

RAPPORT

ARKIVVERKETS GEOGRAFISKE OPPGAVELØSING OG TILSTEDERVÆRELSE

KONSEPTUTREDNING OG SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE



MENON-PUBLIKASJON NR. 76/2019

Av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Line Helen Dyb, Lars Stemland Eide, Sigrid Hernes, Aase R. Seeberg og Heidi Ulstein



Forord

Menon Economics har på oppdrag fra Arkivverket gjennomført en konseptutredning og samfunnsøkonomisk analyse av Arkivverkets geografiske oppgaveløsning og tilstedeværelse.

Vår kontaktperson hos Arkivverket har vært Guri Kaspara Lande. Det ble etablert en styringsgruppe bestående av Guri Kaspara Lande, Stein Utstumo, Anne Størseth, Tom Wittenberg Oddby og Nils Johan Stoa. Det er gjennomført åtte styringsgruppemøter, og styringsgruppen har kommet med innspill og oppklarende informasjon i utredningsarbeidet. Det er også gjennomført flere møter med representanter fra ledelse og øvrige deler av organisasjonen.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra mars 2019 til september 2019. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Line Helen Dyb, Lars Stemland Eide og Sigrid Hernes. Arbeidet har blitt kvalitetssikret av Aase R. Seeberg og Heidi Ulstein i Menon Economics og Henning Denstad fra A-2.

Vi takker Arkivverket for alle innspill og et godt samarbeid.

Oktober 2019

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

INNHold	2
SAMMENDRAG	5
1. INNLEDNING	10
1.1. Mandat	10
1.2. Presiseringer og avgrensninger	10
1.3. Metodisk tilnærming	10
2. ARKIVVERKETS SAMFUNNSOPPDRAG OG STRATEGI	12
2.1. Arkivverkets samfunnsoppdrag	12
2.2. Andre overordnede føringer	12
2.3. Arkivverkets strategi	13
3. GEOGRAFISK OPPGAVELØSING OG TILSTEDEVÆRELSE	15
3.1. Arkivverkets oppgaver	15
3.2. Arkivverkets arbeidssteder	15
3.3. Arkivverkets geografiske oppgaveløsning	17
3.4. Samarbeid på regionalt- og kommunalt nivå	19
4. UTVIKLINGSTREKK	20
4.1. Region- og kommunereform	20
4.2. Digitalisering	22
4.3. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform	23
5. PROBLEM OG BEHOV	24
5.1. Endringer i oppgaveløsning og brukeradferd som følge av digitalisering	24
5.2. Små og spredte fagmiljøer	25
5.3. Begrenset handlingsrom til prioritering av ressurser	27
5.4. Behov	29
6. SAMFUNNSMÅL, EFFEKTMÅL OG KRAV	31
6.1. Samfunns mål	31
6.2. Effektmål	31
6.3. Krav til tiltaket	33
7. RELEVANTE KONSEPTUELLE LØSNINGER PÅ PROBLEMENE	36
7.1. Mulighetsstudie	36
7.2. Nullalternativet	39
7.3. Nullplussalternativet	39
7.4. Relokaliseringskonseptet	40
7.5. Fusjonskonseptet	41
7.6. Regionkonseptet	42
7.7. Samarbeidskonseptet	43
7.8. Kombinasjonskonsepter	43
7.9. Konsepter som vurderes nærmere i utredningen	44
8. VURDERING AV SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	47
8.1. Beregningsforutsetninger	47
8.2. Spesielt om valg av levetid og analyseperiode	48
8.3. Spesielt om forventet utvikling i fysisk arkivmateriale	48
8.4. Geografisk tilstedeværelse i de ulike konseptene	50
8.5. Kategorisering av samfunnsøkonomiske virkninger	50

9.	PRISSATTE ANSATTRELATERTE VIRKNINGER	51
9.1.	Beskrivelse av virkningene	51
9.2.	Kvantifisering av virkningene	51
9.3.	Verdsetting av virkningene	54
9.4.	Samlet vurdering	54
10.	PRISSATTE BYGG- OG EIENDOMSRELATERTE VIRKNINGER	55
10.1.	Beskrivelse av virkningene	55
10.2.	Kvantifisering av virkningene	55
10.3.	Verdsetting av virkningene	57
10.4.	Samlet vurdering	58
11.	PRISSATTE OPPGAVERELATERTE VIRKNINGER	59
11.1.	Beskrivelse av virkningene	59
11.2.	Kvantifisering av virkningene	60
11.3.	Verdsetting av virkningene	61
11.4.	Samlet vurdering	62
12.	PRISSATTE OMSTILLINGSKOSTNADER	63
12.1.	Administrative omstillingskostnader	63
12.2.	Kostnader knyttet til flytting av arbeidsplasser	64
12.3.	Kostnader knyttet til flytting av fysisk arkivmateriale	67
12.4.	Samlet vurdering av omstillingskostnader	67
13.	IKKE-PRISSATTE VIRKNINGER	69
13.1.	Tilgjengelighet av arkivmaterialet	69
13.2.	Størrelsen på fagmiljøenes innvirkning på datakvalitet, tilgjengelighet og/eller kostnadsreduksjoner	71
13.3.	Slitasje på og svinn av fysisk arkivmateriale	73
13.4.	Redusert produktivitet i en omstillingsperiode	74
13.5.	Samlet vurdering av ikke-prissatte virkninger	74
14.	SKATTEFINANSIERINGSGEVINST	76
15.	SAMLET VURDERING AV SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET	77
15.1.	Forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de ulike konseptene	77
15.2.	Følsomhetsanalyse av størrelsen på ansattrelaterte stordriftsfordeler	79
15.3.	Følsomhetsanalyse av i hvilken grad man greier å frigjøre ubenyttet areal	79
15.4.	Følsomhetsanalyse av mediekonverteringsomfang	80
15.5.	Følsomhetsanalyse av redusert og økt levetid	81
15.6.	Fordelingsvirkninger	81
15.7.	Vurdering av måloppnåelse	82
15.8.	Samlet vurdering og anbefaling	83
16.	FORUTSETNINGER FOR VELLYKKET GJENNOMFØRING	84
16.1.	Forhold man bør være opptatt av uavhengig av valgt konsept	84
16.2.	Forhold man bør være opptatt av hvis man går for relokiseringskonseptet	84
16.3.	Forhold man bør være opptatt av hvis man går for «scan on demand»	85
	REFERANSELISTE	86
	VEDLEGG 1 – UTREDNINGSMANDAT	89
	VEDLEGG 2 – ARKIVVERKETS TJENESTER	95
	VEDLEGG 3 - ARKIVVERKETS ORGANISERING	97
	VEDLEGG 4 - LISTE OVER GJENNOMFØRTE MØTER OG INFORMANTER	99

VEDLEGG 5 - SENTRALE BEGREPER I UTREDNINGEN	101
VEDLEGG 6 - GJENNOMFØRTE OG PÅGÅENDE TILGRESENDE UTREDNINGER	102
VEDLEGG 7 - INTERESSENER	105
VEDLEGG 8 – DOKUMENTASJON AV MODELL FOR KVANTIFISERING AV PRISSATTE VIRKNINGER	108

Sammendrag

Økt avlevering av digitalt materiale fra forvaltningen og økte forventinger til digital tilgang til arkivmateriale gjør at Arkivverket er i en brytningstid. Arkivverket har behov for økt handlingsrom og styringsfleksibilitet i sin oppgaveløsning for å prioritere digitaliseringsarbeidet, samtidig som det fysiske arkivmaterialet forvaltes på en tilfredsstillende måte. Digitaliseringsssatsingen holdes tilbake av at Arkivverket har en geografisk tilstedeværelse og oppgaveløsning tilpasset forvaltning av fysisk arkivmateriale. I denne utredningen har vi identifisert konseptuelle løsninger som gir økt fleksibilitet for Arkivverket til å løse oppgavene gjennom redusert behov for geografisk tilstedeværelse, samtidig som det fysiske arkivmaterialet forvaltes på en tilfredsstillende måte.

I utredningen vurderer vi i alt fem konseptuelle løsninger på problemet og to kombinasjonskonsepter utover nullalternativet. Problemet kan helt eller delvis løses ved å redusere antall arbeidssteder, overføre ansvar for stedbundne oppgaver (depot og brukertjenester) til fylkeskommunene eller samarbeide om depot og brukertjenester med kommunale arkivinstitusjoner. Basert på vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger er det et konsept som skiller seg ut i positiv forstand. Det er reduksjon av antall arbeidssteder (relokiseringskonseptet). Vi har vurdert tre versjoner av dette konseptet som omfatter: Publikum får tilgang til arkivmaterialet på lesesal (A), ved forespørsel sendes arkivmateriale til bibliotek nær bruker, i tillegg til tilgang via lesesal (B) og arkivmaterialet som etterspørres skannes og sendes elektronisk til bruker, i tillegg til tilgang via lesesal («scan on demand», C). Ut fra de prissatte virkningene fremstår A og C som de beste. Versjon A har høyest prissatt nytte. Versjon C kommer best ut i vurderingen av ikke-prissatte virkninger. Ut fra en samlet vurdering er det derfor ikke åpenbart hvilke av de to versjonene av relokiseringskonseptet som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Differansen i prissatte virkninger mellom de to versjonene er om lag 85 millioner kroner, neddiskontert. Det tilsvarer 4,3 millioner kroner per år (annuitet) hvert år i 40 år. Skal versjon C av konseptet være det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltaket må verdien av økt tilgjengelighet, mindre slitasje og mindre svinn av det fysiske arkivmateriale minst utgjøre 4,3 millioner kroner per år i 40 år. Det tilsvarer 285 kroner per besøk på lesesal, hvis vi legger til grunn dagens besøkstall på 15 000 besøk per år.

Behov for utredning av Arkivverkets geografiske tilstedeværelse

Menon Economics, i samarbeid med OPAK og A-2, har på oppdrag fra Arkivverket gjennomført en uavhengig konseptutredning og samfunnsøkonomisk analyse av Arkivverkets geografiske oppgaveløsning og tilstedeværelse. Bakgrunnen for oppdraget er at Arkivverkets oppgaveløsning og behov for geografisk tilstedeværelse har endret seg, og vil fortsette å endre seg, i takt med økt digitalisering.

Økt digitalisering innebærer at Arkivverket har behov for økt økonomisk handlingsrom og styringsfleksibilitet i sin oppgaveløsning, samtidig som de må ivareta det fysiske arkivmaterialet på en tilfredsstillende måte. Arkivverkets fagmiljøer er spredt geografisk på ti arbeidssteder rundt i landet, og det er begrenset størrelse på fagmiljøene ved de enkelte arbeidsstedene. På dette grunnlaget har følgende samfunns mål blitt definert:

Mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser ved at Arkivverkets oppgaveløsning i større grad er tilpasset utviklingen og brukernes behov.

Målet skal oppnås gjennom en mer effektiv utnyttelse av Arkivverkets ressurser (ansatte, bygninger osv.) og oppbygging av mer robuste fagmiljøer som er i tråd med fremtidig oppgaveløsning. I utredningen rendyrkes konsepter som gir økt fleksibilitet for Arkivverket til å løse oppgavene gjennom redusert behov for geografisk tilstedeværelse. Det kan i grove trekk oppnås ved å redusere antall arbeidssteder, at andre overtar ansvar eller at de stedbundne oppgavene løses ved å sette ut oppgavene (slik at behovet for tilstedeværelse reduseres).

Vi har bevisst valgt å holde organisering utenfor utredningen. Å komme frem til ny organisering krever en omfattende prosess og involvering av berørte parter. Arkivverket ønsker også selv å konkret vurdere hvordan eventuelle endringer i oppgaveløsning, ansvar og/eller arbeidssteder vil slå ut for de ulike arbeidsstedene, personer og organisering. Disse forholdene kan vanskelig forenes med å gjøre en uavhengig utredning.

Det er vurdert syv konsepter utover nullalternativet

Basert på vurdering av problem, behov og krav avledet av samfunns- og effektmål finner vi grunnlag for å vurdere fem konsepter og to kombinasjonskonsepter. Det vil si at utredningen omfatter en vurdering av syv konsepter utover nullalternativet. Tabell A forklarer kort innholdet i konseptene.

Tabell A Kort forklaring av innholdene i konseptene som vurderes i utredningen

Konsept	Forklaring av konsept
Nullalternativet	Nullalternativet representerer en videreføring av dagens situasjon, hvor det er tatt hensyn til vedtatte beslutninger og forventet utvikling innenfor sentrale størrelser/områder. Øvrige konsepter vil sammenliknes med nullalternativet i den samfunnsøkonomiske analysen.
Nullpluss-alternativet	I utredningsarbeidet har vi identifisert en rekke forbedringer som bør gjennomføres, men som ikke er besluttet. Det omfatter å frigjøre arealer det ikke er behov for, kassere fysisk arkivmateriale som ikke er bevaringsverdig og mediekonvertere.
Relokaliserings-konseptet	I relokaliseringkonseptet reduseres Arkivverkets regionale arbeidssteder fra åtte til to arbeidssteder (Mo i Rana, Tynset og Kautokeino er holdt utenfor analysen). I utredningen har vi ikke tatt stilling til hvilke av dagens arbeidssteder og depot som består. Vi har vurdert tre versjoner av konseptet: <ul style="list-style-type: none"> A. Publikum får tilgang til arkivmaterialet på lesesal (som i dag) på to steder B. Ved forespørsel sendes arkivmateriale til bibliotek (så nært som mulig bruker), i tillegg til lesesal på to steder C. Arkivmaterialet som etterspørres skannes og sendes elektronisk til bruker (uten noen form for annen tilrettelegging av materialet), i tillegg til lesesal på to steder
Region-konseptet	Fylkeskommunene overtar ansvaret for depot- og brukertjenester ved de regionale arbeidsstedene. I de fylkeskommunene hvor det i dag ikke finnes depot og brukertjenester, etableres dette. Øvrige ansatte på etablerte arbeidssteder fortsetter å jobbe fra samme sted som før. Endringen vil omfatte at fylkeskommunene tar vare på statlig produsert fysisk arkivmateriale, noe som bryter med dagens forvaltningsprinsipper.
Samarbeids-konseptet	Konseptet omfatter full implementering av samarbeid med kommunale arkivinstitusjoner og Arkivverkets arbeidssteder der man har etablert depot og brukertjenester i dag. Samarbeidet skjer på lik linje som hva som gjøres i Kristiansand i forbindelse med pilot Agder i dag. I et slikt konsept gjøres det ikke ytterligere endringer i Arkivverkets øvrige virksomhet (utover depot og brukertjenester).
Kombinasjons-konsept 1	I kombinasjonskonsept 1 overtar fylkeskommunene depot og brukertjenester som i region-konseptet. Arkivverkets øvrige virksomhet regionalt (utover depot og brukertjenester) lokaliseres på to arbeidssteder. Fylkeskommunene bestemmer på hvilken måte publikum får tilgang til arkivmaterialet. Hvis tilgangen gis på én lesesal per fylkeskommune vil publikum få tilgang til arkivmaterialet på elleve steder, tre flere enn i dag.

Kombinasjons-konsept 2	I kombinasjonskonsept 2 inngår Arkivverket samarbeid med kommunale arkivmiljøer som i samarbeidskonseptet. Arkivverkets øvrige virksomhet regionalt (utover depot og brukertjenester) lokaliseres på to arbeidssteder. Publikum får tilgang til arkivmaterialet på lesesal på åtte steder, som i dag.
------------------------	---

De prissatte virkningene taler for at relokaliseringkonseptet er best

Vi har funnet faglig grunnlag for å prissette ansattrelaterte virkninger, bygg- og eiendomsrelaterte virkninger, omstillingskostnader, oppgaverelaterte virkninger og skattefinansieringsgevinst. Vår prissetting av virkningene er angitt i tabell B. De prissatte virkningene angir netto nåverdi av alle de prissatte virkningene for alle konsepter (sammenlignet med nullalternativet) samlet i 2025, i 2019-kroner. I utredningsarbeidet har vi identifisert et betydelig potensial for å kassere fysisk arkivmateriale som ikke er bevaringsverdig, mediekonvertere fysisk arkivmateriale etter 1950 og frigjøre arealer som det ikke er behov for. På dette grunnlag har vi valgt å etablere et nullplussalternativ som representerer nullalternativet med effektiv ressursutnyttelse. Konsekvensen av å hente ut gevinstene i nullplussalternativet er anslått til å være lik 550 millioner kroner, neddiskontert. Det tilsvarer 28 millioner kroner per år (annuitet) hvert år i 40 år.

Ser vi kun på de prissatte virkningene er det to konsepter som skiller seg ut i positiv forstand. Det er relokaliseringkonseptets (K1) versjon A og C. Hovedårsaken til at de andre konseptene kommer dårligere ut er i all hovedsak at man uten relokalisering ikke får realisert like store gevinster både når det gjelder å frigjøre arealer og utnytte stordriftsfordeler.

Tabell B Prissatte virkninger for alle konsepter sammenlignet med nullalternativet, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Ansatte-relaterte virkninger	Bygg- og eiend.rel. virkninger	Oppgave-rel. virkninger	Omst.-kostnader	Skatte-gevinst	Samlet
K0+ - Nullplussalternativet	65	395	-	-	92	552
K1 - Relokaliseringkonseptet						
Versjon A – Kun på lesesal	270	1 027	-	-123	235	1 409
Versjon B – Post til bibliotek	270	1 027	-443	-123	146	877
Versjon C – Skanning og digital distribusjon*	270	1 027	-85	-123	218	1 307
K2 – Regionkonseptet	-37	301	-	-53	42	253
K3 – Samarbeidskonseptet	172	442	-	-30	117	701
K4 - Kombinasjonskonsept 1	56	509	-	-121	89	532
K5 - Kombinasjonskonsept 2	234	649	-	-99	157	941

*Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet.

«Scan on demand» kommer best ut av vurderingen av ikke-prissatte virkninger

Vi har ikke funnet faglig grunnlag for å prissette konseptenes virkning på graden av tilgjengelighet av det fysiske arkivmateriale (herav brukers reisekostnader til depot), verdien av mer robuste (større) fagmiljø, slitasje på og svinn av fysisk arkivmateriale og redusert produktivitet i Arkivverket i en omstillingsperiode. Disse virkningene er derfor håndtert som ikke-prissatte virkninger. Dersom vi kun ser på de ikke-prissatte virkningene, kommer relokaliseringkonseptets versjon C («scan on demand») best ut. Denne versjonen av relokaliseringkonseptet

(som øvrige versjoner av samme konsept) er det som har størst positiv virkning for fagmiljø. Versjon C av relokaliseringkonseptet skiller seg også ut positivt når det gjelder tilgjengelighet til det fysiske materialet og bidrar til minst slitasje og svinn av fysisk arkivmateriale.

Virkningene knyttet til regionkonseptet er spesielt usikre fordi de i stor grad avhenger av hvordan fylkeskommunene velger å tilpasse seg og prioritere arkivområdet.

Tabell C Vurdering av de ikke-prissatte virkningene, endring fra nullalternativet*

Konsept	Tilgjengelig -het av arkiv- materiale	Størrelsen på fag- miljøene	Slitasje på og svinn av arkiv- materiale	Øvrige omstillings- kostnader
K0+ - Nullplussalternativet	0	0	0	0
K1 – Relokaliseringkonseptet				
Versjon A – Kun på lesesal	-	+++	0	-
Versjon B – Post til bibliotek	+	+++	-	-
Versjon C – Skanning og digital distribusjon**	++/+++	+++	+	-
K2 – Regionkonseptet				
	+	-/+	0	-
K3 – Samarbeidskonseptet				
	0	+	0	-
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)				
	+	++	0	-
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)				
	0	++	0	-

*Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). **Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet. Kilde: Menon Economics

Det er ikke åpenbart hvilken versjon av relokaliseringkonseptet som er best

Vi har altså en situasjon der to versjoner av relokaliseringkonseptet (A og C) skiller seg ut i positiv forstand når det gjelder prissatte virkninger. Versjon A har høyest prissatt nytte mens versjon C kommer best ut i vurderingen av ikke-prissatte virkninger. Ut fra en samlet vurdering er det ikke åpenbart hvilke av de to konseptene som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Differansen mellom de to konseptene er om lag 85 millioner kroner, neddiskontert. Det tilsvarer 4,3 millioner kroner per år hvert år i 40 år. Skal versjon C av konseptet være det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme måten å løse problemet på må verdien av økt tilgjengelighet, mindre slitasje og mindre svinn av det fysiske arkivmateriale minst utgjøre 4,3 millioner kroner per år i 40 år. Det tilsvarer 285 kroner per besøk på lesesal, hvis vi legger til grunn dagens besøkstall på 15 000 besøk per år. I denne sammenheng er det nyttig å være klar over at størrelsen på fagmiljøene er like i de to konseptene.

Konklusjonen er robust for endrede forutsetninger

I prissetting av virkninger har det blitt vurdert og lagt til grunn en rekke forutsetninger. Usikkerheten rundt forutsetningene og forutsetningenes betydning for konklusjonen varierer. For å synliggjøre usikkerhet og forstå forutsetningenes innvirkning på prissatte virkninger står det sentralt å gjennomføre følsomhetsanalyser for de mest sentrale forutsetningene. Vi har derfor undersøkt i hvilken grad konseptenes rangering påvirkes av endringer i størrelsen på ansatterelaterte stordriftsfordeler, i hvilken grad man greier å frigjøre ubenyttede arealer, mediekonverteringsomfang og endret levetid på konseptene. I all hovedsak er konseptenes rangering uberørt av at forutsetningene endres, med ett unntak. Hvis vi legger til grunn at Arkiverket greier å frigjøre ubenyttede arealer blir den prissatte nytten for kombinasjonskonsept 2 (kombinasjon av relokalisering- og samarbeidskonseptet) like stor som versjon C av relokaliseringkonseptet. Siden alle ikke-prissatte virkninger av

relokaliseringkonseptets versjon C er strengt bedre eller like store som de ikke-prissatte virkningene som forventes å utløses av kombinasjonskonsept 2 påvirker ikke dette våre konklusjoner. Vi kan derfor si at konklusjonene er robuste for endrede forutsetninger.

Både versjon A og C av relokaliseringkonseptet har god måloppnåelse

Vurdering av måloppnåelse supplerer den samfunnsøkonomiske analysen, men er ikke en direkte del av vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det skal likevel som utgangspunkt være en sammenheng mellom de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene av tiltak som er vurdert og målene som er satt for utredningen. De ulike tiltakene vil i ulik grad kunne bygge opp under samfunnsmålet «*Mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser ved at Arkivverkets oppgaveløsning i større grad er tilpasset utviklingen og brukernes behov*». Med utgangspunkt i målet er det formulert to effektmål:

Effektmål 1) Mer effektiv utnyttelse av ressurser. Mer effektiv utnyttelse av ressurser handler blant annet om at ressurser Arkivverket og andre benytter (ansatte, IKT-systemer, bygninger osv.) er innrettet på en måte som bygger opp under gitte mål, og at det ikke brukes mer ressurser enn nødvendig for å oppnå målene. Effektmålet reflekteres blant annet gjennom de prissatte virkningene. Ansatte-relaterte virkninger og bygg- og eiendomsrelaterte virkninger sier blant annet noe om hvordan ressursene knyttet til ansatte og bygninger utnyttes. Nytteløshetene er størst for relokaliseringkonseptet (versjon A-C), og lavest for regionkonseptet.

Effektmål 2) Fagmiljøer i tråd med fremtidig oppgaveløsning. Fagmiljøer som er mer i tråd med fremtidig oppgaveløsning handler blant annet om at Arkivverkets egne eller tilknyttede fagmiljøer bør være av en slik størrelse og sammensetning at de er i stand til å håndtere endringer i fremtidig oppgaveløsning og fortløpende kunne tilpasses etter behov. Dette er blant annet gjenspeilet i den ikke-prissatte virkningen om størrelse på fagmiljøene. De ikke-prissatte nyttevirkningene av fagmiljøer er størst for relokaliseringkonseptet (versjon A-C) og lavest for region- og samarbeidskonseptet.

Det gir verdi av å vente med skanning til arkivmaterialet er etterspurt

I vurdering av «scan on demand»-versjonen av relokaliseringkonseptet er det nærliggende å stille seg spørsmålet om man bør digitalisere fysisk arkivmateriale når det blir brukt eller om man bør digitalisere alt med en gang (gjennom eksempelvis målrettet digitaliserings-satsing). Et viktig premiss for denne diskusjonen er at dette fysiske arkivmaterialet uansett må lagres på papir. Det er altså ikke mulig å bruke digitalisering til å spare husleiekostnader i denne sammenhengen. Vi har identifisert to argumenter for å vente med digitaliseringen av dette materialet til det faktisk etterspørres. For det første vil det være en usikkerhet rundt hvilket fysisk arkivmateriale som vil etterspørres i fremtiden. Ved å skanne i dag risikerer man derfor å digitalisere materiale som ikke blir brukt i fremtiden. Innsatsen med skanning og digital langtidslagring av dette arkivmaterialet gir i slike tilfeller ikke nytte, og representerer derfor sløsing med samfunnets ressurser. For det andre er det slik at bruken av en krone i dag, alt annet likt, koster mer enn å bruke en krone i morgen. Begrunnelsen for det er at kronen kan brukes til andre gode formål – som gir avkastning fra et år til et annet. Legger man til grunn Finansdepartementets føringer til avkastningskrav er kostnaden av å bruke en krone til neste år 4 prosent lavere enn i år. Samlet sett taler disse to argumentene for at det er en opsjonsverdi av å vente med å skanne til man med sikkerhet vet at det som digitaliseres utløser nytte i form av at bruker får effektiv tilgang til arkivmaterialet.

1. Innledning

1.1. Mandat

Menon Economics, i samarbeid med OPAK og A-2, har fått i oppdrag av Arkivverket å gjennomføre en uavhengig konseptutredning og samfunnsøkonomisk analyse av Arkivverkets geografiske oppgaveløsning og tilstedeværelse. Bakgrunnen for oppdraget er at Arkivverkets oppgaveløsning og behov for geografisk tilstedeværelse har endret seg, og vil fortsette å endre seg, i takt med økt digitalisering. Blant annet mottar Arkivverket snart ikke flere fysisk arkivmateriale fra statsforvaltningen. En betydelig andel av nyere fysisk arkivmateriale fra Statsforvaltningen forventes å digitaliseres og destrueres før levering til Arkivverket. Digitaliserte arkiver kan gjøres bredt tilgjengelig uavhengig av geografi og opprinnelse.

Utredningen skal ta høyde for hvordan digitalisering påvirker Arkivverkets oppgaveløsning, herunder hvordan samfunnsoppdraget endrer seg for arkivskaper, arkivbruker og arkivsektoren, og vurdere muligheter og konsekvenser knyttet til geografisk plassering av Arkivverkets arbeidssteder og arkivdepoter/magasiner.

Hensikten med oppdraget er å bidra til at Arkivverket kan løse oppgavene sine på en fremtidsrettet måte og synliggjøre muligheter for å frigjøre midler til prioriterte områder. Arkivverket ønsker å være bedre i stand til å utføre samfunnsoppdraget under endrede rammebetingelser på en kostnadseffektiv måte og å imøtekomme strategiske mål i et brukerperspektiv.

Utredningsmandatet er vedlagt, se vedlegg 1.

1.2. Presiseringer og avgrensninger

Konseptene som utredes kan omfatte endringer i antall arbeidssteder eller arkivdepoter/magasiner, hvem som har ansvar for oppgaver eller områder og hvordan oppgavene utføres. Konseptene som utredes skal ikke omfatte flytting av arbeidsplasser fra eller til Samisk arkiv i Kautokeino, Norsk Helsearkiv på Tynset eller arkivdepotet i Mo i Rana. Disse stedene er derfor gjennomgående holdt utenfor beregninger og vurderinger. Konseptene skal ikke definere hvilke arbeidssteder eller arkivdepoter/magasiner som omfattes av konseptene. Utredningen omfatter ikke vurderinger av Arkivverkets interne organisering, herunder hvilke fagmiljøer det er behov for eller hvordan disse er fordelt geografisk. Vi har tatt dette metodiske valget for å gjøre det vi kan for at utredningen gir merverdi i den påfølgende strategiske diskusjonen. Av erfaring vil utredning av nedleggelse av konkrete arbeidssteder uten tilstrekkelig prosess og forankring hos berørte parter redusere utredningens verdi som beslutningsunderlag.

Spørsmål om hvordan digitalisering påvirker Arkivverkets oppgaveløsning er i all hovedsak basert på informasjon fra Arkivverket.

Utredningen er basert på tidligere utredninger og involvering av en rekke personer internt i Arkivverket. Eksterne interessenter som fylkeskommuner har imidlertid ikke vært direkte involvert. I påfølgende prosesser vil det være viktig å involvere alle interessenter som kan påvirkes av eller vil være en sentral del av videre beslutninger.

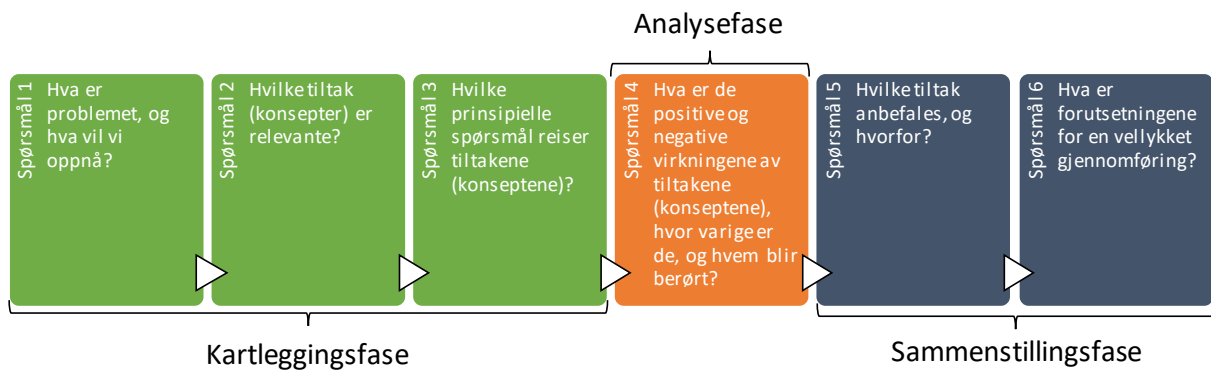
1.3. Metodisk tilnærming

En konseptutredning og samfunnsøkonomisk analyse er et verktøy for å definere problemet, finne ulike måter å løse problemet på (konsepter) og identifisere og synliggjøre virkninger (konsekvenser) av konseptene for berørte grupper i samfunnet. Den samfunnsøkonomiske analysen er utarbeidet i henhold til:

- Finansdepartementets føringer (jf. Rundskriv R-109/14),
- DFØ sin Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2018),
- Utredningsinstruksen

Den samfunnsøkonomiske analysen er delt opp i seks spørsmål (i henhold til utredningsinstruksen), se figuren under. Utredningen er gjennomført i henhold til denne sekvensielle metodikken.

Figur 1.1 De seks spørsmålene i utredningsinstruksen



Kilde: Menon Economics basert på DFØ (2018).

2. Arkivverkets samfunnsoppdrag og strategi

2.1. Arkivverkets samfunnsoppdrag

Samfunnsoppdraget til Arkivverket danner en overordnet ramme for utredningen. Arkivverkets samfunnsoppdrag er å bidra til effektiv dokumentasjonsforvaltning og sikre, bevare og tilgjengeliggjøre et bredt og allsidig utvalg av samfunnets arkiver. Som øverste arkivmyndighet har Arkivverket ansvar for faglige standarder og retningslinjer, tilsyn og veiledning med offentlig arkivarbeid. Arkivverket skal iverksette overordnet nasjonal politikk på arkivfeltet, og bidra til utvikling og styrking av arkivsektoren. Som bevaringsinstitusjon har Arkivverket ansvar for langtidslagring, tilgjengeliggjøring og formidling av statlige arkiver og prioriterte private arkiv (Arkivverket, 2018).

I tildelingsbrevet fra Kulturdepartementet for 2019 legges også følgende overordnede mål til grunn for bevilgningene til Arkivverket (Kulturdepartementet, 2018):

- nasjonens arkiver representerer en helhetlig dokumentasjon av samfunn og kultur
- velfungerende dokumentasjonsforvaltning i offentlig sektor med effektiv dokumentfangst
- sterke og synlige arkivinstitusjoner og fagmiljøer i alle deler av landet
- avleverte arkiver er bevart og tilgjengeliggjort uavhengig av lagringsmedium og format

2.2. Andre overordnede føringer

I tillegg til samfunnsoppdraget, er det flere overordnede rammebetingelser som har betydning for utredningen. Arkivverket har flere overordnede føringer eller førende dokumenter, hvor statsbudsjettet og arkivloven er de viktigste. I denne seksjonen vil vi gi en kort beskrivelse av de overordnede føringene for Arkivverket.

Statsbudsjettet (Prop. 1 S)

Arkivverket tildeles bevilgninger over statsbudsjettet fra Kulturdepartementet innenfor programkategori 08.20 Kulturformål. Prop. 1 S (2018-2019) trekker blant annet frem at arkivinstitusjonene er kulturarvinstitusjoner som skal samle inn, bevare, tilgjengeliggjøre og formidle kulturarvmateriale.

Arkivloven

Arkivloven trådte i kraft i 1999 på bakgrunn av frykt for omfattende tap av uerstattelig arkivmateriale (Riksrevisjonen, 2009-2010). Formålet til Arkivloven er å sikre en helhetlig samfunnsdokumentasjon som beskrevet i § 1:

Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskningsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelig for ettertida.

Ifølge arkivloven § 4 består det statlige Arkivverket av riksarkivet, statsarkivene, Samisk arkiv og Norsk helsearkiv. Arkivloven med forskrifter utgjør et hierarkisk regelverk på tre nivåer. Som nevnt under del **Feil! Fant ikke referanseilden.** ble det i 2017 nedsatt et utvalg av regjeringen som skulle revidere arkivloven på bakgrunn av den teknologiske utviklingen som har funnet sted. Våren 2019 la arkivlovutvalget frem en offentlig utredning (NOU 2019: 9, 2019). Foreslåtte endringer er enn så lenge ikke besluttet, men fremtidige endringer vil kunne ha innvirkning på ansvars- og oppgavefordelingen til Arkivverket. I NOU-en presiseres det at Arkivloven ikke er bindende for organiseringen av Arkivverket, men Samisk arkiv og Norsk helsearkiv kan ikke skilles ut.

Digitaliseringsrundskrivet

Digitaliseringsrundskrivet er en oversikt over krav, anbefalinger og veiledninger knyttet til digitalisering i offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Digitaliseringsrundskrivet er gjeldende for departement, forvaltningsorganer¹ og forvaltningsbedrifter. Gjeldende rundskriv er H-8/18 som erstattet H-7/17.

Rundskrivet presenterer krav, anbefalinger og veiledninger knyttet til tre større temaer. Det første temaet omhandler hvordan virksomheten skal digitaliseres. Under dette temaet setter rundskrivet krav om å sette brukeren i sentrum, gjennomføre digitalt førstevalg, tilrettelegge for gjenbruk og videre bruk av informasjon, følge opp informasjonssikkerhet, bygge inn personvern, bruke nasjonale felleskomponenter og fellesløsninger (som ID-porten, Altinn, mm.), bruke digital postkasse til innbyggere, følge krav om arkitektur og standarder, grenseoverskridende tjenester, ta i bruk elektronisk faktura, lage sourcingstrategi og bruke skytjenester. Det andre temaet handler om hvordan prosjekter skal gjennomføres og inkluderer krav knyttet til planlegging, styring og gjennomføring av IKT-prosjekter samt samordning med kommunesektoren. Det siste temaet tar for seg finansiering og inkluderer føringer knyttet til medfinansieringsordning og overskridelser av budsjett.

For Arkivverket vil digitalt førstevalg være særdeles aktuelt. Digitalt førstevalg innebærer at forvaltningen er tilgjengelig på nett så langt det er mulig og at forvaltningens kommunikasjon med brukerne i hovedsak skal være gjennom nettbaserte tjenester.

Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser (KMD)

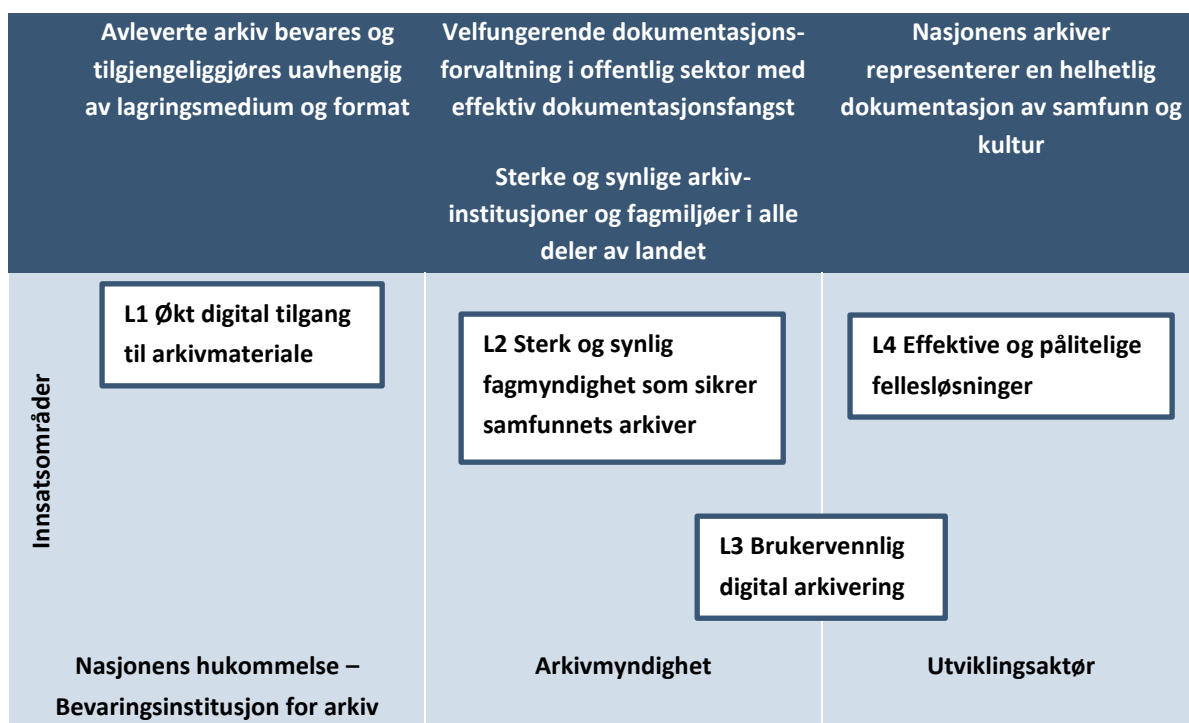
Statlig lokaliseringpolitikk legger føringer for geografisk spredning av statlige arbeidsplasser gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementets «Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statleg tenesteproduksjon» av 28.11.2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) og tilhørende veileder fra 2018 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Retningslinjene skal medvirke til at nye og omlokaliserte statlige virksomheter hovedsakelig blir lokalisert utenfor Oslo. I retningslinjene heter det videre at «Nye statlige verksemder skal som hovedregel ikke lokaliserast i Oslo kommune. Unntak frå dette skal vere særleg grunna. Dersom særlege grunnar tilseier lokalisering i Oslo, skal verksemda søkast lokalisert i Groruddalen, eller i tilsvarende område der verksemda vil gi størst bidrag til byutviklinga. Dette gjeld også når det er aktuelt å etablere nye arbeidsoppgåver og einingar på område der det allereie finst verksemder i Oslo. Ved omlokalisering av statleg verksemd som ligg utanfor Oslo, skal ho som hovedregel ikke flyttast til Oslo.»

2.3. Arkivverkets strategi

Arkivverkets gjeldende strategi for perioden 2019 til 2021 omfatter mål som søker å treffe hele arkivfeltet. De overordnede målene skal være gyldige over tid uten behov for vesentlig oppdatering. Figur 2.1 viser Arkivverkets strategikart for 2019-2021.

¹ Gjelder statens ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Figur 2.1 Arkivverkets strategikart 2019-2021



Kilde: Arkivverket.

Strategien vektlegger økt digital tilgjengelighet til arkivmateriale. Målet for digitalt skapt materiale er å gjøre det tilgjengelig og legge til rette for selvbetjent saksbehandling. Tilgjengelige arkiver skal oppleves av brede grupper i samfunnet som viktige, relevante og interessante. Nasjonal infrastruktur og fellesløsninger for tilgjengelighet skal understøtte gode arkivtjenester nasjonalt, regionalt og lokalt.

Arkivverket vil styrke rollen innenfor veiledning og tilsyn. Dokumentasjon av enkeltpersoners og gruppers rettigheter og interesser må sikres. Arkivverket har også et utviklingsperspektiv som følger av samfunnsoppdraget om ansvar for faglige standarder og retningslinjer, og ansvar for å iverksette overordnet nasjonal politikk på arkivfeltet, og bidra til utvikling og styrking av arkivsektoren.

Digital infrastruktur og fellesløsninger for digital langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring skal utvikles gjennom et bredt samarbeid i arkivsektoren. Dette gir en brukerinngang til samfunnets arkiver, og vil understøtte arkivtjenester på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå slik at det ytes gode og likeverdige arkivtjenester i alle deler av landet.

Utviklingen av effektive og pålitelige fellesløsninger skal både ivareta Arkivverkets egne behov, og koordineres og dimensjoneres med bevaringsinstitusjoners behov slik at løsningene kan tas i bruk av alle institusjoner som har arkiver og som mangler digitale løsninger for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring.

