



## ARKIVVERKETS UNDERSØKELSE FOR KOMMUNALE ARKIVTJENESTER

### EN PRESENTASJON AV SENTRALE FUNN FRA 2018

Arkivverkets årlige undersøkelse for kommunale arkivtjenester ble sendt ut for syvende gang i år (2018). Se eldre undersøkelser:

<https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/kommunearkiver>.

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

Det er et mål at kommunene 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.

Undersøkelsen ble sendt ut til samtlige kommuner og fylkeskommuner 16. april 2018. Arkivansvaret i Oslo kommune er desentralisert, og virksomhetene og bydelene i kommunen får derfor tilsendt en tilpasset undersøkelse. Denne tilpassede undersøkelsen ble sendt til 43 virksomheter og bydeler i kommunen. I alt svarte 95 % av kommunene (91 % av virksomhetene og bydelene i Oslo kommune) på hele eller deler av undersøkelsen.

Arkivverket publiserer denne oppsummeringen av sentrale funn samt samleoversikter over resultater (gjennomsnitt og frekvenser) og rådata på våre nettsider:

<https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/kommunearkiver/resultater-fra-undersokelsen-2018>

Vi håper med dette å gjøre informasjonen som er hentet inn enklere tilgjengelig for gjenbruk og viderebruk.

## OPPSUMMERING OG VURDERING AV SENTRALE FUNN

I denne gjennomgangen av dataene fra undersøkelsen oppsummerer vi de mest sentrale funnene, forsøker å se resultatene i sammenheng og vurderer konsekvenser og mulige tiltak. Vi vurderer i hovedsak gjennomsnittsscorer, ikke enkeltrapporteringer fra de ulike kommunene. For å se de enkelte kommunenes svar, se nettsidene for årets undersøkelse.

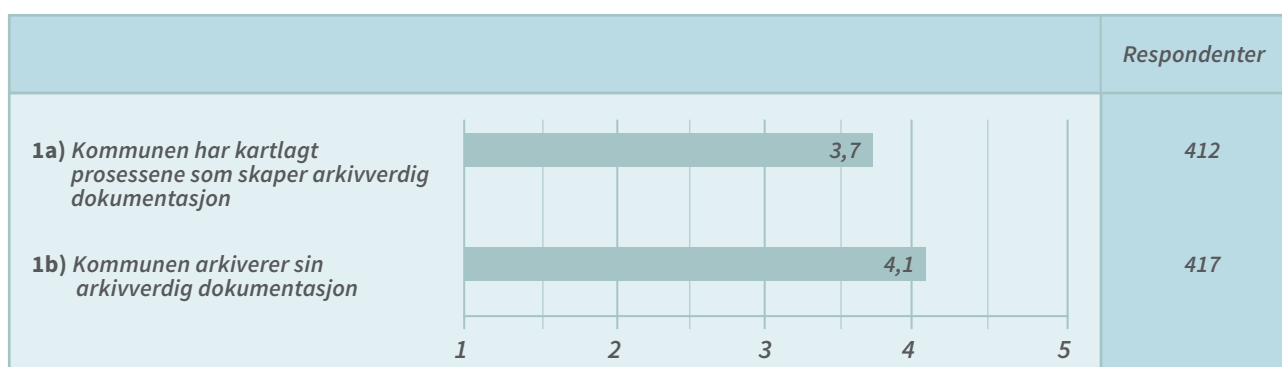
Mange av spørsmålene i undersøkelsen ber kommunene vurdere seg selv på en skala fra 1 til 5, der spørsmålene er stilt slik at 1 indikerer lav arkivkvalitet (påstand stemmer ikke i det hele tatt), mens 5 indikerer høy arkivkvalitet (påstand stemmer veldig godt). Der vi omtaler snittcorer, er det alltid kommunenes samlede gjennomsnittlige score på denne skalaen vi refererer til. For å se en kopi av spørreskjema, gå til nettsidene for årets undersøkelse.

Alle figurer i denne oppsummeringen viser den nasjonale gjennomsnittsscoren på et gitt spørsmål. Det nasjonale snittet inkluderer ikke svar fra virksomhetene og bydelene i Oslo kommune (heretter omtalt som virksomhetene i Oslo). Der gjennomsnittstall for virksomhetene i Oslo nevnes spesielt i teksten er dette av rent praktiske hensyn da de får tilsendt en noe annerledes undersøkelse enn resten av kommunene i Norge på grunn av det desentraliserte arkivansvaret.

