versjoner av kartet. Digitale reguleringskart ligger i kartdatabaser, som består av grunnkart og ulike informasjonslag. Basen oppdateres når nye reguleringer blir registrert. I samråd med PBE kom arbeidsgruppen frem til at det ville være hensiktsmessig å ta årsversjoner av reguleringskartene. Det samme gjelder digitale grunnkart som kommunen har ansvar for å utarbeide.

KS anbefalte som nevnt at rådene i veiledningen burde samkjøres med bestemmelsene om årsversjoner i kart- og planforskriften. Arbeidsgruppen var enig i at dette var fornuftig, både med tanke på kommunens ressursbruk og fordi kartmiljøene i kommunene ikke vil måtte forholde seg til ulike bestemmelser. Kommunen er allerede gjennom kart- og planforskriften § 4 pålagt å utarbeide årsversjoner av planregisteret og det offentlige kartgrunnlaget (så langt kommunen har ansvaret for dette) ved utgangen av hvert år. I veiledningen til kart- og planforskriften poengteres det at årsversjoner ikke er det samme som arkivkopi, men kan være det samme, og henviser til at kravene til arkivkopi fremgår av arkivloven med forskrifter. Hensikten med å ta årsversjoner av det offentlige kartgrunnlaget og planregisteret er i følge veiledningen til kart- og planforskriften at årsversjoner kan bidra til at man relativt enkelt kan kartlegge endringer i kommunens arealforvaltning over tid, lage statistikker og kunne fastslå hva som på et gitt tidspunkt og følgelig var gjeldende bruksarealformål og juridisk bindende i historisk sammenheng. Dette vil også være hovedformålet med arkivkopien av årsversjonen. Ved å ta årsversjonene kommunen allerede er pålagt å utarbeide, også være arkivkopier/arkivversjoner vil kommunen samtidig oppfylle kravet til bevaring av digitale grunn- og reguleringskart i arkivforskriften.

Hvilke tekniske anbefalinger skal Riksarkivaren gi når det gjelder bevaring av digitale kart?

I den videre beskrivelsen er det skilt mellom regulerings kart som dokumentasjon av saksbehandlingen og årsversjoner av reguleringskart og grunnkart.

Kart som dokumentasjon av saksbehandlingen:

I elektroniske arkiv er det tilstrekkelig å arkivere kartene (kartutsnittene) i form av PDF/A som vedlegg i saken i sak/arkivsystemet. Dette gjorde PBE allerede i dag. De fleste it-arkivarene i KAI, som uttalte seg, mente at PDF/A ville være tilstrekkelig. Noen ønsket at kart som vedlegg til saker i sak/arkivsystemer også skulle bevares i SOSI-format.

Årsversjoner av reguleringskart og grunnkart:

I merknadene til § 4 i kart- og planforskriften sier veiledningen at "*Årsversjon av det digitale offentlige kartgrunnlaget bør både være i form av en fullverdig digital kopi i henhold til gjeldende SOSI-standard, og som kartblad i digitalt dokumentformat eller på papir*".

SOSI er også godkjent arkivformat for kartdata, så her er kravene i kart- og planforskriften de samme som i Riksarkivarens forskrift. For mer informasjon, se Riksarkivarens forskrift § 8-17 (godkjente dokumentformater ved avlevering og deponering).

I veiledningen til kart- og planforskriften åpnes det også for at dersom kommunen benytter databaser som kan gjenskape den aktuelle situasjonen på en valgt dato, vil krav om årsversjon være tilfredsstillende med tilfredsstillende arkivering av den til enhver tid oppdaterte databasen. Det samme vil også gjelde for arkivversjonen.

Kart- og planforskriften krever i utgangspunktet at det skal tas ny årsversjon av hele kartgrunnlag for hvert år, men veiledningen åpner for at dette kan tilpasses kommunenes rutiner for oppdatering av kartgrunnlaget. For analogt produsert kartgrunnlag bør det produseres eget arkiveksemplar når det produseres nye kart og man kan benytte dette også som årsversjon. Det behøver ikke tas ny kopi av datasett som ikke er endret, såfram man har kopi fra før.

Kommunen kan i henhold til kart- og planforskriften etter avtale overlate til Statens kartverk å ta hånd om årsversjoner. Der f.eks. Statens kartverk forvalter felles kartdatabase for kommunen, kan det være aktuelt at Kartverket ivaretar også årsversjoner (ev. også arkivering) for kommunen. Dersom en slik løsning velges er det viktig at det dokumenteres i kommunens bevarings- og kassasjonsplan og i arkivplanen.

Er kommunens rolle som kartforvalter dekket av § 4-11 i Riksarkivarens forskrift?

Plan- og bygningsetaten i Oslo stilte et betimelig spørsmål. I og med at forskriften er funksjonsbasert og medieavhengig, mener vi at formuleringen "saker vedrørende kommunal og regional planlegging

jf. plan- og bygningsloven § 3-3 og § 3-4, herunder regional og kommunal planstrategi, regional plan, kommuneplan, områdeplan og reguleringsplan" innebærer at reguleringskart (plandata) skal bevares. Når det gjelder kommunens ansvar for å utarbeide grunnkart stiller det seg annerledes. Originale grunnkart har høy bevaringsverdi, men arbeidsgruppen er usikker på om det i dag kommer tydelig frem at dette materialet skal bevares. Arbeidsgruppen foreslår at § 4-11 (kommunal og regional planlegging) suppleres med et nytt ledd som viser til Plan- og bygningsloven § 2-1 (Kart og stedfestet informasjon), og som pålegger kommunen å bevare det offentlige kartgrunnlaget som kommunen har ansvar for å utarbeide. Det kan vurderes om det også bør henvises til § 2-2 (Kommunal planregister) i PBL, som pålegger kommunen å ha et planregister som gir opplysninger om gjeldende arealplaner og andre bestemmelser som fastlegger hvordan arealene kan utnyttes. Det kan være at det også er tilstrekkelig å gjøre rede for i veiledningen at § 4-11 1) i Riksarkivarens forskrift også omfatter kommunens planregister.