3. Geografisk oppgaveløsning og tilstedeværelse

3.1. Arkivverkets oppgaver

Arkivverkets viktigste oppgave iht. samfunnsoppdraget, se delkapittel 2.1, er å ta vare på arkivmateriale fra statlige virksomheter, gjøre materialet tilgjengelig for bruk, føre tilsyn med arkivarbeidet i staten, fylkeskommunene og kommunene og bidra til at private arkiver blir tatt vare på. Som øverste arkivmyndighet har Arkivverket ansvar for blant annet faglige standarder og retningslinjer og veiledning med offentlig arkivarbeid. Arkivverket skal i tillegg iverksette overordnet nasjonal politikk på arkivfeltet. Arkivverket har videre et særskilt ansvar for å ivareta dokumentasjon av det samiske sivile samfunn.

Riksarkivaren er nasjonal fagmyndighet for arkiv med oppgaver etter arkivloven. Riksarkivaren har veilednings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor. Det innebærer myndighet til å gi generelle regler og til å fatte vedtak i spørsmål som reguleres av arkivloven. Regler om bevaring og kassasjon i offentlige arkiver er tillagt særlig vekt i arkivloven.

Arkivverkets ansvarsområder og oppgaver grupperes ofte i følgende tre kategorier: myndighetsoppgaver, utviklingsoppgaver og operative oppgaver knyttet til bevaring og formidling.

Arkivverkets myndighetsoppgaver

På overordnet nivå er myndighetsutøvelse på arkivfeltet i dag lagt til Arkivverket. Riksarkivaren kan innenfor lovverkets rammer gjøre beslutninger med bindende virkning for arkivskapere i stat, fylkeskommuner, kommuner og i privat sektor. Riksarkivaren forvalter lovverket, fastsetter regler, fører tilsyn med arkivforhold og utfører andre spesifikke oppgaver iht. lov.

Arkivverkets utviklingsoppgaver

Arkivverkets overordnede utviklingsoppgave er å iverksette nasjonal politikk og være rådgiver for Kulturdepartementet på arkivfeltet. Rollen som utviklingsaktør innebærer også at Arkivverket har ansvar for å utvikle, forvalte, og formidle kunnskap om arkiv som fagområde, og identifisere og kartlegge utfordringer og endringsbehov på arkivfeltet. Arkivverket skal holde oversikt og føre statistikk over arkivsektoren. Arkivverket forvalter også utviklings- og prosjektmidler, koordinerer privatarkivarbeidet nasjonalt og forestår etablering, utvikling og drift av nasjonal infrastruktur og fellesløsninger for sektoren.

Arkivverkets operative rolle - Oppgaver med bevaring og formidling

Arkivverkets operative oppgaver omfatter å ivareta depot- og brukertjenester og formidling av statens arkiver og privatarkiver i Arkivverkets bestand. Arkivverket bevarer i dag 271 000 hyllemeter (hm) med fysisk arkivmateriale. Private arkiver utgjør om lag 13 prosent av bestanden. Arkivverket har til nå digitalisert om lag 58 millioner sider. Dette tilsvarer rundt to prosent av arkivbestanden. Samlet omfang digitale arkiver til langtidsbevaring er 1 438 ifølge Årsrapport 2018. Tallet innebærer antall mottatte uttrekk av digitalt skapte arkiver over en gitt periode per arkivsystem i statsforvaltningen. I 2018 tok Arkivverket imot og klargjorde 60 digitale arkiver, og klarte dermed ikke resultatkravet i tildelingsbrevet på 120 digitale arkiver. Dette skyldes i hovedsak mindre pågang av arkiver fra forvaltningen enn forventet.

3.2. Arkivverkets arbeidssteder

Arkivverket består i dag av ti arbeidssteder – Riksarkivet, Norsk Helsearkiv og Statsarkivet i Oslo, Statsarkiver ved henholdsvis Bergen, Hamar, Kongsberg, Kristiansand, Tromsø, Trondheim og Stavanger, og Samisk arkiv i

Kautokeino. Norsk Helsearkiv er våren 2019 flyttet til Tynset og det skal etableres et arkivdepot i Mo i Rana som skal ferdigstilles i 2021. Dette innebærer at Arkivverket fremover vil være lokalisert på elleve steder, se Figur 3.1.

Figur 3.1 Kart som viser Arkivverkets virksomhet er lokalisert*



*Siden Arkivverket ikke vil ha ansatte i Mo i Rana, men kjøpe tjenester av Nasjonalbiblioteket, blir det ikke korrekt å kalle Mo i Rana et arbeidssted. Kilde: Arkivverket, bearbeidet av Menon Economics.

Riksarkivet i Oslo ble opprettet i 1817. Regionale Statsarkiv ble deretter opprettet hovedsakelig for å enklere kunne motta arkiv fra regional statsforvaltning og som følge av lokale brukeres behov for tilgang til arkivene. Den regionale arkivorganisasjonen startet med etableringen av Stiftsarkivet i Trondheim i 1850. Stiftsarkivet ble opprettet for å ivareta statlige arkiv fra Trøndelag og Nord-Norge. I 1885 fikk man et tilsvarende stiftsarkiv i Bergen for Vestlandet. Da Riksarkivet flyttet fra Stortingsbygningen i 1914, ble også Stiftsarkivene i Kristiania skilt ut som egen institusjon med ansvar for Agder-fylkene og Østlandet. I ettertid er de geografiske ansvarsområdene ytterligere differensiert, med etablering av Statsarkivene i Hamar, Kristiansand, Stavanger, Tromsø og til sist Kongsberg i 1984. Samisk arkiv ble en del av Arkivverket i 2005. I tillegg er Norsk helsearkiv organisert som en særskilt virksomhet innenfor Arkivverket.²

Det er cirka 180 ansatte i Oslo, og om lag 10-20 ansatte per øvrige arbeidssted med unntak av Kautokeino hvor det er 3. Etableringen av Norsk Helsearkiv på Tynset har en ramme på inntil 50 nyopprettede stillinger. Arkivverket har i dag ingen ansatte ved Mo i Rana, men Nasjonalbiblioteket utfører oppgaver ved depotet i Mo i Rana på vegne av Arkivverket. I tabellen under gis en oversikt over antall årsverk og ansatte ved de ulike lokasjonene ved utgangen av 2018:

² <https://www.arkivverket.no/om-oss/norsk-helsearkiv/om-oss#!#block-body-3>

Tabell 3.1 Antall ansatte og årsverk ved Arkivverkets arbeidssteder per desember 2018*

Lokasjon	Ansatte	Årsverk
Bergen	22	19,1
Hamar	11	9,9
Kongsberg	11	9,4
Kristiansand	16	11,9
Oslo	180	157,2
Stavanger	15	13,5
Tromsø	9	7,3
Trondheim	20	14,9
Samlet	287	245,8

*Kautokeino er ikke inkludert i tabellen. Kilde: Arkivverket.

3.3. Arkivverkets geografiske oppgaveløsning

Riksarkivet i Oslo oppbevarer arkivene etter den statlige sentraladministrasjonen og arkivene etter Høyesterett. Riksarkivet oppbevarer også viktige arkiver etter privatpersoner og etter private virksomheter som bedrifter og organisasjoner. De ulike arbeidsstedene oppbevarer arkivene etter statlige virksomheter innenfor sitt distrikt og arkiver etter privatpersoner og private virksomheter. Stedlige ansvarsområder er inndelt som angitt i Tabell 3.2.

I november 2016 ble en ny struktur for organisering av Arkivverket iverksatt. Den tidligere organiseringen tok utgangspunkt i geografi, mens den nye organisasjonsstrukturen følger funksjonsområdene i Arkivverkets verdikjede. Alle arbeidsstedene har ansvar for lokale tjenester innen depot- og brukertjenester. I forbindelse med omorganiseringen ble i tillegg enkelte nasjonale oppgaver lagt til de regionale arbeidsstedene. I fordelingen var det forsøkt å ta hensyn til hvilket kompetansemiljø som finnes i de ulike byene med tanke på rekrutteringsmuligheter. Ansvar for de nasjonale oppgavene er underlagt det enkelte fag-/funksjonsområdet.

Tabell 3.2 Arkivverkets geografiske oppgaveløsning

Arbeidssted	Stedlig ansvarsområde	Nasjonal oppgave
Oslo	Østfold, Oslo og Akershus	Planlegging og arkitektur, dokumentasjonsforvaltning, depot, brukertjenester
Hamar	Hedmark og Oppland	Dokumentasjonsforvaltning, depot, brukertjenester
Kongsberg	Buskerud, Telemark og Vestfold	Arkiv- og IT-utvikling, depot, brukertjenester
Kristiansand	Aust-Agder og Vest-Agder	Dokumentasjonsforvaltning, depot, brukertjenester
Stavanger	Rogaland. Statsarkivet i Stavanger har i tillegg hatt nasjonalt ansvar for å dokumentere norsk petroleumssektor.	Bevaringsvurdering, depot, brukertjenester
Bergen	Hordaland og Sogn og Fjordane	Tilgjengeliggjøring, avskrifter rettslig bruk, depot, brukertjenester
Trondheim	Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland	Arkiv- og IT-utvikling, avlevering, depot, brukertjenester
Tromsø	Troms, Finnmark og Svalbard	Forskning, dokumentasjonsforvaltning, depot, brukertjenester

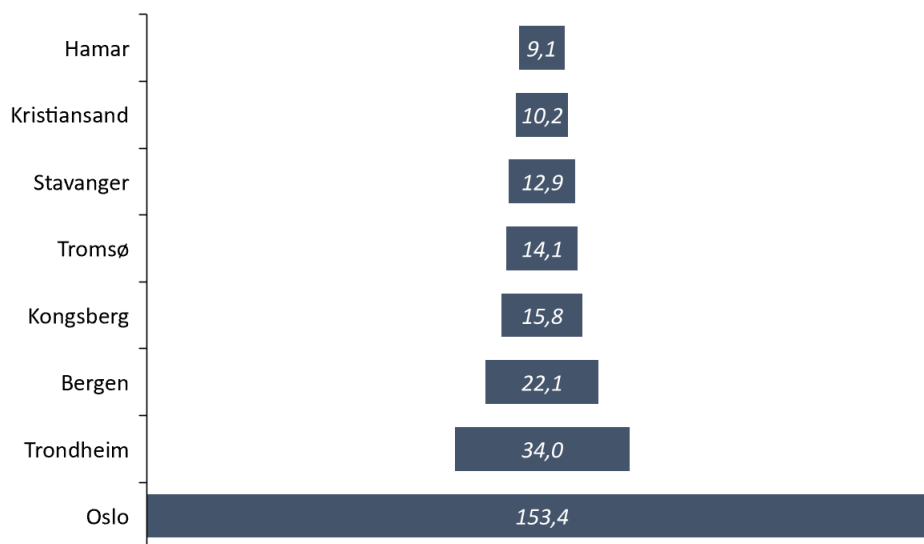
Kautokeino	Nasjonalt ansvar for oppbevaring av samisk arkivmateriale i Norge	Ansvar for oppbevaring av samisk arkivmateriale
------------	---	---

Kilde: Arkivverket.

I tillegg til oversikten i Tabell 3.2 vil Arkivverket få nytt depot samlokalisert med Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana. Magasinhallen skal etter planen stå ferdig i 2021.³ Det er ikke klart hvilket arkivmateriale som skal oppbevares i depotet. I 2019 åpnet det nye bygget for Norsk Helsearkiv på Tynset som inneholder funksjoner for mottak, digitalisering, kassasjon, digital bevaring og formidling av pasientjournalene som inngår i Norsk helsearkiv. Norsk Helsearkiv har nasjonalt ansvar for å ta vare på eldre, bevaringsverdige pasientarkiver fra helseforetakene og gjøre helseopplysninger i arkivet tilgjengelig for forskere og pårørende.

Som nevnt bevarer Arkivverket i dag 271 000 hyllemeter (hm) med fysisk arkivmateriale. Figur 3.2 viser hvordan de 271 000 hyllemeterne fordeler seg på ulike arbeidssteder.

Figur 3.2 Arkivert papirmateriale i 2019, målt i tusen hyllemeter (hm)*



*Kautokeino med om lag 3 000 hyllemeter samisk arkiv er ikke vist i oversikten. N=271 000 hm. Kilde: Arkivverket.

Senere i utredningen benyttes begrepet stedbundne oppgaver. Begrepet stedbundne oppgaver benyttes i denne utredningen om oppgaver i Arkivverket som er knyttet til et bestemt sted og som betinger nærhet til brukerne på stedet. Dette gjelder først og fremst oppgaver som er relatert til Arkivverkets depotfunksjoner ved arkivdepotene, samt betjening av lesesal og brukerforespørsler til arkivmateriale i regionene. Formidlingstjenester og samarbeid med andre arkivinstitusjoner regionalt er også oppgaver som utføres stedlig i dag. Tradisjonelt har det også vært viktig at statsarkivene har hatt geografisk nærhet til statsinstitusjonene som skal avlevere arkivmateriale. Det har videre vært en fordel å ha nærhet til avleverende virksomheter mht. veiledning og tilsyn. Digitalisering fører til at brukerbehov og behov for stedlige bruker- og publikumstjenester endres, og arkivoppgaver og -funksjoner blir mindre stedsavhengige.

³ <https://www.arkivverket.no/nyheter/na-gar-forste-flyttelass-til-mo-i-rana>

3.4. Samarbeid på regionalt- og kommunalt nivå

Arkivverket samarbeider i dag med ulike arkivinstitusjoner på regionalt og kommunalt nivå, og med statlig forvaltning. Det gjennomføres blant annet et pilotprosjekt i Agder (kalt pilot Agder), hvor Arkivverket og Interkommunalt arkiv Vest-Agder (IKAVA)⁴ tester ut en modell hvor IKAVA utfører tjenester innen depot, brukertjenester og formidlingstjenester på vegne av Arkivverket. Arkivverket har i 2019 gjennomført en evaluering av piloten. Evalueringen fant ikke grunnlag for å påstå at samarbeidet har ført til bedre ressursutnyttelse eller forbedrede tjenester. Det er tidligere også gjennomført en foreløpig vurdering av pilot Agder, og det planlegges å gjøre en ytterligere evaluering.

Det finnes arkivinstitusjoner over hele landet, både statlige, kommunale, fylkeskommunale, interkommunale og private. De varierer i størrelse, ansvarsoppgaver og oppgaveutførelse, og samarbeidsform. I tillegg arbeides det med ulike prosjekter for eksempel innenfor digitalisert tjenesteproduksjon. Flere enn halvparten av Arkivverkets regionale arbeidssteder er samlokalisert med en interkommunal arkivinstitusjon (NOU 2019: 9, 2019):

- Kongsberg: IKA Kongsberg IKS
- Kristiansand: IKA Vest-Agder IKS
- Stavanger: IKA Rogaland IKS samt VID historiske arkiv (del av høyskole) og Stavanger byarkiv
- Trondheim: IKA Trøndelag IKS samt Trondheim byarkiv og KDRS (annen interkommunal arkivinstitusjon)
- Tromsø: IKA Troms IKS
- Hamar: IKA Øst

Fylkeskoordinerende institusjoner koordinerer arbeidet med private arkiver for gjeldende fylke(r).

⁴ IKAVA forvalter depot- og brukertjeneste for kommunene Åseral, Audnedal, Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kristiansand, Kvinesdal, Lindesnes, Lyngdal, Mandal, Marnadal, Sirdal, Songdalen, Søgne og Vennesla, og Vest-Agder fylkeskommune.

4. Utviklingstrekk

4.1. Region- og kommunereform

Gjennom regionreformen reduseres antall fylkeskommuner og som en del av å styrke fylkeskommunene er det foreslått nye oppgaver til fylkeskommunene. Fra 2020 vil det være 11 fylkeskommuner i Norge. Gjennom kommunereformen vil det fra 1. januar 2020 være 356 kommuner i Norge. Tanken er å få større og sterkere kommuner som blant annet kan gi bedre velferdstjenester til innbyggerne.

Ekspertutvalget, eller «Hagen-utvalget», ble nedsatt i 2017 av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette ble gjort etter en anmodning fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av regjeringens forslag til regionreform. Utvalget fikk i mandat å vurdere overføring av ansvar, oppgaver og myndighet til de nye fylkeskommunene. Det var en forutsetning at utvalget skulle følge opp Stortingets behandling av Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Førende prinsipper ble hentet fra denne meldingen og videreført i utvalgets arbeid. Fem overordnede kriterier skulle ligge til grunn for utvalgets vurderinger (nærmere beskrevet under).

I tillegg til de fem overordnede kriteriene la utvalget til grunn at generalistkommuneprinsippet skulle være førende for deres arbeid. Det vil si at de lovpålagte oppgavene er like i alle kommuner og fylkeskommuner, finansieringssystemet er det samme, og kommuneloven angir de samme rammene for organisering og styring. Utvalget tok også utgangspunkt i de samme verdiene, hensynene og retningslinjene for oppgavefordelingen som i NOU 2000: 22, Om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune. Ifølge denne bør oppgavefordelingen ivareta hensyn til brukerne, hensyn til lokalt selvstyre og hensyn til nasjonale mål. Videre støttet utvalget regjeringens forslag om å styrke regional planlegging som virkemiddel, og å tydeliggjøre statens plikt til deltakelse i, og oppfølging av, arbeidet med regionale planer i henhold til plan- og bygningsloven.

Arkivverket har stilt seg positiv til de generelle anbefalingene til ekspertutvalget, men har ikke støttet forslaget om å overføre forvaltningen av tippemidlene til arkivutviklingsformål til fylkeskommunene. Begrunnelsen var at forslaget ikke inkluderte planer for overføring av Arkivverkets ansvar og oppgaver med arkivutvikling. Arkivverkets synspunkt på dette punktet faller forøvrig sammen med Regjeringens, slik dette er redegjort for i ekspertutvalgets kriterier og Kulturmeldingen (Kulturdepartementet, 2018). Arkivverkets høringsvar (Arkivverket, 2018) til ekspertutvalget svarer både på utvalgets generelle forslag og på utfordringer disse medfører på arkivfeltet spesielt.

Arkivverket (Arkivverket, 2019) har gitt en vurdering av hva de fem overordnede retningslinjene som ekspertutvalget la til grunn, kan bety for ansvar- og oppgavefordeling på arkivfeltet.

1. *Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning*

Arkivverket har tolket dette kriteriet som en todelt målsetning. På den ene siden legges det vekt på nærhet til arkivenes brukere og interessenter. Dette kan løses ved en kombinasjon av fysisk regional tilstedeværelse og bruk av digitale brukervennlige løsninger. På den andre siden forutsetter kriteriet at det er en balanse mellom nærhet til innbyggerne og behovet for nødvendig fagkompetanse, operativ kapasitet og kostnadseffektiv drift. Slik Arkivverket oppfatter arkivlandskapet i dag, er det preget av små institusjoner og manglende samordning. Samtidig er de delvis plassert tilfeldig, sett opp mot de nåværende og framtidige administrative grensene.

Arkivverket har drøftet dette og ser at det er behov for å styrke fagmiljøene og å samordne ressursene på arkivfeltet. Dersom dette kan gjøres på tvers av forvaltningsnivåene, kan det bidra til en mer kostnadseffektiv oppgaveløsning.

2. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen

Arkivverket forstår bruken av ansvar som en omtale av et formelt ansvar som er tillagt et organ. Når et organ har et slikt ansvar, skal det også bli tildelt en formell beslutningskompetanse. I kriteriet sies det eksplisitt at det organet som er tildelt ansvar og beslutningskompetanse, også skal ha ansvaret for fagmiljøet som løser oppgavene og kostnadene knyttet til det. Dersom dette skulle følges i tråd med ekspertutvalgets andre anbefalinger, ville et ansvar for arkiv kunne plasseres hos de nye fylkeskommunene. Dette ville i så fall kunne innebære at de fikk tildelt et formelt ansvar for oppgaver på arkivområdet, sammen med midlene for å finansiere oppgaveløsningen. Dersom dette skulle skje, ville de også måtte sørge for et kompetent og operativt apparat for å håndtere oppgavene. I en slik situasjon ville fylkeskommuner som ikke har en egen faginstitusjon for arkiv, enten måtte inngå en avtale med en eksisterende arkivinstitusjon i regionen eller opprette en ny fylkeskommunal arkivinstitusjon eller -tjeneste. Uansett vil fylkeskommunen ha et selvstendig handlingsrom når det gjelder hvordan oppgavene skal organiseres og løses. Dersom fylkeskommunene blir tillagt slike oppgaver vil det være naturlig at utgiftene dekkes gjennom rammetilskuddet i tråd med forvaltningspolitiske prinsipper (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

3. Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer

Dersom man forutsetter at arkivoppgaver forankres med ansvar i fylkeskommunene, kan arkiv ses i en felles ramme med andre kulturpolitiske områder som allerede er tydelig forankret hos fylkeskommunene. På denne måten kunne arkivspørsmål innarbeides i en mer helhetlig ramme. Det kan for eksempel argumenteres for at regionalt utviklingsansvar for privatarkiv og samordning av brukertilbud kunne styrkes ved en slik politisk forankring. Det kunne åpne for større lokalt engasjement, gi større legitimitet til arbeidet og åpne for en mer enhetlig regional arkivpolitikk. Dette forutsetter en formell overføring av ansvar og tilhørende finansiering til fylkeskommunene.

4. Oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan

På overordnet nivå skal regionreformen styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler, og oppgavefordelingen i regionen skal fremme helhetsløsninger og motvirke fragmentering av oppgaver. Som regional planmyndighet skal også fylkeskommunen bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale mål og oppgaver. I tråd med dette kan det tydeliggjøres at fylkeskommunene har en rolle med å utvikle og samordne arkivfeltet, og å bidra til å implementere nasjonal arkivpolitikk i regionen (Kulturdepartementet, 2018). Ved å gjennomgå ansvarsforholdene mellom forvaltningsnivåene og avklare bruken av plan- og bygningsloven, kan det oppnås en klarere ansvarsfordeling og arbeidet med arkiv kan integreres i det regionale planarbeidet. I et lengre perspektiv vil dette kunne bidra til en tettere integrering og konsolidering av institusjonslandskapet.

5. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar.

For arkiv, som for andre felt, betyr dette at staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning. Det vil si at staten ivaretar oppgaveløsning på områder der nasjonale mål gir sterke føringer om standardisering, likhet og rettigheter. I slike tilfeller gis det lite rom for lokale og regionale tilpasninger. Eksempler på slike oppgaver kan være:

- Tjenester som skal være ensartet på tvers av geografiske områder
- Kontroll av at innbyggerne får innfridd de rettigheter de etter lov har krav på

- Kontroll av at tjenesteytingen holder den standard som sentrale myndigheter har fastsatt
- Oppgaver som er av en slik karakter at de gjør krav på enhetlig styring og sentrale beslutninger
- Oppgaver som krever nasjonalt overblikk for å få til gode løsninger

På arkivfeltet ligger allerede disse oppgavene til Arkivverket. Det kan eventuelt vurderes å delegerer selve oppgaveutførelsen til en annen arkivfaglig institusjon, mens Arkivverket fortsetter å ha det formelle ansvaret.

4.2. Digitalisering

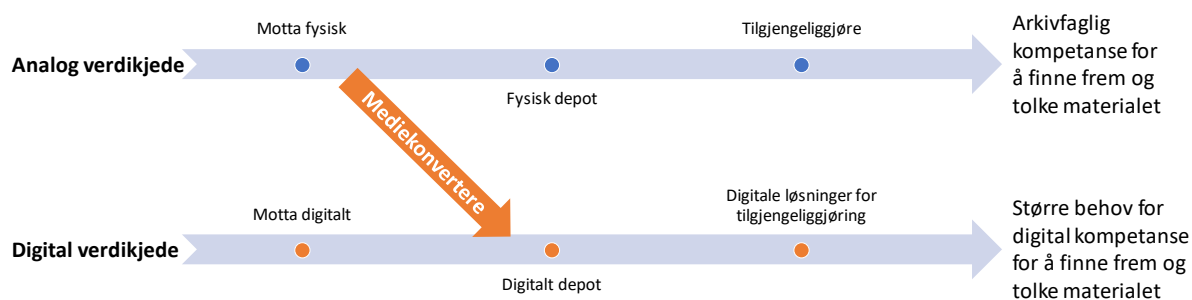
Digitalisering er en trend i samfunnet og er blitt et sentralt utviklingstrekk for Arkivverket. Dette kommer tydelig frem i tidligere evalueringer og utredninger av Arkivverket og arkivfeltet som nettopp tar utgangspunkt i digitalisering⁵. Digitalisering er et utviklingstrekk som Regjeringen tok konsekvensen av da de i 2017 nedsatte det tidligere nevnte utvalget for å gjennomgå og revidere arkivloven på bakgrunnen av den teknologiske utviklingen som har funnet sted.

I digitaliseringsmeldingen (Kultur- og kirke departementet, 2009) ble det lagt en ambisjon om å digitalisere 10 prosent av arkivsamlings innen 20 år, altså innen 2029. Tidligere evalueringer viser at Arkivverket i liten grad har digitalisert kulturarven den forvalter. Riksrevisjonen (2016-2017) trakk frem at Arkivverket kun hadde digitalisert 2 prosent av arkivmateriale da rapporten ble skrevet. Som tidligere nevnt er dette til stor forskjell fra Nasjonalbiblioteket som har digitalisert en betydelig andel av sin samling.

Begrepet digitalisering innenfor arkivfeltet omfatter både digitalisering av arbeidsprosessene til Arkivverket og digitalisering av arkivmaterialet. Digitalisering vil endre måten Arkivverket løser oppgavene sine på, og den økte digitaliseringen av arkivmaterialet er en viktig pådriver til denne endringen.

En annen måte å se dette på er å fremstille både Arkivverkets analoge og digitale verdikjeder. Figur 4.1 under sammenligner Arkivverkets digitale og analoge verdikjeder. I den digitale verdikjeden løses flere av de samme oppgavene som i den analoge verdikjeden, men på en annen måte. Eksempelvis har digitalisering ført til at Arkivverket ikke lenger i like stor grad mottar fysisk arkivmateriale. Over tid, i takt med økt digitalisering, vil Arkivverket bevege seg mer og mer over i den digitale verdikjeden.

Figur 4.1 Sentrale aktiviteter i Arkivverkets analoge og digitale verdikjede



Kilde: A-2, OPAK & Menon Economics

⁵ Se rapportene «Digitalisering for kassasjon - en utredning - og en utfordring» (Prosjektgruppe, 2015) og «Riksrevisjonens undersøkning av digitalisering av kulturarven. Dokument 3:4» (Riksrevisjonen, 2016-2017).

4.3. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform

Regjeringen innførte fra budsjettåret 2015 avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som en fast del av budsjettarbeidet (Finansdepartementet, 2018). Reformen innebærer at de fleste statlige virksomhetene får et flatt årlig kutt i sine driftsbudsjetter på 0,5 prosent som må dekkes inn gjennom effektivisering. Dette gjelder også Arkivverket.

5. Problem og behov

I dette kapitlet gjøres det rede for de viktigste utfordringene Arkivverket står ovenfor med relevans for Arkivverkets geografiske oppgaveløsning og tilstedeværelse i dag og i fremtiden. En viktig del av problembeskrivelsen er å beskrive dagens situasjon og forventet utvikling dersom det ikke iverksettes tiltak. Dette danner utgangspunkt for nullalternativet i analysen. De identifiserte utfordringene medfører behov for å iverksette tiltak. Behovene oppsummeres i eget avsnitt. Redegjørelsen er basert på mottatt skriftlig dokumentasjon fra Arkivverket, drøfting i arbeidsmøter med styringsgruppen for prosjektet og samtaler med ressurspersoner i Arkivverket, samt gjennomgang av annen tilgjengelig og relevant dokumentasjon.

5.1. Endringer i oppgaveløsning og brukeradferd som følge av digitalisering

Arkivverkets oppgaver og oppgaveløsning endrer seg som følge av digitalisering, både ved at mer arkivmateriale blir digitalisert, og fordi digitaliseringen tilrettelegger for at man kan løse oppgavene på andre måter.

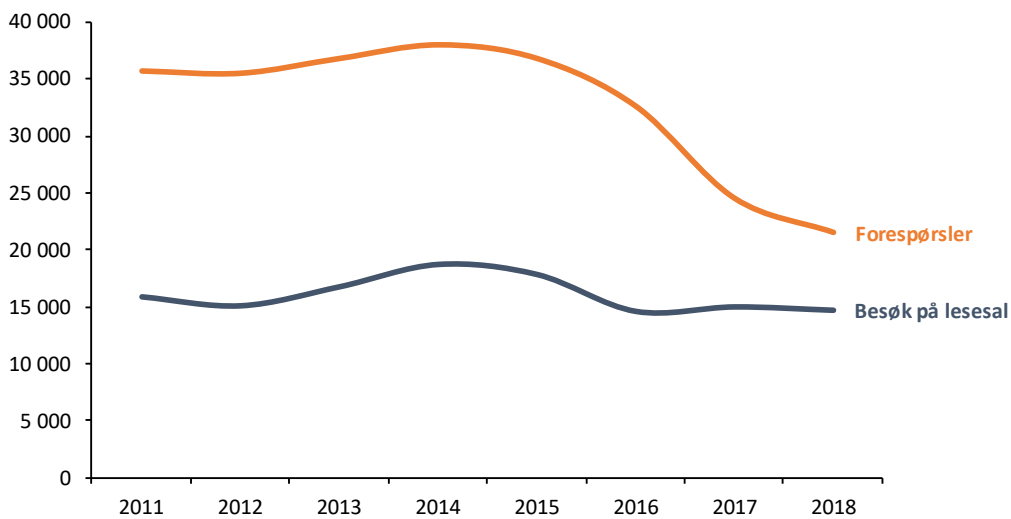
Som redegjort for i kap. 3.2 er Arkivverket i dag lokalisert på ni ulike arbeidssteder i tillegg til Norsk Helsearkiv på Tynset og det nye arkivdepotet i Mo i Rana. Arkivverkets geografiske tilstedeværelse har sitt utgangspunkt i forutsetninger og behov som nå er i rask endring. Arkivverket mottar snart ikke mer fysisk arkivmateriale fra statsforvaltningen. En betydelig andel av det nyere eksisterende fysiske arkivmaterialet fra forvaltningen vil kunne digitaliseres og kasseres før avlevering til Arkivverket. Videre har sentraliserte arkivfunksjoner og systemer i forvaltningen medført at det ikke lenger overføres arkiver til Arkivverkets regionale lokasjoner. Dokumentasjon overføres i dag via etatene og blir mottatt og forvaltet sentralt i Arkivverket. Med digitale avleveringer fra statsforvaltningen reduseres dermed behovet for å motta materiale lokalt. Etter hvert som arkivene digitaliseres, vil de også være tilgjengelig uavhengig av geografi og opprinnelse.

For brukere som har mulighet til å bruke Arkivverkets materiale digitalt, vil Arkivverkets tjenester være best tilgjengelig når de leveres digitalt. Samtidig ser man en generell endring i brukeradferd fordi ny teknologi og digitalisering skaper økte forventninger til digitale brukertjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Det må imidlertid hensyntas at enkelte grupper ikke har nødvendig digital kompetanse eller tilgang, eller at noen ønsker tilgang til det fysiske materialet selv om det finnes tilgjengelig digitalt. I tillegg er det fremdeles begrensninger i tilgjengelig digitalt materiale, noe som medfører at de digitale tilbudene fortsatt i større eller mindre grad må suppleres med tradisjonelle stedlige brukertjenester for å ivareta brukerbehov og tilgjengelighetskrav. Spesielt gjelder dette de som har en egenverdi av å besøke lesesal og få tilgang til fysisk arkivmateriale.

Statistikk fra Arkivverket viser at antall lesesalsbesøk de siste årene er relativt stabile, mens antall skriftlige henvendelser går ned. Det er blant annet innført en veiledningstelefon for eiendomsspørsmål og etablert mer effektiv inngang til mye etterspurt materiale, blant annet gjennom Digitalarkivets løsninger. Dette og andre tiltak for å øke grad av selvbetjening på nett har bidratt til reduksjon i antall skriftlige henvendelser. Antall besøk på Digitalarkivet var på rundt 6 millioner i 2018.⁶ Det forventes at etterspørselen etter nettbaserte brukertjenester vil øke ytterligere fremover.

⁶ Arkivverkets årsrapport 2018. Siden statistikkgrunnlaget er begrenset har vi ikke hatt mulighet til å vise hvordan antall besøkende på Digitalarkivet har utviklet seg siden implementering.

Figur 5.1 Antall besøk til Arkivverkets lesesaler og antall skriftlige forespørsler



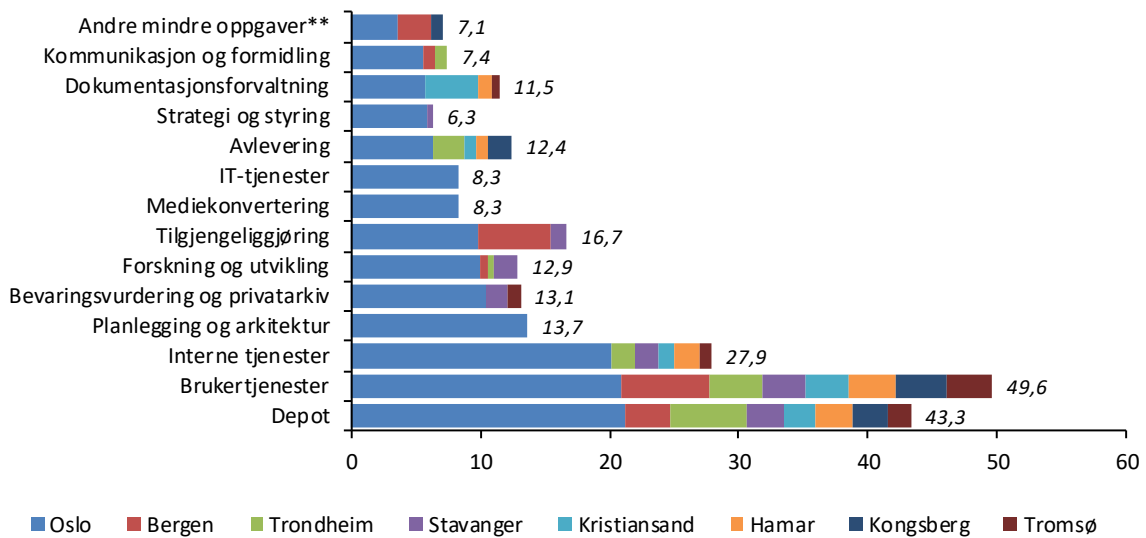
Kilde: Arkivverket.

I motsetning til statlig materiale, vil privatarkiv i lang tid måtte forventes å bli avlevert på papir, både i Riksarkivet og lokalt, dersom dagens ansvarsområder videreføres (NOU 2019: 9, 2019). Det må også tas hensyn til at ikke alt fysisk materiale kan mediekonverteres. Dokumenter på ikke-digitale formater fra før 1950 må bevares i original versjon for fremtiden iht. Arkivforskriften (Forskrift om offentlige arkiv) og Riksarkivarens forskrift. Det må derfor være depotløsninger også i fremtiden. Behovet for de lokale depotene som oppbevaringssteder vil også fortsatt være der for det papirbaserte materialet som allerede er avlevert, inntil behovet eventuelt løses eller reduseres gjennom mediekonvertering eller på annen måte. Det kan likevel anføres at Arkivverkets lokalisering i dag, med fysisk tilstedeværelse på elleve steder, ikke nødvendigvis er tilpasset dagens og forventet utvikling eller brukernes endrede behov for tilgjengelighet til materialet.

5.2. Små og spredte fagmiljøer

Arkivverkets fagmiljøer er spredt geografisk, og det er begrenset størrelse på fagmiljøene ved de enkelte arbeidsstedene. Ny organisasjonsstruktur ble iverksatt i Arkivverket 1. november 2016. I forbindelse med omorganiseringen ble flere nasjonale oppgaver lagt til de regionale arbeidsstedene for å styrke regionene (se delkapittel 3.3). Ansvaret for de nasjonale oppgavene er underlagt det enkelte fag- og funksjonsområdet i den nye strukturen. Oppgavene som ble utført av statsarkivene gjøres fortsatt av regionene etter omorganiseringen, men statsarkivarene med ansvar for en avgrenset region ble avviklet, og man gikk bort fra geografi som inndeling på organisasjonsstrukturen. Den nye organisasjonsstrukturen har vært virksom i om lag to år, og det foreligger ikke vurdering av om man har oppnådd den tilsiktede styrkingen av fagmiljøene i regionene etter så kort tid. Arkivlovutvalget påpeker i sin utredning (NOU 2019: 9, 2019) at behovet for ny, spesialisert kompetanse som følge av digitalisering kan gjøre små fagmiljøer mer sårbare. Digitaliseringen skaper behov for annen kompetanse, særlig innenfor IKT.

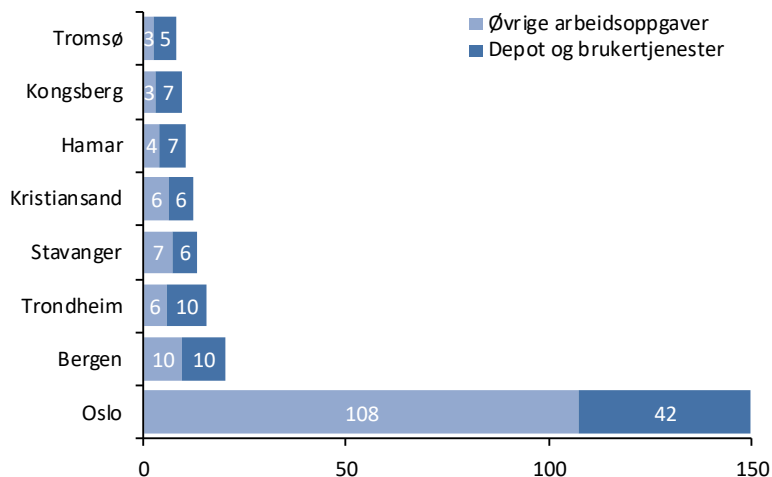
Figur 5.2 Fordeling av Arkiverkets årsverk på aktivitet og arbeidssted i 2018*



*Samlet er antall årsverk i Arkiverket var i 2018 lik 238,5. **Andre mindre oppgaver utgjør i denne sammenhengen blant annet innovasjon (1 årsverk), forvaltning (1 årsverk) og publikum (0,6 årsverk) i Oslo, skriftforvaltning i Bergen (2,6 årsverk) og Riksarkivar (1 årsverk i Oslo og 0,9 i Bergen). Samisk arkiv er ikke inkludert i oversikten.

Mange av de samme oppgavene gjøres på flere av Arkiverkets arbeidssteder, hvilket gjør det vanskelig å utvikle robuste fagmiljøer (se boks 5.1 under). Dette er dels fordi enkelte funksjoner er knyttet til stedlige tjenester, for eksempel depot, men også at det har vist seg utfordrende å drive fjernledelse i den utstrekning som er nødvendig når fagenhetene er spredt over flere arbeidssteder. Dette skaper både ledelsesutfordringer og dårligere vilkår for utvikling av fagmiljøene. Spredte og små fagmiljøer er også mer sårbare enn større miljøer, og gir økt risiko for ineffektiv oppgaveløsning over tid, samt mangel på riktig sammensatt kompetanse og kreativitet til å arbeide sammen på nye måter i tråd med teknologisk utvikling og samfunnsutviklingen rundt arkivsektoren. Som Figur 5.2 viser, er rundt 93 årsverk i Arkiverket knyttet til aktiviteter innen depot og brukertjenester. Dette utgjør totalt 39 prosent av årsverkene i Arkiverket i 2018. Andelen årsverk knyttet til depot og brukertjenester per arbeidssted varierer fra rundt 28 prosent i Oslo til rundt 70 prosent i Kongsberg, som vist i Figur 5.3.

Figur 5.3 Fordeling av Arkiverkets årsverk på depot og brukertjenester og øvrige arbeidsoppgaver i 2018*



**Samlet antall årsverk i Arkivverket var i 2018 lik 238,5. Samisk arkiv er ikke inkludert.*

I denne utredningen går vi ikke inn på Arkivverkets organisering. Det innebærer at vi bare vurderer hvorvidt konseptene fører til større eller mindre fagmiljø, i form av ansatte som er fysisk samlet på ett sted. Vi har i denne utredningen valgt å rendyrke vurderinger av å redusere Arkivverkets geografisk tilstedeværelse. Det gjøres enten ved å legge ned arbeidssteder, legge ned depoter, gi bort stedbundne oppgaver eller løse de stedbundne oppgavene ved hjelp av samarbeid (slik at behovet for tilstedeværelse reduseres). Vi ser altså på konseptenes innvirkning på fagmiljøenes størrelse, i form av ansatte som er fysisk samlet på hvert arbeidssted. Vi gjør ikke konkrete vurderinger av fagkompetanse utover dette, da det faller utenfor utredningens mandat. Vi kommer tilbake til dette i delkapittel 7.1 (mulighetsstudien).