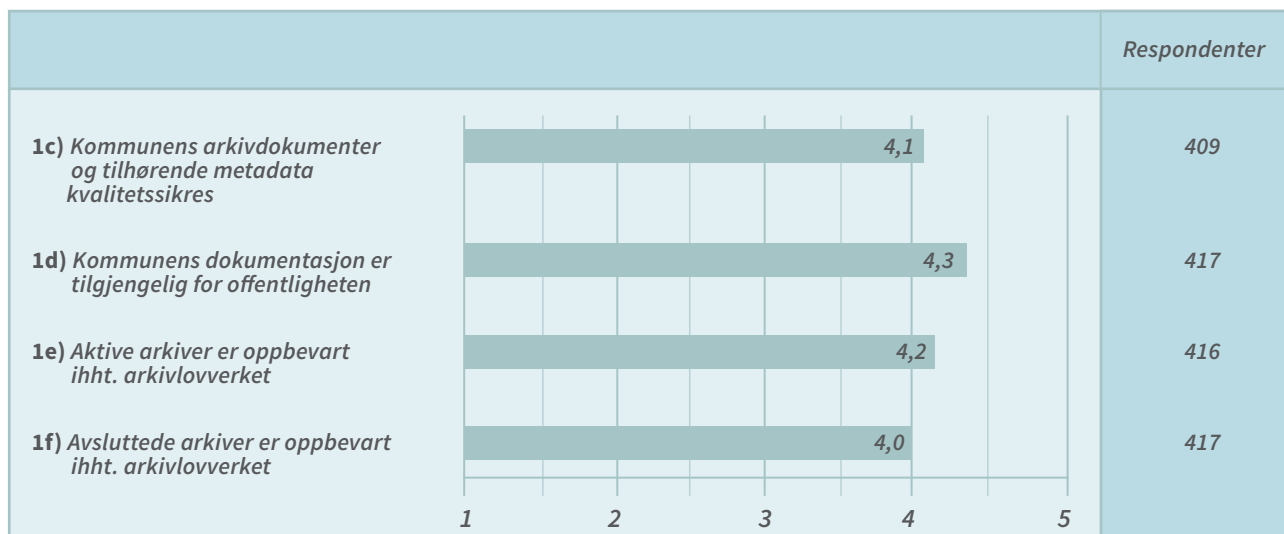
## OVERORDNET OM ARKIVKVALITET

Det første temaet i undersøkelsen omhandler overordnet arkivkvalitet i kommunene. Her er det meningen at kommunene skal løfte blikket, og vurdere egen tilstand.

På spørsmål om kartlegging av prosesser som skaper arkivverdig dokumentasjon, dvs. oversikter over egne saksbehandlingsprosesser og arkivdokumentene som de skaper, ligger snittet på 3,7. Virksomhetene i Oslo scorer i snitt ganske likt det nasjonale snittet. 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 4,1. Dokumentfangst er utgangspunktet for all arkivering. Mye av ansvaret for at arkivverdig dokumentasjon arkiveres ligger i dag på hver enkelt saksbehandler (f.eks. 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. Snittscore bør leses med dette i mente. Arkivverket vil se nærmere på de enkelte kommunenes svar på dette spørsmålet.



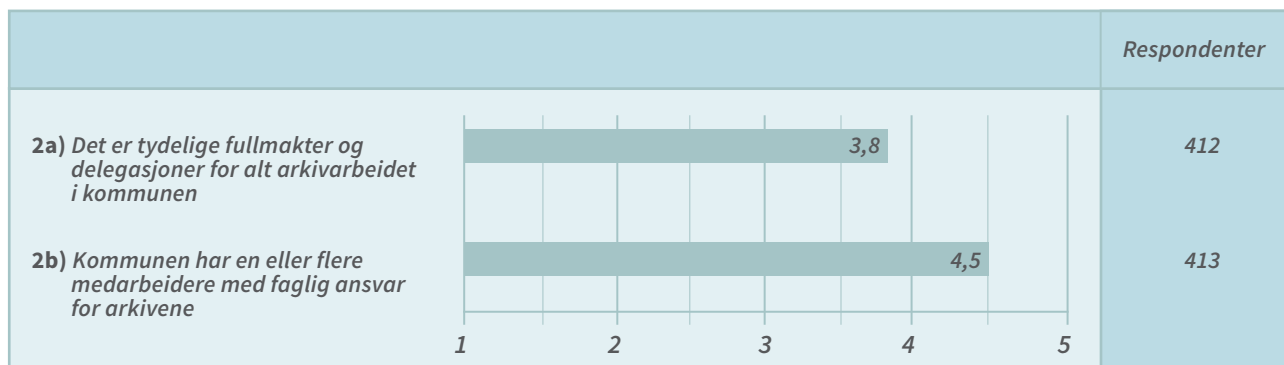
Spørsmålene 1 c til f går på behandling av dokumentasjonen etter at arkivet har fanget den. Her scorer de fleste høyt, og snittet er over 4. I det øyeblikket arkivet har kontroll på et dokument, virker det som om viljen og muligheten til å håndtere dokumentene iht. lovverket, er god. Blant annet settes det av tid til å kvalitetssikre metadata og gjøre dokumentene tilgjengelig for offentligheten (dvs. utarbeide journal).



Vi ser på de stedlige tilsynene at mange av kommunene er gode på å håndtere dokumentasjon som finnes i sak/arkivsystemene sentralt. Vi vil likevel gjøre oppmerksom på at svært mange av kommunene som vi har vært på tilsyn hos har fått pålegg som går på behandling av dokumentasjon etter at arkivet har fanget den. Det er viktig å huske at det meste av dokumentasjonen som dannes i kommunene dannes i fagenhetene, ikke sentralt. Tilsynene våre har de siste årene derfor hatt et økt fokus på dokumentasjon som ligger utenfor sak/arkivsystemene.

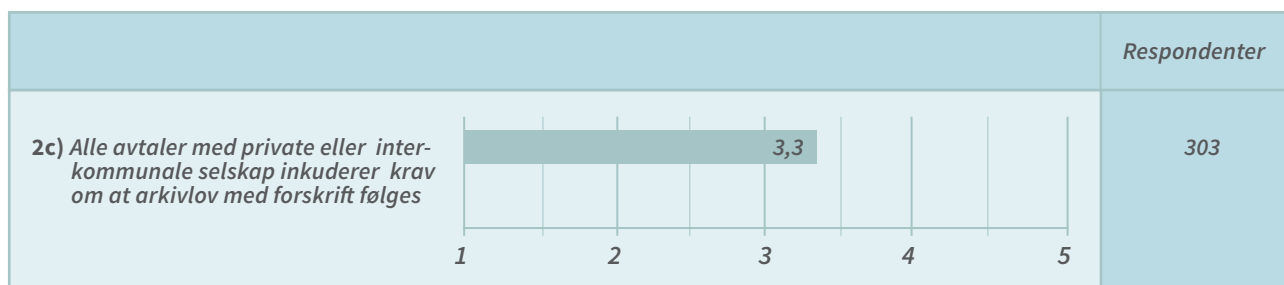
## ARKIVANSVAR OG ORGANISERING AV ARKIVARBEIDET

På spørsmålet om de har en eller flere medarbeidere med faglig ansvar for arkivarbeidet får vi undersøkelsens høyeste positive score, 4,5 i nasjonalt snitt (4,7 i snitt for virksomhetene i Oslo). Over 70 % av kommunene gir seg selv 5 på dette spørsmålet.

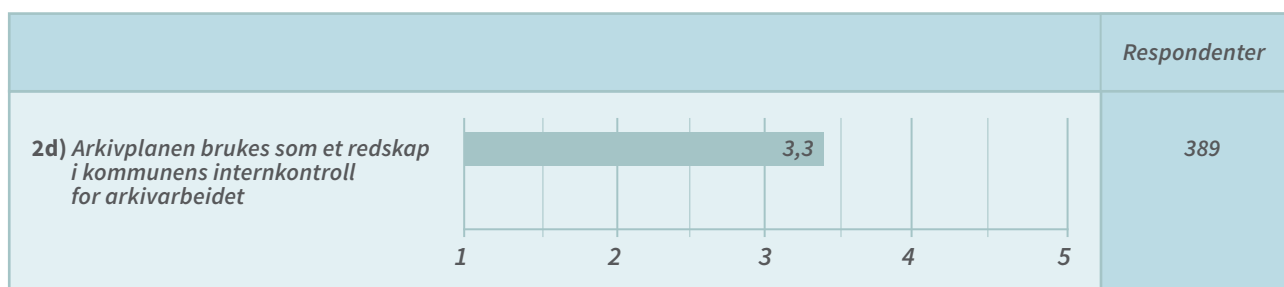


Kommunene scorer i snitt 3,8 på spørsmål om etablering av fullmaktsstruktur. Erfaringene fra de stedlige tilsynene viser at denne ofte burde vært bedre dokumentert og praktisert. En klar fullmaktsstruktur og et klart arkivansvar øker sannsynligheten for at arkivfaglige hensyn ivaretas i kommunen. Dette er et lederansvar.