Boks 5.1 Drøfting og konkretisering av hva som menes med robuste fagmiljøer for Arkivverket

I gjennomføringen av utredningen har det stått sentralt å konkretisere hva som menes med robuste fagmiljøer for Arkivverket. I samtaler med flere representanter i Arkivverket har følgende blitt uttalt:

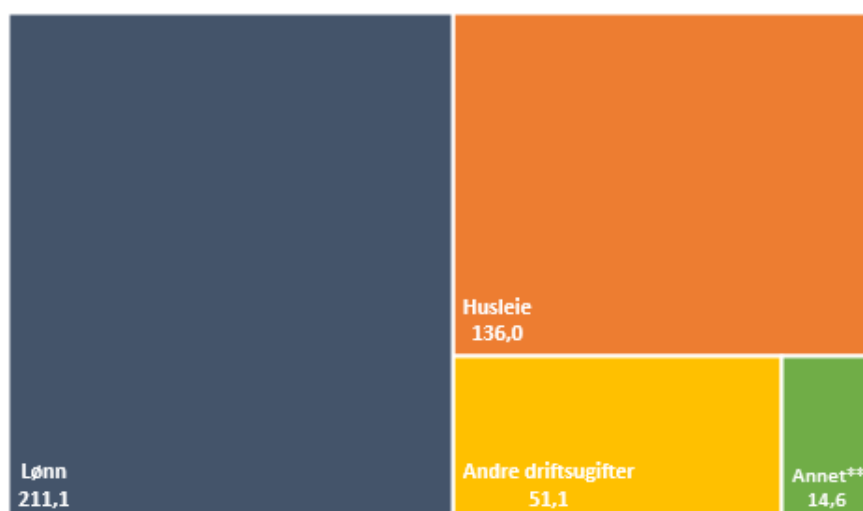
- *Når fagmiljøet er så lite at det kun håndterer drift, er det for lite*
- *Det som er robuste fagmiljøer i forvaltning av analogt arkivmateriale, er ikke nødvendigvis robust når man snakker om forvaltning av digitalt arkivmateriale*
- *I fremtiden krever samfunnsoppdraget mer sammensatt kompetanse*
- *Det er en verdi at de ansatte har flere typer arbeidsoppgaver, det skaper en omstillingsevne*
- *Hvis hver og én av de ansatte har flere oppgaver, herav utviklingsoppgaver, er de i større grad klare for å møte endringer*
- *Det er viktig at kompetansen rundt analogt materiale ikke går tapt*
- *Det handler om de ansatte, hvor omstillingsdyktige de er*
- *Forvaltning av digitalt materiale krever mer sammensatt kompetanse enn Arkivverket tradisjonelt har hatt behov for*
- *Et robust fagmiljø trenger ikke defineres som det ene eller andre, men kan ikke være sårbart mot endringer som skjer fremover*

5.3. Begrenset handlingsrom til prioritering av ressurser

Som beskrevet i kapittel 1, 2 og 4, er det behov for at Arkivverket i større grad prioriterer digitalisering, både i form av digitalisering av arkiver og å utforske mulighetene digitalisering gir for å løse oppgavene på nye måter. Et av hovedfunnene fra den eksterne interessentanalysen som Arkivverket gjennomførte i 2015 (Arkivverket, 2015) er at flere av interessentgruppene opplever at Arkivverket er gode på papir, men henger etter på digitale løsninger.

Ifølge Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2016-2017) har ikke Arkivverket prioritert digitaliseringsarbeidet som forventet eller arbeidet systematisk nok med digitalisering. Arkivverkets handlingsrom begrenses blant annet ved at en betydelig andel av både ansatte og arealer er bundet opp i forvaltning av fysisk arkivmateriale. I Arkivverket utgjorde bygningsrelaterte utgifter om lag 37 prosent av samlede driftsutgifter, og lønn om lag 51 prosent i 2018. De siste 12 prosentene dekket anskaffelser (tjenester og utstyr), reiser, kurs, mv. Kostnader bundet til areal er i stor grad knyttet til papirmagasiner.

Figur 5.4 Driftsutgifter i Arkivverket fordelt på ulike kostnadskomponenter, millioner kroner i 2018*



*Samlede driftsutgifter utgjorde 412,8 millioner kroner i 2018. **Annet representerer andre utgifter til drift av eiendom og lokaler. Kilde: Arkivverkets årsrapport 2018.

Som vist i Tabell 5.1 leier Arkivverket per 2018 totalt 63 000 m², i tillegg til Samisk arkiv som leier 1 000 m² i Diehtosiida - Samisk vitenskapssenter i Kautokeino. Nybygget på Tynset til Norsk helsearkiv på 2 560 m² BTA tas i bruk i 2019. Depotet i Mo i Rana skal ferdigstilles i 2021.

Arkivverket (2017) har kartlagt faktisk arealbehov basert på egne nøkkeltall. Kartleggingen viser at arealbruken kan reduseres ved å tilpasse leiekontrakter til det faktiske behovet. Under forutsetning om at det åpnes for mulighet til reforhandlinger og tilpasninger av leiekontrakter viser kartleggingen av man kan redusere leid areal med nesten 24 000 m². Dette tilsvarer nesten 40 prosent av dagens arealer.

Tabell 5.1 Bruttoareal (BTA) ved Arkivverkets arbeidssteder i 2018, målt i m²

Arbeidssted	BTA i m ²
Oslo	30 570
Hamar	2 820
Kongsberg	4 450
Kristiansand	2 580
Stavanger	2 860
Bergen	7 430
Trondheim	8 300
Tromsø	3 940
Kautokeino	1 000
Samlet	63 950

Kilde: Arkivverket.

Ifølge Arkivverket har man ikke tilstrekkelig kapasitet for å motta og lagre det digitale arkivmaterialet som forventes å komme fra forvaltningen i fremtiden. Uten tilstrekkelig kapasitet til å håndtere forventede mengder digitale arkiver fra forvaltningen vil ikke Arkivverket evne å ta imot og forvalte digitale arkiver fra forvaltningen

på en forsvarlig måte. I verste fall kan konsekvensen være at arkivmateriale ikke tas vare på for ettertiden og/eller at de arkivfaglige verdiene⁷ ikke ivaretas i tilstrekkelig grad.

5.4. Behov

Problembeskrivelsen i delkapittel 5.1-5.3 viser at Arkivverkets lokalisering i dag ikke er tilpasset dagens og forventet utvikling eller brukernes endrede behov for tilgjengelighet til arkivmateriale. Dagens fysiske lokalisering og ressursbruk gjør at ressurser bindes opp på en måte hvor de ikke nødvendigvis bidrar til å nå samfunnsmålet på en ressurseffektiv måte. Videre er fagmiljøene i dag av begrenset størrelse og spredt geografisk, og kan være sårbare mht. utvikling og evne til endring. Disse tre elementene utgjør følgende behov for endring i Arkivverket:

- **Behov for en tilstedeværelse og oppgaveløsning som i større grad er tilpasset brukerne**

Som tidligere beskrevet, er Arkivverkets samfunnsoppdrag å bidra til effektiv dokumentasjonsforvaltning og sikre, bevare og tilgjengeliggjøre et bredt og allsidig utvalg av samfunnets arkiver. For å kunne løse samfunnsoppdraget på en hensiktsmessig måte, må Arkivverket blant annet kunne ta imot og tilgjengeliggjøre arkivmateriale på en måte som ivaretar brukernes forventninger, tilpasset behov for digital avlevering av, og tilgang til, arkivmateriale.

Det er behov for løsninger som kan møte digitale forventninger fra brukere og myndigheter. Det er behov for å gjøre mer informasjon bedre tilgjengelig, og gi bedre og mer brukervennlige løsninger for brukerne, det vil si for publikum, forskere, myndighetsorganer, arkivskapere i statsforvaltningen, private arkivskapere, rettighets-havere, mv. Arkivverkets geografiske tilstedeværelse og oppgaveløsning er i dag i begrenset grad tilpasset for at brukernes behov kan dekkes. Den geografiske tilstedeværelse tar utgangspunkt i forutsetninger og behov som nå er i rask endring. Det mottas snart ikke mer fysisk arkivmateriale fra forvaltningen, og mottak av digitale arkiver foregår sentralt. Dette har redusert behovet for å motta arkivmateriale lokalt. Etter hvert som arkivene digitaliseres, vil de også være tilgjengelig uavhengig av geografi og opprinnelse. Dagens geografiske tilstedeværelse begrenser også fleksibiliteten i Arkivverkets oppgaveløsning, og utløser et behov for endring.

Det er imidlertid også behov for å ivareta hensyn til de gruppene som ikke har nødvendig digital tilgang til arkivmateriale og/eller ønsker tilgang til fysisk materiale. Arkivmateriale som ikke kan mediekonverteres eller kasseres vil måtte oppbevares i analogt format også fremover. Det forventes dessuten at privatarkiv fremdeles vil bli levert på papir i lang tid fremover. Det er derfor et visst behov for å opprettholde tilbud knyttet til ikke-digitalisert materiale, og det vil fremdeles være behov for enkelte tradisjonelle stedlige brukertjenester også i fremtiden.

- **Behov for å utnytte ressursene på en mer effektiv måte**

Foregående kapitler underbygger behovet for at Arkivverket i større grad prioriterer digitalisering, både i form av digitalisering av arkiver og at digitalisering gjør at man kan og bør løse oppgavene på nye måter. Det er økte forventninger til Arkivverkets tjenester både fra brukere, publikum og fra arkivskapere knyttet til digital utvikling.

⁷ *Autentisitet, integritet, anvendbarhet og pålitelighet.*

For at Arkivverket skal ha fleksibilitet og handlingsrom til å omstille seg økt digitalisering er det behov for å redusere og frigjøre kostnader og allokere ressursbruk dit det gir størst gevinst. Dette innebærer behov for å effektivisere dagens ressursbruk, herunder knyttet til personell og kompetanse, utstyr, infrastruktur og arealer.

Arkivverket har i dag bundet opp betydelige ressurser til forvaltning av analogt materiale. Effektiv ressursutnyttelse vil betinge reduksjon av faste kostnader og mer effektive arbeidsprosesser. For å redusere faste kostnader er det blant annet behov for å vurdere redusert arealbruk og bedre utnyttelse av intern kompetanse.

- **Behov for å bygge opp mer robuste fagmiljøer**

I dag er Arkivverkets fagmiljøer spredt geografisk, og det er begrenset størrelse på fagmiljøene ved de enkelte arbeidsstedene. Videre skaper digitaliseringen behov for at Arkivverket knytter til seg supplerende kompetanse, særlig innenfor IKT.

For å sikre effektiv oppgaveløsning, riktig sammensatt kompetanse og kreativitet til å arbeide sammen på nye måter, i tråd med teknologisk utvikling og samfunnsutviklingen rundt arkivsektoren, er det behov for å bygge opp mer robuste fagmiljøer som har god evne til å møte endringene i arbeidsoppgaver og oppgaveutførelse over tid. Det er også behov for å samle større fagmiljø for å skape bedre vilkår for ledelse og utvikling av fagmiljøene over tid.

Tiltaksutløsende behov

Arkivverkets oppgaveløsning og geografiske tilstedeværelse legger begrensninger på Arkivverkets muligheter til å tilpasse seg i henhold til brukernes forventninger og den digitale utviklingen. Dette kan over tid gå ut over Arkivverkets evne til å løse samfunnsoppdraget på en tilfredsstillende måte. For å bedre kunne tilpasse seg, og ivareta behovene diskutert i avsnittene over, må Arkivverket ha større muligheter enn hva de har i dag for å kunne gjøre endringer. Det tiltaksutløsende behovet kan sies å være: *Arkivverket har behov for økt økonomisk handlingsrom og styringsfleksibilitet i sin oppgaveløsning.*

6. Samfunns mål, effektmål og krav

I dette kapitlet beskrives målene som man ønsker å oppnå for samfunnet og målgruppen(e) ved å gjennomføre tiltak. Det skal være sammenheng mellom behovene som utløser tiltak og målene. Målene beskriver ønsket tilstand i fremtiden, og de skal være etterprøvbare. Det er definert samfunns mål og effektmål.

6.1. Samfunns mål

Det er definert følgende samfunns mål:

Mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser ved at Arkivverkets oppgaveløsning i større grad er tilpasset utviklingen og brukernes behov.

En oppgaveløsning som i større grad er tilpasset utviklingen, retter seg spesielt mot utviklingen innen digitalisering og teknologi. Som diskutert tidligere, gir dette økte muligheter til å løse oppgavene på nye måter og å bedre dekke brukernes behov. Blant annet forventes hovedandelen av arkivmateriale fremover å mottas digitalt, og materialet kan tilgjengeliggjøres ved hjelp av digitale løsninger. Økt digital tilgjengeliggjøring kan også påvirke etterspørselen etter materialet (tilbudsindusert etterspørsel).

Brukerne i samfunns målet omfatter publikum og forvaltningen. I sin virksomhet forholder Arkivverket seg til mange ulike brukere med forskjellige behov, det vil si arkivskapere i statsforvaltningen, rettighetshavere, advokater, forskere, lokalhistorikere, slektsforskere, journalister, og andre brukere av Arkivverkets publikumstjenester utover nevnte grupper. I tillegg vil fremtidige brukere kunne bli påvirket av Arkivverkets forvaltning og oppgaveløsning av informasjon/materiale, det være seg gjennom økning i antall brukere, at materialet/-informasjonen tas i bruk på nye måter eller gjennom fremtidige generasjoners verdi av materialet/-informasjonen. Målet om å tilpasse oppgaveløsningen til brukernes behov er dermed et mål som favner bredt, og omfatter både publikumstjenester knyttet til arkiv som sluttprodukt, og tjenestene til arkivskapere i forvaltningen.

6.2. Effektmål

Effektmålene er avledet av samfunns målet og representerer forventede effekter fra konseptene. Dersom det er mulig og anses hensiktsmessig, bør målene formuleres etter såkalte SMARTE kriterier. Det vil si at målene er spesifiserte (veldefinerte, entydige), målbare (etterprøvbare), aksepterte (akseptert av brukere og prosjekteier), realistiske (sannsynlig at de kan realiseres), tidssatte (når effektene skal være oppnådd) og enkle (formulert på enkel måte) (Finansdepartementet, 2010). Effektmålene under er utformet og konkretisert med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon om hva som er rimelig å forvente av effekter og i hvilken grad det er ansett som hensiktsmessig å konkretisere målene i denne fasen av utredningen.

Det er spesifisert to effektmål: 1) Mer effektiv utnyttelse av ressurser og 2) Fagmiljøer i tråd med fremtidig oppgaveløsning. Effektmål skal uttrykke den direkte effekten av tiltakene og vil normalt representere konsekvenser for brukerne ved at man oppnår effekten (Finansdepartementet, 2010). Effektmålene er imidlertid ikke spesifisert som effekter for sluttbruker. Årsaken til dette er for det første at utredningen er avgrenset mot å se på Arkivverkets geografiske oppgaveløsning og tilstedeværelse, og ikke går konkret inn på Arkivverkets organisering eller prioritering av ressurser for å oppnå effekter for brukerne. For det andre er et av hovedformålene at Arkivverket (eller andre) skal kunne ha mulighet til å dekke brukernes behov bedre. For å oppnå brukereffekter i form av økt digital tilgjengelighet til arkivmaterialet og/eller bedre muligheter for digital

avlevering av materiale, krever det at Arkivverket (eller andre) innretter ressursene slik at dette kan oppnås. I dag er imidlertid fleksibiliteten for å gjøre nettopp dette begrenset. Videre skal effektmålene skal så langt det er mulig være gjensidig utelukkende og kollektivt uttømmende, det vil si at de blant annet ikke skal være overlappende. Ettersom det er en avhengighet mellom mer effektiv utnyttelse av ressursene og fagmiljøer i tråd med fremtidig oppgaveløsning, og effekter for brukerne i form av blant annet økt digital tilgjengelighet til arkivmaterialet, ville

Figur 6.1 illustrerer denne sammenhengen og viser hvordan konseptene, via effektmål og effekter for brukerne, kan bidra til oppnåelse av samfunnsålet. Som skissert i figuren, er effektmålene tenkt å gi økt fleksibilitet i oppgaveløsningen. Ved økt fleksibilitet kan Arkivverket i større grad allokere ressurser til å håndtere digitale arkiver og/eller bidra til økt digital tilgjengelighet til arkivmaterialet for brukerne.

Effektmålene som presenteres under er ikke tilstrekkelig konkretisert. Dette er noe som bør konkretiseres i en gevinstrealiseringsplan når man har besluttet hvilket konsept man går for. Det er imidlertid gitt supplerende beskrivelser om hvordan hvert av effektmålene kan konkretiseres.

Figur 6.1 Sammenheng mellom konsepter og samfunns mål – via effektmålene



Kilde: Menon Economics

1. Mer effektiv utnyttelse av ressurser

Mer effektiv utnyttelse av ressurser handler blant annet om at ressurser Arkivverket og andre benytter (ansatte, IKT-systemer, bygninger osv.) er innrettet på en måte som bygger opp under gitte mål, og at det ikke brukes mer ressurser enn nødvendig for å oppnå målene. Ved å frigi ressurser som det er mindre behov for kan Arkivverket få økt økonomisk handlingsrom og fleksibilitet til å løse samfunnsoppdraget på en bedre måte. Mer effektiv utnyttelse av ressurser kan komme til uttrykk gjennom at man frigjør ressurser ved kostnadsreduksjon, men fortsatt klarer å levere tilfredsstillende i henhold til gitte mål og krav, eventuelt at man gjennom mer effektiv utnyttelse av ressursene bidrar til å gi økt verdi gjennom det man leverer. Det kan for eksempel være økt kvalitet eller tilgjengeliggjøring av materiale.

Effektmålet kan blant annet konkretiseres gjennom å spesifisere hvilke ressurser det er snakk om og på hvilken måte de forventes å bli bedre utnyttet på gjennom tiltaket. Det er forventet at tiltaket vil bidra til bedre utnyttelse av fysiske lokaler og personell.

2. Fagmiljøer som er mer i tråd med fremtidig oppgaveløsning

Arkivverkets oppgaveløsning vil i fremtiden i større grad være preget av bruk av IKT-løsninger og digitaliserte tjenester enn hva de i dag er tilpasset for. Blant annet vil det være behov for kompetanse knyttet til bedre og utvidede løsninger for mottak, bevaring og tilgjengeliggjøring av informasjon enn Arkivverket har i dag. Arkivverkets egne eller tilknyttede fagmiljøer bør være av en slik størrelse og sammensetning at de er i stand til å håndtere endringer i fremtidig oppgaveløsning og fortløpende kunne tilpasses etter behov. Det er ikke gitt at Arkivverket selv skal inneha all fagkompetanse, da fagmiljøer for eksempel kan etableres gjennom ulike former

for samarbeidsløsninger. Det er også mulig å anskaffe ulike typer tjenester, som kanskje vil fordra bedre bestillerkompetanse internt i Arkivverket.

Større og mer robuste fagmiljøer er ikke et mål i seg selv. Robuste fagmiljøer kan bidra til økt kvalitet på arbeidet som gjennomføres. Ved etablering av robuste fagmiljøer kan oppgavene også gjennomføres på samme måte som i dag, men med mindre ressurser, for eksempel ved at man i større grad får rom til å spesialisere seg. Det kan derfor argumenteres for at gevinsten av større, robuste fagmiljøer i stor grad vil avhenge av hvilke gevinster man bestemmer seg for å realisere og i hvilken grad man jobber for å realisere gevinstene, eksempelvis gjennom brukertilfredshet eller saksbehandlingsomfang og –tid.

Økt fleksibilitet i Arkivverkets oppgaveløsning

Økt fleksibilitet er ikke skissert som et effektmål, men noe som påvirkes gjennom effektmålene. Økt fleksibilitet gjenspeiler behovet for å kunne tilpasse Arkivverkets samlede oppgaveløsning løpende til teknologisk utvikling og til samfunnsutviklingen for øvrig mht. endret brukeradferd og -forventning. Arkivverkets evne til å håndtere endringer vil være et av de mest sentrale suksesskriteriene i fremtidig oppgaveløsning for å utføre sitt samfunnsoppdrag på best mulig måte innenfor sine rammebetingelser. Mulige indikatorer for å måle økt fleksibilitet kan være knyttet til i hvilken grad man evner å faktisk realisere mer effektiv utnyttelse av ressursene for å få mer økonomisk handlingsrom og/eller i hvilken grad kompetansemiljøene gir fleksibilitet til å møte fremtidens utfordringer.

Økt digital tilgjengelighet til arkivmaterialet som forvaltes av Arkivverket

Økt digital tilgjengelighet til arkivmaterialet som forvaltes av Arkivverket er én komponent i å bidra til at man får økt verdi av informasjonen/materialet. Gjennom økt digital tilgjengelighet kan man nå ut til brukere som ikke ellers ville visst om eller like lett ville hatt tilgang til materialet. I tillegg kan informasjonen nyttiggjøres på nye måter gjennom teknologiske muligheter. Økt digital tilgjengelighet kan videre uttrykkes gjennom å konkretisere hvor mye materiale som er tilgjengelig digitalt, i absolutt forstand og/eller relativt til hvor mye materiale Arkivverket forvalter. Tilgjengeligheten kan også knyttes til hvor etterspurt materialet som tilgjengeliggjøres er. Målet innbefatter en forventning om økt etterspørsel etter materialet som forvaltes av Arkivverket grunnet økt mengde tilgjengelig (tilbudsindusert etterspørsel).

Kapasitet til å håndtere forventede mengder digitale arkiver fra forvaltningen

Som nevnt i delkapittel 5.3 har ikke Arkivverket tilstrekkelig kapasitet for å motta og lagre det digitale arkivmaterialet som forventes å komme fra forvaltningen i fremtiden. Økt fleksibilitet og økonomisk handlingsrom gir muligheten til å bygge opp bedre kapasitet til å møte utfordringer ved manglende kapasitet til å ivareta arkivmateriale og de arkivfaglige verdiene.

6.3. Krav til tiltaket

Dette delkapittelet redegjør for betingelsene som konseptene skal eller bør ivareta. Kravene er avledet av behov og mål og øvrige rammebetingelser. Det er definert følgende krav:

Skal-krav

Skal-kravene benyttes for å avgrense mulighetsrommet for hvilke konsepter som skal utredes videre. Konsepter som ikke oppfyller, skal-kravene siles ut før alternativanalysen.

- Arkivmaterialet skal være tilgjengelig fysisk og/eller digitalt.

Det ligger til Arkivverkets samfunnsoppdrag å sikre, bevare og tilgjengeliggjøre et bredt og allsidig utvalg av samfunnets arkiver. Det er videre en viktig kulturpolitisk og omdømmemessig side ved å opprettholde tilgjengeligheten til arkivene for samfunnet. Materiale som i dag ikke er digitalt tilgjengelig kan hentes i depoter og gjennomgås på lesesaler på de ulike arbeidsstedene. De som bor i nærheten av et av Arkivverkets arbeidssteder har i dag god tilgjengelighet til arkivene i sin region. Ønsker man tilgang til arkivmateriale som ikke finnes tilgjengelig digitalt må man som utgangspunkt reise til depotet hvor materialet finnes. Arkivverket tilbød tidligere å sende fysisk arkivmateriale mellom sine arbeidssteder, men gikk bort fra dette rundt 2015. Dersom Arkivverkets geografiske tilstedeværelse og lokaliseringsstruktur endres, kan enkelte publikumsgrupper få lengre reisevei til Arkivverket. Det er likevel viktig at materialet er tilgjengelig enten i digitalt format eller i depot. Det er identifisert deler av arkivbestanden som ikke etterspørres, men som likevel må være tilgjengelig. Dette materialet kan vurderes bevart på en annen måte enn etterspurte arkiver, eksempelvis i fjerndepot med mulighet for fremhenting ved behov. Uansett innebærer kravet at alt bevaringsverdig materiale som forvaltes av Arkivverket ikke skal kunne kasseres uten at det finnes en fysisk eller digital kopi.

- Antall arbeidsplasser i Oslo skal ikke økes i betydelig grad

Dette kravet kan anses som en rammebetingelse for tiltaket, og er forankret i Kommunal- og moderniseringsdepartementets «Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon» av 28.11.2014, ref. kap. 2.2. Retningslinjene skal medvirke til at nye og omlokaliserte statlige virksomheter hovedsakelig blir lokalisert utenfor Oslo. I retningslinjene heter det bl.a. at «Nye statlege verksemdar skal som hovudregel ikkje lokaliserast i Oslo kommune. Unntak frå dette skal vere særleg grunna. Dersom særlege grunnar tilseier lokalisering i Oslo, skal verksemda søkast lokalisert i Groruddalen, eller i tilsvarende område der verksemda vil gi størst bidrag til byutviklinga. Dette gjeld også når det er aktuelt å etablere nye arbeidsoppgåver og einingar på område der det allereie finst verksemdar i Oslo. Ved omlokalisering av statleg verksemd som ligg utanfor Oslo, skal ho som hovudregel ikkje flyttast til Oslo.» Styringsgruppen bekrefter at antall arbeidsplasser i Oslo ikke skal økes i betydelig grad som følge av tiltaket.

- Arbeidsoppgavene som løses i Mo i Rana, Tynset og Samisk Arkiv i Kautokeino skal ikke flyttes

Kravet er forankret i mandatet for oppdraget, og disse arbeidsstedene skal ikke omfattes av utredningen. Arkivverkets nye magasinhall for fysisk arkivmateriale skal samlokaliseres med Nasjonalbiblioteket i det eksisterende fjellanlegget i Mo i Rana og skal etter planen stå ferdig i 2021. Byggestart var i 2018. Norsk helsearkiv er i 2019 i ferd med å flytte inn i nybygde lokaler på Tynset. Norsk helsearkiv skal ta vare på eldre, bevaringsverdige pasientarkiver fra helseforetakene, og gjøre helseopplysninger i arkivet tilgjengelig i samsvar med bestemmelser om taushetsplikt. Samisk arkiv har et nasjonalt ansvar for å ta vare på samisk dokumentasjon for fremtiden.

Bør-krav

Bør-krav er relevante betingelser for å utarbeide gode løsninger, men ikke absolutte betingelser. Det er definert følgende bør-krav for fremtidig løsning:

- Endringene som vurderes bør understøtte Arkivverkets strategi

De overordnede målene som Kulturdepartementet har satt for Arkivverkets virksomhet i statsbudsjett og tildelingsbrev samsvarer med hovedmålene i Arkivverkets strategi, ref. kap.2.3. De overordnede målene ligger til grunn for utformingen av Arkivverkets strategiske mål for den nærmeste treårsperioden. Det kan anføres at dette er kortsiktige mål og strategier, hvorav arkiv kan sies å ha et evighetsperspektiv. I utformingen av de overordnede målene har både departementet og Arkivverket imidlertid vært opptatt av å definere mål som treffer hele

arkivfeltet og som kan være gyldige over en lengre tidshorisont uten behov for vesentlig oppdatering. Det legges derfor til grunn at overordnede mål og strategier for Arkivverket har en gyldighet utover den definerte treårsperioden.

- Endringene som vurderes bør tilrettelegge for at det bygges opp mer robuste fagmiljøer

Jf. diskusjon i forrige delkapittel, forventes tiltakene å skulle bidra til fagmiljøer som er mer i tråd med forventet fremtidig oppgaveløsning. Tiltakene bør derfor understøtte mer robuste fagmiljøer.

- Endringene som vurderes bør bidra til bedre utnyttelse av ressurser

Bør-kravet er relatert til kravet om fleksibilitet, rettet mot ressursutnyttelse. Løsningsalternativer bør sikre at Arkivverket (eller andre) skaper vilkår for frigjøring av ressurser gjennom mer effektiv ressursutnyttelse. Det gjelder både personellressurser, infrastruktur, utstyr og andre innsatsfaktorer ved Arkivverkets virksomhet. En stor andel av Arkivverkets ressurser er bundet i arealer, og det er identifisert et innsparingspotensial gjennom redusert arealbruk. Det er imidlertid viktig at kravet ikke medfører suboptimalisering i arealbruk.

Bør-kravene om fagmiljøer og utnyttelse av ressurser kan samlet sies å representere at endringene som vurderes bør sikre fleksibilitet til å møte endringer. Dette samsvarer med Arkivverkets behov for å ha god evne til å løpende håndtere endringer i teknologisk utvikling og samfunnsutvikling som følge av digitalisering. Det er videre vurdert som sentralt at Arkivverket sikres nok fleksibilitet mht. lokalisering og oppgaveløsning til å kunne allokere ressurser dit det gir størst nytte.

7. Relevante konseptuelle løsninger på problemene

7.1. Mulighetsstudie

Første steg for å identifisere gode konsepter er å beskrive mulighetsrommet man står overfor. Mulighetsrommet defineres av hvilke løsninger som kan dekke behovet og svare ut problemene som skal løses, samtidig som de bygger opp under målene og tilfredsstillere kravene.

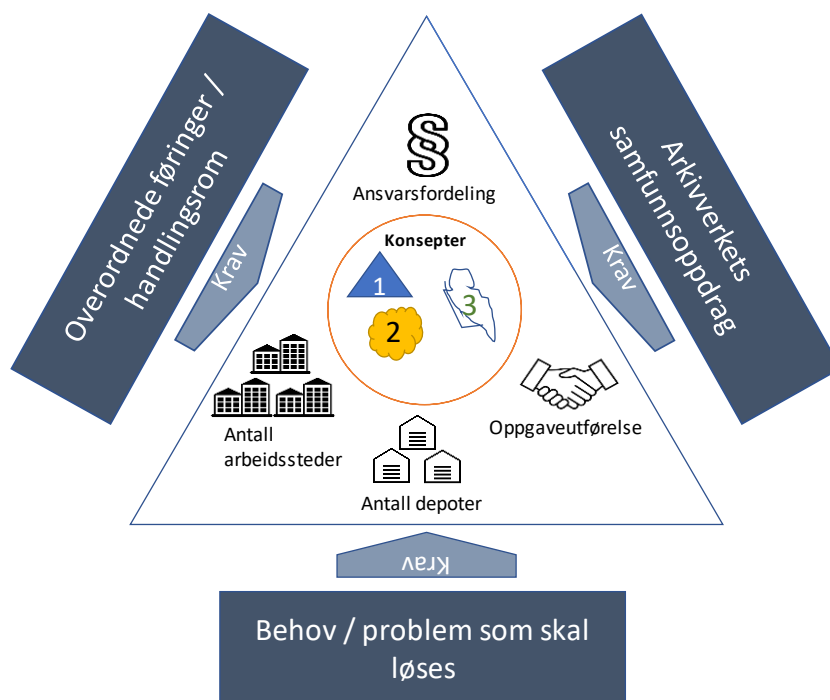
I tråd med utredningens mandat rendyrker vi konsepter som gir økt fleksibilitet for Arkivverket til å løse oppgavene gjennom bedre ressursbruk knyttet til geografisk tilstedeværelse. Det kan i grove trekk oppnås ved:

- å redusere antall arbeidssteder
- å redusere antall depoter
- at andre overtar ansvar
- at de stedbundne oppgavene løses ved å sette ut oppgavene

Arkivverkets geografiske tilstedeværelse henger sammen med Arkivverkets organisering. Vi har likevel bevisst valgt å holde organisering utenfor. Å komme frem til ny organisering krever en omfattende prosess og involvering av berørte parter. Arkivverket ønsker også selv å konkret vurdere hvordan eventuelle endringer i oppgaveløsning, ansvar, arbeidssteder og/eller depoter vil slå ut for de ulike arbeidsstedene, personer og organisering. Disse forholdene kan vanskelig forenes med å gjøre en uavhengig utredning og innenfor oppdragets tidsrammer. Formålet med denne utredningen er derfor å legge til rette for en strategisk diskusjon av Arkivverkets organisering, ved å vurdere konsepter som reduserer Arkivverkets geografisk tilstedeværelse.

Figur 7.1 illustrerer deler av prosessen med å komme frem til konsepter.

Figur 7.1 Illustrasjon av prosessen med å komme frem til konsepter



Kilde: Menon Economics

For å utforske ulike dimensjoner av mulighetsrommet, har vi vurdert det som hensiktsmessig å definere ytterpunktene av skalaene, det vil si minimums- og maksimumsløsninger som kan gi full behovsoppnåelse innenfor hver dimensjon. På den måten sikrer vi at mulighetsrommet utforskes fullt ut og at en eventuell optimal løsning ikke havner utenfor alternativene som vurderes videre. Ulike muligheter vurderes opp mot behov, mål og krav. Tilfredsstillende for eksempel ikke et skal-krav, skal det ikke tas med videre i analysen. Alternativer som anses irrelevante for å oppnå behov og mål vil heller ikke tas med.

Antall arbeidssteder: Én dimensjon som utforskes er antall arbeidssteder. Ytterpunktene av antall arbeidssteder er å kun ha ett arbeidssted eller å øke antall arbeidssteder sammenliknet med hva man har i dag. Ettersom Arkivverkets tilstedeværelse ved Mo i Rana, Tynset og Kautokeino etter vårt mandat ikke skal berøres i analysen, vil det ene ytterpunktet innebære å beholde én lokasjon i tillegg til disse tre. Å bare ha Mo i Rana, Tynset og Kautokeino som lokasjoner anses ikke som aktuelt, da tilstedeværelsen ved disse stedene ikke skal endres, og dermed heller ikke økes, og Arkivverket må ha minst én annen lokasjon for utøvelse av sin virksomhet. Lokasjonen kan være et sted hvor Arkivverket er tilstede i dag eller det kan etableres en ny lokasjon. Det er ikke klare indikasjoner på at det er stort behov for etablering av arbeidssteder andre steder enn hvor Arkivverket er lokalisert i dag. I den isolerte vurderingen av antall arbeidssteder er det derfor ikke vurdert etablering på nye lokasjoner. Riksarkivet ligger i dag i Oslo. I tillegg jobbes det tett mot sentralledet i ulike organisasjoner, og med andre aktører som er lokalisert i Oslo. Å ikke beholde Oslo som et arbeidssted anses derfor ikke som aktuelt, men antall ansatte kan eventuelt reduseres.

Det fysiske materialet som Arkivverket forvalter, og forventes å forvalte i fremtiden, gjør at Arkivverket uansett vil ha behov for depot som kan bevare tilstrekkelig antall hyllemeter med fysisk arkivmateriale. Dersom man kun skulle hatt Oslo som arbeidssted, ville det også vært behov blant annet for økning i kontorkapasitet som følge av at flere ansatte vil jobbe i Oslo. Det er imidlertid et krav at antall arbeidsplasser i Oslo ikke skal økes. Selv om Arkivverket kunne løst samfunnsoppdraget med færre ansatte enn i dag, anses det derfor ikke som tilstrekkelig med kun Oslo som arbeidssted. Gjennom diskusjoner med sentrale personer i Arkivverket, fremkommer det at det ikke vil være realistisk med færre arbeidssteder enn to, i tillegg til Tynset, Mo i Rana⁸ og Kautokeino. Å etablere flere steder enn i dag anses ikke som relevant eller aktuelt. Det vil ikke bidra til å løse problemene som er trukket frem eller det behovet som Arkivverket har. Ytterpunktene av antall arbeidssteder som vil utforskes nærmere i analysen er derfor:

- Redusere antall arbeidssteder til to (i tillegg til Tynset, Mo i Rana og Kautokeino). Oslo vil være ett av stedene.
- Beholde antall arbeidssteder som i dag, det vil si åtte arbeidssteder (i tillegg til Tynset, Mo i Rana og Kautokeino). Dette er det samme som i nullalternativet, beskrevet i neste delkapittel.

Antall depoter: Arkivverkets depoter er i dag lokalisert i tilknytning til arbeidsstedene. Arkivverket har åtte depoter med tilhørende depot- og brukertjenester. Tynset har imidlertid ikke depot og brukertjenester for statlig arkivmateriale. Depottjenester og brukertjenester er i dag koblet sammen blant annet gjennom bemanning av lesesal, bibliotek og telefontjenester. Depotene og depottjenester kan enten vurderes i sammenheng med antall arbeidssteder, det vil si at en reduksjon av et arbeidssted også innebærer reduksjon av tilknyttet depot, eller depotene kan vurderes uavhengig av arbeidssteder. Det vil i så fall innebære at depottjenester og brukertjenester også vurderes separert. Depoter ved Mo i Rana, Tynset og Kautokeino berøres ikke i analysen. Det antas ikke

⁸ Det er ikke besluttet at Mo i Rana skal være et arbeidssted for ansatte i Arkivverket.

som relevant for analysen å vurdere en økning i Arkivverkets depoter. Ytterpunktene i dimensjonen antall depoter er derfor å

- Samlokalisere depotene
- Beholde antall depoter som i dag (tilsvarende nullalternativet).

Ansvarsfordeling: Dimensjon nummer tre er ansvarsfordelingen på arkivfeltet. Det er ikke ansett som relevant for utredningen å vurdere om Arkivverket skal få mer ansvar enn hva de har i dag. Blant annet kommune- og regionreformen legger opp til at ansvar overføres fra statlig hold til kommuner og fylkeskommuner. Ytterpunktene innenfor ansvarsfordelingsdimensjonen er derfor at Arkivverket beholder ansvaret de har i dag eller at andre overtar Arkivverkets ansvar. Sistnevnte kan operasjonaliseres på ulike måter. Det kan tenkes at Arkivverket helt eller delvis kan fusjoneres med andre forvaltningsorganer på tilsvarende nivå, eller at ansvar kan gis til Fylkesmannen og kommunal sektor (kommune og/eller fylkeskommune). Det er ikke ansett som relevant å vurdere full privatisering av arkivområdet, siden ansvaret for myndighetsoppgaver ikke kan gis til private aktører. Ansvaret for utføring av oppgavene kan imidlertid dels overlates til privat sektor. Dette er nærmere diskutert i neste avsnitt. I diskusjonen av ansvarsfordeling vil det være hensiktsmessig å dele inn hva Arkivverket har ansvar for etter rollene og oppgavene diskutert i kapittel 3.1 - myndighetsoppgaver, utviklingsoppgaver og operative oppgaver knyttet til bevaring og formidling av arkiver. Det er også relevant å vurdere stedbundne vs. ikke-stedbundne oppgaver. Ytterpunktene som utforskes nærmere i analysen er derfor:

- Det ansvaret Arkivverket har i dag overlates til andre aktører
- Arkivverket beholder ansvaret som i dag (tilsvarende nullalternativet)

Oppgaveutførelse: Dimensjon nummer fire omfatter oppgaveutførelse. Oppgaver kan enten utføres av den som selv har ansvaret ('egenregi'), eller de kan settes ut til andre. Oppgaver kan settes ut til andre på ulike måter, for eksempel gjennom samarbeidsløsninger eller ved å anskaffe tjenester fra markedet. Arkivverket gjør allerede i dag vurderinger av hvilke oppgaver de selv skal utføre, hvilke tjenester eller oppgaver de skal anskaffe og hvordan de kan samarbeide med andre for å løse oppgavene. For eksempel gjennomføres det nå samarbeid med KAI-miljøet i Kristiansand om depot- og brukertjenester (pilot Agder), som nevnt i delkapittel 3.4. Det samarbeides også blant annet med Nasjonalbiblioteket. Arkivverket vurderer også i dag hvilke tjenester som kan og bør settes ut i markedet. Dersom det anses som økonomisk fordelaktig og hensiktsmessig, vil Arkivverket sette ut oppgaveutførelsen. Slik sett anses det ikke som interessant å utforske en dimensjon hvor Arkivverket setter ut så mange oppgaver til markedet som mulig. Dette fanges isteden opp gjennom nullalternativet (og de øvrige konseptene). Mulighetene for økt samarbeid, for eksempel med KAI-institusjonene, er imidlertid ikke fullt ut utforsket i dagens praksis. Ytterpunktene av dimensjonen oppgaveutførelse, som vil utforskes nærmere i analysen er derfor:

- Fullt ut implementere samarbeid mellom Arkivverket og relevante samarbeidspartnere
- Videreføre dagens oppgaveutførelse og samarbeidsløsninger (kan justeres opp og ned etter hva som anses hensiktsmessig)

Det gjøres først overordnede vurderinger av konseptuelle løsninger. Deretter vil komponenter fra ulike konseptuelle løsninger som antas å gi høyest måloppnåelse og netto samfunnsøkonomiske nyttevirkinger settes sammen til konsepter som vurderes i den samfunnsøkonomiske analysen.

I det følgende diskuterer vi de ulike konseptuelle løsningene vi har kommet frem til, og hva vi legger i de ulike konseptene. Der vi ikke har funnet grunnlag for å vurdere konsekvenser av identifiserte konsepter, gis det en begrunnelse for hvorfor konseptene ikke er vurdert.

7.2. Nullalternativet

Nullalternativet representerer en videreføring av dagens situasjon, hvor det er tatt hensyn til vedtatte beslutninger og forventet utvikling innenfor sentrale størrelser og områder. Øvrige konsepter vil sammenliknes med nullalternativet i den samfunnsøkonomiske analysen. Nullalternativet skal være et reelt alternativ som vurderes som aktuelt på lik linje med de øvrige konseptene i analysen.

I nullalternativet videreføres Arkivverkets arbeidssteder og depoter som i dag. Arkivverkets virksomhet ved Kautokeino og Tynset er generelt holdt utenfor analysen. I tillegg til at lokalisering ved disse stedene videreføres, vil Arkivverket i nullalternativet være lokalisert ved åtte øvrige steder og Mo i Rana. Magasinhallen i Mo i Rana skal etter planen stå ferdig i 2021. Det er ikke avklart hvilket arkivmateriale som skal oppbevares i depotet eller hvilke tjenester som skal knyttes til depotet. I nullalternativet og alle andre konsepter legger vi til grunn at depotet i Mo i Rana blir brukt.

Ansvar og oppgaveutførelse beholdes likt som i dag, det samme gjelder samarbeidsløsninger på arkivfeltet. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Ytterligere forutsetninger for analysen og forventet utvikling i sentrale størrelser er beskrevet i kapittel 8.

7.3. Nullplussalternativet

I utredningsarbeidet har vi identifisert en rekke forbedringer som bør gjennomføres, men som ikke er besluttet. Vi har derfor hatt behov for å konkretisere et nullplussalternativ som representerer en videreføring av dagens situasjon med de identifiserte forbedringene. Det legges til grunn at Arkivverket i dette konseptet:

- I den grad det er mulig kvitter seg med arealer som det ikke er behov for (og at man dermed oppnår lavere husleiekostnader sammenliknet med nullalternativet),
- Kasserer fysisk arkivmateriale som ikke er bevaringsverdig for å frigjøre ytterligere arealer, og
- Mediekonverterer det arkivmaterialet som er mulig for å frigjøre ytterligere arealer.

Fellesnevneren for disse tiltakene er at de ikke er besluttet, vil bidra til økt økonomisk handlingsrom for Arkivverket og forventes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. I denne sammenheng bør det nevnes at det i Konseptutredningen for mottak og digitalisering (2018) ble identifisert at mediekonvertering av fysisk arkivmateriale produsert etter 1950 lønner seg både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk. Denne konklusjonen, som bygger på anslag utarbeidet av Nasjonalbiblioteket, er kritisert fordi man mener at forvaltningskostnadene av digital langtidslagring ble undervurdert. Vi har imidlertid gjennomgått anslagene og mener de er fornuftige. Utover at kostnadene ved mediekonvertering og digital langtidslagring forventes å være lavere enn fysisk langtidslagring, mener vi også at potensialet for å realisere økt tilgjengelighet og bruk av arkivmateriale er større for digitalt arkivmateriale. Implikasjonen av at mediekonvertering anses lønnsomt er at Arkivverket bør mediekonvertere så mye som mulig av fysisk arkivmateriale produsert etter 1950 uavhengig av konsept.⁹

Forutsetninger om størrelse på arealer som kan frigjøres, antall hyllemeter som kasseres og volumer som mediekonverteres er konkretisert i delkapittel 8.3. Siden konseptene ikke direkte påvirker Arkivverkets mulighet

⁹ Dokumenter på ikke-digitale formater fra før 1950 må bevares i original versjon for fremtiden iht. Arkivforskriften (Forskrift om offentlige arkiv) og Riksarkivarens forskrift.

til å kassere og mediekonvertere, har vi valgt å legge til grunn de samme forutsetningene for disse størrelsene i alle konsepter, utenom nullalternativet. Vi forutsetter det samme for arealer som kan frigjøres.

7.4. Relokaliseringkonseptet

I relokaliseringkonseptet tar vi utgangspunkt i dimensjonene antall arbeidssteder og antall depoter. Det ene ytterpunktet innenfor antall arbeidssteder, å beholde antall arbeidssteder som i dag, er dekket gjennom null- og nullplussalternativet. Tilsvarende gjelder for antall depoter. Ser vi bort fra Mo i Rana, Tynset og Kautokeino, kan relokaliseringkonseptet innebære at Arkivverkets arbeidssteder reduseres fra åtte til to steder. Disse er Oslo samt ett av dagens øvrige arbeidssteder. Det er i utredningen ikke tatt stilling til hvilket sted det konkret er snakk om. Årsaken er at utredningen skal legge grunnlag for senere strategiske diskusjoner om Arkivverkets fremtidige lokaliseringvalg, og at det på nåværende tidspunkt er mer interessant å diskutere konsekvenser av ulike konseptuelle alternativer heller enn konkrete konsekvenser på lokalt nivå. De samme forutsetningene som er lagt til grunn i nullplussalternativet, legges også til grunn i relokaliseringkonseptet.

Depotene kan enten kobles sammen med arbeidsstedene, slik tilfellet er i dag, eller de kan frikoples fra arbeidsstedene. Prinsipielt kan det skje ved at arbeidsstedene reduseres og depotstrukturen holdes fast (I), ved at antallet depoter reduseres og arbeidssteder holdes fast (II), eller at man både reduserer antall depoter og arbeidssteder (III). Mulighetsrommet er illustrert i Tabell 7.1.

Tabell 7.1 Ulike måter å relokalisere Arkivverkets virksomhet på

	Depotstruktur som i dag	Redusert antall depoter
Antall arbeidssteder som i dag	Null- og nullplussalternativet	II
Redusert antall arbeidssteder	I	III

Kombinasjon I tilsier at antall depoter blir der de er i dag, mens øvrige ansatte jobber ved resterende to arbeidssteder. Det vil imidlertid måtte være noen som ivaretar depottjenester ved depotene dersom de skal kunne benyttes i praksis. Det vil i så tilfelle tilsi at ansatte vil måtte reise til og fra depotene, eller at det fortsatt er tilknyttede depottjenester ved depotene. Antall arbeidssteder vil i så tilfelle ikke reduseres. Relokaliseringkonsept I utgår derfor fra videre analyse.

Kombinasjon II innebærer at antall depoter reduseres, mens antall arbeidssteder holdes som i dag. Det vil i praksis kunne tilsi at depot- og brukertjenester fristilles fra hverandre, gjennom at arkivmateriale lagres i et eller flere sentrale depoter og tilgjengeliggjøres etter behov. Dette bryter med tradisjonen om at depot- og brukertjenester i Arkivverket er tett knyttet sammen, men anses likevel å være en mulig løsning.

Kombinasjon III innebærer at både arbeidssteder og antall depoter reduseres. Depot og depot- og brukertjenester kan samles ved gjenværende arbeidssteder, eller depotet/-ene kan lokaliseres uavhengig av arbeidssted. Som utgangspunkt for kombinasjonsalternativ III er det tenkt at antall depoter reduseres tilsvarende som antall arbeidssteder og legges til samme steder.

Eventuelt overskytende behov for hyllemeter til fysisk arkiv i kombinasjon II og III vil dekkes gjennom oppskalering av kapasiteten på lokasjonene. Når antall depoter og tilhørende depot- og brukertjenester reduseres, vil samtidig tilgjengeligheten til det fysiske materialet endres (nærmere omtalt under virkninger). Blant annet kan personer måtte reise lenger for å få tilgang til materiale som ikke er digitalisert. Dersom man fristiller depotene fra arbeidsstedene, vil det si at man også fristiller depot- og brukertjenester. Et depot kan

være lokalisert uten tilhørende brukertjenester som for eksempel lesesal og hjelp til å få tilgjengeliggjort det fysiske materialet. For å sikre at materialet fortsatt kan gjøres tilgjengelig dersom det etterspørres når depot- og brukertjenester frikoples, og/eller for å bidra til tilgjengeliggjøring av fysisk materiale når depot- og arbeidssteder reduseres, er å:

- Sende materiale som etterspørres via post til nærliggende bibliotek/arbeidssted
- Digitalisere og tilgjengeliggjøre materiale som ikke fra før av finnes digitalt («scan on demand»)

7.5. Fusjonskonseptet

Én mulighet for fremtidig organisering er å slå sammen Arkivverket og øvrige offentlige etater, helt eller delvis. Nasjonalbiblioteket og/eller Difi fremstår som særskilt relevante i denne sammenheng. Nasjonalbiblioteket og Arkivverket er underlagt samme departement og har flere sammenfallende nedslagsfelt. Difi og Arkivverket kan ha grenseflater som er relevante å se i sammenheng knyttet til forvaltningsoppgaver, digitale samhandlingsløsninger og digitalisering av arkivmateriale. Kulturdepartementet har et overordnet nasjonalt ansvar for arkiv, bibliotek og museum. Man kunne også tenkt seg enda tettere knytninger innenfor disse områdene enn det er i dag.

For at det skal anses som hensiktsmessig å slå sammen Arkivverket helt eller delvis med andre offentlige forvaltningsorganer, bør forutsetninger om synergier ved en eventuell sammenslåing være til stede. Dette fordrer for eksempel at det er oppgaver med stordriftsfordeler, blant annet gjennom å løse felles utfordringer, digitalisering av materiale eller tilgjengeliggjøring av materiale.

Arkivverket og Nasjonalbiblioteket har noen felles utfordringer og mål for eksempel innenfor kulturarv-perspektivet. Det samarbeides også innenfor digitalisering og tilgjengeliggjøring. I Mediestøttemeldingen (Kulturdepartementet, 2019) fremlegges det at Regjeringen vil legge ned Lisensavdelingen i NRK og bruke innsparingen på å utvide virksomheten ved Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana innenfor digitalisering. Nasjonalbiblioteket har de siste årene satset på massedigitalisering og har kompetanse på digitalisering av papirdokumenter, lydopptak, film og fotografi. Det spesifiseres i meldingen at satsingen bør omfatte også fysisk arkivmateriale som skal avleveres til Arkivverket og at digitalisering av fysisk arkivmateriale i Arkivverkets depoter kan bli omfattet av satsingen. Samtidig har Arkivverket ansvar for offentlige arkiver og har blant annet et annet myndighetsperspektiv enn Nasjonalbiblioteket innenfor tilsyn og veiledning.

Av sammenliknbare initiativ med tanke på å se arkiv, bibliotek og museer i en større sammenheng, kan blant annet ABM-utvikling og erfaringer fra Library and Archives Canada (LAC) nevnes. ABM-utvikling¹⁰ ble etablert i 2003 som et organ for arkiv, bibliotek og museer (Kulturdepartementet, 2010). Etaten jobbet for felles utvikling i ABM-sektoren, og en av tankene var at brukerne skulle få bedre tilgang til materiale og tjenester innenfor områdene. ABM-utvikling ble nedlagt i 2010. Blant annet ble spennet i aktiviteter ansett å ha vært for stort, føringene for utydelige og merverdien utydelig (Stortinget, 2010). I Oslo Economics (2018) sin rapport diskuteres modeller i ulike land. Canada nevnes som eksempel på et land som har forsøkt å sammenslå nasjonalarkiv og nasjonalbibliotek. I 2004 ble National Archives of Canada og National Library of Canada slått sammen. Bakgrunnen var teknologisk utvikling og økonomiske hensyn, blant annet målsetninger om synergieffekter. Det var tanke om at begge områdene kunne tjene på en sammenslåing gjennom arkivprofesjonens fokus på blant annet innsamling og bevaring, og bibliotekarprofesjonens fokus på blant annet publikumstjenester og tilgjengeliggjøring. Fra før av samarbeidet også de to institusjonene i stor grad. Det ble først forsøkt å gjøre en

¹⁰ ABM er en forkortelse for arkiv, bibliotek og museer.

fullstendig sammenslåing av nasjonalarkivet og nasjonalbiblioteket. Det viste seg imidlertid vanskelig å innføre felles prosesser, blant annet på grunn av lange og godt etablerte tradisjoner, og man opplevde at produktiviteten falt. Rundt 2015 ble det derfor igjen i større grad adskilt organisering mellom arkiv og bibliotek på oppgaver som ble ansett vesensforskjellig mellom de to områdene. Oslo Economics (2008) trekker frem at erfaringer har vist at Library and Archives Canada (LAC) har oppnådd bedre helhet i oppdraget innen samfunnsdokumentasjon og publikumskontakt, men at det ikke har vært særlige økonomiske gevinster og at LAC har fått større avstand fra forvaltningen.

Innenfor utredningens rammer, og gitt tilgjengelig informasjon, anses det ikke å være tilstrekkelig grunnlag for fullt ut å vurdere ulike varianter av fusjonskonsepter mellom Arkivverket eller andre offentlige organer. I tillegg samarbeider Arkivverket med myndighetsorganer allerede i dag, og mener selv at eventuelle synergieffekter, spesielt opp mot Nasjonalbiblioteket, utnyttes. De mener derfor at det ikke er indikasjoner på at det er store synergieffekter som ikke kan tas ut gjennom dagens, og ytterligere, samarbeid. Som følge av dette er fusjonskonseptet ikke videre tatt med i analysen.

7.6. Regionkonseptet

Innenfor dimensjonen ansvarsdeling, kan man også se for seg at fylkeskommunene overtar en større del av ansvaret som Arkivverket har i dag, i tråd med tankegangen bak regionreformen hvor fylkeskommunene styrkes og får et større ansvar. I regionkonseptet legges det til grunn at man flytter ansvaret for depotene, depot- og brukertjenester til fylkeskommunene. En slik endring vil omfatte at fylkeskommunene tar vare på statlig produsert fysisk arkivmateriale, noe som kan sies å bryte med dagens forvaltningsprinsipper.¹¹ Det er lagt til grunn at Arkivverkets myndighetsoppgaver ikke kan overføres til fylkeskommunene.

Vi har også vurdert om følgende ansvarsoppgaver kan flyttes til fylkeskommunen/Fylkesmannen:

- *Tippemidler til fylkeskommunene.* Ekspertutvalget (2018) har foreslått at fordeling av tippemidler overføres fra Arkivverket til fylkeskommunene. Tippemidler til arkivutvikling var på 10 mill. kroner i 2017. I Riksarkivarens høringssvar (Arkivverket, 2018) påpekes det at dette ikke er hensiktsmessig. Ifølge høringssvaret kan midlene bli fragmentert og gi mindre effekt dersom de overføres til fylkeskommunene uten at ansvar for nasjonale mål på arkivområdet tydeliggjøres. Midlene anses også som marginale sett opp mot utfordringene på feltet.
- *Privatarkiv til fylkeskommunene.* I NOU 2019:9 foreslås det at fylkeskommunene får et lovpålagt ansvar for koordinering av privatarkiv på regionalt nivå. Det argumenteres blant annet for at man gjennom det vil kunne se private arkiver i sammenheng med øvrige oppgaver innen bibliotek, museum, kulturminnevern og øvrige regionale utviklingsoppgaver. I hvert fylke finnes i dag en fylkeskoordinerende institusjon for privatarkiv som koordinerer arbeidet i sitt fylke. Hensikten er å få en god arbeidsdeling og samhandling mellom institusjonene der de klargjør sin bevaringspolitikk, arbeidsdeling seg imellom og utvikler bevaringsplaner for private arkiver. Riksarkivet er nasjonal koordinator og har et utviklingsansvar for feltet. Det er dermed allerede i dag etablert en arbeidsdeling på private arkiver som involverer Fylkeskommunen. Forslag om lovfesting av regionalt koordinerende rolle for fylkeskommunen kan sees på som en formalisering av en utvikling der rollen som fylkeskoordinerende ledd i økende grad har blitt lagt til fylkeskommunen eller fylkeskommunale institusjoner, og vil ventelig ha begrenset konsekvens.

¹¹ Endringen vil kreve en lovendring.

- *Tilsynsoppgaver til fylkesmannen.* I Arkivverket i dag utføres tilsynsoppgaver av seks medarbeidere på heltid og en leder. Dokumentasjonsforvaltningsseksjonen som har ansvar for tilsyn, utfører også andre oppgaver. Det er til sammen fjorten ansatte i seksjonen, og de øvrige medarbeidere arbeider med tilsyn i en mindre del av stillingen sin. Å flytte nasjonale tilsynsoppgaver med ansvar kun for å følge opp arkivloven til fylkesmennene vurderes derfor å gi begrenset virkning. (Dersom Arkivverket utformet metodikk og opplegg for tilsyn kunne fylkesmennene føre tilsyn med kommunene og fylkeskommunene. I NOU 2019:9 er det foreslått at Kongen kan fastsette at tilsyn med kommuners og fylkeskommuners etterlevelse av loven kan foretas av fylkesmannen.)

Disse oppgavene er ikke videre vurdert å overføres til fylkeskommunene.

Generalistkommuneprinsippet tilsier at alle fylkeskommunene bør ha det samme ansvaret. Ved eventuell overføring av ansvar fra Arkivverket til fylkeskommunene, bør det derfor gis til alle elleve fylkeskommunene¹². I dag har Arkivverket åtte depoter med tilhørende depot- og brukertjenester som er lokalisert i åtte av de elleve nye fylkeskommunene. Arkivverket er ikke lokalisert i Møre og Romsdal, Nordland og Vestfold og Telemark i dag. Konseptet omfatter dermed at arkivmateriale som er produsert i Møre og Romsdal, Nordland og Vestfold og Telemark må hentes ut av eksisterende arkiver. I tråd med intensjonene i regionreformen, som blant annet er å øke det regionale selvstyret, legger vi til grunn at kostnaden ved drift av depot og brukertjenester overføres fra Arkivverkets budsjett og gis som rammetilskudd til fylkeskommunene. I praksis vil det si at fylkeskommunene innenfor gjeldende lover og regler selv kan prioritere hvor mye ressurser som brukes til å forvalte det fysiske arkivmateriale.

7.7. Samarbeidskonseptet

I samarbeidskonseptet utforsker vi dimensjonen oppgaveutførelse. Null- og nullplusalternativet ivaretar det ene ytterpunktet om å videreføre dagens samarbeidsløsninger. Det andre ytterpunktet, å fullt ut implementere samarbeid mellom Arkivverket og samarbeidsaktører, kan skje på ulike måter. I dialog med styringsgruppen har vi vurdert det som mest relevant å vurdere full implementering av samarbeid med KAI-institusjoner og Arkivverkets arbeidssteder der man har etablert depot og brukertjenester i dag. Samarbeidet skjer på lik linje med hva som gjøres i Kristiansand i forbindelse med pilot Agder i dag. I et slikt konsept gjøres det ikke ytterligere endringer i Arkivverkets øvrige virksomhet (utover depot- og brukertjenester).

7.8. Kombinasjonskonsepter

Konseptene over er rendyrket innenfor dimensjonene diskutert i delkapittel 7.1. Det kan imidlertid finnes relevante konsepter innenfor kombinasjoner av de ulike konseptene. Regionkonseptet og samarbeidskonseptet er ikke kompatible. I regionkonseptet overtar Fylkeskommunene ansvar for depot og brukertjenester, og bestemmer selv hvordan de ellers vil samarbeide med øvrige aktører. Relokaliseringskonseptet er imidlertid kompatibelt med både regionkonseptet og samarbeidskonseptet. Disse kombinasjonene er vurdert som to selvstendige konsepter.

I kombinasjonskonsept 1 overtar fylkeskommunene depot med depot- og brukertjenester på de stedene hvor Arkivverket har depot og brukertjenester i dag (åtte steder). I de fylkeskommunene hvor det i dag ikke finnes depot og brukertjenester, etableres dette. Arkivverkets øvrige virksomhet (utover depot og brukertjenester)

¹² Antall fylkeskommuner reduseres fra dagens 18 til 11 fra og med 1. januar 2020, som følge av regionreformen.

lokaliseres som i relokaliseringkonseptet på to arbeidssteder.¹³ Konseptet innebærer dermed at både relokaliseringkonseptet og regionkonseptet implementeres samtidig.

I kombinasjonskonsept 2 inngår Arkivverket samarbeid med arkivmiljøer der man har etablert depot og brukertjenester i dag. Arkivverkets øvrige virksomhet (utover depot og brukertjenester) lokaliseres på to arbeidssteder, i tillegg til Mo i Rana, Tynset og Kautokeino. Det vil si at Arkivverket fortsatt vil være lokalisert på elleve steder. Ser vi bort fra Mo i Rana, Tynset og Kautokeino, vil depot og brukertjenester være lokalisert på åtte steder som i dag, to av disse stedene vil ha depot og brukertjenester og øvrige tjenester, og seks vil kun ha depot og brukertjenester. Det vil inngå samarbeid med arkivmiljøer på alle de åtte stedene.

I konkretisering og vurdering av kombinasjonskonseptene har vi valgt å ikke problematisere om Arkivverket:

- Sender materiale som etterspørres via post til nærliggende bibliotek/arbeidssted
- Digitalisere og tilgjengeliggjøre materiale som ikke fra før av finnes digitalt («scan on demand»)

Begrunnelsen for dette for kombinasjonskonsept 1 er at vi i regionkonseptet overfører oppgavene (depot og brukertjeneste) til fylkeskommunene, og derigjennom selvbestemmelse med hensyn til hvordan oppgavene løses. Begrunnelsen for kombinasjonskonsept 2 er at konseptet legger opp til å samarbeide om de samme oppgavene på den måten man har jobbet tradisjonelt, og det vil derfor ikke være kompatibelt å vurdere opp mot nye måter å løse oppgavene på.

7.9. Konsepter som vurderes nærmere i utredningen

For at konsepter skal være relevante å ta med i utredningen skal de tilfredsstillende skal-kravene og bør-tilfredsstillende bør-kravene (som nærmere beskrevet i delkapittel 6.3). I dette delkapittelet gjennomgår vi i hvilken grad de angitte konseptene i delkapittel 7.2 til 7.8 tilfredsstillende skal- og bør-kravene, og avslutter med å liste opp de konseptene som tas med videre i utredningen.

- Skal-krav 1: Arkivmateriale skal være tilgjengelig fysisk og/eller digitalt
- Skal-krav 2: Antall arbeidsplasser i Oslo skal ikke økes i betydelig grad
- Skal-krav 3: Arbeidsoppgavene som løses i Mo i Rana, Tynset og Samisk Arkiv i Kautokeino skal ikke flyttes¹⁴

Skal-krav 1 handler om at Arkivverkets arkivmateriale er tilgjengelig i fysisk eller digitalt format. Ingen av konseptene beskrevet i delkapitler 7.2 til 7.8 innebærer at arkivmateriale kasseres uten at det finnes en fysisk eller digital kopi (med mindre dette uansett ville skjedd). I relokaliseringkonseptet etableres det løsninger for tilgjengeliggjøring av materiale der depot- og brukertjenester frikoples. Alle konseptene tilfredsstillende derfor skal-krav 1.

Skal-krav 2 handler i praksis om at arbeidsplasser ikke skal flyttes fra regionene og til Oslo, men at det aksepteres i begrenset omfang. I utredningen har vi antatt at Oslo vil bestå som et arbeidssted også i fremtiden. I relokaliseringkonseptet og kombinasjonskonseptene antas det at relokaliseringen ikke innebærer vesentlig økning i antall ansatte i Oslo, men isteden knyttes til det øvrige arbeidsstedet. Alle konsepter anses derfor å tilfredsstillende kravet.

¹³ Oslo samt ett av dagens øvrige arbeidssteder, i tillegg til Mo i Rana, Tynset og Kautokeino.

¹⁴ Sett i sammenheng med at vi i konkretisering av konsepter ikke tar stilling til hvilke arbeidsplasser som skal flyttes hvor utelukkes ikke muligheten for å etablere mer aktivitet i Mo i Rana, Tynset og Samisk arkiv.

Skal-krav 3 handler om at ingen av konseptene skal omfatte flytting av arbeidsoppgaver til eller fra Mo i Rana, Tynset eller Samisk Arkiv i Kautokeino. Alle konsepter tilfredsstillers skal-krav 3.

Tabell 7.2 I hvilken grad de ulike konseptene tilfredsstillers skal-krav

Konsept	Skal-krav 1	Skal-krav 2	Skal-krav 3
Nullalternativet	✓	✓	✓
Nullplussalternativet	✓	✓	✓
Relokaliseringskonseptet – II	✓	✓	✓
Relokaliseringskonseptet – III	✓	✓	✓
Regionkonseptet	✓	✓	✓
Samarbeidskonseptet	✓	✓	✓
Kombinasjonskonsept 1*	✓	✓	✓
Kombinasjonskonsept 2**	✓	✓	✓

*Kombinasjon av relokiseringskonseptet og regionkonseptet. **Kombinasjon av relokiseringskonseptet og samarbeidskonseptet.

Bør-kravene er, som beskrevet i kapittel 6.3, som følger:

- Bør-krav 1: Endringene som vurderes bør understøtte Arkivverkets strategi
- Bør-krav 2: Endringene som vurderes bør tilrettelegge for at det bygges opp mer robuste fagmiljøer
- Bør-krav 3: Endringene som vurderes bør bidra til bedre utnyttelse av ressurser

Bør-krav 1 innebærer at endringene som vurderes bør understøtte Arkivverkets strategi, som omtalt i delkapittel 2.3. Konseptene tar innover seg den digitale utviklingen som har funnet sted, og vil fortsette fremover. Hvorvidt konseptene for eksempel understøtter L1 *Økt digital tilgang til arkivmateriale*, handler om hvordan man skaper økt fleksibilitet og tar i bruk denne, som illustrert i delkapittel 6.2. Konseptene kan indirekte sies å tilfredsstillers L1, L2 *Sterk og synlig fagmyndighet som sikrer samfunnets arkiver*. L3 *Brukervennlig digital arkivering* og L4 *Effektive og pålitelige fellesløsninger*. Hvorvidt regionkonseptet tilfredsstillers kravet vil avhenge av at blant annet effektive fellesløsninger ivaretas sentralt selv om fylkeskommunene får et utvidet ansvar på arkivområdet (L2 og L4). Hvorvidt regionkonseptet bygger oppunder L1 og L3 i strategien fordrer at fylkeskommunene sikrer det. I samarbeidskonseptene antas ikke ansvarsfordelingen å endres, eller å gå imot Arkivverkets strategi.

Bør-krav 2 handler om at endringene som vurderes bør tilrettelegge for at det bygges opp mer robuste fagmiljøer. Nullalternativet anses ikke å tilrettelegge for at det bygges opp mer robuste fagmiljøer. Dette er nettopp en av årsakene til at det er behov for å gjennomføre tiltak, som utdypet i delkapittel 5.4. Nullalternativet vil uansett tas med videre da dette er referansebanen som de andre tiltakene måles opp mot. Nullplussalternativet vil kunne gi Arkivverket noe økt handlingsrom, men vil heller ikke i særlig grad bidra til at det bygges opp mer robuste fagmiljøer. Relokaliseringskonsept II innebærer færre depoter, men like mange arbeidssteder som i dag. Alternativet bygger ikke direkte opp under mer robuste fagmiljøer og vurderes i liten grad å tilfredsstillers bør-kravet. De øvrige konseptene antas å ville tilrettelegge for mer robuste fagmiljøer. Hvorvidt regionkonseptet bidrar til å tilrettelegge for mer robuste fagmiljøer avhenger imidlertid av hvordan fylkeskommunene tilpasser seg og hvilke prioriteringer som gjøres.

Bør-krav 2 og 3 henger sammen med fleksibilitet til å møte endringer. Dette er også skissert i delkapittel 6.2. Alle konseptene unntatt nullalternativet og relokiseringskonsept II antas å kunne bidra til bør-krav 3 om bedre utnyttelse av Arkivverkets ressurser. Relokaliseringskonsept III forventes å gi stordriftsfordeler gjennom å samle

ressurser og bygg i større grad enn i dag. Samarbeidskonseptet innebærer at man kan dra nytte av ressurser i Arkivverket og i KAI-miljø på tvers. Regionkonseptet innebærer imidlertid at fylkeskommunen overtar deler av Arkivverkets ansvar. Hvordan dette vil påvirke Arkivverkets ressurser ved dagens geografiske lokalisering er noe uklart, men kan isolert sett bidra til dårligere ressursutnyttelse. Det samme gjelder kostnader knyttet til areal og bygg. Nullalternativet innebærer ingen endring på dette området, og tilfredsstillende således ikke kravet. Regionkonseptet innebærer at depot og brukertjenester for de fylkeskommunene der Arkivverket ikke i dag er lokalisert må etableres. Det kan bidra til en økning i kostnader knyttet til areal og bygg.

Tabell 7.3 I hvilken grad de ulike konseptene tilfredsstillende bør-krav*

Konsept	Bør-krav 1	Bør-krav 2	Bør-krav 3
Nullalternativet	✓	-	-
Nullplussalternativet	✓	-/✓	✓
Relokaliseringskonseptet – II	✓	-	-
Relokaliseringskonseptet – III	✓	✓	✓
Regionkonseptet	-/✓	-/✓	-/✓
Samarbeidskonseptet	✓	✓	✓
Kombinasjonskonsept 1**	✓	✓	✓
Kombinasjonskonsept 2***	✓	✓	✓

*✓ betyr at kravet er tilfredsstillende, - betyr at kravet ikke er tilfredsstillende og -/✓ betyr at det er usikkert om kravet tilfredssettes.

Kombinasjon av relokaliseringskonseptet og regionkonseptet. *Kombinasjon av relokaliseringskonseptet og samarbeidskonseptet.

Basert på gjennomgangen av om konseptene tilfredsstillende skal- og bør-krav, tas relokaliseringskonsept II ut. Vi vurderer samfunnsøkonomiske konsekvenser av følgende konsepter i utredningen:

- K0 – Nullalternativet
- K0+ – Nullplussalternativet
- K1 – Relokaliseringskonseptet (III)
 - Versjon A – Publikum får tilgang til arkivmaterialet på lesesal (som i dag) på to steder
 - Versjon B – Publikum får tilgang til arkivmaterialet på lesesal (som i dag) på to steder og ved forespørsel sendes arkivmateriale til bibliotek (så nært som mulig bruker)
 - Versjon C – Publikum får tilgang til arkivmaterialet på lesesal (som i dag) på to steder og arkivmaterialet som etterspørres skannes og sendes elektronisk til bruker
- K2 – Regionkonseptet
- K3 – Samarbeidskonseptet
- K4 – Kombinasjonskonsept 1 (kombinasjon av K1A og K2)
- K5 – Kombinasjonskonsept 2 (kombinasjon av K1A og K3)

8. Vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger

Offentlige ressurser er knappe. Det er konkurranse om de tilgjengelige midlene til ulike gode formål. Det er derfor viktig at prioriteringene mellom de ulike formålene, enten de foretas på administrativt eller politisk plan, er velbegrunnet og gjennomtenkte. For å kunne foreta en fornuftig prioritering må konsekvensene av alternative tiltak være undersøkt og godt dokumentert.

Hovedformålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutning fattes. Slike konsekvenser omfatter for eksempel kostnader som belastes offentlige budsjetter og frigjort tidsbruk.

I en samfunnsøkonomisk analyse benytter man nåverdimetoden for de prissatte virkningene til å beregne lønnsomheten av tiltaket som blir vurdert. Det vil si at man beregner nåverdien (dagens verdi) av framtidige nytte- og kostnadsstrømmer som utløses av tiltaket. Nåverdien beregnes med utgangspunkt i antatt levetid og kalkulasjonsrente.

8.1. Beregningsforutsetninger

Beregningsforutsetningene i denne analysen bygger på anbefalingene i Finansdepartementet (2014). Tabell 8.1 gir en oversikt over beregningsforutsetningene lagt til grunn for analysen.

Tabell 8.1 Beregningsforutsetningene i analysen

Parameter	Forutsetning
Kalkulasjonsrente	4 prosent per år
Sammenstillingsår	2025
Kroneverdi	2019
Omstillingsperiode	2020-2024
Levetid	40 år

Ifølge Finansdepartementet (2014) skal verdien av tid prisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger i siste tilgjengelige Perspektivmelding fra Finansdepartementet. I den nyeste Perspektivmeldingen fra 2017 anslås det at forventet vekst i BNP per innbygger er 0,8 prosent per år (Finansdepartementet, 2017). Årsaken til at reallønnen i samfunnet forventes å øke er at arbeidskraften forventes å få økt produktivitet. Så fremt det ikke er gode grunner til å tro at produktiviteten blant ansatte i Arkiverket har samme utvikling som samfunnet for øvrig vil den økte produktiviteten 1:1 utligne reallønnsveksten. Vi har derfor valgt å ikke korrigere for økt reallønnsvekst i utredningen.

Regjeringen innførte, som nevnt i kapittel 4.3, fra budsjettåret 2015 avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som en fast del av budsjettarbeidet (Finansdepartementet, 2018). Reformen innebærer at de fleste statlige virksomhetene får et flatt årlig kutt i sine driftsbudsjetter på 0,5 prosent som må dekkes inn gjennom effektivisering. Selv om reformen er besluttet, er det ikke tatt stilling til hvilke tiltak Arkiverket skal iverksette for å kutte i budsjetter utover i analyseperioden. Vi har derfor valgt å se bort fra ABE-reformen i alle konsepter, også nullalternativet.

8.2. Spesielt om valg av levetid og analyseperiode

En samfunnsøkonomisk analyse skal ifølge Finansdepartementet (2014) så langt som mulig fange opp alle relevante virkninger av tiltaket i hele dets levetid. Levetiden som benyttes i analysen av offentlige tiltak må reflektere perioden tiltaket som analyseres faktisk vil være i bruk eller yte en samfunnstjeneste. Levetiden må derfor drøftes for det enkelte tiltak. Som hovedprinsipp skal analyseperioden være så nær levetiden som praktisk mulig. I valg av levetid for denne konseptutredningen er det flere forhold som må sees opp mot hverandre. For det første kan det argumenteres for at konseptene kan ha innvirkning på hvordan arkivene bevares for ettertiden. Det taler for at levetiden av konseptene som vurderes bør være lang. Gitt føringene fra Finansdepartementet med en diskonteringsrente på 4 prosent gir det lite mening å strekke levetiden og analyseperioden utover 75 år.¹⁵ For det andre kan det argumenteres for at en stor del av kostnadene som prissettes er byggrelaterte kostnader. I tidligere samtaler med Finansdepartementet anbefaler de at det legges til grunn en levetid på 40 år for bygg. Man kan også argumentere med at økende grad av digitalisering av bestanden gjør tiltaket mindre og mindre virkningsfullt, i form av at det er mindre og mindre behov for depot og brukertjenester. Det taler for at levetiden bør settes under 40 år. På dette grunnlaget har vi lagt til grunn en levetid på 40 år, og gjennomfører følsomhetsanalyser av at levetiden settes til 75 år og 20 år.

8.3. Spesielt om forventet utvikling i fysisk arkivmateriale

Alle konsepter må kunne ivareta forventet volum av fysisk arkivmateriale, som derfor er en sentral størrelse i de samfunnsøkonomiske vurderingene, som vi kommer tilbake til i kapittel 9-13. Vår metodiske tilnærming for å kvantifisere antall hyllemeter med fysisk arkivmateriale i konseptene er angitt i Tabell 8.2.

Tabell 8.2 Metodisk tilnærming for å kvantifisere forventet antall hyllemeter med fysisk arkivmateriale

Nullalternativet	Alle andre konsepter
Antall hyllemeter fysisk arkivmateriale i dag	Antall hyllemeter fysisk arkivmateriale i dag
+ Etterslep av nytt arkivmateriale fra forvaltningen	+ Etterslep av nytt arkivmateriale fra forvaltningen
+ Privatarkiv	+ Privatarkiv
= Forventet antall hyllemeter fysisk arkivmateriale	- Kassering av dagens bestand
	- Mediekonvertering av dagens bestand
	= Forventet antall hyllemeter fysisk arkivmateriale

Antall hyllemeter fysisk arkivmateriale i dag og etterslepet som er forventet å komme inn fra forvaltningen fremover er størrelser vi har god oversikt over. Når det kommer til kassering og mediekonvertering er det vår vurdering at dette i svært liten grad er størrelser som blir påvirket av konseptvalget, og at mengden arkivmateriale som kan kasseres eller mediekonverteres dermed er uavhengig av konsept. Ettersom dette er størrelser som påvirker kostnadsnivået til Arkivverket, og dermed også de samfunnsøkonomiske virkningene, er det et sentralt premiss i utredningen at kassering og mediekonvertering, og dermed også utviklingen i antall hyllemeter med arkivmateriale, holdes likt i vurderingen av alle konsepter.

Selv om antall hyllemeter holdes likt i alle konsepter vil nivået på denne størrelsen være viktig inn i den samfunnsøkonomiske analysen, ettersom størrelsen kan påvirke rangeringen av de ulike konseptene. I dag bevarer

¹⁵ Med diskonteringsrente på 4 prosent per år og kontantstrøm med likt bidrag per år utgjør det 76. året under 1 prosent av netto nåverdien.

Arkivverket cirka 275 000 hyllemeter med fysisk arkivmateriale fordelt på de ulike lokasjonene. En betydelig andel av det fysiske arkivmateriale oppbevares i Oslo, som har en total bestand på over 150 000 hyllemeter.

Det er vedtatt at forvaltningen i fremtiden selv skal digitalisere og overlevere arkivmateriale til Arkivverket på digitalt format. Likevel forventes det å være et etterslep av fysisk arkivmateriale som vil avleveres til Arkivverket fra forvaltningen i årene fremover. Basert på samtaler med ressurspersoner i Arkivverket er det rimelig å forvente at etterslepet er lik om lag 20 000 hyllemeter. Vi har lagt til grunn denne forutsetningen i vår hovedberegning.

En del av dagens fysiske arkivbestand er tatt vare på under mindre streng bevaringspraksis enn det som er gjeldende i dag. Det betyr at en del av dagens fysiske arkivmateriale kan kasseres uten at dette behøves å digitaliseres på forhånd. Dette er særlig gjeldende for arkivmateriale fra etter 1950. Basert på samtaler med ressurspersoner i Arkivverket er det lagt til grunn at omtrent 20 000 hyllemeter med fysisk arkivmateriale kan kasseres. Vi har lagt til grunn denne forutsetningen i vår hovedberegning.

Hvor stor andel av det fysiske arkivmateriale som vil bli mediekonvertert, i denne sammenheng definert som materiale som digitaliseres og kasseres, er en usikker størrelse. Arkivverket har gjort vurderinger av potensialet for mediekonvertering, som viser at potensialet kan være opp mot 80 prosent av det fysiske arkivmateriale produsert etter 1950, men det er ikke besluttet hvor mye som kan og vil mediekonverteres. I forbindelse med utredningsarbeidet har det blitt kartlagt at Arkivverket bevarer minst 51 000 hyllemeter som er produsert etter 1945, som utgjør cirka 19 prosent av dagens bestand.¹⁶ Det bevares også 23 000 hyllemeter som ikke lar seg tidfeste. Under antakelsen om at de 23 000 hyllemeterne har samme aldersfordeling som øvrig bestand kan vi anslå at samlet arkivmateriale produsert etter 1945 er om lag 55 000 hyllemeter. Det utgjør anslagsvis om lag 50 000 hyllemeter etter 1950. Som diskutert over, forventes det at 20 000 av de 50 000 hyllemeterne kan kasseres. Bestanden som i prinsippet kan mediekonverteres utgjør derfor 30 000 hyllemeter. Legger vi til grunn at 50 prosent av potensialet mediekonverteres, kommer vi frem til at om lag 15 000 hyllemeter kan mediekonverteres. På dette grunnlaget har vi valgt å legge til grunn at 15 000 hyllemeter mediekonverteres i vår hovedberegning. Siden det er uttrykt usikkerhet rundt kartlegging av dagens bestand og det er usikkerhet forbundet med hva man til slutt kommer til å mediekonvertere, er usikkerheten rundt anslaget stort. I følsomhetsanalysen vurderer vi derfor konsekvensen av at mediekonverteringen er lavere (5 000 hyllemeter) og høyere (30 000 hyllemeter).

Basert på dette grunnlaget viser vi i Tabell 8.2 forutsetninger om arkivvolumer som er lagt til grunn i kvantifisering av prissatte virkninger.

Tabell 8.3 Forutsetninger om forventede arkivvolumer som er lagt til grunn for analysen

	Nullalternativet	Alle andre konsepter
Antall hyllemeter fysisk arkivmateriale i dag	275 000	275 000
Etterslep av nytt arkivmateriale fra forvaltningen (+)	20 000	20 000
Kassering av dagens bestand (-)	0	20 000
Mediekonvertering av dagens bestand (-)	0	15 000
Forventet antall hyllemeter fysisk arkivmateriale	295 000	260 000

¹⁶ Styringsgruppen har uttrykt at de synes dette tallet er lavere enn forventet.

8.4. Geografisk tilstedeværelse i de ulike konseptene

To andre sentrale størrelser i utredningen er antall steder Arkivverket løser oppgaver geografisk og antall steder med depot og brukertjenester for statlig arkiv uavhengig av om Arkivverket har ansvaret for det. I Tabell 8.4 viser vi disse størrelsene for hvert konsept.

Tabell 8.4 Geografisk tilstedeværelse etter at de ulike konseptene er iverksatt

Konsept	Antall steder Arkiv- verket løser oppgaver*	Antall steder med depot og brukertjenester for statlig produsert arkivmateriale, uavhengig av om Arkivverket har ansvar for depotet*
K0 – Nullalternativet	8	8
K0+ - Nullplussalternativet	8	8
K1 – Relokaliseringskonseptet (versjon A-C)	2	2
K2 – Regionkonseptet	8	11
K3 – Samarbeidskonseptet	8	8
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. av K1 og K2)	2	11
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. av K1 og K3)	8	8

*Tynset, Mo i Rana og Kautokeino er ikke medregnet i oversikten. Kilde: Menon Economics

Arkivverket har, hvis vi ser bort fra Tynset, Mo i Rana og Kautokeino, tilstedeværelse åtte steder. Dette vil ikke endres i nullalternativet, nullplussalternativet, regionkonseptet, samarbeidskonseptet og kombinasjonskonsept 2. I relokaliseringskonseptet og kombinasjonskonsept 1 legger vi til grunn to steder Arkivverket løser oppgaver. Det er som nevnt ikke tatt stilling til hvilke to steder det konkret er snakk om.

I relokaliseringskonseptet reduseres antall steder med depot og brukertjenester for statlig arkivmateriale fra åtte til to. I regionkonseptet og kombinasjonskonsept 1 vil depot og brukertjenester overføres til alle fylkeskommuner (11 stykker). Siden Arkivverket ikke har tilstedeværelse i Nordland og Møre og Romsdal i dag, vil dette konseptet omfatte at det etableres depot for statlig produsert arkivmateriale i disse fylkene.

8.5. Kategorisering av samfunnsøkonomiske virkninger

Vi har identifisert en rekke samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkninger som utløses av de ulike konseptene. Vi har valgt å kategorisere virkningene i følgende seks hovedkategorier:

- Prissatte ansattrelaterte virkninger (se kapittel 9)
- Prissatte bygg- og eiendomsrelaterte virkninger (se kapittel 10)
- Prissatte oppgaverrelaterte virkninger (se kapittel 11)
- Prissatte omstillingskostnader (se kapittel 12)
- Ikke-prissatte virkninger (se kapittel 13)
- Skattefinanseringsgevinst (kapittel 14)

I det følgende beskriver vi hver av virkningskategoriene og vurderer størrelsen på hver og én av dem for hvert konsept.