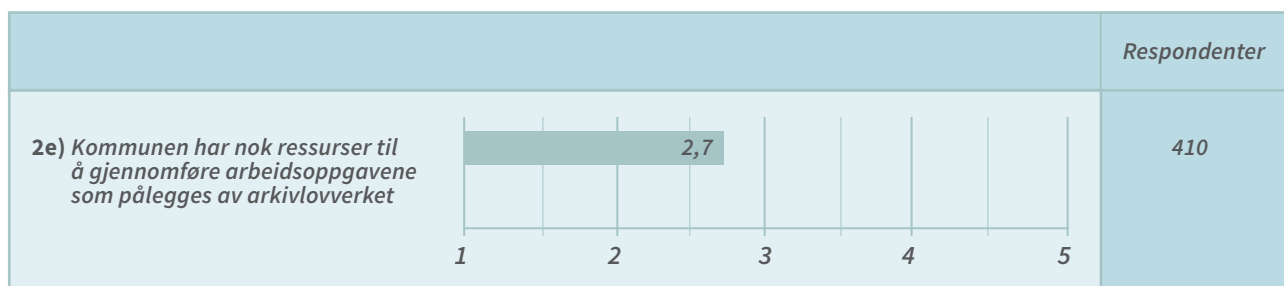
Det scores relativt lavt på spørsmålet om avtaler med private eller interkommunale selskaper inkluderer krav om at arkivlov følges. Dette er i tråd med Arkivverkets funn fra stedlige tilsyn der vi ser at avtaler med private tjenesteytere i mange tilfeller mangler klare bestemmelser om arkiveringsplikt og hvordan arkiv skal behandles ved avslutning av avtale.



Det samme gjelder spørsmålet om bruk av arkivplan som et redskap for internkontroll. Kravet om å bruke arkivplanen som en del av internkontrollen er nytt fra 1. januar 2018, og vi vil derfor følge med på utviklingen her. Ønsket er at arkivplanen skal bli et mer hensiktsmessig redskap for godt arkivhold.



Undersøkelsens nest laveste snittscore kommer på spørsmålet om de har nok ressurser til å gjennomføre lovpålagte arbeidsoppgaver – 2,7 (3,4 i Oslo kommune). Bekymringsfullt her er det at svært få kommuner gir seg selv toppscoren 5.



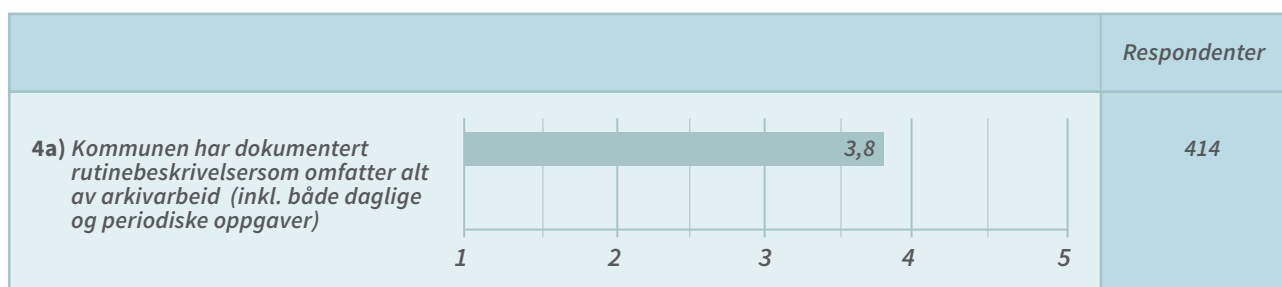
Sammenstilt med spørsmålene om overordnet arkivkvalitet, kan dette virke som å ikke henge sammen. En mulig forklaring kan være at dokumentfangst og mer periodiske oppgaver blir nedprioritert til fordel for daglig arkivdrift. Dvs. at virksomhetene i de fleste tilfeller har nok ressurser til å gjennomføre de løpende oppgavene på en tilfredsstillende måte, men at det ikke finnes ressurser til å gjennomføre de viktige periodiske oppgavene. Dette gir grunn for nærmere undersøkelser ifm. tilsyns- og veiledningsarbeid.