9. Prissatte ansattrelaterte virkninger

9.1. Beskrivelse av virkningene

Ansattrelaterte kostnader står i dag for over 50 prosent av kostnadene til Arkivverket, hovedsakelig i form av lønn til de ansatte. Dette er kostnader relatert til alle Arkivverkets aktiviteter, og sprer seg ut over alle de ulike lokasjonene Arkivverket har tilstedeværelse i dag.

Reduksjon av antall arbeidssteder, flytting av oppgaver til fylkeskommunene eller økt samarbeid kan utløse et potensial for å utnytte skalafordeler. Vår gjennomgang taler for at den totale arbeidsmengden i Arkivverket vil reduseres dersom man klarer å utnytte skalafordeler. Dersom for eksempel to arbeidssteder slår seg sammen er det rimelig å anta at den totale ressursbruken knyttet til disse arbeidsoppgavene kan reduseres.

I analysen har vi valgt å inkludere to typer skalafordeler. For det første er det lagt til grunn at det eksisterer et sett med «faste arbeidsoppgaver» ved å opprettholde depot og brukertjenester ved en lokasjon. For eksempel vil man kunne redusere den totale bemanningen knyttet til lesesalsvakter ved en stor lesesal heller enn to små. Tilsvarende eksisterer det et sett med «faste arbeidsoppgaver» knyttet til generelt drift av arbeidsstedet, uavhengig av depot og brukertjenester. Dette er for eksempel knyttet til vaktpersonell og administrative stillinger.

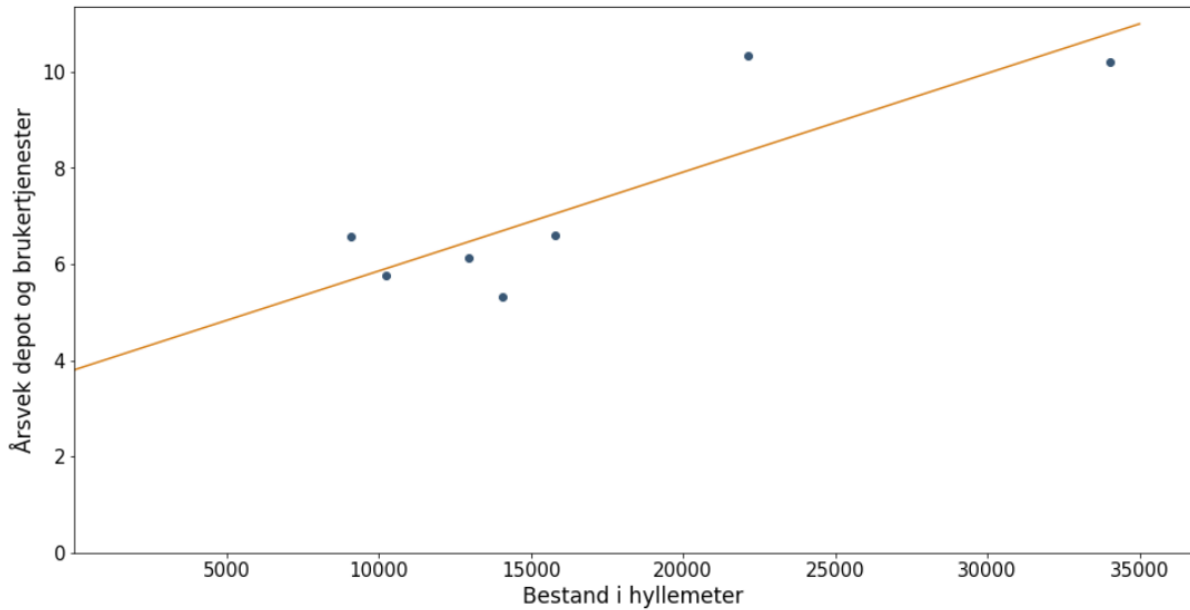
Det kan også argumenteres for at konseptene i større og mindre grad bidrar til etablering av større fagmiljøer. De kan utløse potensialet for at man løser de samme arbeidsoppgavene med mindre arbeidstimer. Denne virkningen er omtalt i delkapittel 13.2.

9.2. Kvantifisering av virkningene

Et fellestrekk ved alle Arkivverkets lokasjoner¹⁷ er de har ansatte som både arbeider med depot og brukertjenester, og det er forventet at ressursbehov i disse seksjonene vil påvirkes av de ulike konseptene. For å kunne si noe om dette har vi undersøkt nærmere hvordan antall årsverk ved de ulike lokasjonene relaterer seg til størrelsen på depotene ved de ulike lokasjonene, se Figur 9.1.

¹⁷ Sett bort fra Tynset, Mo i Rana og Samisk arkiv i Kautokeino som ikke inngår i denne analysen

Figur 9.1 Plottdiagram over antall årsverk i depot- og brukertjenesteseksjonene ved de ulike lokasjonene opp mot antall hyllemeter arkivmateriale



Kilde: Arkivverket, bearbeidet av Menon Economics

Basert på svært få observasjoner indikerer Figur 9.1 at det er en positiv sammenheng mellom antall årsverk i depot- og brukertjeneste ved en lokasjon og antall hyllemeter med arkivmateriale ved lokasjonen. Det at de identifiserte sammenhengene ikke krysser i origo, men høyere opp på y-aksen, støtter en hypotese om at det er noen faste kostnader som ikke kan knyttes til antall hyllemeter. Analysen er relativt enkel, og dataene inneholder noe støy, men fungerer likevel godt til å illustrere at det finnes et potensial for å hente ut stordriftsfordeler ved depot og brukertjenester hvis depotene samlokaliseres. Dette betyr at ressursbehovet knyttet til depot og brukertjenester totalt sett vil variere med antall fysiske lokasjoner, selv om det totale antallet hyllemeter eller brukerhenvendelser holdes konstant.

Ettersom det er en del usikkerhet forbundet med den kvantitative analysen ovenfor har vi, blant annet etter samtaler med fagdirektører i de ulike seksjonene, lagt oss på et mer konservativt anslag knyttet til ressursbruken ved én ekstra fysisk lokasjon med depot og brukertjenester. I den samfunnsøkonomiske analysen har vi lagt til grunn at man totalt sett vil bruke 1,2 årsverk i depot- og brukertjenesteseksjonene ved å opprettholde én ekstra fysisk lokasjon.¹⁸ Dette er ressurser som har en alternativ anvendelse, enten hos Arkivverket eller i samfunnet ellers, og representerer en samfunnsøkonomisk gevinst i de konseptene som reduserer antallet depot- og brukertjenestelokasjoner og en samfunnsøkonomisk kostnad i de konseptene som øker antallet depot- og brukertjenestelokasjoner.

I tillegg til faste kostnader knyttet til antall årsverk innen depot og brukertjenester, har vi lagt til grunn at man i gjennomsnitt bruker omtrent ett årsverk knyttet til administrative oppgaver og drift ved én ekstra fysisk lokasjon.

Tabell 9.1 viser vårt anslag på den årlige konsekvensen på antall årsverk av å legge til grunn overnevnte forutsetninger.

¹⁸ Usikkerhet knyttet til dette anslaget behandles i kapittel 15.

Tabell 9.1 Anslått årlig endring i antall årsverk for de ulike konseptene

Konsept	Endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	0,0
K1 – Relokaliseringkonseptet (versjon A-C)	-13,2
K2 – Regionkonseptet	6,6
K3 – Samarbeidskonseptet	-4,9
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. av K1 og K2)	0,6
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. av K1 og K3)	-10,9

I relokaliseringkonseptet reduserer man antall arbeidssteder med seks. Dette gir en reduksjon i ressursbehov knyttet til å opprettholde en fysisk lokasjon med depot og brukertjenester på omtrent 13 årsverk. I dette ligger det en antakelse om at alle versjoner av relokaliseringkonseptet også vil ha minst én lesesal for å tilgjengeliggjøre arkivmaterialet fysisk til de som fremdeles har behov for dette.

I regionkonseptet legges det til grunn at man gir ansvaret for depot og brukertjenester over til fylkeskommunen. På grunn av generalistkommuneprinsippet er det ikke mulig å differensiere hvilke fylkeskommuner som får dette ansvaret, og man må derfor gi det samme ansvaret til alle 11 fylkeskommuner.¹⁹ Dette betyr at man i realiteten går fra 8 til 11 depoter, noe som vil kreve en økt ressursbruk på depot og brukertjenester. Vi har anslått denne virkningen til 6,6 årsverk per år. Svakheten ved dette anslaget er at det kan ligge et potensial for å hente ut stordriftsfordeler ved å samlokalisere statlige og fylkeskommunalt arkivmateriale, som vi ikke har grunnlag for å korrigere for. Vi har heller ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad fylkeskommunene gjennom det regionale selvstyret kan velge å prioritere eller nedprioritere oppgaveløsingen, med de konsekvenser det innebærer.

I samarbeidskonseptet slår man sammen depot- og brukertjenestelokasjoner med andre depot- og brukertjenestelokasjoner i nærheten, og reduserer dermed det totale ressursbehovet ved disse tjenestene. Basert på erfaringer fra pilot Agder, og vurderinger rundt potensialet for å hente ut stordriftsfordeler, har vi lagt til grunn at konseptet vil gi en samlet reduksjon i ressursbehovet på 4,9 årsverk per år.

Kombinasjon av regions- og relokaliseringkonseptet (kombinasjonskonsept 1) antas på samme måte som regionkonseptet å gi en økning i ressursbehovet knyttet til depot og brukertjenester. Samtidig vil de resterende ansatte hos de regionale enhetene til Arkivverket samle seg ved tre lokasjoner, slik at man reduserer ressursbehovet knyttet til administrasjon og drift av lokasjoner. Totalt sett antas kombinasjonskonsept 1 å utløse en netto økning i ansattrelatert ressursbehov på 0,6 årsverk per år.

Kombinasjon av samarbeids- og relokaliseringkonseptet (kombinasjonskonsept 2) antas på samme måte som samarbeidskonseptet å gi en reduksjon i ressursbehovet knyttet til depot og brukertjenester. I tillegg til frigjøring av ressurser knyttet til administrasjon og drift av fysiske lokasjoner hos Arkivverket, ettersom de gjenværende ansatte relokaliseres. Samtidig går det med noe ekstra ressurser til oppfølging av samarbeidene. Totalt sett antas kombinasjonskonsept 2 å gi en samlet reduksjon i ansattrelatert ressursbehov på 10,4 årsverk per år.

¹⁹ Antall fylkeskommuner reduseres fra dagens 18 til 11 fra og med 1. januar 2020, som følge av regionreformen.

I tillegg til endringene beskrevet ovenfor, er det lagt til grunn en besparelse på ansattssiden i alle konsept på 4,2 årsverk ved analysestart i 2025. Den lavere ressursbruken er direkte relatert til de 15 000 hyllemeterne med mediekonvertering som ligger inne i alle konseptene, og påvirker således alle konseptene likt.

9.3. Verdsetting av virkningene

For kostnader knyttet til ressursbruk i Arkivverket er det tatt utgangspunkt i en lønnskostnad på 830 000 kroner per år, inkludert 15 prosent overhead. Denne størrelsen antas å representere den ansattes alternativkostnad.

I den samfunnsøkonomiske analysen er det det totale ressursbehovet knyttet til antall ansatte som er relevant, ikke hvor eller i hvilken organisasjon de jobber. For eksempel vil en overføring av en ansatt fra Arkivverket til fylkeskommunen ikke gi noen samfunnsøkonomiske konsekvenser, utover mulige omstillingskostnader som behandles i kapittel 13.

9.4. Samlet vurdering

Den samfunnsøkonomiske verdien av endringer i ansattrelatert ressursbehov ved de ulike konseptene er presentert i tabellen nedenfor. Prissettingen følger direkte fra den anslåtte endringen i ressursbehov for hvert konsept, presentert i Tabell 9.1 og verdsettingsfaktoren på 830 000 kroner per frigjort årsverk.

Tabell 9.2 Prissatt netto ansattrelaterte nytte og kostnader for de ulike konseptene, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	65
K1 – Relokaliseringskonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	270
Versjon B – Post til bibliotek	270
Versjon C – Skanning og digital distribusjon*	270
K2 – Regionkonseptet	-37
K3 – Samarbeidskonseptet	172
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. av K1 og K2)	56
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. av K1 og K3)	234

*Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet.

Ettersom det er betydelig usikker knyttet til hvor store de mulige stordriftsfordelene på ansattssiden egentlig er, behandles dette i en egen usikkerhetsanalyse i kapittel 15.

10. Prissatte bygg- og eiendomsrelaterte virkninger

10.1. Beskrivelse av virkningene

På samme måte som arbeidskraft, representerer eiendom og bygg som bindes opp av Arkivverkets virksomhet (og statlige arkiver på fylkeskommunale hender i regionkonseptet) en samfunnsøkonomisk kostnad. Det vil si at hvis et konsept utløser at behovet for bygg eller eiendom reduseres, er det å regne som en samfunnsøkonomisk nyttevirkning.

10.2. Kvantifisering av virkningene

Kostnadene knyttet til bygg og eiendom er drevet av arealbehovet i de ulike konseptene, som igjen er drevet av antall ansatte og antall hyllemeter. I beregningene av arealbehovet i de ulike konseptene er det lagt til grunn at hver ansatt totalt sett trenger 23 kvadratmeter. Dette dekker både kontorareal og ansattrelatert fellesareal som møterom og kantine. Når vi har beregnet arealbehovet til de ansatte har vi også inkludert arealbehov for de ressursene som frigjøres ved å hente ut stordriftsfordeler i de ulike konseptene. Som en alternativ tilnærming kunne vi valgt å legge til grunn forutsetningen om at kontorarealene og ansattrelaterte arealer tilhørende frigjort arbeidskraft også blir frigjort. Et argument for vår tilnærming er at man i en samfunnsøkonomisk analyse skal vurdere førsteordensvirkninger. Et annet argument er at vi ikke tar stilling til hva de frigjorte ressursene skal benyttes til. Hovedargumentet mot tilnærmingen er at de frigjorte arealene representerer en nyttevirkning som kan realiseres. Siden det er relativt få årsverk som frigjøres ved å hente ut stordriftsfordelene er arealgevinsten sett i sammenheng med de øvrige arealvirkningene en liten størrelse, og derfor en liten innvirkning på de samlede vurderingene.

Dette gjør at det anslåtte behovet for kontorareal eksempelvis er likt i samarbeidskonseptet og kombinasjonskonsept som inkluderer samarbeid (K5), selv om det er lagt til grunn at kombinasjonskonseptet frigjør flere ansattrelaterte ressurser enn samarbeidskonseptet.

Arealbehovet knyttet til antall hyllemeter er beregnet ut fra antall hyllemeter, som holdes likt i nullplussalternativet og alle konsepter. Arealbehovet per hyllemeter er satt til 0,12 kvadratmeter²⁰. I tillegg har vi lagt til grunn at arealbehovet til lesesal, forskerceller, digitalisering og konservering er det samme i alle alternativene. I denne sammenheng kan det være verdt å nevne at arealene i de ulike konseptene blir spredt utover geografisk på ulikt vis.

Det skiller ikke mellom arealbehov hos Arkivverket og arealbehov hos andre aktører som oppstår som en konsekvens av de ulike konseptene, ettersom den samfunnsøkonomiske konsekvensen av dette er lik.

Tabell 10.1 Teoretisk arealbehov i m² for Arkivverkets virksomhet i de ulike konseptene etter endring*

Konsept	Kontorareal totalt	Depotareal totalt	Annet fellesareal
K0 - Nullalternativ	19 700	38 060	5 190
K0+ - Nullplussalternativet	5 914	24 927	5 190
K1 – Relokaliseringskonseptet (versjon A-C)	5 914	24 927	5 190

²⁰ Tallet er basert på en intern utredning hos Arkivverket om handlingsrom for bygg.

K2 – Regionkonseptet	6 083	24 927	5 190
K3 – Samarbeidskonseptet	6 003	24 927	5 190
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. av K1 og K2)	6 083	24 927	5 190
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. av K1 og K3)	6 003	24 927	5 190

* Mo i Rana, Tynset og Kautokeino er ikke inkludert.

Vi ser fra tabellen ovenfor at det er et relativt stort avvik mellom den faktiske arealbruken i dag og det teoretiske arealbehovet i nullplussalternativet og i de andre konseptene. Det er usikkert i hvilken grad det er mulig å gjennomføre endringen fra dagens faktiske arealbruk ved de ulike lokasjonene til det teoretiske arealbehovet i nullplussalternativet og de andre konseptene. Dette avgjøres blant annet av kontraktsbindinger og muligheten og viljen til å fremleie eventuelt ubenyttet kontorareal. I beregningene i hovedanalysen har vi lagt til grunn følgende forutsetninger for hvor mye av det ubenyttede arealet som vil bli frigjort²¹:

- Kontorareal
 - Man vil kun fremleie ubenyttet kontorareal dersom det ubenyttede kontorarealet er over 500 m². Dette på grunn av kostnader og ressursbruk ved å skille ut ubenyttet kontorareal i separate enheter, samt kostnader og ressursbruk ved å finne å håndtere eventuelle leietakere.
 - Man vil i snitt klare å leie ut 50 prosent av det ubenyttede arealet. Dette kan alternativt ses på som at man klarer å leie ut 100 prosent av det ubenyttede arealet 50 prosent av tiden.
- Depotareal
 - Ubenyttet depotareal vil kun frigjøres dersom hele depotet frigjøres.

Basert på disse forutsetningene har vi estimert faktisk arealbruk i de ulike konseptene, presentert i tabellen under. Disse anslagene ligger til grunn for verdsettingen av bygg- og eiendomsrelaterte kostnader i de ulike konseptene.

Tabell 10.2 Anslått faktisk arealbruk i m² i de ulike konseptene etter at konseptene er implementert*

Konsept	Kontorareal totalt	Depotareal totalt	Annet fellesareal
K0 - Nullalternativ	19 700	38 060	5 190
K0+ - Nullplussalternativet	13 044	38 060	5 190
K1 - Relokaliseringskonseptet (versjon A-C)	8 255	25 065	5 190
K2 – Regionkonseptet	13 936	40 565	5 190
K3 – Samarbeidskonseptet	13 222	36 853	5 190
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. av K1 og K2)	9 808	40 565	5 190
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. av K1 og K3)	9 380	36 853	5 190

* Mo i Rana, Tynset og Kautokeino er ikke inkludert.

I nullplussalternativet vil man klare å frigjøre en del av kontorarealet som ikke er i bruk i dag. Dette utgjør omtrent 6 700 m², fordelt på de ulike lokasjonene. Depotarealet vil være det samme som i dag, ettersom man i dette alternativet ikke flytter arkivmateriale ut fra noen av dagens lokasjoner.

Relokaliseringskonseptet er det konseptet som vil frigjøre den største mengden kontorareal under våre forutsetninger, med omtrent 11 400 frigjorte kvadratmeter. Dette skyldes at man i dette konseptet flytter fra

²¹ Usikkerhet knyttet til disse forutsetningene behandles i kapittel 15.

flere av dagens lokasjoner, og dermed klarer å frigjøre arealet på disse eiendommene i sin helhet. Dette konseptet vil også gi den største besparelsen knyttet til depotareal, med omtrent 13 000 frigjorte kvadratmeter. Også dette skyldes at man flytter fra depotene som helhet.

Regionkonseptet gir en estimert kontoarealbesparelse på omtrent 5 800 m² sett opp mot dagens situasjon. Dette er noe lavere enn nullplussalternativet. Avviket skyldes delvis en overføring av ansatte til fylkeskommunene og delvis et økt ressursbehov knyttet til oppretting av nye enheter i de fylkene som ikke har en Arkivverket-enhet i fylket sitt i dag. Også behovet for depotareal vil være høyest i dette alternativet under våre forutsetninger, ettersom vi overfører arkivmateriale fra enkelte av dagens depot til depot i nye fylker. Man får samtidig ikke realisert det frigjorte arealet i de fraflyttede depotene. Det er lagt til grunn at fylkeskommunene overtar dagens depot slik de er, noe som gjør at dette arealet ikke frigjøres.

I samarbeidskonseptet vil man redusere kontorareal med omtrent 6 500 m². Når det kommer til depot, er flere av arkivverkets lokasjoner allerede samlokalisert fysisk med andre arkivinstitusjoner i dag. For disse lokasjonene er det lagt til grunn at man ikke flytter arkivmaterialet og dermed heller ikke frigjør noe depotareal. For Bergen og Hamar, som ikke er samlokalisert med andre aktører i dag, legges det til grunn at arkivmaterialet flyttes og depotet frigjøres.

I kombinasjonskonsept 1, som er en kombinasjon av regionkonseptet og relokalisering, vil man kunne frigjøre omtrent 9 900 m² kontorareal. Dette skyldes at man, i tillegg til å overføre depot og brukertjenester til fylkene, også flytter de resterende ansatte i Arkivverket til én lokasjon. Man vil dermed få frigjort hele det gjenværende kontorarealet i de lokalene man flytter fra. Vurderingen av depotareal er tilsvarende som i regionkonseptet.

På samme måte som for kombinasjonskonsept 1 vil også kombinasjonskonsept 2, samarbeid og relokalisering, gi en større reduksjon i kontorareal, tilsvarende 10 300 m². Vurderingen av depotareal er tilsvarende som i samarbeidskonseptet.

10.3. Verdsetting av virkningene

I et velfungerende marked vil det ikke være vesentlige samfunnsøkonomiske forskjeller mellom å eie eller leie. Hvis man selger en tomt, med eller uten bygg, gir man fra seg retten til de fremtidige inntektene tomten vil generere. For at en privat eier skal være villig til dette, må kjøpesummen han får betalt, minst være like stor som nåverdien av de fremtidige inntektene han gir fra seg. I et velfungerende marked vil det være mange kjøpere og mange selgere, og alle vil ha tilgang til de samme teknologiene for å føre opp og drifte bygg, slik at salgssummen vil konkurreres ned til den er nøyaktig lik nåverdien av de fremtidige leieinntektene man kan få ved å eie tomten. Den vanlige metoden for å beregne tomteverdier tar derfor utgangspunkt i nåverdiformelen (eller kapitaliseringsformelen): $(1) \text{ Netto nåverdi} = \text{netto kontantstrøm} / (\text{realrente} - \text{realvekst})$, der netto kontantstrøm viser til brutto husleie (det som betales) fratrukket kostnader ved å drifte og vedlikeholde eiendommen. I et velfungerende marked vil sterke preferanser knyttet til eierform, kun knytte seg til om man er mer effektiv til å drifte eiendommen, eller om man har andre diskonteringsrenter, eller avkastningskrav, enn markedet for øvrig.

Med bakgrunn i at det teoretisk sett er det det samme å eie som å leie, og med bakgrunn i at OPAK har gitt oss tilgang til sammenlignbare leiepriser på aktuelle lokasjoner, har vi valgt å verdsette arealbehovet ved markedsbaserte leiepriser. Tabell 10.3 gir en oversikt over leieprisene som er lagt til grunn i prissetting av virkningen.

Tabell 10.3 Markedsbaserte leiepriser per m² ved de ulike lokasjonene, i 2019-kroner

	Oslo	Bergen	Hamar	Kongsberg	Kristiansand	Stavanger	Tromsø	Trondheim
Gj. leiekostnad per m2 BTA kontor	3 000	3 000	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	3 000
Felleskostnader	325	325	325	325	325	325	325	325
Gj. leiekostnad per m2 BTA klimastyrte magasin/lager	1 100	1 100	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 100

Kilde: OPAK

10.4. Samlet vurdering

Prissettingen av bygg- og eiendomsrelaterte kostnader ved de ulike konseptene er presentert i tabellen nedenfor. Prissettingen følger fra det forventede arealbehovet i de ulike konseptene, fordelt på de ulike lokasjonene, ganget med de markedsbaserte leieprisene, presentert i Tabell 10.3.

Tabell 10.4 Prissatt netto bygg- og eiendomsrelaterte nytte og kostnader for de ulike konseptene, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	395
K1 - Relokaliseringskonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	1 027
Versjon B – Post til bibliotek	1 027
Versjon C – Skanning og digital distribusjon*	1 027
K2 – Regionkonseptet	301
K3 – Samarbeidskonseptet	442
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. av K1 og K2)	509
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. av K1 og K3)	649

*Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet.

I utredningsarbeidet har vi identifisert et betydelig potensial for å kassere fysisk arkivmateriale som ikke er bevaringsverdig, mediekonvertere fysisk arkivmateriale etter 1950 og frigjøre arealer som det ikke er behov for. På dette grunnlag har vi valgt å etablere et nullplussalternativ som representerer nullalternativet med effektiv ressursutnyttelse. Konsekvensen av å hente ut arealgevinstene i nullplussalternativet er anslått til å være lik 395 millioner kroner, neddiskontert. Det tilsvarer 61 millioner kroner per år.

Verdsettingen av de resterende konseptene følger direkte fra drøftingen i delkapittel 10.2, arealbehovet i tabell 10.2 og verdsettingsparameterne i tabell 10.3. Relokaliseringskonseptet kommer best ut, med en estimert besparelse på over 1 milliard kroner over analyseperioden, sett opp mot dagens situasjon. Dette tilsvarer en besparelse på over 600 millioner kroner sett opp mot nullplussalternativet. Av de resterende konseptene kommer kombinasjonskonsept 2 best ut, med en anslått besparelse på 650 millioner kroner, mens regionkonsept kommer dårligst ut, men en anslått besparelse på 300 millioner kroner.

Usikkerhet knyttet til muligheten for frigjøring av ubenyttet areal er håndtert i en egen usikkerhetsanalyse i kapittel 15.

11. Prissatte oppgaverelaterte virkninger

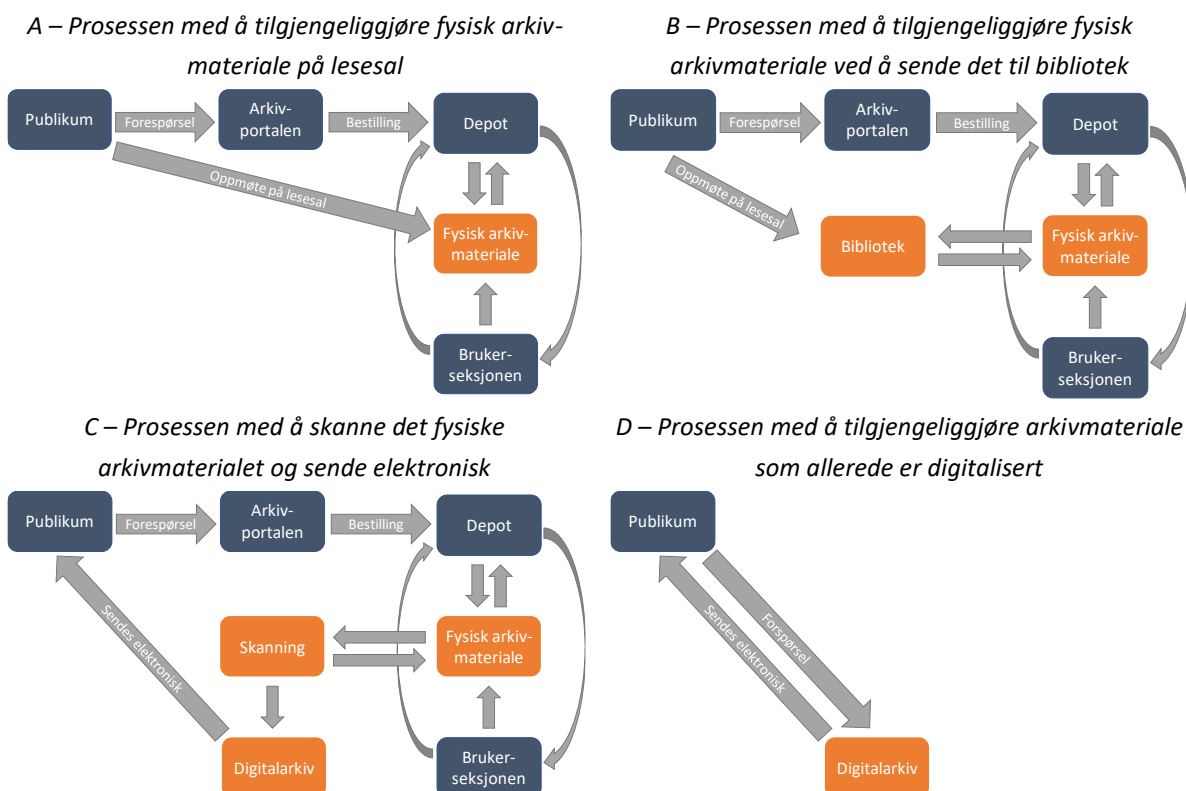
Tradisjonelt har publikum fått tilgang på det fysiske arkivmateriale på lesesal i tilknytning til depot. Legges denne forutsetningen til grunn i relokalisingskonseptet vil det i praksis si at publikum får tilgang til materialet på to steder, istedenfor åtte steder i null- og nullplussalternativet. Publikum sin tilgjengelighet til arkivmateriale vil bli begrenset. Spørsmålet er om Arkivverket kan gjøre andre tiltak for å sikre tilgjengeligheten til arkivmateriale.

I dialog med Arkivverket har vi identifisert to alternative måter å jobbe på som vil øke tilgjengeligheten i forhold til et relokalisingskonsept med forutsetningen om at arkivmateriale kun tilgjengeliggjøres på lesesal. En mulighet er at tilbudet til publikum utvides med at forespurt arkivmateriale (som bruker har rettigheter til) sendes til bibliotek så nært som mulig bruker. En annen mulighet er at arkivmateriale som etterspørres skannes og sendes elektronisk til bruker. I dette kapittelet gjennomgår vi forventede virkninger av de supplerende måtene å tilgjengeliggjøre det arkivmateriale på, omtalt som versjoner av relokalisingskonseptet.

11.1. Beskrivelse av virkningene

For å kunne beskrive virkningene av de ulike versjonene av relokalisingskonseptet er det nyttig å ha et forhold til hvordan prosessene forventes å foregå, se Figur 11.1A-D.

Figur 11.1 Illustrasjon av prosesser med å tilgjengeliggjøre fysisk materiale*



*Figurene er avgrenset til å omfatte arkivmateriale som oppbevares fysisk i dag.

Figur 11.1A viser hvordan det foregår i dag, og vil foregå i relokalisingskonseptet hvis man ikke endrer måten å jobbe på. Publikum sender en forespørsel og ber om å få tilgang til materialet gjennom Arkivportalen til depot eller kommer direkte til skranke/lesesal og ber om materiale og opplysninger. Denne bestillingen vil deretter legges i Arkivportalen/Asta - ofte effektivt av de som sitter i lesesalen. I samråd med brukerseksjonen vurderes

det om vedkommende har rett og hjemmel til å få tilgang til materialet. Hvis vedkommende har tilgang, møter han opp på lesesalen i tilknytning til aktuelt depot og får fysisk tilgang til arkivmaterialet. For arkiv som allerede er digitalisert og ligger på Digitalarkivet kan publikum søke direkte i Digitalarkivet. De trenger ikke å gå via Arkivportalen eller Brukerseksjonen.

Som nevnt, er det en mulighet at tilbudet til publikum utvides med at forespurt arkivmateriale (som bruker har rettigheter til) sendes til bibliotek så nært som mulig bruker. Prosessen med å gjøre dette er illustrert i Figur 11.1B. Som vi ser fra figuren vil prosessen være ganske lik som før. Det vil imidlertid påløpe ekstrakostnader forbundet med pakking/utpakking og transport av arkivmateriale, til og fra depot og bibliotek. Kostnaden ved å tilgjengeliggjøre materialet på bibliotek antas å være den samme som om materialet ble tilgjengeliggjort på lesesal i regi av Arkivverket. Det vil også være risiko forbundet med å sende ut materiale. Materiale kan bli skadet eller komme på avveie under transport til og fra. Dette er omtalt nærmere i kapittelet om ikke-prissatte virkninger (se kapittel 13).

En annen mulighet er, som nevnt, at arkivmaterialet som etterspørres skannes og sendes elektronisk til bruker. Hvis arkivmateriale ikke allerede er skannet, vil prosessen utløpe seg som illustrert i Figur 11.1C. Som et alternativ til at det fysiske arkivmaterialet blir tilgjengeliggjort på lesesal vil materialet bli skannet og sendt til de som etterspør det. Det vil måtte gjøres de samme vurderingene om i hvilken grad personene har rettigheter til innsyn i arkivmaterialet. For å ivareta personvern og rettsikkerhet vil det i enkelte tilfeller være nødvendig med ekstra vurderinger om materialet kan sendes ut til vedkommende. Ekstrakostnaden ved denne prosessen sett opp mot å tilgjengeliggjøre på lesesal vil være at det fysiske materialet må skannes, lagres og sendes elektronisk.²² En fordel ved å gjøre dette er at man slipper flytting av arkivmateriale til og fra lesesal. En annen fordel med denne måten å gjøre jobben på er at neste gang arkivmateriale blir etterspurt er kostnaden betydelig lavere, se Figur 11.1D. Da slipper man blant annet å finne etterspurt materiale i depot og skanne. Kostnaden ved digital langtidslagring vil påløpe så lenge skannet arkivmateriale lagres elektronisk. Det vil fortsatt være kostnader forbundet med å motta, behandle og vurdere forespørsler, samt lete frem og sende ut det digitale arkivmateriale. En annen fordel ved denne måten å jobbe på er at risikoen for at materialet blir tapt eller skadet reduseres i forhold til nullalternativet. Dette er omtalt nærmere i kapittelet om ikke-prissatte virkninger (se kapittel 13).

11.2. Kvantifisering av virkningene

Virkningene beskrevet i delkapittel 11.1 avhenger i stor grad av hvor mye av det fysiske materialet er etterspurt, og hvor stor del av materialet som etterspørres flere ganger. Vi har ikke fullstendig oversikt over bruken av fysisk arkivmateriale for Arkivverkets depoter samlet, men vi har statistikk for bestillinger fra depotene²³ i Oslo og Kongsberg i perioden 2011-2019. I perioden har det blitt gjennomført 197 861 bestillinger i forbindelse med henvendelser fra lesesalsgjester. Normalt låner Arkivverket ut bokser (H = 25 cm, B = 10 cm og D=40 cm) eller protokoller (H = 40 cm, B = 5 cm og D=25 cm). På denne bakgrunn anslår Arkivverket at det har blitt lånt ut cirka 20 000 hyllemeter, som i gjennomsnitt tilsvarer 2 500 hm per år. I tillegg kommer tilbakelån til arkivskapere. Ifølge Arkivverket skjer ikke dette hyppig, men slike utlån er gjerne av større omfang.

Det samlede fysiske arkivvolumet som lagres i Oslo og Kongsberg er om lag 185 000 hyllemeter. Ved å ta utgangspunkt i at gjennomsnittlig registrert utlån på lesesal per år er 2 500 hm finner vi at 1,5 prosent av totalt materiale blir lånt ut årlig. Av den totale arkivbestanden, som er 270 000 hm, utgjør 1,5 prosent om lag 4 000 hm

²² Vi har forutsatt at det ikke benyttes ressurser på tilrettelegging av materialet utover at det sendes til bruker.

²³ Statistikken omfatter bestillinger fra riksarkivet i Oslo, statsarkivet i Oslo og statsarkivet i Kongsberg.

eller 40 000 enheter. 4 000 hm kan anses som et anslag på det fysiske arkivmateriale som tilgjengeliggjøres på lesesal per år. Skulle dette blitt sendt ut til bibliotek og returnert til depot ville det anslagsvis utgjort 80 000 postforsendelser. For å komme frem til dette tallet antar vi at:

- Én forsendelse (fra A til B) per enhet etterspurt
- Materialet må sendes frem og tilbake (fra A til B og fra B til A)

I tilfellet når arkivmateriale som etterspørres skannes og sendes elektronisk direkte til bruker («scan on demand») må vi ta høyde for at materialet som allerede har blitt skannet ikke trenger å skannes igjen. Vi må også ta stilling til om arkivene som det etterspørres materiale fra bør skannes i sin helhet, eller om man kun skanner det konkrete materialet som etterspørres. I samtaler med Arkivverket har det blitt uttalt at det kan være stordriftsfordeler ved å skanne de delene av arkivene som er hyppig i bruk. I et gjennomsnittarkiv vil det bare være 10-40 prosent av arkivet som blir hyppig brukt. For eksempelvis Domstoler og Politi vil det være særskilte fagområder som er hyppig i bruk. Det virker derfor fornuftig å starte med å skanne de arkiver som det er stor etterspørsel etter. På denne bakgrunn antar vi at det skannes 8 000 hyllemeter i 2025. Vår analyse av bestillinger fra depotene i Oslo og Kongsberg, i perioden 2011-2019, viser at det er gjort én bestilling i 18,4 prosent av i alt 4 343 arkiver det er gjort bestillinger fra. Samtidig utgjør disse bestillingene 0,5 prosent av totalt 197 900 bestillinger. Det forteller oss at det er mange arkiver som blir litt etterspurt, og at det sannsynligvis vil være behov blant publikum om å be om innsyn i lite brukte arkiver. På denne bakgrunn legger vi til grunn forutsetningen om at omfanget av skanning reduseres lineært fra 8 000 hm i 2025 til 500 hm i 2032, og at den er lik 500 hm per år ut analyseperioden. Disse forutsetningene innebærer at om lag 50 000 hm skannes ilt. analyseperioden.

I samtaler med Arkivverket har vi fått vite at skanning reduserer behovet for årsverk i brukertjenester. Det gjelder spesielt i forbindelse med henting av materialet på depot, tilrettelegging av arkivmateriale på lesesal, opphenting og søk i materiale av våre saksbehandlere i forbindelse med saksbehandling på egne kontorer (i forbindelse med vurderinger av innsynssøknader, identifisering av enkeltkilder for svar mv..). Med bakgrunn i kunnskap om hva de ansatte bruker tiden på har det blitt anslått at det kan frigjøres åtte årsverk permanent.²⁴

11.3. Verdsetting av virkningene

For å verdsette virkningene for relokiseringskonseptet versjon B (post til lesesal) har vi lagt til grunn at Arkivverket i gjennomsnitt betaler 149 kroner per forsendelse fra Arkivverket til bibliotek, og tilbake. For å komme fram til denne kostnaden har vi sett til dagens priser på sending av norgespakke (pakkeforsendelse på under 2 kg med sporing eller over 2 kg uten sporing). Under forutsetning om at de fleste forsendelsene utgjør en boks (med høyde på 10 cm) eller protokoll (med høyde mindre enn 10 cm) vurderes Norgespakker innenfor de angitte kategoriene til å være kompatibelt med de fleste forsendelser.

Det vil også gå med ekstra tid, blant arkivverkets ansatte og ansatte i kommunale bibliotek, til å pakke og sende pakkene. Vi har ikke informasjon om tidsbruken på dette. Vi har lagt til grunn at det vil ta 15 minutter per forsendelse, samlet sett 30 minutter per pakke som sendes frem og tilbake. For å anslå kostnaden har vi, som i kapittel 9, lagt til grunn at kostnaden per årsverk er 830 000 kroner og at ett årsverk utgjør 1 725 timer.

For å verdsette virkningene for relokiseringskonseptet versjon C (skanning og digital distribusjon) har vi lagt til grunn en skanningkostnad på 5 639 kroner per hm. Dette anslaget omfatter både ordning av materialet for

²⁴Anslaget bygger på antakelsen om at man kan spare fem årsverk i Oslo (som tilsvarer 170' hm). For å komme frem til 8 årsverk totalt har vi lagt til grunn forholdstallet på følgende måte: (5 årsverk/170 000 hm)*270 000 hm = 8 årsverk.

skanning og selve skanningen. Grunnlaget for anslagene er i utgangspunktet utarbeidet av Nasjonalbiblioteket som senere er justert og tatt i bruk i Arkivverkets konseptutredning for mottak og digitalisering av arkiv og Menon etterfølgende kvalitetssikring (Menon Economics, 2018). I forbindelse med vår utredning har IT-eksperter i A-2 også vurdert grunnlaget. Deres vurdering er at forutsetningene som er lagt til grunn for anslaget er rimelige. Anslaget fra tidligere analyser er prisjustert, slik at den er uttrykt i 2019-kroner.

Skanning til senere bruk utløser også kostnader ved digital langtidsbevaring. For å anslå denne kostnaden har vi også lagt til grunn prisjustert versjon av anslag fra Nasjonalbiblioteket, anvendt av arkivverket og kvalitetssikret av Menon (Menon Economics, 2018). Prisen på digital langtidslagring per hyllemeter antas å være lik 10 kroner i 2019 og at den vil falle ned til 3,9 kroner i 2023. Denne priskurven er av enkelte kritisert for å undervurdere langtidslagringskostnaden. Det har blitt argumentert for at kostnaden med å forvalte digitalt materiale vil være høyere enn antatt. Vår vurdering er at det kan være tilfelle, men samtidig taler den teknologiske utviklingen for (maskinlæring etc.) at kostnaden vil reduseres over tid. Med bakgrunn i at vår samlede vurdering i liten grad er påvirket av om prisen på langtidslagring doubles eller halveres, har vi valgt å legge til grunn anslaget fra Nasjonalbiblioteket.

For å verdsette gevinsten av å frigjøre åtte årsverk i Arkivverkets brukertjeneste legger vi, som tidligere, til grunn at kostnaden per årsverk er 830 000 kroner.

11.4. Samlet vurdering

Den samfunnsøkonomiske verdien av endringer i oppgaverelaterte virkninger ved de ulike konseptene er presentert i Tabell 11.1.

Tabell 11.1 Prissatt netto ansattrelaterte nytte og kostnader for de ulike konseptene, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	-
K1 - Relokaliseringkonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	-
Versjon B – Post til bibliotek	-443
Versjon C – Skanning og digital distribusjon*	-85
K2 – Regionkonseptet	-
K3 – Samarbeidskonseptet	-
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. av K1 og K2)	-
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. av K1 og K3)	-

*Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet.

12. Prissatte omstillingskostnader

I det følgende kapittelet vil vi ta for oss prissatte omstillingskostnader knyttet til planlegging og gjennomføring, personell og flytting av fysisk arkivmateriale.

12.1. Administrative omstillingskostnader

En omstilling må planlegges og gjennomføres, ansvar må fordeles, endringene må forankres hos de ansatte, jurister må hyres inn og regelverk må endres. Konseptene i denne analysen vil med andre ord føre til administrative omstillingskostnader. Konsepter som utløser større endringer, vil kreve mer ressurser til planlegging og gjennomføring enn konsepter som fører til mindre endringer. Eksempelvis vil konsepter hvor mange ansatte påvirkes, kreve mye planlegging for å lykkes med en vellykket gjennomføring av konseptet.

Vi har få holdepunkter for å fastsette omstillingskostnaden. Omorganiseringen av DFØ, som ble ferdigstilt i 2017, ble av anslått til å koste 30 millioner kroner. Siden relokaliseringskonseptet og regionkonseptet antas å representere tilsvarende prosesser, har vi valgt å legge til grunn en omstillingskostnad lik 30 millioner kroner. Kostnaden fordeler seg over omstillingsperioden fra 2020 til 2024, for disse konseptene. For relokaliseringskonseptet er begrunnelsen at dette i stor grad sammenfaller med DFØ sin prosess, når det gjelder flytting av ansatte. For regionkonseptet er kostnadene i større grad knyttet til overføring av fysisk arkiv til fylker hvor Arkivverket ikke er tilstede i dag, herav arbeidet med å identifisere, skille ut og flytte arkiver som tilhører de aktuelle fylkene. En overføring av ansvar vil sannsynligvis også inkludere arbeid med å endre regelverket.

For samarbeidskonseptet har vi basert oss på erfaringer fra pilot Agder. Samlet registrert tidsbruk for pilotprosjektet var 670 timer, i tillegg til IKAVA sin tidsbruk og annen møtevirksomhet (styringsgruppe og arbeidsgruppe). Det er dermed rimelig å anta at samlet tidsbruk kom opp i 1 000 timer, med juridisk bistand i forbindelse med endringen på toppen av dette. Ettersom dette var et pilotprosjekt og kun påvirket en liten del av organisasjonen, er det rimelig å tro at kostnadene ved en bred innføring av samarbeid ved alle lokasjonene vil være høyere. Basert på denne argumentasjonen har vi satt den administrative omstillingskostnaden ved planlegging og gjennomføring av samarbeidskonseptet til 10 millioner kroner. For å komme frem til tallet har vi vurdert at det cirka ett årsverk per lokasjon og lagt på litt for prosjektledelse, juridisk bistand, reisekostnader og oppfølging i etterkant (gevinstrealisering etc.).

For kombinasjonskonseptene har vi lagt til grunn at de administrative omstillingskostnadene fra konseptene som kombineres er additive. Dette gir et omstillingsbudsjett på 60 millioner kroner for kombinasjonskonsept 1 og 40 millioner kroner for kombinasjonskonsept 2.

Tabell 12.1 Netto nåverdi av prissatte administrative omstillingskostnader for de ulike konseptene, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner.²⁵

Konsept	Endring fra nullalternativet
K0+ – Nullplussalternativet	-
K1 – Relokaliseringskonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	-34
Versjon B – Post til bibliotek	-34

²⁵ Kostnadene er spredt jevnt utover omstillingsperioden fra 2020 til 2024.

Versjon C – Skanning og digital distribusjon	-34
K2 – Regionkonseptet	-34
K3 – Samarbeidskonseptet	-11
K4 – Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)	-68
K5 – Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)	-45

12.2. Kostnader knyttet til flytting av arbeidsplasser

Konseptene som analyseres vil i ulik grad føre til at flere av dagens arbeidsplasser i Arkivverket vil flyttes til nye lokasjoner. Flytting av arbeidsplasser kan innebære samfunnsøkonomiske kostnader, for eksempel dersom de ansatte som flyttes på ikke ønsker å bli flyttet.

Anslag på antall ansatte som må flyttes i de ulike konseptene tar utgangspunkt i antallet arkivrelaterte arbeidsplasser som flyttes ut av regionen. Det vil si at en overdragelse av en arbeidsplass til en samarbeidsaktør eller fylkeskommunen i samme region ikke regnes som en flyttet arbeidsplass. Vi har valgt å korrigere for gjennomsnittlig `turn over` i Arkivverket og se bort fra personer som antas å gå av med pensjon før 2025.²⁶ Ved å gjøre dette finner vi at om lag 30 prosent av berørte ansatte vil ha en naturlig avgang i løpet av omstillingsperioden.²⁷ Det legges til grunn at disse personene vil kunne erstattes på en måte som minimerer omstilling ved innføring av konseptene i 2025, enten ved hjelp av midlertidige ansettelses eller ved ansettelse ved stedet arbeidsplassen flyttes til. I Tabell 12.2 presenteres forventet antall ansatte som vil bli flyttet i de ulike konseptene.

Tabell 12.2 Forventet antall ansatte som må flyttes i de ulike konseptene

Konsept	Endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	0
K1 - Relokaliseringskonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	52
Versjon B – Post til bibliotek	52
Versjon C – Skanning og digital distribusjon	52
K2 – Regionkonseptet	7
K3 – Samarbeidskonseptet	5
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)	36
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)	34

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av flytting av arbeidsplasser avhenger av hvordan de berørte arbeidstakerne reagerer på flyttingen. I utgangspunktet kan man se for seg at arbeidstakeren har tre valg: hun eller han kan velge å flytte til nytt arbeidssted, pendle til nytt arbeidssted eller slutte (en andel av de som slutter forventes å finne ny jobb). Valget avhenger av en rekke faktorer, som eksempelvis hver arbeidstakers familiesituasjon, ektefellers mulighet til å få jobb på nytt sted, mulighet til å få annen relevant jobb dersom man velger å slutte. Erfaring viser at de færreste velger å flytte og mange velger å slutte når en virksomhet relokaliseres. Asplan Viak

²⁶ Vi har korrigert for dette ved å vurdere andelen av de ansatte i Arkivverket som fyller 67 år før 1. januar 2025.

²⁷ Dette basert på at 50 prosent av de ansatte i Arkivverket er over 50 år, hvorav halvparten av disse er over 60 år.

(2009) har evaluert relokalisering av syv statlige tilsyn²⁸ fra Oslo i perioden 2003 til 2007 og finner et frafall av medarbeidere på 75 til 90 prosent. Det er derimot viktig å merke seg at dette gjelder flytting fra Oslo. En mulig årsak til det høye frafallet kan være at Oslo har et stort arbeidsmarked hvor sjansen for å få ny relevant jobb er høy. En senere evaluering av relokaliseringen av de syv statlige tilsynene viser at de aller fleste som valgte å slutte fikk ny jobb innen en måned (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2010), som understøtter dette argumentet. Ettersom de ulike konseptene baserer seg på relokalisering fra byer og tettsteder med mindre arbeidsmarkeder enn Oslo, er det mulig å argumentere for at denne effekten ikke vil være like stor. I tillegg kan kompetansen til arbeidstakerne i Arkivverket karakteriseres som spesialisert og vil dermed ikke alltid etterspørres i hvert enkelt arbeidsmarked. Begge effektene indikerer at det kan være vanskeligere å få en annen relevant jobb i samme by eller tettsted. Videre antar vi at arbeidstakere over 50 år trolig vil ha vanskeligheter med å få ny jobb etter omstillingsprosessen, da den vil ta noen år. Basert på dette har vi satt sannsynligheten for at en berørt arbeidstaker i Arkivverket velger å slutte til 70 prosent, noe lavere enn hva som ble observert for de 7 statlige tilsynene. Videre har vi lagt til grunn at sannsynligheten for at en berørt arbeidstaker i Arkivverket velger å flytte og pendle er henholdsvis 20 prosent og 10 prosent.

Tabell 12.3 Forutsatte sannsynligheter og anslag på de samfunnsøkonomiske kostnadene per ansatt for hvert av valgmulighetene

Valg	Sannsynlighet for valg	Anslått samfunnsøkonomisk kostnad per ansatt
Flytte	20	210 000
Pendle	10	800 000
Slutte	70	1 210 000

For hvert av de tre valgene flytting, pendling og slutting utløses noen personalkostnader. For å kompensere for disse personalkostnadene tas ofte personalpolitiske omstillingsvirkemidler i bruk. De personalpolitiske omstillingsvirkemidlene har som mål å hindre uønsket tap av kompetanse i forbindelse med relokalisering av en statlig virksomhet. En oversikt over de ulike personalkostnadene som inngår i hvert valg i virkningsanalysen er illustrert under. Det er derimot ikke entydig om dette er kostnader som de berørte arbeidstakerne skal kompenseres for gjennom de personalpolitiske omstillingsvirkemidlene eller om arbeidstakerne skal dekke disse selv.

Tabell 12.4 Ulike kostnader knyttet til valgene flytte, pendle og slutte

Flytte	Pendle	Slutte
Flyttekostnader ved kjøp og salg av bolig	Kostnad ved en hjemreise per uke	Sluttvederlag
Flytteutgifter	Kostnad ved dobbel husleie	Jobbsøking (kurs)
Reiseutgifter til minimum en visningshelg		Fri til jobbsøking (intervju)
Fri til å gå på visning, etter søknad		

²⁸ Direktoratet for Samfunnsikkerhet og Beredskap, Medietilsynet, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Post- og Teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet.

Dersom en arbeidstaker ved Arkivverket velger å flytte har vi i denne analysen inkludert fire personalkostnader knyttet til flytteprosessen, samt personalpolitiske omstillingsvirkemidler han eller hun kan ha krav på. I samsvar med en særavtale²⁹ om bruk av virkemidler ved omstilling i staten inngått mellom KMD, LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne (2018), kan en arbeidstaker kompenseres for flyttekostnader knyttet til kjøp og salg av bolig på 175 000 kroner. Videre inkluderer analysen flytteutgifter på 25 000 per arbeidstaker, basert på overslag gjort av Samfunnsøkonomisk analyse (2015) i forbindelse med flytting av kystvaktbasen på Sortland. Dette er utgifter knyttet til av- og pålastning, flytting, vask av bolig, elektrisk montering, flytting av telefon, mm. I tillegg inkluderer analysen kostnader i forbindelse med minimum en visningshelg, samt fri til å gå på visning, verdsatt til 10 000 kroner. Med bakgrunn i at alle virkemidlene kan representere en realøkonomisk endring, som ellers ikke ville blitt gjennomført, legger vi til grunn en samfunnsøkonomisk flyttekostnad per ansatt lik 210 000 kroner.

Dersom en ansatt velger å pendle til nytt arbeidssted legger vi til grunn kostnader ved ukependling over en periode på 5 år. Vi legger til grunn en enhetskostnad per tur-retur reise på 4 000 kroner, som gir en kostnad på 100 000 kroner i året og 500 000 kroner over fem år. I tillegg legger vi til grunn at en arbeidstaker vil måtte betale dobbel husleie i perioden han eller hun velger å pendle, og vil kompenseres for dette med inntil 5 000 kroner per måned over pendleperioden, som gir 55 000 kroner per år og 275 000 kroner over femårsperioden. På bakgrunn av dette har vi lagt til grunn en samfunnsøkonomisk kostnad per ansatt på 800 000 kroner dersom en ansatt velger å pendle.

En arbeidstaker som velger å slutte vil motta et sluttvederlag tilsvarende en månedslønn for hvert faktiske tjenesteår i staten, men ikke lavere beløp enn det som er tilsvarende lønn i seks måneder og ikke høyere enn 24 måneder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Ettersom 50 prosent av de ansatte ved Arkivverket er over 50 år, er det stor grunn til å tro at størsteparten av de ansatte har vært ansatt i Arkivverket i mer enn to år. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av at en person velger å slutte er reflektert av den gjennomsnittlige tiden det tar for denne personen å finne ny jobb, samt eventuell forskjell i produktivitet mellom den nye og den gamle jobben. I vår analyse har vi lagt til grunn at en kompensasjon på to årslønner reflekterer de overnevnte forholdene, og dermed at den samfunnsøkonomiske kostnaden ved at en person velger å slutte er reflektert av to årslønner.

Basert på forventet antall ansatte som må flytte i hvert konsept og de antatte sannsynlighetene og kostnadene knyttet til hvert valg, har vi anslått samfunnsøkonomiske kostnader i de seks konseptene. Resultatene vises i Tabell 12.5. I nullplussalternativet vil ingen ansatte måtte flytte og dermed vil det ikke påløpe noen personalkostnader i dette konseptet. Realiseringskonseptet innebærer en endring i antall lokasjoner hvor 69 ansatte forventes å måtte flytte. Dette vil føre til en personalkostnad på 64 millioner kroner, og relokiseringskonseptet er dermed det konseptet som har de høyeste prissatte kostnadene knyttet til denne virkningen. Regionkonseptet og samarbeidskonseptet gir med våre forutsetninger samfunnsøkonomiske kostnader på henholdsvis 6 millioner kroner og 5 millioner kroner. Kombinasjonskonsept 1 og kombinasjonskonsept 2 innebærer prissatte kostnader på rundt 30 millioner kroner.

Tabell 12.5 Prissatte kostnader ved flytting av arbeidsplasser for de ulike konseptene, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Endring fra nullalternativet
KO+ - Nullplussalternativet	-

²⁹ KMD, LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne har inngått en særavtale om bruk av virkemidler ved omstilling i staten. Nåværende særavtale er gyldig fra juni 2018 til desember 2020.

K1 - Relokaliseringskonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	-57
Versjon B – Post til bibliotek	-57
Versjon C – Skanning og digital distribusjon	-57
K2 – Regionkonseptet	-8
K3 – Samarbeidskonseptet	-5
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)	-36
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)	-35

12.3. Kostnader knyttet til flytting av fysisk arkivmateriale

En tredje omstillingskostnad omhandler flytting av fysisk arkivmateriale, ettersom flytting av en lokasjon vil medføre flytting av det gjenværende fysiske arkivmaterialet. Det legges til grunn at kostnaden av å flytte en hyllemeter med fysisk arkivmateriale er 500 kroner.³⁰

Flytting av fysisk arkivmateriale i relokaliseringkonseptet er anslått til å ha en kostnad på 21 millioner kroner. Dette inkluderer flytting av arkiv fra nedlagte arbeidssteder til gjenværende lokasjoner. I Regionkonseptet og Kombinasjonskonsept 1 er flyttekostnad for arkiv estimert til 12 millioner kroner. Dette består av flytting av arkiv til nye arbeidssteder i fylker der Arkivverket i dag ikke representert. De prissatte kostnadene i samarbeidskonseptet og kombinasjonskonsept 2 er anslått til 14 millioner kroner. Kostnadene fanger opp flytting av arkivmateriale som i dag ligger i Bergen og Hamar, ettersom disse to lokasjonene i dag ikke er samlokalisert med andre arkivmiljøer.

Tabell 12.6 Prissatte kostnader ved flytting av fysisk arkivmateriale for de ulike konseptene, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	-
K1 - Relokaliseringskonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	-21
Versjon B – Post til bibliotek	-21
Versjon C – Skanning og digital distribusjon	-21
K2 – Regionkonseptet	-12
K3 – Samarbeidskonseptet	-14
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)	-12
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)	-14

12.4. Samlet vurdering av omstillingskostnader

De totale omstillingskostnadene er gitt ved de administrative omstillingskostnadene, samt kostnader knyttet til flytting av arbeidsplasser og flytting av arkiv. De totale prissatte omstillingskostnadene for hvert konsept er illustrert i Tabell 12.7 under.

³⁰ Tallet er basert på tidligere utredninger hos Arkivverket

For relokiseringskonseptene er det anslått en total omstillingskostnad på 123 millioner kroner. Det er spesielt kostnader knyttet til flytting av arbeidsplasser som fører til høye omstillingskostnader for dette konseptet, relativt til andre. Dette på bakgrunn av at det er høyt antall ansatte som berøres i relokiseringskonseptet.

De totale omstillingskostnadene i regionkonseptet er anslått til 53 millioner kroner. Dette er i stor grad administrative omstillingskostnader og kostnader flytting av arkiv. For samarbeidskonseptet estimerer vi de totale omstillingskostnadene til 30 millioner kroner, primært drevet av kostnader knyttet til flytting av arkiv. Sammenlignet med de andre konseptene er de totale omstillingskostnadene i regionkonseptet og samarbeidskonseptet lave. Dette skyldes i stor grad at disse konseptene ikke medfører flytting av arbeidsteder i stor skala.

Kombinasjonskonsept 1 er det konseptet som vil føre til den høyeste totale omstillingskostnaden på 121 millioner kroner. Det er spesielt de administrative omstillingskostnadene som bidrar til høye omstillingskostnader for dette konseptet, relativt til de andre.

Det andre kombinasjonskonseptet innebærer totale omstillingskostnader på 99 millioner kroner.

Tabell 12.7 Totale prissatte omstillingskostnader for de ulike konseptene i forhold til nullalternativet, nåverdi (2020) i millioner 2019-kroner.

Konsept	Adm. omstillingskostnader	Kostnader knyttet til flytting av arbeidsplasser	Kostnader knyttet til flytting av arkiv	Totale omstillingskostnader
K0+ – Nullplussalternativet	-	-	-	-
K1 – Relokiseringskonseptet				
Versjon A – Kun på lesesal	-34	-57	-21	-123
Versjon B – Post til bibliotek	-34	-57	-21	-123
Versjon C – Skanning og digital distribusjon*	-34	-57	-21	-123
K2 – Regionkonseptet	-34	-8	-12	-53
K3 – Samarbeidskonseptet	-11	-5	-14	-30
K4 – Kombinasjonskonsept 1	-68	-36	-12	-121
K5 – Kombinasjonskonsept 2	-45	-35	-14	-99

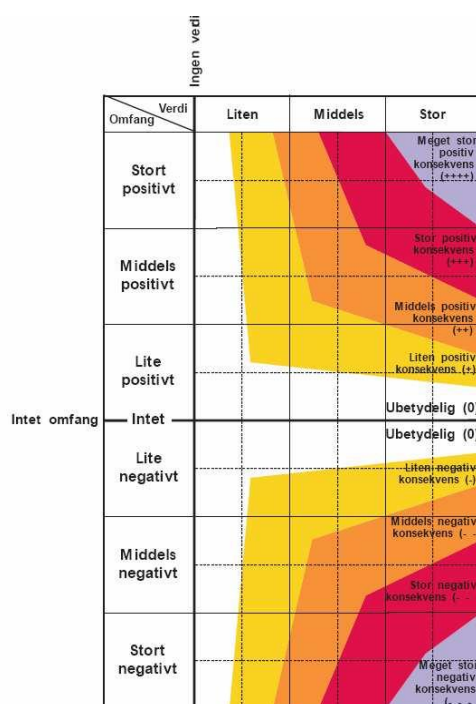
*Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet.

13. Ikke-prissatte virkninger

Som nevnt er det ikke mulig eller ønskelig å prissette alle nytte- og kostnadsvirkninger av de ulike konseptene. Slike virkninger vil like fullt tas med i vurderingen og rangeringen av de ulike konseptene. De ikke-prissatte virkningene er behandlet i tråd med den såkalte konsekvensviften.

I denne metoden vurderes først virkningenes verdi på en skala fra liten til stor. Deretter vurderes omfanget av endringen tiltaket vil medføre, på en skala fra stort negativt til stort positivt. Til slutt vurderes konsekvensen gjennom å sammenholde verdi og omfang ved bruk av konsekvensviften, se Figur 13.1. Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----).

Figur 13.1 Konsekvensviften for vurdering av ikke-prissatte virkninger



Kilde: Statens Vegvesen (2014).

13.1. Tilgjengelighet av arkivmaterialet

Ingen av konseptene skal påvirke hvorvidt arkivmaterialet er tilgjengelig eller ei, i den forstand at alt bevaringsverdig materiale som forvaltes av Arkivverket ikke skal kunne kasseres uten at det finnes en fysisk eller digital kopi, jf. skal-krav 1. Konseptene vil likevel i ulik grad kunne påvirke den arkivfaglige verdien anvendbarhet, og gjennom det tilgjengeligheten til det fysiske materialet. Blant annet vil reduksjon i antall arbeidssteder, med tilhørende depot og brukertjenester, påvirke tilgjengeligheten av materialet - positivt for noen og negativt for andre. Det kan for eksempel komme til uttrykk gjennom at noen får lengre reisevei til det fysiske materialet og brukertjenester knyttet til depot, eller at sammensetningen av det fysiske arkivmaterialet endres. Tilgjengeligheten av det fysiske materialet er vurdert som en ikke-prissatt virkning. Økt nytte eller kostnad vil komme som en følge av endret tilgjengelighet, gjennom for eksempel kostnader knyttet til reisevei.

Virkningen omfatter i all hovedsak det fysiske tilgjengelige arkivmaterialet. Relokiseringskonseptet versjon C innebærer imidlertid at tilgjengeliggjøring av etterspurt materiale skjer via skanning og digital distribusjon /

tilgjengeliggjøring via fellesløsninger og at man gjennom det får tilgang til materialet som etterspørres. Virkningens omfang defineres i hovedsak av hvor mange personer som ønsker tilgang til det fysiske arkivmaterialet det er snakk om samt hvor hyppig det ønskes tilgang til materialet innenfor tiltakets levetid. Antall registrerte besøk totalt på Arkivverkets lesesaler ligger på om lag 15 000 per år. Det er ikke registrert hvor mange personer dette tilsvarer, og vi vet kun at antall personer er lavere enn 15 000. Utviklingen tilsier at antall lesesalbesøk har gått ned. Hyppige besøkere av lesesaler som påvirkes av konseptene vil påvirkes i større grad enn andre. Som nevnt i delkapittel 11.2 er det kun om lag 4 000 hm som tilgjengeliggjøres ved lesesaler årlig.

Nullplussalternativet, samarbeidskonseptet og kombinasjonskonsept 2 vil ikke direkte påvirke antall steder med depot og brukertjenester for statlig arkivmateriale, uavhengig av om Arkivverket har ansvar for depotet, jf. delkapittel 8.4. Samarbeidskonseptet og Kombinasjonskonsept 2 kan ha innvirkning på den faktiske tilgjengeligheten gjennom hvordan oppgavene løses i samarbeid med KAI-institusjoner. Tilgjengeligheten til det fysiske materialet vil imidlertid ikke påvirkes direkte. Virkningen for disse konseptene er derfor vurdert til null.

Relokaliseringskonseptet innebærer at antall steder med depot og brukertjenester for statlig arkivmateriale reduseres fra åtte til to, i tillegg til Mo i Rana, Tynset og Kautokeino. Dette vil ha innvirkning på brukergruppene (publikum og forvaltning) som ønsker å benytte seg av fysisk arkivmaterialet i de depotene som avvikles, og de som får økt tilførsel av fysisk arkivmateriale. Konsekvensene varierer imidlertid i de ulike versjonene A, B og C av konseptet, etter i hvilken grad og hvordan arkivmaterialet tilgjengeliggjøres. For alle versjoner vil tilgang til lesesal påvirkes, noe som kan ha innvirkning blant annet på det sosiale aspektet ved lesesalene. I alle versjonene får publikum tilgang til arkivmaterialet på lesesal slik som i dag, men på kun to steder. I versjon A gjøres det ikke ytterligere tiltak for å bedre tilgjengeligheten. Konsekvensen for versjon A anses å være negativ for de brukergruppene som får lengre reisevei enn de ellers ville hatt. I tillegg vil det kunne være negative konsekvenser i et regionalt og kulturhistorisk perspektiv dersom arkivmateriale som er knyttet til et sted flyttes til et depot lengre unna. På den annen side vil noen kunne få kortere reisevei og/eller tilgang til mer arkivmateriale samlet på ett og samme sted. Totalt sett anses likevel relokaliseringskonseptet versjon A å føre til en samfunnsøkonomisk kostnad når det gjelder tilgjengelighet.

I versjon B av konseptet sendes arkivmateriale ved forespørsel til folkebibliotek nær bruker. I henhold til folkebibliotekloven skal alle kommuner ha et folkebibliotek. Sammenliknet med nullalternativet, vil versjon B bidra til økt tilgjengelighet ettersom det er langt flere folkebibliotek enn det er lesesaler knyttet til Arkivverkets depoter. Blant annet vil det også bidra til bedre tilgjengelighet til Riksarkivet for personer som har lang reisevei til Oslo. Samtidig er det i versjon B av relokaliseringskonseptet noen begrensninger for tilgjengelighet. For det første må det settes en maksimal grense for hvor mye materiale som kan sendes ved en forespørsel. Dette vil berøre personer som ellers ville hatt tilgang til større mengder materiale samlet ved en lesesal, men er ikke antatt å ville berøre et vesentlig antall personer. For det andre ligger det en begrensning i at det tar tid å sende arkivmateriale frem og tilbake mellom bibliotek, noe som gjør at tilgjengeligheten til materialet reduseres i denne perioden. Dette vil i praksis imidlertid kun være gjeldende dersom materialet etterspørres av flere personer innenfor samme tidsperiode. Totalt sett anses tilgjengeligheten i relokaliseringskonseptet versjon B å øke sammenliknet med nullalternativet.

I versjon C skannes etterspurt materiale og sendes elektronisk til bruker. Materialet kan således gjøres tilgjengelig for brukere uavhengig av lokasjon, og uten å kreve fysisk oppmøte. Ved senere forespørsler om tilgang til materialet, vil det lettere kunne tilgjengeliggjøres. Vurderinger rundt rettigheter til tilgang må uansett gjøres, med mindre materialet kan tilgjengeliggjøres for allmennheten. I så fall kan det tilgjengeliggjøres gjennom digitale fellesløsninger slik at alle får tilgang. Som for versjon B, vil også versjon C bidra til bedre tilgjengelighet til Riksarkivet for personer som har lang reisevei til Oslo. Tilgangen til materialet vil kunne begrenses noe dersom

det ikke er tilstrekkelig kapasitet til skanning og tilgjengeliggjøring og/eller det tar lang tid å skanne og tilgjengeliggjøre det som etterspørres. Dersom vedkommende som etterspør materialet ønsker fysisk tilgang til materialet, gjelder vurderingene for øvrig som for versjon A. Det antas imidlertid ikke at det vil gjelde et vesentlig antall personer. Versjon C antas totalt sett å øke tilgjengeligheten sammenliknet med nullalternativet. Potensialet for økt tilgjengelighet er størst i denne versjonen av konseptet fordi digitalisert materiale kan gjøres tilgjengelig for flere enn de som i utgangspunktet etterspurte det ved hjelp av nettbaserte løsninger. Tilgjengeligjøringen av materialet kan også bidra til økt etterspørsel (tilbudsindusert etterspørsel).

Regionkonseptet og kombinasjonskonsept 1 innebærer begge at antall steder med depot og brukertjenester for statlig arkivmateriale øker til elleve, sammenliknet med åtte i nullalternativet (samt Tynset, Mo i Rana og Kautokeino). Dette fordi fylkeskommunene overtar ansvaret for depot og brukertjenester, og det etableres depot og brukertjenester i de fylkeskommunene hvor dette ikke finnes i dag. Konseptene innebærer at noe arkivmateriale som tidligere var samlet i ett depot nå vil splittes på to steder. Samtidig etableres det totalt flere steder med depot og brukertjenester. I regionkonseptet vil fylkeskommunene gjennom sitt regionale selvstyre kunne tilpasse seg og gjøre prioritering av oppgaver innenfor eksisterende lovverk. Det kan for eksempel føre til variasjon i åpningstider og service. Virkningen er derfor usikker, men anses å være positiv som følge av at det totalt sett etableres depot og brukertjenester flere steder i landet.

Vurdering av tilgjengelighet til det fysiske arkivmateriale er oppsummert i tabellen under.

Tabell 13.1 Vurdering av tilgjengeligheten av arkivmateriale*

Konsept	Vurdering – endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	0
K1 – Relokaliseringskonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	-
Versjon B – Post til bibliotek	+
Versjon C – Skanning og digital distribusjon**	++
K2 – Regionkonseptet	+
K3 – Samarbeidskonseptet	0
K4 – Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)	+
K5 – Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)	0

*Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). **Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet. Kilde: Menon Economics

13.2. Størrelsen på fagmiljøenes innvirkning på datakvalitet, tilgjengelighet og/eller kostnadsreduksjoner

Som utdypet i kapittel 5.2 er Arkivverkets fagmiljøer spredt geografisk, og det er begrenset størrelse på fagmiljøene ved de enkelte arbeidsstedene. Konseptene vil i ulik grad føre til større eller mindre fagmiljøer, i form av ansatte som er fysisk samlet på ett sted. Vi har i utredningen ikke vurdert øvrige aspekter ved organisering og fagmiljøer. Fagmiljø er ikke en samfunnsøkonomisk virkning i seg selv, men vil kunne påvirke datakvalitet, tilgjengelighet og/eller kostnader.

Blant annet kan større fagmiljøer bidra til mer sammensatt og spesialisert kompetanse som kan bidra til at jobben gjennomføres mer effektivt og/eller med bedre kvalitet (som for eksempel kan bidra til økt anvendbarhet

gjennom tilgjengeliggjøring, jf. arkivfaglige verdier). Mer robuste fagmiljøer, gjennom ansatte samlet på færre fysiske steder, reduserer utfordringene knyttet til fjernledelse. Færre og større fagmiljøer vil også være mindre sårbare enn små miljøer da de legger bedre til rette for effektiv oppgaveløsning over tid og gir muligheter til å bedre kunne sette sammen kompetanse og løse oppgavene i tråd med teknologisk og samfunnsmessig utvikling. I det videre er virkningen vurdert ut fra konseptenes påvirkning på fagmiljø. Et sentralt poeng er likevel at virkningen kun er reell dersom den faktisk realiseres. Dersom ansatte flyttes fra ett sted til et annet, men det ikke fører til at man jobber på en annen måte, vil det ikke være noen vesentlige virkninger knyttet til fagmiljø.

Nulplussalternativet anses ikke å ville påvirke fagmiljø i noen grad. Virkningen for dette alternativet er derfor satt til null.

Relokaliseringkonseptet innebærer at Arkivverkets fysiske lokasjoner, og antall steder med depot- og brukertjenester totalt, reduseres fra hhv. åtte til to. Ressurser samles ved gjenværende lokasjoner og gir muligheter for mer optimal utnyttelse av ressursene, reduserer utfordringer med fjernledelse med mer. Konseptet er det som i størst grad bidrar til at Arkivverket kan etablere større fagmiljøer. Dette konseptet er derfor vurdert å ha høy positiv nyttevirkning (+++), og er det konseptet som er vurdert å gi høyest nytte knyttet til fagmiljødimensjonen. De samme vurderingene vil gjelde for versjon A, B og C.

Regionkonseptet innebærer at antall steder Arkivverket løser oppgavene på holdes likt, men Arkivverket vil miste oppgaver og personell knyttet til depot- og brukertjenester, og noen miljøer vil splittes. Dette gjør at Arkivverkets fagmiljøer isolert sett kan bli negativt påvirket. Samtidig vil totalt antall steder med depot- og brukertjenester øke til 13. Når fylkeskommunene overtar ansvaret for depot- og brukertjenestene vil dette bidra til å styrke fagmiljøene i fylkeskommunene knyttet til arkiv, og eventuelt øvrige relaterte områder innenfor kulturarv eller annet. Virkningen avhenger blant annet av hvordan fylkeskommunene innretter seg og hvordan nye oppgaver ses i sammenheng med relevante eksisterende fagmiljøer. Totalt sett kan virkningen bli både positiv og negativ (-/+).

Samarbeidskonseptet innebærer ingen endring i antall steder Arkivverket løser oppgavene på, eller antall steder med depot- og brukertjenester totalt. Imidlertid vil konseptet innebære at det etableres samarbeidsløsninger hvor ressurser fra Arkivverket og ressurser ved arkivmiljøer i regionene samarbeider om oppgaver knyttet til depot- og brukertjenester. Dette vil kunne bidra til større fagmiljøer rundt dette området. Virkningen er likevel begrenset av at antall arbeidssteder ikke reduseres og at det kun er snakk om depot- og brukertjenester. I tillegg vil det avhenge av hvordan man faktisk implementerer løsningen i praksis. Dersom depot- og brukertjenester i Arkivverket splittes for å samlokaliseres med KAI-miljø, kan det ha negativ innvirkning på fagmiljø. I evalueringen av pilot Agder fant man ikke grunnlag for å påstå at samarbeidet har ført til bedre ressursutnyttelse eller forbedrede tjenester. Vi anser likevel at det kan være et potensial for å ta ut nytteeffekter i samarbeidskonseptet knyttet til fagmiljøer, ved at ressurser fra arkivmiljøer i regionene og Arkivverket samarbeider. Det antas derfor totalt at virkningen er noe positiv (+).

I kombinasjonskonsept 1 blir antall steder Arkivverket løser oppgavene redusert til 6 og antall steder med depot- og brukertjenester totalt økt til 13. Konseptet vil for Arkivverkets del innebære at antall arbeidssteder reduseres og ansatte samles ved færre lokasjoner enn i dag. For oppgaver utover depot- og brukertjenester vil det innebære en styrking i fagmiljø. Samtidig vil depot- og brukertjenester overlates til fylkeskommunene. For fylkeskommunenes del vil samme argumentasjon som for regionkonseptet gjelde. Virkningen antas å være positiv (++).

I kombinasjonskonsept 2 vil antall steder Arkivverket løser oppgavene og antall steder med depot- og brukertjenester totalt være likt som for nullalternativet. Øvrige oppgaver utover depot- og brukertjenester vil

samles ved seks lokasjoner og konseptet innebærer derfor en styrking i fagmiljø utover depot- og brukertjenester. For depot- og brukertjenester vil fagmiljøet kunne bli redusert fordi øvrig del av Arkivverkets virksomhet enkelte steder skiller ut, samtidig som det kan bli bedre fordi man samlokaliserte miljøet med øvrige fagmiljø i regionen. Virkningen antas å være positiv (++).

Tabell 13.2 Vurdering av fagmiljøenes innvirkning på datakvalitet, tilgjengelighet og/eller kostnadsreduksjoner, endring fra nullalternativet*

Konsept	Vurdering – endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	0
K1 – Relokaliseringkonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	+++
Versjon B – Post til bibliotek	+++
Versjon C – Skanning og digital distribusjon**	+++
K2 – Regionkonseptet	-/+
K3 – Samarbeidskonseptet	+
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)	++
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)	++

*Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). **Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet. Kilde: Menon Economics

13.3. Slitasje på og svinn av fysisk arkivmateriale

Som tidligere nevnt, antas det å være om lag 4 000 hm som årlig tilgjengeliggjøres ved lesesaler. Når arkivmateriale tilgjengeliggjøres fysisk, innebærer det en risiko for at materialet forringes gjennom bruk, blir ødelagt eller forsvinner.

Etterspørselen etter det fysiske materialet kan påvirkes i de ulike konseptene, som følge av for eksempel redusert eller økt reisevei. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvordan etterspørselen, og gjennom det bruken av materialet, påvirkes. Relokaliseringkonseptet versjon B og C innebærer imidlertid at materialet tilgjengeliggjøres på andre måter enn i dag. I disse konseptene vil materialet kunne påvirkes med tanke på slitasje ved bruk og risiko for at materiale forsvinner. I versjon B av relokaliseringkonseptet tilgjengeliggjøres arkivmateriale via bibliotek. Dette antas å ville øke risiko for at materiale kan forsvinne eller kunne skades. I versjon C av relokaliseringkonseptet tilgjengeliggjøres etterspurt materiale digitalt. Dette anses å redusere risiko for at materiale forsvinner eller skades, da det ellers ville blitt tilgjengeliggjort fysisk. Versjon B antas derfor å ha en kostnad, og versjon C å ha en gevinst, når det gjelder slitasje og svinn.

Tabell 13.3 Vurdering av slitasje på og svinn av fysisk arkivmateriale*

Konsept	Vurdering – endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	0
K1 – Relokaliseringkonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	0
Versjon B – Post til bibliotek	-

Versjon C – Skanning og digital distribusjon**	+
K2 – Regionkonseptet	0
K3 – Samarbeidskonseptet	0
K4 – Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)	0
K5 – Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)	0

*Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). **Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet. Kilde: Menon Economics

13.4. Redusert produktivitet i en omstillingsperiode

Utover prissatte omstillingskostnader, som beskrevet i kapittel 12, vil en omstillingsperiode trolig medføre midlertidig redusert produktivitet. Dette kan ha innvirkning på Arkivverkets leveranser. I hvilken grad det er store ikke-prissatte produktivitetstap i omstillingsperioden, avhenger blant annet av hvor mange steder og personer som påvirkes, hvordan tilgang på arkivmateriale eventuelt påvirkes ved flytting og over hvor lang tid konseptet implementeres. Det antas å være negative samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til redusert produktivitet i en omstillingsperiode for alle konseptene. Samtidig vil virkningen være begrenset til omstillingsperioden og anses å være en mindre virkning enn de øvrige ikke-prissatte virkningene. Virkningen er derfor satt til (-) for alle konsepter, sammenliknet med nullalternativet. Det vil imidlertid være nyanser mellom konseptene. For eksempel vil kombinasjonskonseptene kunne gi noe større ikke-prissatte omstillingskostnader gjennom at miljøer splittes, og reduseres noen steder og økes andre steder. Regionkonseptet og kombinasjonskonsept 1 vil kunne utløse tidsbruk og andre kostnader knyttet til en lovendring. Relokaliseringskonsept versjon B vil innebære at det må etableres rutiner for tilgjengeliggjøring ved bibliotek, oversendelse og mottak av materiale og finansiering.

Tabell 13.4 Vurdering av øvrige omstillingskostnader, endring fra nullalternativet*

Konsept	Vurdering – endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	0
K1 – Relokaliseringskonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	-
Versjon B – Post til bibliotek	-
Versjon C – Skanning og digital distribusjon**	-
K2 – Regionkonseptet	-
K3 – Samarbeidskonseptet	-
K4 – Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)	-
K5 – Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)	-

*Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). **Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet. Kilde: Menon Economics

13.5. Samlet vurdering av ikke-prissatte virkninger

Tabellen under oppsummerer de ikke-prissatte virkningene.

Tabell 13.5 Vurdering av de ikke-prissatte virkningene, endring fra nullalternativet*

Konsept	Tilgjengelig -het av arkiv- materiale	Størrelsen på fag- miljøenes innvirkning	Slitasje på og svinn av arkiv- materiale	Øvrige omstillings- kostnader
K0+ - Nullplussalternativet	0	0	0	0
K1 – Relokaliseringskonseptet				
Versjon A – Kun på lesesal	-	+++	0	-
Versjon B – Post til bibliotek	+	+++	-	-
Versjon C – Skanning og digital distribusjon**	++/+++	+++	+	-
K2 – Regionkonseptet				
	+	-/+	0	-
K3 – Samarbeidskonseptet				
	0	+	0	-
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)				
	+	++	0	-
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)				
	0	++	0	-

*Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). **Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet. Kilde: Menon Economics

14. Skattefinansieringsgevinst

Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike «skattekiller» vil vri produksjons- og konsumentbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. Et tiltak som finansieres over offentlige budsjetter vil øke skattekilene. For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter skal derfor skaffefinansieringskostnaden³¹ inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Finansdepartementets rundskriv (2014) presenterer den slik:

«Skattekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregningene av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.»

I utredningsarbeidet har vi identifisert et betydelig potensial for å redusere kostnader ved å kassere fysisk arkivmateriale som ikke er bevaringsverdig, mediekonvertere fysisk arkivmateriale etter 1950 og frigjøre arealer som det ikke er behov for. Siden potensialet er betydningsfullt og potensielt avgjørende for rangeringen av konsepter etter prissatte virkninger har vi valgt å legge inn at dette potensialet hentes ut i alle konsepter, utenom nullalternativet. Konsekvensen av å gjøre dette er at alle konsepter utenom nullalternativet får en skattefinansieringsgevinst.

Tabell 14.1 dokumenterer netto skattefinansieringskostnad, som samlet sett er beregnet til å være mellom 42 og 235 millioner kroner, i forhold til nullalternativet.

Tabell 14.1 Prissatt netto skattefinansieringsgevinst for de ulike konseptene, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Endring fra nullalternativet
K0+ - Nullplussalternativet	92
K1 – Relokaliseringskonseptet	
Versjon A – Kun på lesesal	235
Versjon B – Post til bibliotek	146
Versjon C – Skanning og digital distribusjon*	218
K2 – Regionkonseptet	42
K3 – Samarbeidskonseptet	117
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)	89
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)	157

*Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet.