## HENDELSER DET SISTE ÅRET I ARKIVENE ELLER FOR ARKIVTJENESTEN

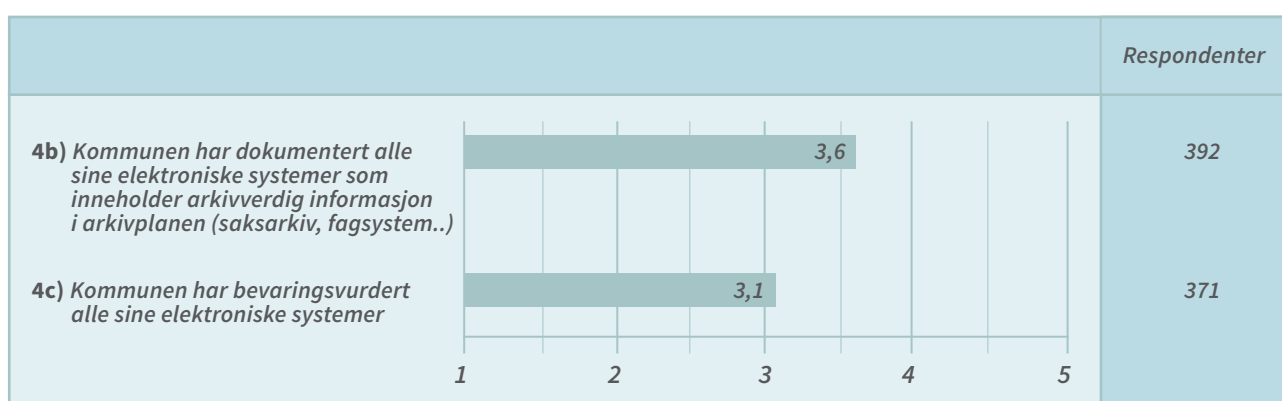
I spørsmål 3 listes det opp noen hendelser som kan ha rammet arkivtjenesten eller arkivmateriale i løpet av det siste året. 88 kommuner (5 virksomheter i Oslo) rapporterer om tap av eller skade på arkivmateriale, og dette omfatter både digitalt skapt materiale og papirmateriale. Arkivverket vil vurdere å gå i dialog med de berørte kommunene om hvorfor tap eller skade har skjedd, for å kunne trekke mulige lærdommer ut av dette som kan gjenbrukes forebyggende for andre kommuner. De andre hendelseskategoriene vil vi følge over tid for å se om de påvirker kvaliteten på arkivholdet.

## DOKUMENTASJONSFORVALTNING I KOMMUNENE

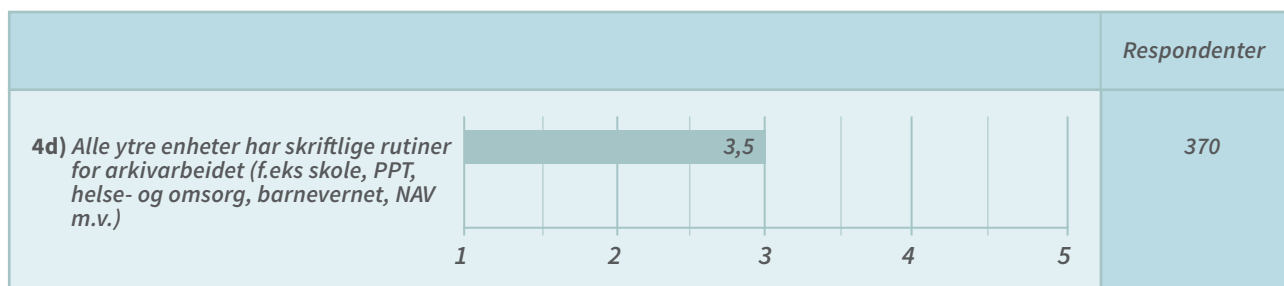
I spørsmål 4 bes kommunene vurdere enkelte sider ved sin egen dokumentasjonsforvaltning. Ifølge svarene har mange av kommunene gode skriftlige rutiner på plass. Det nasjonale snittet er 3,8 (4,3 for virksomhetene i Oslo). Erfaringene fra stedlige tilsyn viser dog at det ofte mangler dokumentasjon på daglige rutiner i de enkelte fagenhetene, og dokumentasjon på rutiner for periodisering og langtidsbevaring.