31 Også omtalt som skattekostnad.

15. Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

15.1. Forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de ulike konseptene

Tabell 15.1 oppsummerer vår vurdering av prissatte virkninger. De prissatte virkningene angir netto nåverdi av alle de prissatte virkningene for alle konsepter (sammenlignet med nullalternativet) samlet i 2020, i 2019-kroner. I utredningsarbeidet har vi identifisert et betydelig potensial for å redusere kostnader ved å kassere fysisk arkivmateriale som ikke er bevaringsverdig, mediekonvertere fysisk arkivmateriale etter 1950 og frigjøre arealer som det ikke er behov for. På denne grunnlag har vi valgt å etablere et nullplussalternativ som representerer nullalternativet med effektiv ressursutnyttelse. Konsekvensen av å hente ut gevinstene i nullplussalternativet er anslått til å være om lag 550 milliarder kroner, neddiskontert. Det tilsvarer 28 millioner kroner per år (annuitet) hvert år i 40 år. Siden potensialet som ligger i nullplussalternativet er betydningsfullt og potensielt avgjørende for rangeringen av konsepter etter prissatte virkninger har vi valgt å legge inn at dette potensialet hentes ut i alle konsepter, utenom nullalternativet.

Ser vi kun på de prissatte virkningene er det to konsepter som skiller seg ut i positiv forstand. Det er relokaliseringkonseptets (K1) versjon A og C. Hovedårsaken til at de andre konseptene kommer dårligere ut er i all hovedsak at man uten relokalisering ikke får realisert like store gevinster både når det gjelder å frigjøre arealer og utnytte stordriftsfordeler.

Tabell 15.1 Prissatte virkninger for alle konsepter sammenlignet med nullalternativet, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Ansatte- relaterte virkninger	Bygg- og eiend.rel. virkninger	Oppgave- rel. virkninger	Omst.- kostnader	Skatte- gevinst	Samlet
K0+ - Nullplussalternativet	65	395	-	-	92	552
K1 - Relokaliseringkonseptet						
Versjon A – Kun på lesesal	270	1 027	-	-123	235	1 409
Versjon B – Post til bibliotek	270	1 027	-443	-123	146	877
Versjon C – Skanning og digital distribusjon**	270	1 027	-85	-123	218	1 307
K2 – Regionkonseptet	-37	301	-	-53	42	253
K3 – Samarbeidskonseptet	172	442	-	-30	117	701
K4 - Kombinasjonskonsept 1	56	509	-	-121	89	532
K5 - Kombinasjonskonsept 2	234	649	-	-99	157	941

*Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet.

Vi har ikke funnet faglig grunnlag for å prissette innvirkningen på tilgjengeligheten av det fysiske arkivmateriale, verdien av mer robuste (større) fagmiljø, slitasje på og svinn av fysisk arkivmateriale og redusert produktivitet i Arkivverket i en omstillingsperiode. Disse virkningene er derfor håndtert som ikke-prissatte virkninger. Dersom vi kun ser på de ikke-prissatte virkningene, kommer relokaliseringkonseptets versjon C («scan on demand») best ut. Denne versjonen av relokaliseringkonseptet (som øvrige versjoner av samme konsept) er det som har størst positiv virkning for fagmiljø. Versjon C av relokaliseringkonseptet skiller seg også ut positivt når det gjelder tilgjengelighet til det fysiske materialet og bidrar til minst slitasje og svinn av fysisk arkivmateriale.

Virkningene knyttet til regionkonseptet er spesielt usikre fordi de i stor grad avhenger av hvordan fylkeskommunene velger å tilpasse seg og prioritere arkivområdet.

Tabell 15.2 Vurdering av de ikke-prissatte virkningene, endring fra nullalternativet*

Konsept	Tilgjengelig -het av arkiv- materiale	Størrelsen på fag- miljøene	Slitasje på og svinn av arkiv- materiale	Øvrige omstillings- kostnader
K0+ - Nullplussalternativet	0	0	0	0
K1 – Relokaliseringkonseptet				
Versjon A – Kun på lesesal	-	+++	0	-
Versjon B – Post til bibliotek	+	+++	-	-
Versjon C – Skanning og digital distribusjon**	++	+++	+	-
K2 – Regionkonseptet				
	+	-/+	0	-
K3 – Samarbeidskonseptet				
	0	+	0	-
K4 - Kombinasjonskonsept 1 (komb. Av K1 og K2)				
	+	++	0	-
K5 - Kombinasjonskonsept 2 (komb. Av K1 og K3)				
	0	++	0	-

*Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). **Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet. Kilde: Menon Economics

Vi har altså en situasjon der to versjoner av relokaliseringkonseptet (A og C) skiller seg ut i positiv forstand når det gjelder prissatte virkninger. Versjon A har høyest prissatt nytte mens versjon C kommer best ut i vurderingen av ikke-prissatte virkninger. Ut fra en samlet vurdering er det ikke åpenbart hvilke av de to konseptene som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Differansen mellom de to konseptene er om lag 85 millioner kroner, neddiskontert. Det tilsvarer 4,3 millioner kroner per år (annuitet) hvert år i 40 år. Skal versjon C av konseptet være det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme måten å løse problemet på, må verdien av økt tilgjengelighet, mindre slitasje og mindre svinn av det fysiske arkivmateriale minst utgjøre 4,3 millioner kroner per år i 40 år.

Forskjellen i ikke-prissatte virkninger mellom versjon A og C av relokaliseringkonseptet er at versjon C kommer bedre ut både når det gjelder tilgjengeligheten av arkivmateriale og slitasje på/svinn av arkivmateriale. Størrelsen på fagmiljøene er like i de to versjonene. Hvis vi ser bort fra virkninger av slitasje på og svinn av arkivmateriale vil tilgjengeligheten av arkivmateriale minst måtte utgjøre 4,3 millioner per år for at versjon C skal være den mest lønnsomme versjonen. Det tilsvarer 285 kroner per besøk på lesesal, hvis vi legger til grunn dagens besøkstall på 15 000 besøk per år. På dette grunnlaget kan vi si at relokaliseringkonseptets versjon C er det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme konseptet hvis:

Besøkende i gjennomsnitt minst har en nettoverdi av å få tilgang til arkivmateriale digitalt lik 285 kroner, sammenlignet med å møte fysisk på lesesal

Til sammenligning koster det eksempelvis om lag 220 kroner å komme seg fra Oslo til Kongsberg med tog (de depotene/lesesalene som i dag ligger nærmest hverandre geografisk i dag), og i tillegg påløper det tidskostnader ved en slik reise.

Den samfunnsøkonomiske analysen av bygger på noen få sentrale forutsetninger. Det er derfor nyttig å undersøke om resultatene er robuste for partielle endringer i disse forutsetningene. I delkapittel 15.2 til 15.5 gjennomgås resultater av å endre på sentrale forutsetninger.

15.2. Følsomhetsanalyse av størrelsen på ansattrelaterte stordriftsfordeler

I hovedanalysen er det lagt til grunn at man klarer å realisere et sett med ansattrelaterte stordriftsfordeler ved å slå sammen depot og brukertjenester og drift ved ulike lokasjoner. For depot og brukertjenester er det lagt til grunn at man kan redusere ressursbehovet med 1,2 årsverk ved å slå sammen to lokasjoner. I tillegg er det lagt til grunn at man kan redusere ressursbehovet med ett årsverk knyttet til drift ved å slå sammen resterende aktivitet ved to lokasjoner. Det er betydelig usikkerhet knyttet til disse anslagene. I tabellen nedenfor angir vi derfor resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen dersom stordriftsfordelene viser seg å være henholdsvis halvparten og dobbelt så store som det som er lagt til grunn i hovedanalysen. Resultatene er presentert i tabellen nedenfor.

Tabell 15.3 Prissatte virkninger for alle konsepter sammenlignet med nullalternativet ved andre anslag på størrelsen på ansattrelaterte stordriftsfordeler, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Lavt anslag	Hovedanalyse	Høyt anslag
K0+ - Nullplussalternativet	552	552	552
K1 - Relokaliseringkonseptet			
Versjon A – Kun på lesesal	1 346	1 409	1 547
Versjon B – Post til bibliotek	991	877	1 192
Versjon C – Skanning og digital distribusjon*	1 278	1 307	1 479
K2 – Regionkonseptet	291	253	183
K3 – Samarbeidskonseptet	624	701	862
K4 - Kombinasjonskonsept 1	570	532	462
K5 - Kombinasjonskonsept 2	869	941	1 096

*Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet.

Tabellen ovenfor viser at rangeringen av konseptene ikke blir påvirket av en endring i størrelsen på ansattrelaterte stordriftsfordeler. Samtidig ser vi at forskjellen mellom konseptene blir større desto større de ansattrelaterte stordriftsfordelene er.

15.3. Følsomhetsanalyse av i hvilken grad man greier å frigjøre ubenyttet areal

I hovedanalysen har vi lagt forutsetningen om at man vil kun fremleie ubenyttet kontorareal dersom det ubenyttede kontorarealet er over 500 m². Dette på grunn av kostnader og ressursbruk ved å skille ut ubenyttet kontorareal i separate enheter, samt kostnader og ressursbruk ved å finne å håndtere eventuelle leietakere. Det er også lagt til grunn forutsetningen om at man i gjennomsnitt klare å leie ut 50 prosent av det ubenyttede arealet. Dette kan alternativt ses på som at man klarer å leie ut 50 prosent av det ubenyttede arealet 50 prosent av tiden.

For depotarealer er det i hovedanalysen forutsatt at ubenyttet depotareal kun vil frigjøres dersom hele depotet frigjøres.

I Tabell 15.4 presenterer vi resultatene av den samfunnsøkonomiske analysen dersom man klarer å frigjøre alt areal man ikke har behov for (høyt anslag) og hvis man ikke klarer å frigjøre noe av arealet (lavt anslag).

Tabell 15.4 Prissatte virkninger for alle konsepter sammenlignet med nullalternativet ved andre anslag på størrelsen på frigjorte arealer, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Lavt anslag - Ikke frigjøre noe	Forventningsverdi i lagt til grunn i analysen	Høyt anslag - Frigjøre alt
K0+ - Nullplussalternativet	78	552	-2
K1 - Relokaliseringskonseptet	-	-	-
Versjon A – Kun på lesesal	1 145	1 409	1 685
Versjon B – Post til bibliotek	790	877	1 331
Versjon C – Skanning og digital distribusjon*	1 077	1 307	1 617
K2 – Regionkonseptet	-296	253	1 339
K3 – Samarbeidskonseptet	222	701	1 570
K4 - Kombinasjonskonsept 1	224	532	1 376
K5 - Kombinasjonskonsept 2	671	941	1 601

*Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet.

Tabellen viser at hovedkonklusjonene ikke påvirkes av usikkerhet knyttet til muligheten for å frigjøre ubenyttet areal, selv om enkelte av rangeringene endres. Relokaliseringskonseptet fremstår fremdeles som det mest lønnsomme konseptet, mens regionkonseptet fremstår som, det samfunnsøkonomisk minst lønnsomme konseptet uavhengig av forutsetninger knyttet til frigjøring av ubenyttet areal.

For det høye anslaget, der man klarer å optimalisere arealbruken i alle konseptene, ser vi at forskjellene mellom de ulike konseptene og nullalternativet blir betydelig mindre enn i hovedanalysen.

15.4. Følsomhetsanalyse av mediekonverteringsomfang

I hovedanalysen er det lagt til grunn at man mediekonverterer 15 000 hyllemeter med arkivmateriale. Ettersom man ikke kan mediekonvertere (i betydningen digitalisere for deretter å kassere) materiale eldre enn 1950, vil størrelsen på bestanden etter 1950 være begrensende for mulighetsrommet knyttet til mediekonvertering, som diskutert i kapittel 8.3.

I tabellen nedenfor ser vi nærmere på resultatet av analysen dersom volumet av mediekonvertering frem mot 2025 endres fra de 15 000 hyllemeterne som er lagt til grunn i hovedanalysen til henholdsvis 5 000 og 30 000 hyllemeter. 30 000 hyllemeter er lagt inn som et øvre estimat på det som kan mediekonverteres. Man kan selvsagt digitalisere mer materiale enn dette, men man vil da fremdeles måtte oppbevare arkivmaterialet fysisk selv etter digitaliseringen.

Tabell 15.5 Prissatte virkninger for alle konsepter sammenlignet med nullalternativet ved andre anslag på mediekonverteringsomfang, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Lavt anslag – 5 000 hm medie-konvertering	Forventningsverdi lagt til grunn i analysen – (15 000 hm medie-konvertering)	Høyt anslag – 30 000 hm medie-konvertering
K0+ - Nullplussalternativet	498	552	634

K1 - Relokaliseringkonseptet			
Versjon A – Kun på lesesal	1 312	1 409	1 553
Versjon B – Post til bibliotek	957	877	1 198
Versjon C – Skanning og digital distribusjon*	1 243	1 307	1 485
K2 – Regionkonseptet			
K3 – Samarbeidskonseptet	641	701	792
K4 - Kombinasjonskonsept 1	470	532	625
K5 - Kombinasjonskonsept 2	880	941	1 034

*Dette omfatter distribusjon via Digitalarkivet.

Tabellen viser at rangeringen av konsept ikke er følsom for endringer i forutsetningen om hvor mye materiale som kan mediekonverteres i forkant av implementering av konseptene i 2025.

15.5. Følsomhetsanalyse av redusert og økt levetid

Hvor lenge man regner med at tiltaket gir nytte, det vil si hvilken levetid man bruker, har også betydning for den samfunnsøkonomiske nytten. I tråd med diskusjon i delkapittel 8.1 legger vi til grunn en levetid på 40 år. Tabell 15.5 viser utfallet av at levetiden endres fra 40 år til 20 og 75 år.

Tabell 15.6 Prissatte virkninger for alle konsepter sammenlignet med nullalternativet ved lavere og høyere levetid, nåverdi (2025) i millioner 2019-kroner

Konsept	Lavt anslag – 20 år	Forventningsverdi lagt til grunn i analysen – 40 år	Høyt anslag – 75 år
K0+ - Nullplussalternativet	381	552	658
K1 - Relokaliseringkonseptet			
Versjon A – Kun på lesesal	928	1 409	1 704
Versjon B – Post til bibliotek	712	877	1 262
Versjon C – Skanning og digital distribusjon*	838	1 307	1 649
K2 – Regionkonseptet			
K3 – Samarbeidskonseptet	474	701	839
K4 - Kombinasjonskonsept 1	321	532	663
K5 - Kombinasjonskonsept 2	615	941	1 140

Tabellen viser at rangeringen av konsepter ikke er følsom for forutsetningen knyttet til levetid, selv om størrelsesorden på de prissatte virkningene endres noe.

15.6. Fordelingsvirkninger

I tillegg til å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, er det viktig å vurdere eventuelle fordelingsvirkninger av tiltakene. Fordelingsvirkninger er overføringer av ressurser mellom samfunnsaktører som ikke har en nettokostnads- eller nytteeffekt. Fordelingsvirkningene har ikke innvirkning på rangeringen av alternativer

etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men er relevant for å beskrive hvordan tiltakene påvirker fordelingen av ressursene i samfunnet slik at beslutningstageren kan veie dette opp mot effektivitetsvirkningene.

Nytten av konseptene vil i all hovedsak tilfalle Arkivverket. Det gjelder i hovedsak de prissatte ansatterelaterte virkningene og bygg- og eiendomsrelaterte virkninger. De ikke-prissatte nyttevirkningene tilfaller også i stor grad Arkivverket gjennom økte fagmiljøer, spesielt for relokalisingskonseptet. Nyten vil også tilfalle brukerne, gitt at Arkivverket benytter frigjorte ressurser til blant annet å bedre brukernes tilgjengelighet til arkivmaterialet. Formålet med tiltakene er nettopp at Arkivverket gjennom bedre ressursutnyttelse kan allokere ressurser slik at de i større grad er tilpasset utviklingen og brukernes behov.

Konseptene slår ulikt inn geografisk. Dette gjelder blant annet innad i Arkivverket, hvor det for eksempel i relokalisingskonseptet vil være enkelte arbeidssteder som får tilført ressurser og enkelte arbeidssteder som avvikles. Dette vil naturlig nok kunne ha både positiv og negativ innvirkning på berørte ansatte. Slike aspekter vil måtte ses nærmere på når Arkivverket og berørte parter konkretiserer alternativene og vurderer hvordan organiseringen berøres. I samarbeidskonseptet vil KAI-miljøer få økte fagmiljøer gjennom samarbeid med Arkivverket. I regionkonseptet vil fylkeskommunene få tilført økte midler ansvar, og stå friere til å disponere midler etter hva hver enkelt fylkeskommune mener er optimalt. Dette vil kunne styrke utviklingen regionalt. Det står i kontrast til relokalisingskonseptene, som innebærer at regionene som det flyttes fra får det dårligere og de regionene det flyttes til får det bedre.

Tilgjengeligheten til materialet vil i alle konsepter være tilnærmet uendret eller bli bedre, med unntak av relokalisingskonseptet versjon A. Selv om tilgjengeligheten totalt kan bli bedre, kan konseptene imidlertid slå negativt ut for enkelte grupper som ønsker fysisk tilgang til materialet på lesesal. Det gjelder spesielt i relokalisingskonseptet.

15.7. Vurdering av måloppnåelse

Vurdering av måloppnåelse supplerer den samfunnsøkonomiske analysen, men er ikke en direkte del av vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det skal likevel som utgangspunkt være en sammenheng mellom de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene av tiltak som er vurdert og målene som er satt for utredningen. De ulike tiltakene vil i ulik grad kunne bygge opp under samfunns målet «*Mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser ved at Arkivverkets oppgaveløsning i større grad er tilpasset utviklingen og brukernes behov*», som utdypet i delkapittel 6.1, og effektmålene som er satt, jf. delkapittel 6.2.

Effektmål 1) Mer effektiv utnyttelse av ressurser handler blant annet om at ressurser Arkivverket og andre benytter (ansatte, IKT-systemer, bygninger osv.) er innrettet på en måte som bygger opp under gitte mål, og at det ikke brukes mer ressurser enn nødvendig for å oppnå målene. Effektmålet reflekteres blant annet gjennom de prissatte virkningene. Ansatte-relaterte virkningene og bytt- og eiendomsrelaterte virkninger sier blant annet noe om hvordan ressursene knyttet til ansatte og bygninger utnyttes. Nyttevirkningene er størst for relokalisingskonseptet, og lavest for regionkonseptet, jf. delkapittel 15.1.

Effektmål 2) Fagmiljøer som er mer i tråd med fremtidig oppgaveløsning handler blant annet om at Arkivverkets egne eller tilknyttede fagmiljøer bør være av en slik størrelse og sammensetning at de er i stand til å håndtere endringer i fremtidig oppgaveløsning og fortløpende kunne tilpasses etter behov. Dette er blant annet gjenspeilet i den ikke-prissatte virkningen om størrelse på fagmiljøene. De ikke-prissatte nyttevirkningene av fagmiljøer er størst for relokalisingskonseptet og lavest for region- og samarbeidskonseptet.

15.8. Samlet vurdering og anbefaling

I utredningen vurderer vi i alt fem konseptuelle løsninger på problemet og to kombinasjonskonsepter utover nullalternativet. Problemet kan helt eller delvis løses ved å redusere antall arbeidssteder, overføre ansvar for stedbundne oppgaver (depot og brukertjenester) til fylkeskommunene eller samarbeide om depot og brukertjenester med kommunale arkivinstitusjoner.

Basert på vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkningene er det et konsept som skiller seg ut i positiv forstand. Det er reduksjon av antall arbeidssteder (relokiseringskonseptet). Vi har vurdert tre versjoner av dette konseptet som omfatter: Publikum får tilgang til arkivmaterialet på lesesal (A), ved forespørsel sendes arkivmateriale til bibliotek nær bruker (B) og arkivmaterialet som etterspørres skannes og sendes elektronisk til bruker («scan on demand», C). Ut fra de prissatte virkningene fremstår A og C som de beste konseptene. Versjon A har høyest prissatt nytte mens versjon C kommer best ut i vurderingen av ikke-prissatte virkninger. Ut fra en samlet vurdering er det ikke åpenbart hvilke av de to konseptene som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Differansen i prissatte virkninger mellom de to konseptene er om lag 85 millioner kroner, neddiskontert. Det tilsvarer 4,3 millioner kroner per år (annuitet) hvert år i 40 år. Skal versjon C av konseptet være det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltaket må verdien av økt tilgjengelighet, mindre slitasje og mindre svinn av det fysiske arkivmateriale minst utgjøre 4,3 millioner kroner per år i 40 år. Denne konklusjonen er robust for endrede forutsetninger. De to versjonene av relokiseringskonseptet er de to konseptene som best tilfredsstillende effektmålene. Fordelingsvirkningene av relokiseringskonseptet vil si at antall regionale statsdepoter reduseres fra åtte til to. Det vil ha en negativ innvirkning på regionene det flyttes fra og en positiv innvirkning til de regionene det flyttes til.

16. Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Utredningen gjør i det følgende rede for viktige forutsetninger som må innfris for å lykkes med implementeringen av valgt konsept.

16.1. Forhold man bør være opptatt av uavhengig av valgt konsept

Uavhengig av hvilket konsept som velges bør det arbeides videre med å optimalisere leiekontrakter i de tilfeller det er identifisert potensiale for arealeffektivisering eller der det i dag er overskuddsareal. Det er for eksempel mulig å vurdere økt grad av fremleie der det vurderes å være et marked for dette.

Arkivverket har økt tilgangen til arkivene betraktelig de siste årene, gjennom mediekonvertering og digital tilgjengeliggjøring. Mediekonvertering og digital tilgjengeliggjøring ventes å øke tilgjengelighet til en større del av arkivene for en større andel brukere og øke grad av selvbetjening, i tillegg til å redusere arealbehov for fysisk oppbevaring av arkivmateriale. Arkivverket bør derfor arbeide videre med økt grad av mediekonvertering og kassering av materiale som er digitalisert og ikke har egenverdi i originalformat.

For å sikre at Arkivverket oppnår forventede gevinster ved konseptet som velges bør det utarbeides en godt forankret gevinstrealiseringsplan med ansvarlig og tidsfrist for hver aktivitet. Det bør settes av ressurser og tid til å jobbe systematisk med gevinstrealisering for å lykkes med gjennomføringen.

Arkivsektoren er sammensatt, med varierende størrelse på virksomhetene, ulike organisasjonsmodeller, økonomi og oppgaveporteføljer, med Arkivverket som ansvarlig direktorat. Involvering av sentrale aktører i en fremtidig endring i oppgaveløsning og tilstedeværelse i Arkivverket vil være viktig. Dersom Arkivverket går for regionkonseptet eller samarbeidskonseptet er det særlig viktig å ha bred involvering av eksempelvis fylkeskommunene og KAI-miljøene. Forankring og god endringsledelse internt i virksomheten med hensyn til valgt konsept vil også være viktig.

Tidsaspektet har også en betydning for vellykket gjennomføring. Tidspunktet når endringer finner sted påvirker nytte og kostnader ved konseptet som velges.

16.2. Forhold man bør være opptatt av hvis man går for relokaliseringkonseptet

I relokaliseringkonseptet reduseres antall arbeidssteder og depoter fra åtte til to. Det er ikke konkretisert hvilke to steder det er snakk om, utover at det synes naturlig at Oslo beholdes som arbeidssted. Det må gjøres ytterligere vurderinger av hva Arkivverket anser som mest hensiktsmessig og hvilke konsekvenser som følger av ulike alternativer. Forhold som bør tas stilling til i vurdering av arbeidsstedene er blant annet:

- *Tilgang til relevant kompetanse.* Potensialet for å tiltrekke og beholde relevant kompetanse vil variere mellom arbeidsstedene og tilhørende arbeidsmarkeder. Det vil kunne ha konsekvenser for i hvilken grad man klarer å etablere gode fagmiljøer med rette kompetanse og sammensetning.
- *Konsekvenser for de ansatte.* De ansatte vil i stor grad bli berørt av relokaliseringkonseptet. Konsekvenser for de ansatte vil kunne variere avhengig av hvilke arbeidssteder som beholdes eller relokaliseres. Det må gjøres en grundig vurdering av konsekvensene og tilrettelegges for en god prosess rundt hvordan de ansattes rettigheter og behov kan ivaretas på best mulig måte.
- *Konsekvenser for arkivmateriale.* Relokaliseringkonseptet innebærer at arkivmateriale flyttes. Det må vurderes hvilket materiale som skal lokaliseres hvor, og hvordan det slår ut blant annet for materiale

som er tett knyttet til et sted i dag. Det bør blant annet tas hensyn til hvilket materiale som forventes etterspurt, og hvilket materiale som i liten eller ingen grad forventes å benyttes. Bruken av depotene må ses opp mot hvilket materiale som lagres i depotet i Mo i Rana.

- *Nærhet til relevante fagmiljøer.* Konsekvenser ved valg av arbeidssted kan variere ut fra hvilke øvrige fagmiljøer som finnes, eller ikke finnes, i nærhet til lokasjonene som velges. Blant annet vil det være ulike forutsetninger for å samarbeide med for eksempel KAI-miljøer eller universitet/høgskoler ved ulike arbeidssteder.
- *Nærhet til sentralleddene i statsforvaltningen.* Det jobbes i dag tett mot sentralleddet i ulike organisasjoner, og med andre aktører som er lokalisert i Oslo. Valg av lokasjon kan ha noe å si for hvorvidt man sikrer effektiv avlevering og tilgjengeliggjøring av materiale fra statsforvaltningen.
- *Husleiepriser.* Kostnader til bygg vil variere ut fra geografi og sentralitet ved valgte arbeidssteder. Valg av arbeidssted vil derfor ha noe å si for de totale byggregrelerte kostnadene knyttet til kontorlokaler og depot.

I beregningene har vi operasjonalisert konseptet til at åtte arbeidssteder reduseres til to. Man kan også se for seg at det fysiske materialet samles i et sentraldepot, enten på ett av de angitte arbeidsstedene eller som et tredje arbeidssted. Hvis sistnevnte er det greit å vite at kostnaden ved å etablere et nytt arbeidsted vil være kostnaden ved å finne stedet, inngå kontrakt, gjennomføre nødvendige tilpasninger med mer. Den neddiskonterte økningen i driftskostnader ved å ha et ekstra arbeidssted er beregnet til 30 mill. kroner. I valget om man skal etablere et sentraldepot bør man se disse kostnadene opp mot en eventuell gevinst man kan få ved å redusere husleien.

16.3. Forhold man bør være opptatt av hvis man går for «scan on demand»

I vurdering av «scan on demand»-versjonen av relokaliseringkonseptet er det nærliggende å stille seg spørsmålet om man bør digitalisere fysisk arkivmateriale når det blir brukt eller om man bør digitalisere alt med en gang (gjennom eksempelvis målrettet digitaliseringssatsing). Et viktig premiss for denne diskusjonen er at dette fysiske arkivmaterialet uansett må lagres på papir. Det er altså ikke mulig å bruke digitalisering til å spare husleiekostnader i denne sammenhengen. Vi har identifisert to argumenter for å vente med digitaliseringen av dette materialet til det faktisk etterspørres. For det første vil det være en usikkerhet rundt hvilket fysisk arkivmateriale som vil etterspørres i fremtiden. Ved å skanne i dag risikerer man derfor å digitalisere materiale som ikke blir brukt i fremtiden. Innsatsen med skanning og digital langtidslagring av dette arkivmaterialet gir i slike tilfeller ikke nytte, og representerer derfor sløsing med samfunnets ressurser. For det andre er det slik at bruken av en krone i dag, alt annet likt, koster mer enn å bruke en krone i morgen. Begrunnelsen for det er at kronen kan brukes til andre gode formål – som gir avkastning fra et år til et annet. Legger man til grunn Finansdepartementets føringer til avkastningskrav er kostnaden av å bruke en krone til neste år 4 prosent lavere enn i år. Samlet sett taler disse to argumentene for at det er en opsjonsverdi av å vente med å skanne til man med sikkerhet vet at det som digitaliseres utløser nytte i form av at bruker får effektiv tilgang til arkivmaterialet.

Referanseliste

Arkivverket, 2015. *Ekstern interessentanalyse for Arkivverket*, s.l.: s.n.

Arkivverket, 2017. *Handlingsrom bygg - sluttrapport*, s.l.: s.n.

Arkivverket, 2017. *Konseptutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot*, Oslo: Arkivverket.

Arkivverket, 2018. *Riksarkivarens hørings svar på ekspertutvalgets rapport: Regionreform. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*, s.l.: s.n.

Arkivverket, 2018. *Årsrapport 2018*, s.l.: s.n.

Arkivverket, 2019. *Arkivverkets tilpasning til regionreformen*, Oslo: Arkivverket.

Asplan Viak, PwC, SINTEF, 2009. *Evaluering av utflytting av statlige virksomhet. Komparativ analyse*, Oslo: Asplan Viak.

DFØ, 2018. *Seks spørsmål du alltid må besvare*. [Internett] Available at: <https://dfo.no/fagomrader/utredning/seks-sp%C3%B8rsm%C3%A5l> [Funnet 16 June 2019].

Direktorat for forvaltning og IKT, 2019. *Om Difi*. [Internett] Available at: <https://www.difi.no/om-difi> [Funnet 12 Juni 2019].

Direktorat for økonomistyring, 2018. *Veilder i samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Direktoratet for forvaltning og IKT, 2010. *Statstilsette i omstilling. Ei undersøkning av handtering av dei menneskelege sidene ved utflytting av 7 statlege tilsyn. Difi-rapport 2010:10*, Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Direktoratet for forvaltning og ikt, 2017. *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter. Difi-rapport 2017:10*, Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt.

Ekspertutvalg, 2018. *Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Finansdepartementet, 2010. *Veileder nr. 10 Målstruktur og målformulering*, s.l.: s.n.

Finansdepartementet, 2014. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. (R-109/14)*, Oslo: Departement.

Finansdepartementet, 2018. *Prop. 1 S Gul bok (2018-2019)*, Oslo: Departement.

Kommunal- og moderniseringsdepartement, 2016. *Utredningsinstruksen*, Oslo: Departement.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2000. *Om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune (NOU 2000: 22)*, Oslo: Departement.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon*, Oslo: Departementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. *Digital Agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet (Meld. St. 27 (2015-2016))*, Oslo: Departementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver (Meld. St. 22 (2015–2016))*, Oslo: Departementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018. *Digitaliseringsrundskrivet H-8/18*, Oslo: Departementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018. *Protokoll: Særavtale om bruk av virkemidler ved omstilling i staten*, s.l.: s.n.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018. *Veilder til Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon*, Oslo: Departementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019. *Nye fylker*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/nye-fylker/id2548426/>

[Funnet 12 Juni 2019].

Kultur- og kirkedepartementet, 2009. *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv (St. Meld. nr. 24 (2008-2009))*, Oslo: Departementet.

Kulturdepartementet, 2010. *Omorganisering av AMB-utvikling (Meld. St. 20 (2009-2010))*, Oslo: Departementet.

Kulturdepartementet, 2017. *Kulturdepartementets strategi for åpne data: En kultur for åpenhet og transparens*, Oslo: Departementet.

Kulturdepartementet, 2018-2019. *Prop. S. 1*, Oslo: Kulturdepartementet.

Kulturdepartementet, 2018. *Kulturens kraft - Kulturpolitikk for framtida (Meld. St. 8 (2018-2019))*, Oslo: Departementet.

Kulturdepartementet, 2018. *Statsbudsjett 2019 - tildelingsbrev til Nasjonalbiblioteket*, Oslo: Kulturdepartementet.

Kulturdepartementet, 2018. *Statsbudsjettet 2019 - tildelingsbrev*, s.l.: s.n.

Kulturdepartementet, 2019. *Mangfold og armlengds avstand - Mediepolitikk for ei ny tid (Meld. St. 17 (2018-2019))*, Oslo: Departementet.

Menon Economics, 2018. *Evaluering av norsk arkivstandard. Menon-publikasjon nr. 81/2018*, Oslo: Menon Economics.

Menon Economics, 2018. *Kvalitetssikring av konseptutredning for mottak og digitalisering av arkiv. Menon-publikasjon nr. 45/2018*, Oslo: Menon Economics.

Metier, 2011. *Alternativanalyse arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer (revisjonsnummer 1.0)*, s.l.: s.n.

NOU 2019: 9, 2019. *Fra kalveskinn til datasjø*, Oslo: Kulturdepartementet.

Oslo Economics, 2018. *Kartlegging av oppgave- og ansvarsfordelingen på arkivfeltet. OE-Rapport 2018_15*, Oslo: Oslo Economics.

Prosjektgruppe, 2015. *Digitalisering for kassasjon - en utredning - og en utfordring*, s.l.: s.n.

Redse, T. & Moseid, T. E., 2019. *Nasjonalbiblioteket*. [Internett] Available at: <https://snl.no/Nasjonalbiblioteket> [Funnet 12 June 2019].

Riksarkivaren, 2010. *Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer: KS 1-analyse del 1: behov, krav og strategi*, s.l.: s.n.

Riksrevisjonen, 2009-2010. *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor*, Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen, 2016-2017. *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kulturarven. Dokument 3:4*, Oslo: Riksrevisjonen.

Samfunnsøkonomisk analyse, 2015. *Konsekvenser av å legge ned kystvaktbasen på Sortland. Rapport nr. 29-2015*, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Stortinget, 2010. *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om omorganisering av ABM-utvikling (Innst. 91 S (2010-2011))*, s.l.: s.n.

Terramar AS, PROMIS AS og Oslo Economics AS, 2011. *Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer*, s.l.: s.n.

Vedlegg 1 – Utredningsmandat

Mandat for:

Konseptutredning og samfunnsøkonomisk analyse av Arkivverkets geografiske oppgaveløsning og tilstedeværelse

1.1 Bakgrunn:

Arkivverkets samfunnsoppdrag er å bidra til effektiv dokumentasjonsforvaltning og å sikre, bevare og tilgjengeliggjøre et bredt og allsidig utvalg av samfunnets arkiver. Som øverste arkivmyndighet har Arkivverket ansvar for blant annet faglige standarder og retningslinjer, tilsyn og veiledning med offentlig arkivarbeid. Arkivverket skal i tillegg iverksette overordnet nasjonal politikk på arkivfeltet. Som bevaringsinstitusjon har Arkivverket ansvar for langtidslagring, tilgjengeliggjøring og formidling av statlige arkiver og prioriterte private arkiv. Arkivloven gir bestemmelser om Riksarkivarens ansvar og Arkivverkets oppgaver. Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som skal gjennomgå arkivloven. Arkivlovutvalget skal som grunnlag for lovarbeidet beskrive de viktigste utfordringer og utviklingstrekk i og for arkivene. Utvalgets arbeid kan resultere i bestemmelser som er relevante for problemstillingene som skal utredes her.

Alle offentlige virksomheter har plikt til å ha arkiv som skal være ordnet og innrettet slik at de er sikret som informasjonskilder. Statlige virksomheter skal levere sine bevaringsverdige arkiver til Arkivverket. Kommunesektoren skal ha ordninger for å bevare og tilgjengeliggjøre arkiver. Alle virksomheter har utfordringer med vedlikehold av digitalt skapte arkiver og overføring av disse til depoter for langtidslagring. For å møte utfordringene, etablerer Arkivverket nasjonale fellesløsninger og utvikler metoder for overføring av digitale arkiver.

I tillegg til digitalt skapt materiale har Arkivverket store utfordringer knyttet til håndtering av de store volumene av papirarkiver fra offentlig og privat sektor som faller inn under etatens bevaringsoppdrag. Også her ser vi for oss at digitalisering kan bidra til en mer effektiv og hensiktsmessig oppgaveløsning.

Arkivverket skal legge til rette for at alle kan bruke arkivene for å dokumentere rettigheter, og som kilder til kunnskap, forskning og opplevelser. Arkivverket arbeider systematisk med å forbedre de digitale brukertjenestene. Arkivverkets katalogbase blir publisert digitalt gjennom søketjenesten www.arkivportalen.no, som også omfatter arkiver i andre institusjoner. Arkivverket publiserer digitaliserte arkiver på www.digitalarkivet.no. Arkivverket har som mål å videreutvikle Digitalarkivet til en felles portal for statlige, kommunale og private arkivinstitusjoner.

For å møte nye rammebetingelser og digitale utfordringer har Arkivverket igangsatt en større omstilling knyttet til arbeidsprosesser, kompetanse og organisering. Arkivverket er organisert i tre funksjonsområder uavhengig lokasjon: innovasjon, forvaltning og publikum.

Arkivverket er en etat underlagt Kulturdepartementet. Etaten består av arbeidsstedene Riksarkivet i Oslo, Statsarkivene i henholdsvis Bergen, Hamar, Kongsberg, Kristiansand, Oslo, Tromsø, Trondheim og Stavanger, Samisk arkiv i Kautokeino og Norsk Helsearkiv i Oslo, totalt ni. Snart flyttes Norsk Helsearkiv til Tynset og det etableres et arkivdepot i Mo i Rana. Da har Arkivverket elleve arbeidssteder.

Arkivverket har i dag i overkant av 250 årsverk fordelt på ni, snart elleve lokasjoner. I Riksarkivet, Norsk Helsearkiv og Statsarkivet i Oslo er det ca. 180 ansatte. I de øvrige statsarkivene er det ca. 10-20 ansatte per arbeidssted. Fra 19. april 2019 blir Norsk Helsearkiv flyttet til Tynset hvor det skal ansettes ca. 50 nye medarbeidere.

Arkivverket leier i dag bygninger til arbeidsteder og arkivdepoter/ magasiner i Kautokeino, Tromsø, Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Kongsberg, Oslo og Hamar. Det

pågår i tillegg etablering av Norsk Helsearkiv på Tynset og fellesdepot i tilknytning til Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana. Seks av byggene leies av Statsbygg, mens tre leies av ulike private aktører. Det er svært kostbart å opprettholde mange lokaliteter. Arkivverket vil bruke rundt 40 % av totalbudsjettet i 2019 på eiendomsrelaterte kostnader. Systematisk oppfølging av husleieavtaler og frigjøring av ressurser til Arkivverkets kjernevirksomhet er en svært viktig oppgave for å nå Arkivverkets mål.

På grunn av utfordringen med Arkivverkets magasinkapasitet ble det innført avleveringsstopp for papirarkiver i statsforvaltningen fra januar 2015 i Oslo og Hamar. Etter omorganiseringen ble nasjonalt ansvar for avlevering samlet i en seksjon. Lik håndtering av regelverket, herunder krav om avlevering av materiale som var minst 25 år gammelt og ute av administrativ bruk, førte til en radikal nedgang av materiale som faktisk kunne avleveres i henhold til regelverket. I 2017 fastslo Arkivverket at forvaltningen har et papiretterslep på 200 000 hyllemeter. Ledig magasinkapasitet i Arkivverket selv etter at nytt depot i Mo i Rana er etablert vil likevel bare være 75.000 hyllemeter. Derfor har Arkivverket jobbet målrettet med å etablere alternative løsninger til tradisjonell papiravlevering for å imøtekomme manglende magasinkapasitet. Nøkkelfaktorene har vært strengere bevaringsvurdering, samt digitalisering av papirarkivmateriale. Erfaringer frem til nå viser at dette vil medføre en kraftig reduksjon av behovet for ytterligere fysisk magasinplass. Arkivverkets digitale depot må imidlertid skaleres opp tilsvarende.

1.2 Problemstilling og behov:

Arkivverkets geografiske lokalisering har sitt utgangspunkt i forutsetninger og behov som nå er i rask endring. Vi mottar snart ikke flere papirarkiv fra statsforvaltningen, og en betydelig andel av de nyere papirarkivene herfra skal mest sannsynlig digitaliseres og destrueres før avlevering til Arkivverket. Etter hvert som arkivene digitaliseres, vil de kunne være tilgjengelig uavhengig av geografi og opprinnelse.

Med digitale avleveringer fra statsforvaltningen reduseres også behovet for å motta materiale lokalt. Digitalt materiale blir mottatt og forvaltet sentralisert i Arkivverket.

For brukernes vedkommende, så ønsker flertallet først og fremst å motta våre tjenester digitalt, og 99 % av besøkene er digitale. Våre tjenester er best tilgjengelig når de leveres digitalt, og tilgang på digitalt materiale og utvikling av digitale tjenester er satsingsområder i Arkivverket fremover. Arkivverket har mange ulike typer brukergrupper. Ulike brukere kan for eksempel være forskere, studenter, journalister, rettighetsbrukere, historikere, hobbybrukere, offentlig forvaltning m.m. Disse har behov for ulike typer tjenester og tilgang på vårt materiale. Dette vil påvirke framtidig oppgaveløsning.

Det er mange faktorer som vil ha betydning for Arkivverkets regionale tilstedeværelse, dette må tas med i utredningen. Foreløpig blir privatarkiv avlevert på papir og oppbevart i papirmagasiner, både i Oslo og regionene.

Videre vil behovet for de lokale depotene som oppbevaringssteder fortsatt være der for det papirbaserte materialet som allerede er avlevert. Bare dersom og når dette behovet kan løses eller reduseres gjennom digitalisering eller på annen måte, f.eks. gjennom samarbeidsløsninger, faller eventuelt behovet for oppbevaringskapasitet bort.

Begrensninger i tilgjengelig materiale gjør at de digitale tilbudene fortsatt i større eller mindre grad må suppleres med tradisjonelle stedlige brukertjenester for å ivareta brukerbehov og tilgjengelighetskrav.

Arkivverket har behov for en konseptutredning av Arkivverkets geografiske oppgaveløsning og tilstedeværelse. Utredningen skal:

- Beskrive hvordan digitalisering påvirker vår oppgaveløsning og i hvilket tempo vi tilpasser oss endringene. Herunder hva endringer i vårt samfunnsoppdrag vil bety for arkivskaper, arkivbruker og arkivsektoren.
- Skissere alternativer for Arkivverkets plassering av etatens arbeidssteder og arkivdepoter og magasiner, samt muligheter og konsekvenser knyttet til dette.

Siktemålet er å sette Arkivverket bedre i stand til å utføre samfunnsoppdraget under endrede rammebetingelser på en kostnadseffektiv måte og imøtekomme våre strategiske mål i et tydelig brukerperspektiv.