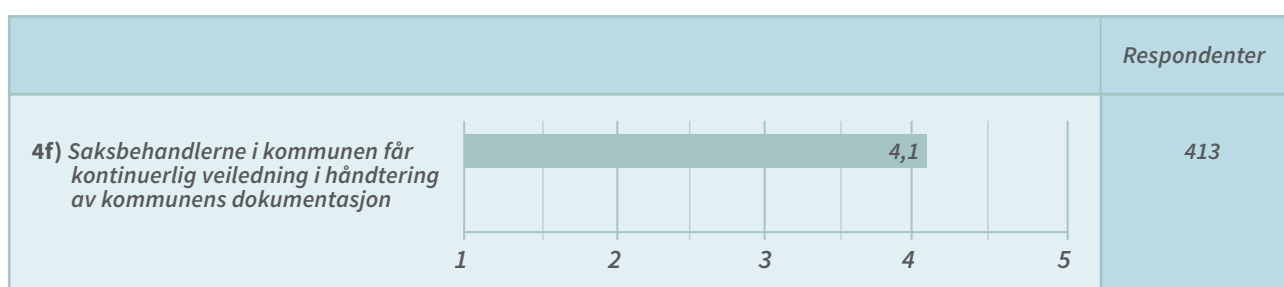
Det er en noe lavere gjennomsnittsscore på spørsmålet om kommunen har dokumentert alle sine elektroniske system som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen. Beskrivelser av systemer er viktig med tanke på gjenbruk av informasjonen i fremtiden. Det tyder antakelig også på at prosessene knyttet til dokumentasjonens tilblivelse og bruk i saksbehandlingen før dokumentfangsten, ikke er godt nok kartlagt.



Scoren synker ytterligere på spørsmålet om kommunene har bevaringsvurdert alle sine elektroniske systemer – ned til 3,1 (3,4 i Oslo). Her er det også en høy andel som har svart «vet ikke» eller «ikke relevant», til sammen over 10 % (18 % i Oslo). For kommunene som ikke har bevaringsvurdert sine elektroniske systemer kan dette medføre unødvendige utgifter og bruk av ressurser på oppbevaring og vedlikehold av elektroniske systemer som ellers kunne blitt avvirket og kassert.



Scoren øker litt igjen på spørsmålet om skriftlige rutiner for bruk av fagsystemer i ytre enheter. Over 10% har svart «vet ikke» eller «ikke relevant». Det at mange kommuner rapporterer at de ikke vet om de har skriftlige rutiner stemmer overens med erfaringene vi har fra de stedlige tilsynene. I mange tilfeller mangler også oversikten totalt, noe som er svært urovekkende med tanke på dokumentfangst og dokumentenes autentisitet.



De aller fleste kommunene driver utstrakt arbeid med veiledning og brukerstøtte i hvordan håndtere og arkivere dokumentasjon, og svært mange scorer seg selv på 4 eller 5 her. Dette stemmer godt overens med inntrykket vi har fra de stedlige tilsynene, der arkivtjenestene jevnt over får mye skryt for tilgjengelighet og brukerstøtte.

## OM KVALITETEN PÅ KOMMUNENES SAK/ARKIVSYSTEM

I spørsmål 5 ba vi om statusrapporter fra kommunenes sak/arkivsystem. Dokumentenes status i arkivsystemene sier noe om arkivkvaliteten i kommunene.

Statusen R er dokumenter under arbeid og må vurderes av den lokale arkivtjenesten sammen med saksbehandler. Det er viktig å ha rutiner på plass som fanger opp om disse dokumentene fortsatt er under arbeid eller om de faktisk er sendt ut av huset. Når dokumentene blir liggende for lenge i status R kan man ikke sikkert vite om de faktisk er sendt ut.