Arkivverket har fire strategiske mål. Disse er satt ut ifra føringer i Digital Agenda og Digitaliseringsrundskrivet. De fire strategiske målene skal dekke Arkivverkets rolle som arkivdepot, arkivmyndighet og utviklingsaktør for arkivsektoren. Strategien skal være førende for oppdraget. Arkivverkets strategikart og fremtidsbilde følger vedlagt. Arkivverkets tilpasning til regionreformen kan også legge føringer for oppdraget.

Avgrensninger i utredningen:

- Konseptene som utredes skal ikke omfatte flytting av arbeidsplasser fra Samisk arkiv i Kautokeino, Norsk Helsearkiv på Tynset eller arkivdepotet i Mo i Rana.
- Utredningen av hvordan digitaliseringen påvirker Arkivverkets oppgaveløsning vil i all hovedsak basere seg på informasjon fra Arkivverket

1.3 Leveranse:

Arkivverket ønsker en uavhengig utredning av den over nevnte problemstillingen. Utredningen skal oppfylle kravene i utredningsinstruksen og svare ut de spørsmålene vi stilte i konkurransegrunnlaget. Utredningen skal leveres som en fremstilling i PowerPoint og en rapport i Word.

Følgende dokumenter skal være førende for utredningen:

- Stortingsproposisjonen, tildelingsbrevet, virksomhetsstrategien 2019-2021 og fremtidsbilde 2018-2023
- Digitaliseringsrundskrivet
- Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon
- Utredningsinstruksen
- Gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomisk analyse (jf. Rundskriv R-109/14)
- DFØ veileder for samfunnsøkonomisk analyse

I tillegg vil det utarbeides en liste med dokumentasjon som må legges til grunn for utredningen, dette er blant annet tidligere utredninger og analyser etaten selv har utført.

1.4 Prosess og organisering:

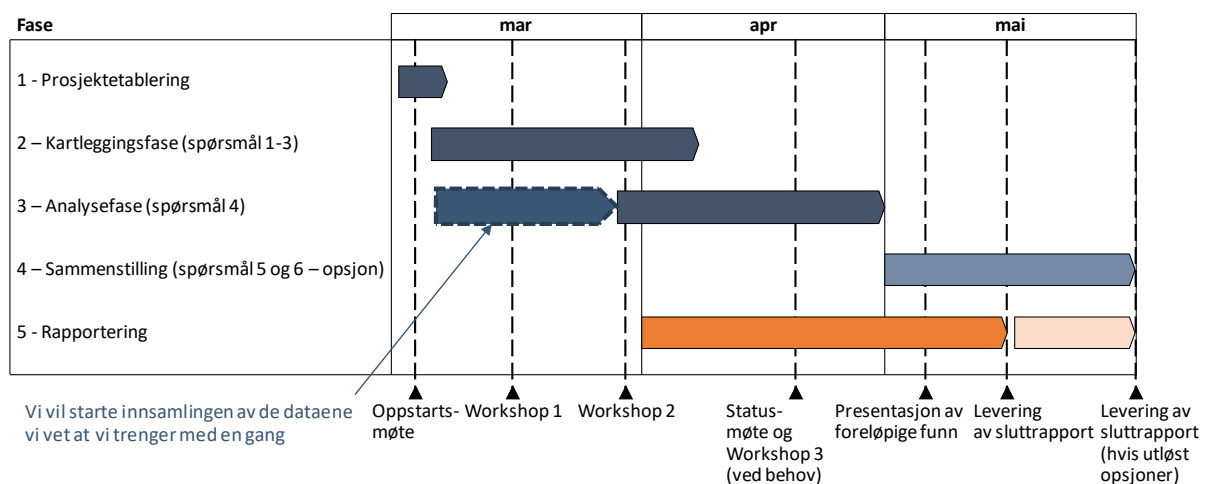
Prosjektet skal orientere styringsgruppen hver annen uke. Gruppen består av 5 personer fra Arkivverket. Styringsgruppens rolle er å kvalitetssikre materialet fortløpende for å følge opp at konsulentene svarer på oppdraget. Leverandøren er uavhengig og tar faglig vurderinger på selvstendig grunnlag.

Arkivverket bistår med å fremskaffe ønsket dokumentasjon og ressurspersoner.

1.5 Kritiske suksessfaktorer

- At leverandøren forstår Arkivverkets samfunnsoppdrag og problemstillingen.
- At leverandøren får tilgang til nødvendig dokumentasjon og ressurspersoner.

1.6. Fremdriftsplan



1.7 Opsjoner:

Fase 4 i prosjektet, som omhandler å svare ut spørsmål 5 og 6 i utredningsinstruksen, vil bli gjennomført hvis opsjoner blir utløst. For at man skal komme i mål med denne fasen før 1. juni må opsjonene utløses innen 15. april 2019.

1.8 Mål

- Utredningen skal bidra til Arkivverkets omstilling slik at etaten kan løse oppgavene på en fremtidsrettet måte.
- Utredningen skal synliggjøre muligheter for å frigjøre midler til prioriterte områder.

Vedlegg 2 – Arkivverkets tjenester

Arkivverkets tjenester kan overordnet inndeles i publikumstjenester og tjenester til det offentlige.

Arkivverkets publikumstjenester

Arkivene som Arkivverket tar vare på skal være tilgjengelige for publikum. Publikum kan i dag besøke lesesaler ved de ulike lokasjonene, eller de kan henvende seg til Arkivverket på telefon eller digitalt. En stor del av dialogen med brukerne av Arkivverkets materiale foregår via etatens nettsider. Antall registrerte besøk totalt på Arkivverkets lesesaler ligger på om lag 15 000 per år. Arkivverket veileder også både private virksomheter og privatpersoner i spørsmål om privatarkiv. Arkivverket driver i tillegg internettportalen Digitalarkivet, som tilgjengeliggjør bestandsregistrene og digitalisert arkivmateriale.

Arkivverkets tjenester til forvaltningen

Arkivverket har veiledningsplikt etter arkivloven og skal bidra til at offentlige virksomheter forvalter sine arkiver i samsvar med gjeldende regelverk.

Arkivverket har tilsynsansvar for både statlig og kommunal forvaltning. Tilsynsregimet skal sørge for forsvarlig arkivhold og dokumentasjonsforvaltning i offentlig sektor fra arkivdanning til langtidslagring. Tilsynsansvaret omfatter bl.a. å generelt føre tilsyn med arkivarbeidet i statlige, fylkeskommunale og kommunale organ, godkjenne journal- og arkivsystem mv., føre tilsyn med arkivlokaler og passe på at arkivmateriale blir forskriftsmessig avlevert.

Arkivverket har ansvar for å motta papirmateriale og digitalt materiale fra forvaltningen. Lovverket åpner for at virksomheter kan avlevere sine arkiver til Arkivverket 25 år etter at arkivene har gått ut av administrativ bruk.

Arkivverket veileder offentlige organer i spørsmål knyttet til bevaring og kassasjon. Offentlige arkiv som inneholder rettslig eller annen viktig dokumentasjon eller er av en viss kulturell eller forskningsmessig verdi, skal bevares og gjøres tilgjengelig for ettertiden. Det kan gjøres kassasjonsvedtak for dokumentasjon som ikke er bevaringsverdig slik at det kan slettes eller makuleres når organet ikke lenger har bruk for det. I henhold til arkivloven kan ikke offentlig arkivmateriale slettes uten Arkivverkets godkjenning.

Særlig om Digitalarkivet

Digitalarkivet har i 20 år vært Arkivverkets plattform for digital tilgjengeliggjøring. Arkivverket har fått i oppdrag å videreutvikle Digitalarkivet til en nasjonal fellesløsning for alle bevaringsinstitusjoner som oppbevarer arkiv, og for alle typer av digitale arkiver. Dette skal gi brukere bedre tilgang til digitale arkiv, uavhengig av hvor de ble dannet og hvor de oppbevares i dag.

Privatarkivfeltet

For at arkivene i størst mulig grad skal gjenspeile og gi et helhetlig bilde av samfunnet før og nå, må også privatarkiv ivaretas. Arkivverket er gjennom arkivloven gitt et særlig ansvar for å holde oversikt over og koordinere innsatsen på privatarkivfeltet. Et viktig virkemiddel for å styrke arbeidet med privatarkiv på landsbasis har vært å opprette et nettverk av fylkeskoordinerende institusjoner for privatarkiv. Riksarkivaren driver det landsomfattende nettverket.

Prosjekt- og utviklingsmidler fra overskuddet til Norsk Tipping

Arkivverket har ansvaret for forvaltning av prosjekt- og utviklingsmidler fra overskuddet til Norsk Tipping til arkivformål.

Vedlegg 3 - Arkivverkets organisering

I det følgende gis en oversikt over de overordnede oppgavene for hver avdeling og enhet i Arkivverket.

Figur V3.1 Arkivverkets organisering



Kilde: Arkivverket.

Strategi og styring

Avdelingen har ansvaret for å styrke Arkivverkets arbeid med strategi, ledelse og styring av organisasjonen, og støtte Arkivverkets ledelse i å utvikle organisasjonen.

Kommunikasjon og formidling

Avdelingen har ansvar for å samordne og utvikle kommunikasjon og profilering i etaten og mot etatens interessenter, herunder ansvar for kommunikasjonsstrategi, mediehandtering, intern kommunikasjon og formidlingsaktiviteter.

Innovasjon

Avdelingen har ansvar for etatens digitale utvikling, herunder planlegging og styring av Arkivverkets prosjektportefølje.

Forvaltning

Avdelingen har ansvar for Arkivverkets tjenester for offentlige og private virksomheter, inkludert utvikling av fagmiljø innfor dokumentasjonsforvaltning og utvikling av effektive felleskomponenter, standarder og retningslinjer.

Publikum

Avdelingen har ansvar for Arkivverkets tjenester for publikum, inkludert effektiv forvaltning av arkiver. Tilgjengeliggjøring av materiale, effektivisering av tjenester, forbedring av prosesser og utvikling av digitale tjenester.

Interne tjenester

Avdelingen har ansvar for Arkivverkets løpende og periodiske oppgaver knyttet til økonomi og anskaffelser, HR og personal, bygningsforvaltning og drift, og dagligarkiv. De fire enhetene under Interne tjenester har følgende hovedansvarsområder:

Norsk helsearkiv

Enheten har ansvar for å etablere Norsk helsearkiv (NHA)/Helsearkivregisteret (HAR) på Tynset.

Samisk arkiv

Samisk arkiv har nasjonalt ansvar for å ta imot, bevare og tilgjengeliggjøre arkivmateriale fra det samiske samfunn.

Vedlegg 4 - Liste over gjennomførte møter og informanter

Informant	Dato
Anne Aune Fagdirektør for Bevaringsvurdering og privatarkiv	15. mars 2019
Ole Myhre Hansen Fagdirektør for Depot 1	15. mars 2019
Stian Norli Fagdirektør for Avlevering.	18. mars 2019
Anette Clausen Fagdirektør for Tilgjengeliggjøring.	19. mars 2019
Kjetil Reithaug Fagdirektør for Dokumentasjonsforvaltning	20. mars 2019
Synne Stavheim Fagdirektør for Mediekonvertering	20. mars 2019
Erland Pettersen Fagdirektør for Brukertjenester 1	27. mars 2019
Stein Utstumo fungerende Fagdirektør for planlegging og arkitektur.	26. april 2019
Kjersti Hestetun Fagdirektør for Eiendomsforvaltning og drift	30. april 2019
Espen Sjøvoll Avdelingsdirektør Forvaltning	2. mai 2019
Øyvind Akerhaugen Avdelingsdirektør Innovasjon	2. mai 2019
Lene Walle Direktør Interne tjenester	2. mai 2019
Morten Riiser Økonomisjef	9. mai 2019
Espen Andersen tillitsvalgt Bent Vangli tillitsvalgt Jon Sandven tillitsvalgt Liv Jorunn Aunan tillitsvalgt	7. mai 2019
Møte nr. 2 med tillitsvalgte og deler av ledergruppen	21. mai 2019

Møter med styringsgruppen:

- 11. mars 2019
- 22. mars 2019
- 12. april 2019
- 24. april 2019
- 30. april 2019
- 8. mai 2019
- 20. mai 2019
- 27. mai 2019
- 18. Juni 2019

- 9. august 2019

Andre møter med Arkivverket

- Workshop 9. april 2019
- Møte med ledergruppen 19. juni 2019
- Diskusjonsmøte 5. september 2019

Vedlegg 5 - Sentrale begreper i utredningen

Arkivdepot: Institusjon eller annen organisatorisk enhet som sørger for permanent oppbevaring, gjenfinning og tilgjengeliggjøring av bevaringsverdig arkivmateriale (Arkivverket, 2017).

Arkivsektor: Riksarkivet, statsarkivene, samisk arkiv, fylkeskommunale arkiv, interkommunale arkiv, kommunale arkiv, byarkiv og spesialarkivene. Til sammen 40 arkivinstitusjoner (Arkivverket, 2015).

Arkivskaper: Personer, organisasjoner eller virksomheter som skaper arkivverdig materiale i kraft av sitt virke (Arkivverket, 2015).

Autentisitet: Autentisk dokumentasjon er noe det kan bevises at:

- Den er hva den hevder å være
- Den er produsert eller sendt av den personen som hevder å ha produsert eller sendt den
- Den er produsert eller sendt på det påståtte tidspunktet (ISO 30300/15489)

Avlevering: Overføring av eldre og avsluttet arkivmateriale.

Bevaringsverdig: Arkivmateriale som etter en bevaringsvurdering er vurdert å ha verdi for ettertiden og derfor skal overføres til arkivdepot.

Brukertjenester: Saksbehandling, utredningsoppgaver, formidling, kildeveiledning og bemanning av lesesal, bibliotek og telefontjeneste i samarbeid med depottjenester.

Depottjenester: Overordnet ansvar for magasinstyring, herunder mottak og kontroll av arkivmateriale, arkivbeskrivelse og katalogisering, bestandsforvaltning, tilgangsstyring i magasin, vedlikehold av digitalt skapt materiale og bemanning av lesesal, bibliotek og telefontjenester i samarbeid med brukertjenester.

Digitalisering: Overføring av analog informasjon til digital representasjon.

Dokument: Defineres i arkivloven som: "ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring».

Integritet: Egenskapen (til et dokument) å være fullstendig og uendret.

Kassasjon: At arkivmateriale som har vært gjenstand for saksbehandling eller hatt verdi som dokumentasjon, blir tatt ut av arkivet og slettet eller destruert, jf. arkivforskriften § 3-8.

Mediekonvertering: Digitalisering av arkiv med hensikt å bevare den digitale versjonen og kassere den analoge kilden/originalen. Uttrykket brukes i motsetning til digitalisering for tilgjengeliggjøring, der målet er å bevare begge versjoner –analog original og digital representasjon.

Pålitelighet: Et dokumentets egenskap å kunne bli stolt på som en fullstendig og presis representasjon av den beskrevne hendelse, aktivitet eller faktum.

Stedbundne oppgaver: Oppgaver i Arkivverket som er knyttet til et bestemt sted og som betinger nærhet til brukerne på stedet. Dette gjelder først og fremst oppgaver som er relatert til Arkivverkets depotfunksjoner ved arkivdepotene, samt betjening av lesesal og brukerforespørsler til arkivmaterialet.

Vedlegg 6 - Gjennomførte og pågående tilgrensende utredninger

I løpet av de siste årene har det blitt gjennomført en rekke utredninger med relevans for oppdraget. I tillegg pågår det arbeid og utredninger som vil kunne ha innvirkning på Arkivverkets geografiske oppgaveløsning og tilstedeværelse fremover. I dette delkapittelet presenteres kort de mest sentrale tilgrensende utredningene.

Arkivlovutvalget og NOU 2019:9

I 2017 satte regjeringen ned et utvalg, ledet av Christian Reusch, som skulle gjennomgå og revidere arkivloven på bakgrunn av den teknologiske utviklingen som har funnet sted. Arkivlovutvalget har blant annet gjennomgått ansvars- og arbeidsfordelingen mellom Arkivverket, statlig forvaltning, kommunesektoren og kulturinstitusjoner. De har også beskrevet viktige utfordringer og utviklingstrekk i og for arkivene. Arkivlovutvalget la frem sin utredning NOU 2019: 9 «Fra kalveskinn til datasjø» i april 2019. Det er ventet at en revidert arkivlov vil ha store konsekvenser for Arkivverkets ansvarsområder og arbeidsoppgaver (NOU 2019: 9, 2019). Blant annet foreslås det at fylkeskommunene skal få et lovfestet koordineringsansvar for regionalt arbeid med private arkiver. Det foreslås også å utrede «Digitaliseringstilsynet», som kan bli et statlig organ til å føre tilsyn med offentlighetsloven, forvaltningsloven og arkivloven.

I forbindelse med arkivlovutvalgets arbeid har det blitt gjennomført en flere evalueringer av eksterne aktører. Blant annet har Oslo Economics kartlagt oppgave- og ansvarsfordelingen på arkivfeltet i Norge og beskrevet scenarioer for oppgavefordeling på arkivfeltet i fremtiden (Oslo Economics, 2018). Menon Economics har evaluert Norsk arkivstandard (Noark) og standardens påvirkning på digital arkivering og avlevering i norsk offentlig forvaltning (Menon Economics, 2018).

Ekspertutvalg for vurdering av ansvar og oppgaver ifm. regionreformen

Et ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og Moderniseringsdepartementet har vurdert overføring av ansvar og oppgaver fra stat til de nye fylkeskommunene (Ekspertutvalg, 2018). Arbeidet resulterte i rapporten «Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene» som ble publisert i 2018.

I rapporten er arkivfeltet omfattet av kulturarvfeltet. Rapporten viser at museums- og arkivfeltet i 2017 mottok spillemidler (prosjekt- og utviklingsmidler) til kulturformål på over 36 millioner kroner. Av disse forvalter Arkivverket 10 millioner kroner i prosjekt- og utviklingsmidler som er knyttet til innsatsområdene kommunale arkiv, arkiv i digital forvaltning og privat arkiv. Ekspertutvalget foreslår blant annet å overføre ansvaret for spillemidlene knyttet til biblioteks-, arkiv- og museumsfeltet som i dag ligger til Arkivverket, Nasjonalbiblioteket og Kulturrådet til fylkeskommunene. Videre foreslår ekspertutvalget at fylkeskommunene skal samarbeide med Arkivverket, Nasjonalbiblioteket og Kulturrådet om en treårig utviklingsplan og en strategi for prioritering av midler.

Riksrevisjonen undersøkelse av digitalisering av kulturarven

Riksrevisjonen (2016-2017) undersøkte i en rapport om dagens styring og virkemidler i digitaliseringsarbeidet av kulturarven hadde god måloppnåelse. Rapporten påpeker at digitaliseringen er sentralisert i arkiv- og biblioteksektoren ved de statlige virksomhetene Arkivverket og Nasjonalbiblioteket, og konkluderer med at en stor del av kulturarven fremdeles ikke er digitalisert. Arkivverket hadde da rapporten ble skrevet kun digitalisert 58 millioner dokument sider, noe som utgjør omtrent 2 prosent av arkivmaterialet. Rapporten argumenterer med at dersom Arkivverket holder daværende fremdrift ville ambisjonen om å digitalisere 10 prosent av samlingen innen 20 år ikke bli nådd. Dette er til stor forskjell fra Nasjonalbiblioteket som har digitalisert nesten hele boksamlingen sin og 21 prosent av alle trykte utgivelser.

Rapporten finner at Arkivverket ikke har prioritert digitaliseringsarbeidet som forventet eller arbeidet systematisk nok med digitalisering. Riksrevisjonen trekker frem at Arkivverket mangler en overordnet strategi i sitt digitaliseringsarbeid og helhetlige prioriteringer for hvilket arkivmateriale som bør digitaliseres. Videre konkluderer rapporten med at håndteringen av digitalt skapte arkiv ikke er tilfredsstillende, samt at det ikke er etablert felles løsninger for langtidslagring. Avslutningsvis anbefaler Riksrevisjonen at Kulturdepartementet bør sikre at Arkivverket etablerer en mer systematisk, helhetlig og målrettet virksomhetsstyring for digitaliseringsarbeidet.

Stortingsmelding «Digital agenda for Norge»

Regjeringens mål og prioriteringer for IKT-politikk presenteres i Meld. St. 27 (2015-2016) «Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Stortingsmeldingen beskriver et ønske fra regjeringen om å styrke arbeidet med å bedre tilgjengeligheten og styrke gjenbruken av offentlige data. Meldingen presenterer to hovedmålsettinger ved regjeringens IKT-politikk:

1. En brukerrettet og effektiv offentlig behandling
2. Verdiskaping og deltakelse for alle

«Kulturdepartementets strategi for åpne data 2017-2022» utarbeidet av Kulturdepartementet (2017) er en oppfølging av Meld. St. 27 (2015-2016). Arkivverket vil sammen med Nasjonalbiblioteket og Norsk kulturråd være sentrale aktører i strategien.

Difi-rapport om regional statsforvaltning

Direktoratet for forvaltning og ikt (2017) tar for seg organisatoriske utviklingstrekk i regional statsforvaltning i rapporten «Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter». Arkivverket er en av 23 aktører (direktorater) som omtales i rapporten. Rapporten trekker frem Arkivverket som et eksempel på at digitalisering muliggjør endret oppgavefordeling, sentralisering av oppgaveløsning og reduksjon av antall fysiske lokasjoner. Rapporten nevner at Arkivverket da holdt på å gå fra en organisering etter geografi til en organisering etter fagområde eller funksjon.

Utredning om digitalisering for kassasjon

Digitalisering for kassasjon ble utredet i 2015 av en styringsgruppe bestående av medlemmer fra Arkivverket, en referansegruppe bestående av medlemmer fra Bergen Byarkiv, Nasjonalbiblioteket og Arkivverket, samt en arbeidsgruppe fra Arkivverket. Rapporten «Digitalisering for kassasjon – en utredning – og en utfordring» beskriver status og utfordringer innenfor digitalisering for kassasjon av fysisk arkivmateriale og tar for seg de arkivfaglige, økonomiske og juridiske sidene ved temaet (Prosjektgruppe, 2015). I tillegg presenterer rapporten utvelgelseskriterier til arkivmateriale for digitalisering for kassasjon. En større del av arbeidet med utredningen inkluderer en gjennomgang av relevant faglitteratur og praksis i andre land. Rapporten kommer med anbefalinger som inkluderte å digitalisere arkivmateriale for kassasjon, sette i gang piloter for å teste digitalisering for kassasjon, samt utarbeide et regelverk slik at bevaringsverdige arkivmateriale kan digitaliseres for kassasjon.

Konseptutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot

Arkivverket har i 2015 utført en utredning for å finne gode løsninger på utfordringer knyttet til vedlikehold, deponering og overføring av digitalt skapt arkivmateriale til arkivdepot. Som en videreføring av dette arbeidet gjennomførte Arkivverket en konseptutredning i 2017 som omhandler modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot (Arkivverket, 2017). Utredningen kartlegger utfordringer knyttet til arkivering og digitalisering, og finner at det spesielt er utfordringer i forbindelse med å hente ut og overføre digitalt skapt

arkivmateriale til arkivdepot i offentlig sektor. Utredningen presenterer anbefalinger for å imøtekomme de identifiserte utfordringene, basert på en samfunnsøkonomisk analyse av en rekke konsepter.

Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer

En utredning av Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer ble utarbeidet i 2010 og 2011: Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer. KS 1-analyse del 1: behov, krav og strategi (Riksarkivaren, 2010) og Alternativanalyse arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer (Metier, 2011). De to rapportene som samlet utgjør et KVVU-grunnlag, inkluderer blant annet en behovsanalyse som viser at dagens magasinkapasitet ikke er tilstrekkelig, samt at det økende omfanget av digitalt skapte arkiver er en betydelig utfordring for Arkivverket. Utredningene presenterer konkrete krav som er knyttet til gjennomføringen av Arkivverkets utbygging. I tillegg inkluderer utredningen en alternativanalyse som belyser sentrale problemstillinger ved arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer. Utredningen fastslår at en desentralisert utbygging er mer kostnadskreven enn sentraldepot og konkluderer med at et sentraldepot er den beste utbyggerstrategien. Videre peker utredningen på at både digitalisering for kassasjon og passiv lagring har lavere kostnader enn sentraldepot med aktiv lagring

Konseptvalgutredningen har blitt kvalitetssikret (KS 1) av Terramar AS, PROMIS AS og Oslo Economics AS (2011) på oppdrag av Finansdepartementet og Kulturdepartementet. Kvalitetssikringen omfatter en vurdering av konseptvalgutredningen og utarbeidelse av egen alternativanalyse.

Vedlegg 7 - Interessenter

Det er ikke gjort en fullstendig interessentkartlegging og -analyse i tilknytning til denne utredningen. Det er det tre årsaker til. For det første har det vært begrenset tid til gjennomføring av utredningen. For det andre har det ikke ligget til utredningen å involvere alle berørte eksterne aktører. For det tredje foreligger det en del dokumentasjon som gir oversikt over interessent- og aktørbildet. Under oppsummeres kort sentrale interessenter og utredningens relevans for et utvalg av disse.

I et omfattende kartleggingsarbeid gjennomført av Arkivverket i 2015 (Arkivverket, 2015) ble det identifisert elleve hovedgrupper av eksterne interessenter for Arkivverket. Interessenter var i dette arbeidet definert som personer, parter eller organisasjoner/virksomheter som påvirkes av Arkivverkets virksomhet – eller som har påvirkningskraft på Arkivverkets virksomhet eller rammebetingelser. De identifiserte hovedgruppene, og undergrupper for utvalgte hovedgrupper, er gjengitt under:

- Eier - Kulturdepartementet (KUD)
- Arkivsektoren (bl.a. kommunale arkiv, byarkiv, interkommunale arkiv (IKA) og fylkesarkiv)
- Kommunal sektor (bl.a. kommuner i Norge, kommunale arkivinstitusjoner (KAI), kommunenes sentralforbund (KS) og fylkeskommuner)
- Publikum/brukere (profesjonelle arkivbrukere, hobbybrukere og rettighet/velferd)
- Utdanning og forskning
- Kulturinstitusjoner (museer og Nasjonalbiblioteket)
- Offentlige organer (bl.a. departementer, direktorater og etater)
- Arkivfaglige interesseorganisasjoner
- Andre interesseorganisasjoner
- Leverandører
- Politiske partier

Interessentanalysen fra 2015 ble utarbeidet som grunnlag for beslutninger knyttet til håndtering av Arkivverkets interessenter. Interessentanalysen tok utgangspunkt i Arkivverkets arbeid med lovverk og standarder, innføring av eArkiv og tilbud av digitale publikumstjenester. Analysen har dermed et annet perspektiv enn denne utredningen, men kartleggingen av de viktigste eksterne interessentene anses likevel som aktuell. I tillegg til eksterne interessenter er interne interessentgrupper i Arkivverket relevant for utredningen. Dette omfatter blant annet de ulike fagområdene og geografiske lokasjonene til Arkivverket. Dette er nærmere utdypet i påfølgende kapitler.

De viktigste og mest relevante interessentene for denne utredningen er Arkivverket, publikum/brukere, arkivinstitusjoner, kommuner, fylkeskommuner, statlig forvaltning, utdanning og forskning, og samarbeidsaktører i kultursektoren. Noen av de viktigste eksterne interessentene og deres relevans for utredningen er kort beskrevet i Tabell 0.1.

Tabell 0.1 De viktigste interessentene for denne utredningen

Interessent	Beskrivelse	Relevans for utredningen
Nasjonalbiblioteket (NB)	Nasjonalbiblioteket er underlagt Kulturdepartementet (KUD) og er landets fremste instans for innsamling, oppbevaring og	NB og Arkivverket er underlagt samme departement og har flere sammenfallende nedslagsfelt. NB har gjennom flere år

	formidling av norske medier (Redse & Moseid, 2019). NBs samfunnsoppdrag er «å sikre avlevering og bevaring av publisert materiale fra alle publiseringsplattformer og gjennom dette være en viktig kilde til kunnskap om Norge og norske forhold» (Kulturdepartementet, 2018).	jobbet med digitalisering, og har digitalisert mesteparten av boksamlingene sine. Digitalisering vil også være et viktig satsingsområde fremover. Anlegget i Mo i Rana deles av NB og Arkivverket. I tildelingsbrevet til NB for 2019 står det at KUD forutsetter at NB og Arkivverket samarbeider om utnyttelse av kompetanse og ressurser. Det gjelder blant annet digitalisering ved Mo i Rana.
Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi)	Difi er et direktorat underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Difi skal være det sentrale fagorganet for modernisering og omstilling av offentlig sektor (Direktorat for forvaltning og IKT, 2019).	Difi og Arkivverket kan ha grenseflater som er relevante for utredningen knyttet til forvaltningsoppgaver, digitale samhandlingsløsninger og digitalisering av arkivmateriale. Ved vurdering av endringer i Arkivverkets oppgaveløsning, kan Difi være et alternativt organ for å overta oppgaver, eller at oppgaver løses i tettere samarbeid med Difi.
Fylkeskommuner	Fylkeskommunene har en viktig rolle i forbindelse med regional utvikling og oppgaveløsning. Gjennom regionreformen reduseres antall fylkeskommuner, og som en del av å styrke fylkeskommunene, er det foreslått nye oppgaver til fylkeskommunene. Fra 2020 vil det være 11 fylkeskommuner i Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019): <ul style="list-style-type: none"> - Trøndelag (fra 1.1.2018) - Vestland (fra 1.1.2020) - Agder (fra 1.1.2020) - Vestfold og Telemark (fra 1.1.2020) - Innlandet (fra 1.1.2020) - Viken (fra 1.1.2020) - Troms og Finnmark (fra 1.1.2020) - Rogaland - Møre og Romsdal - Nordland - Oslo (kommune med fylkeskommunale oppgaver) 	Fylkeskommunene har i dag ansvar/plikter etter Arkivloven og er ansvarlige for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av fylkeskommunale arkiver. Det er etablert ulike samarbeid på arkivområdet på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Eventuelle endringer i ansvars- og/eller oppgavedelingen på arkivfeltet vil kunne påvirke fylkeskommunene.
Kommunale arkivinstitusjoner (KAI)	Det finnes en rekke kommunale og fylkeskommunale arkivinstitusjoner over hele landet. Flere er organisert som interkommunale arkiv (IKA). De kommunale arkivinstitusjonene fungerer	Flere enn halvparten av Arkivverkets arbeidssteder er samlokalisert med en interkommunal arkivinstitusjon. Ulike former for samarbeid eller oppgaveutførelse mellom Arkivverket og

gjerne som bevarings- og formidlings- de (inter)kommunale arkivinstitusjonene institusjoner for medlemmene sine, og kan tilby tjenester for eksempel innen ordning og veiledning. kan påvirke både effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen.

Vedlegg 8 – Dokumentasjon av modell for kvantifisering av prissatte virkninger

I dette vedlegges følger en nærmere forklaring av beregningsmodellen som er brukt for å tallfeste de prissatte virkningene som fremkommer i den samfunnsøkonomiske analysen.

En overordnet føring for analysen har vært at man ikke skal regne på spesifikke løsninger knyttet til hvilke lokasjoner som eventuelt skal legges ned og hvilke lokasjoner som skal bestå i de alternativene som medfører endring i antall lokasjoner. Samtidig er det spesifikke egenskaper ved de ulike lokasjonene, som for eksempel bestand, ledig kapasitet og antall ansatte, som påvirker ulike terskler i verdsettingen av de ulike prissatte virkningene i de ulike konseptene. Dette gjør at rene gjennomsnittsbetraktninger av for eksempel hvor mye arkivmateriale som må flyttes blir krevende.

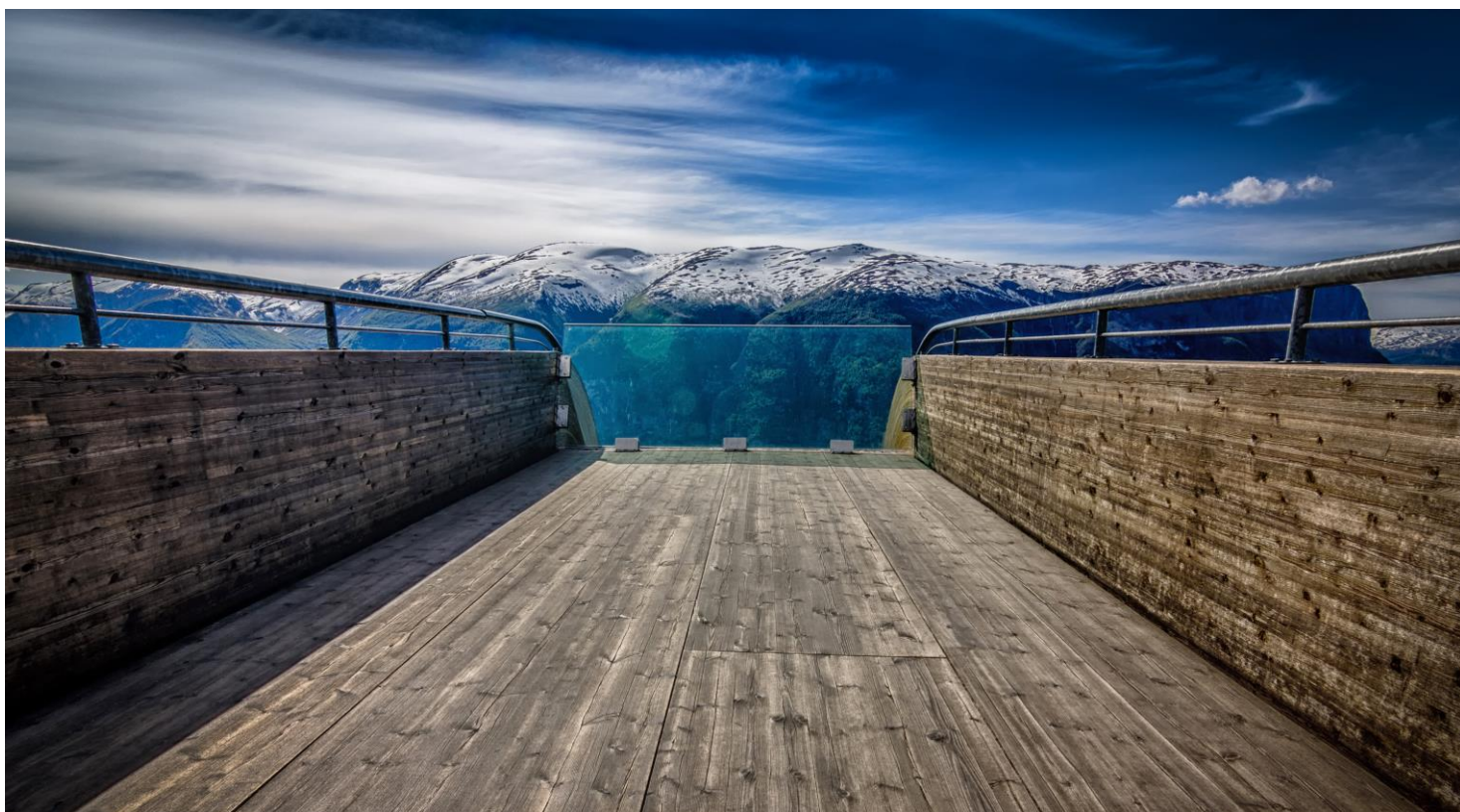
De to punktene nevnt ovenfor skaper krevende rammer for den samfunnsøkonomiske beregningsmodellen, som må ta hensyn til lokasjonsspesifikke faktorer uten å presentere resultater for spesifikke lokasjonsvalg. Løsningen har vært å bygge en dynamisk modell som i prinsippet beregner de samfunnsøkonomiske utregningene for alle ulike kombinasjoner av lokasjonsvalg, for deretter å presentere gjennomsnittet av disse verdiene.

Beregningen av de prissatte virkningene i de ulike konseptene følger følgende steg:

1. Første steg er å estimere arkivmengden ved de ulike lokasjonene rett før implementering av konsept i 2025.
 - a. Arkivmengden ved de ulike lokasjonene i 2025 (før eventuell flytting) er lik i alle konsept, utenom relokaliseringskonseptet, der mediekonvertering og flytting av materiale til Mo er prioritert de stedene som legges ned. Det er denne mengden som bestemmer hvor mye arkivmateriale som må flyttes ved innføring av de ulike konseptene i 2025.
 - b. Flyttekostnaden er satt til 500 kroner per hyllemeter, uavhengig av hvor langt materialet skal flyttes. Bakgrunnen for dette er at kostnaden på 500 kroner per hyllemeter i stor grad er drevet av sortering, ordning og pakking i forkant og etter frakten.
2. Mengden arkivmateriale ved de ulike lokasjonene legger så grunnlag for hvor mange ansatte som arbeider ved de ulike lokasjonene før implementering av konsept i 2025, og dermed også hvor mange arbeidssteder som flyttes geografisk ved hver av konseptene
 - a. Ved flytting av en arbeidsplass har den ansatte muligheten til å enten pendle, flytte eller slutte i jobben. De ulike valgene gir ulike samfunnsøkonomiske kostnader, som forklart i kapittel XX. Sammen med forventningsverdier til de ulike valgene, gir dette en forventet prissatt samfunnsøkonomisk omstillingskostnad per flyttede arbeidsplass på omtrent 1 million kroner.
 - b. Overføring av arbeidssteder til andre relevante organisasjoner i samme region regnes ikke som en geografisk flytting av en arbeidsplass, og medfører dermed ingen prissatte samfunnsøkonomiske virkninger.
3. Flyttingen i steg 2 legger grunnlaget for hvor mange som er ansatt i de ulike regionene etter innføring av konseptene, noe som igjen bestemmer de prissatte ansattrelaterede kostnadene.
 - a. Den samfunnsøkonomiske verdien av et årsverk er satt til den gjennomsnittlige lønnskostnaden i Arkivverket på 830 000 kroner.
 - b. Det legges til grunn at totalt antall ansatte i Arkivverket + relevante organisasjoner er det samme i alle konseptene.

- c. Potensielle stordriftsfordeler ved å slå sammen mindre enheter til større enheter representerer en samfunnsøkonomisk gevinst, der et frigjort årsverk verdsettes til Arkivverkets gjennomsnittlige lønnskostnad. Dette innebærer en antagelse om at frigjort arbeidskraft gjennom realisering av stordriftsfordeler vil ha en alternativ anvendelse i Arkivverket som ikke er betydelig lavere i verdi enn det arbeidet de utfører i Arkivverket i dag. De potensielle stordriftsfordelene som er lagt til grunn er 1 årsverk knyttet til driftsrelaterte oppgaver per lokasjon, samt 1,2 årsverk knyttet til depot og brukertjenester per lokasjon med depot og brukertjenester.
4. Behovet for kontorareal ved de ulike lokasjonene beregnes ut ifra antall ansatte ved de ulike lokasjonene etter innføring av konsept i 2025.
 - a. Det legges til grunn at én ansatt tilsvarer et kontorarealbehov på 23 kvadratmeter, inkludert fellesareal, som kantine.
 - b. En kvadratmeter kontorareal verdsettes til en årlig markedsbasert leiepris på 3000 kroner i storbyer og 1500 kroner i de mindre byene, pluss 350 kroner per kvadratmeter i felleskostnader.
 - c. Dersom lokasjonen per i dag ikke har kapasitet til å motta det forventede antallet ansatte som legges til grunn at flyttes, antas det at markedet vil kunne dekke dette behovet til tilsvarende kostnad.
 - d. Også her skilles det ikke på hvorvidt de ansatte fremdeles jobber i Arkivverket eller om de er overført til en annen organisasjon.
 - e. Her inkluderes også kontorareal til de årsverkene som er frigjort som resultat av stordriftsfordeler, ref. antakelsen ovenfor. Kontorareal verdsettes ved hjelp av markedsbaserte leiepriser, der vi operer med ulike priser ettersom lokasjonen ligger i en storby eller i en mindre by.
 - f. Det antas at potensielt ubenyttet kontorareal ved de Arkivverket-lokasjonene som fremdeles eksisterer etter implementering av endring, vil kunne fremleies i markedet til de samme markedsbaserte leieprisene. Det legges til grunn at størrelsen på det ubenyttede kontorarealet ved lokasjonen minst må være 500 kvadratmeter for at det skal være aktuelt for Arkivverket å framleie. Det antas videre at dersom man bestemmer seg for å fremleie, vil man klare å fremleie tilsvarende hele det ubenyttede areal halvparten av tiden eller halve det ubenyttede arealet hele tiden.
5. Behovet for depotareal ved de ulike lokasjonene i de ulike konseptene er beregnet ut fra mengden arkivmateriale, som er likt i alle konsept.
 - a. I relokiseringskonseptet vil det materialet som flyttes fra de lokasjonene som legges ned først bli flyttet til ledig kapasitet i Oslo og den gjenværende lokasjonen. Når ledig kapasitet er fullt opp, vil resterende arkivmateriale flyttes til den gjenværende lokasjonen (øker med andre ord ikke kapasiteten i Oslo)
 - b. Dersom lokasjonen per i dag ikke har kapasitet til å motta det forventede antallet hyllemeter som legges til grunn at flyttes, antas det at markedet vil kunne dekke dette behovet til tilsvarende kostnad.

Annet areal, i form av areal til forskerceller, eksterne møterom, digitalisering, mottak og konservering er holdt utenfor analysen, da vi i dette prosjektet ikke har hatt rom for å undersøke behovet for disse arealene ved de ulike lokasjonene og i de ulike konseptene. Ulikt kontorareal og depotareal er ikke dette en form for areal som direkte kan relateres til skalerbare størrelser som antall hyllemeter og antall ansatte.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no