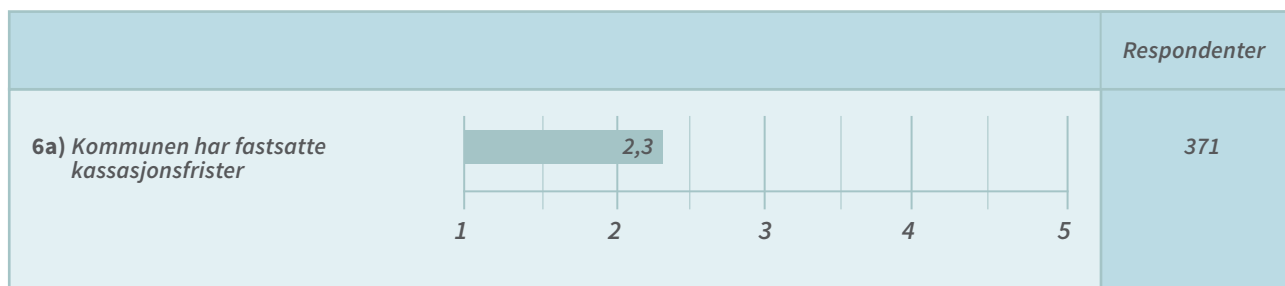
STATUSRAPPORT	Observert minimum	Observert maksimum	Gjennomsnitt	Respondenter
5a) Antall journalposter med status R med dokumentdato eldre enn 3 måneder.	0,00	59 818,00	995,92	402
5b) Antall journalposter med status F med dokumentdato eldre enn 3 uker.	0,00	88 818,00	1 247,44	401
5e) Hvor mange utgående journalposter er totalt i basen?	0,00	2 744 543,00	73 432,49	391

Status F er dokumenter som er ferdigstilt, men fortsatt ikke ekspedert. Dokumentene er da ikke endelig journalført, og finnes derfor ikke på offentlig journal. De har heller ikke blitt kvalitetssikret og er ikke låst for uhjemlet redigering. Det kan også være et tegn på en arkivtjeneste med for få ressurser til å følge opp det daglige arkivarbeidet. Arkivverket vil vurdere hver enkelt kommunes svar på dette spørsmålet i forbindelse med utvelgelse av fremtidige tilsynsobjekter.

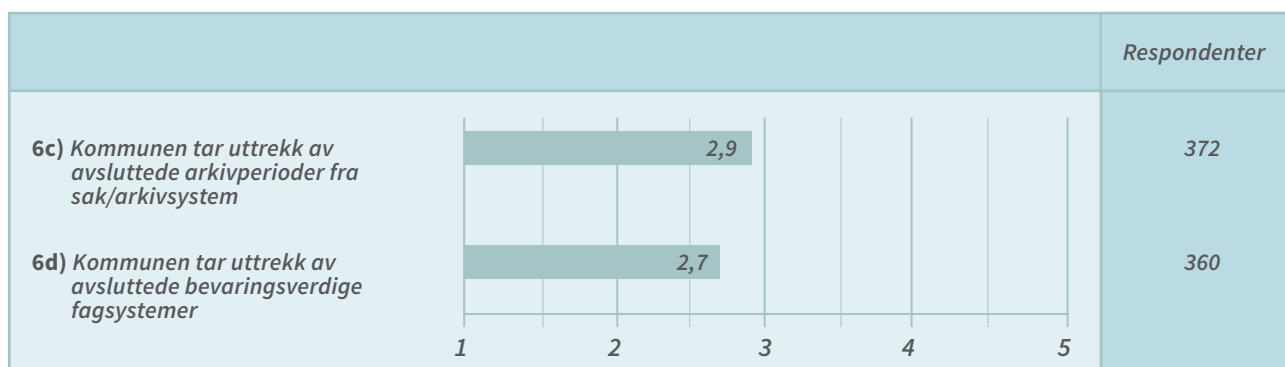
## PERIODISKE OPPGAVER – DEPONERING, PERIODISERING OG AVLEVERING

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 her kommunene i snitt scorer lavest. Dette samsvarer med Arkivverkets erfaringer fra de stedlige tilsynene de siste årene.

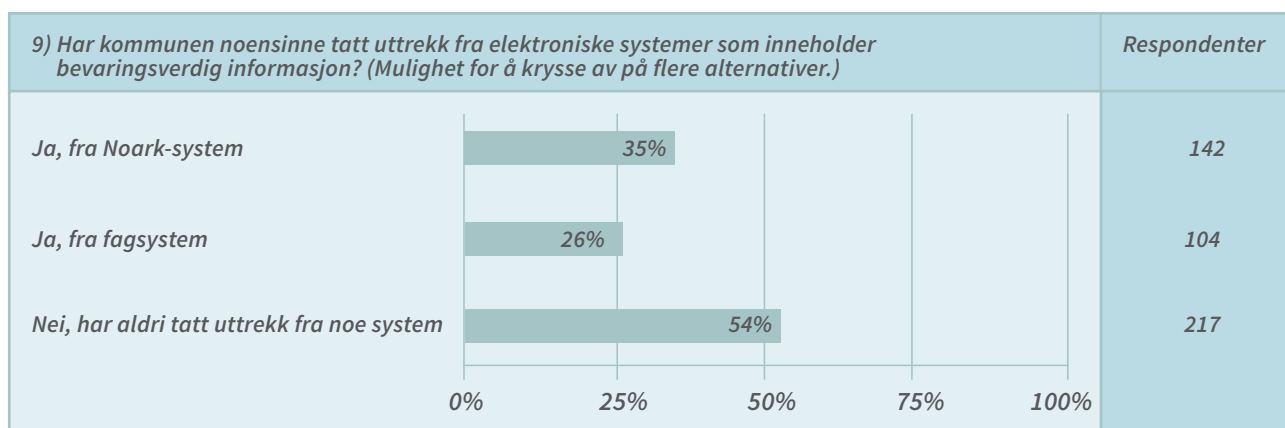
Undersøkelsens laveste snittscore kommer på spørsmålet om fastsettelse av kassasjonsfrister for arkivmateriale som ikke skal bevares permanent. Her ligger den nasjonale gjennomsnittsscoren på 2,3 (det samme for virksomhetene i Oslo). Uten å fastsette tidspunkt for kassasjon klarer ikke kommunen å systematisk identifisere arkivmateriale som er ute av rettslig og administrativ bruk, og slik redusere behovet for oppbevaring.



På spørsmålet om uttrekk av avsluttede bevaringsverdige fagsystemer og sak/arkivsystemer scorer kommunene svært lavt. Og det er fagsystemene som i minst grad er gjenstand for langtidsbevaring i form av uttrekk. Det må understrekes at spørsmålet gjelder bevaringsverdige fagsystem. Dette betyr at de skal ha vært vurdert med tanke på langtidsbevaring for ettertiden, selv om dokumentasjon også finnes på papir. At det likevel ikke tas uttrekk er derfor svært urovekkende og noe som må utforskes av Arkivverket. Hvis de ikke begynner å lage planer for langtidsbevaring av sine digitalt skapte arkiver, står mye viktig dokumentasjon i fare for å gå tapt. At uttrekk ikke tas er en fare for rettigheter, demokrati og kulturarv.



Også svarene på spørsmål 9 om kommunen noensinne har tatt uttrekk fra sine systemer viser det samme. Over halvparten av kommunene svarer at de aldri har tatt uttrekk fra noen av sine systemer (34% i Oslo kommunes virksomheter). Dette er en svært høy andel.





## ORDNING AV PAPIRARKIV

På spørsmål 7 spør vi om hvor mange hyllemeter papirarkiver kommunene har ordnet og listeført i løpet av det siste året. Ordning og listeføring er en forutsetning for at ansatte og publikum skal kunne finne fram i arkivene på en effektiv måte. De fleste av kommunene som svarte på undersøkelsen i år har jobbet med å tilrettelegge arkivmateriale i løpet av det siste året. Ca. 10 % av kommunene svarte at dette ikke var aktuelt da papirarkivene deres allerede er ferdig ordnet og listeført. Til sammen oppgir kommunene å ha ordnet ca. 26 000 hyllemeter papirarkiver det siste året (ca. 2 500 hyllemeter er ordnet i virksomhetene i Oslo kommune). I 2016 rapporterte kommunene at de hadde ca. 130 000 hyllemeter uordnede arkiver i bortsettingslokaler og depotinstitusjoner (ca. 20 000 hyllemeter i Oslo kommune).

## 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. I denne oppsummeringen ser vi i hovedsak på gjennomsnittsscorer for alle kommunene samlet. Det kan virke som at kommunene 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 kommunenes enkelt svar. De enkelte svarene vil dog være viktig for Arkivverkets utvelgelse av fremtidige tilsynsobjekter.

Snittsscore er gjennomgående veldig lik, uavhengig av kommunestørrelse.

Det vi ser i denne undersøkelsen er at det virker som kommunene har hovedfokus på daglig drift. De periodiske oppgavene er generelt sett lavere prioritert. Unntak er ordning og listeføring av papirarkiver, hvor det virker som kommunene har igangsatt store prosjekter. Kommunesammenslåing og Arkivverkets tilsynsvirksomhet kan ha påvirket denne utviklingen.

Kommunenes etterslep på langtidsbevaring av elektronisk arkiv er på den andre siden svært urovekkende. Elektronisk arkivmateriale som går ut av administrativ bruk, vil før eller siden gå tapt, om ikke arkivskaper sørger for å bevare informasjonen gjennom systemuavhengig uttrekk som overføres til digitalt depot. At 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.