

# Statistikk for kommunale arkivtjenester 2014

## Om statistikken

Riksarkivarens statistikk for kommunale arkivtjenester retter seg mot arkivholdet i kommunal sektor. Undersøkelsen startet opp i 2010, og er sendt ut årlig til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Undersøkelsen inneholder bl.a. spørsmål om kommunens arkivorganisering, rutiner for dagligarkiv og eldre arkiv, arkivmengde og oppbevaringsforhold. Årets undersøkelse har også spørsmål i forbindelse med den kommende kommunereformen.

Hensikten med undersøkelsen er å sørge for at kommunenes og fylkeskommunenes arkiver håndteres forskriftsmessig både på kort og lang sikt. Arkivene er viktige kilder for å ivareta rettssikkerhet, parters innsynsrettigheter, ettersporbarhet og forskningsmessige behov i samtid og framtid. Undersøkelsen er hjemlet i Arkivloven § 8, om offentlige organers opplysningsplikt.

Statistikkinnhentingene for kommunale arkivtjenester er av praktiske årsaker delt i to separate undersøkelser: En undersøkelse som omfatter alle kommuner og fylkeskommuner med unntak av Oslo og Bergen (Kommuneundersøkelsen), og en undersøkelse som omfatter kun Oslo og Bergen (Storbyundersøkelsen). Kommuneundersøkelsen er sendt ut til 444 kommuner og fylkeskommuner<sup>1</sup>, og Storbyundersøkelsen er sendt ut til 50 bydeler og enheter i Oslo og Bergen.

Mange kommuner og fylkeskommuner har opprettet egne arkivinstitusjoner som byarkiv/kommunearkiv og fylkesarkiv, eller de er medeiere i interkommunale arkiver. Arkivinstitusjonenes primære oppgave er å ivareta kommunenes og fylkeskommunenes depotansvar, dvs. ansvaret for de historiske arkivene. Arkivinstitusjonene rapporterer til Statistikk for arkivinstitusjoner og arkiv i bibliotek og museum (se egen rapport).

## Statistikken i korte trekk

- 96 % av landets kommuner og fylkeskommuner har besvart undersøkelsen
- Kommunal sektor står for en betydelig dokumentasjonsproduksjon. Det er i løpet av 2014 produsert ca. 1,6 millioner saker og 10,4 millioner dokumenter med vedlegg (journalposter). I gjennomsnitt er det produsert ca. 3600 saker og 24 000 journalposter pr. kommune/fylkeskommune.
- 39 % av kommunene og fylkeskommunene har fullelektronisk arkivdanning. De resterende har en blanding av elektronisk og papirbasert arkivdanning.
- De fleste kommuner og fylkeskommuner har elektroniske fagsystemer på hvert av sine fagområder (skole, helse, barnevern, bygg og eiendom osv.). 76 % har ikke foretatt noen

---

<sup>1</sup> Verdal og Levanger utgjør én enhet – Innherred samkommune. Svalbard er med i statistikken og utgjør én enhet.

uttrekk fra fagsystemer for langtidsbevaring<sup>2</sup>. 28 % vet ikke hvordan utfasede og avsluttede systemer håndteres.

- Kommunene og fylkeskommunene har en betydelig mengde papirarkiv som ikke er overført til depot, mye av dette er ikke ordnet. Tilsammen har sektoren 327 000 hyllemeter, hvorav 97 000 er ordnet og listeført.
- De fleste kommuner og fylkeskommuner (ca. 80 %) rapporterer om tilfredsstillende arkivlokaler mht. arkivlovens krav om vern mot brann, fukt, påvirkning fra klimatiske forhold og ulovlig tilgang. Enkelte rapporterer om avvik fra kravene, og avvikene rapporteres å være til dels svært alvorlige.
- De fleste kommunene er med i flere interkommunale samarbeid, men svært lite er avtalefestet når det gjelder håndtering av arkiv, også når det gjelder hva som skal skje med arkivet ved opphør av samarbeidet. De samme funnene gjelder for utsetting av tjenester til private.
- Det er generelt en stor utfordring med dokumentfangst, også i kommunal sektor. Kun 8 % høster arkivverdige dokumenter fra skytjenester. Kun 9 % har journalføringsrutiner for samhandlingsløsninger. Rutiner for journalføring av e-post er derimot på plass, men empiri tilsier at rutinene ikke alltid følges i praksis.
- 86 % av kommunene og fylkeskommunene er eier/medeier i en kommunal arkivinstitusjon (byarkiv, fylkesarkiv, interkommunalt arkiv)
- Det største etterslepet på arkivarbeidet i kommunal sektor er innen klargjøring av eldre og avsluttede arkiver for avlevering til depot. Også innen arkivplanarbeid er det stort etterslep. Kommunene melder at årsakene til etterslepet i hovedsak er mangel på ressurser, og til dels også mangel på kompetanse.
- Få kommuner (kun 9 %) har startet opp å planlegge håndteringen av sine arkiver ved eventuelle kommunesammenslåinger. Arkivpersonalet er foreløpig i liten grad med i planleggingsprosessene (15 %). De største utfordringene knyttet til arkiv i kommunereformen er å få satt av tilstrekkelige ressurser og starte planleggingen i god tid.

## Om statistikkinnhenting

Svarprosenten på årets kommuneundersøkelse er meget god. 427 kommuner og fylkeskommuner har svart på undersøkelsen. Dette gir en svarandel på hele 96,2 % og er en markant oppgang fra fjorårets 91,5 %. Oslo og Bergen har samme gode svarandel, hele 49 av 50 bydeler/enheter har besvart undersøkelsen, noe som gir en svarandel på 98 %. Bydelene i Oslo utgjør den største andelen, med 84 % av det totale antallet respondenter.

Respondentene hadde i utgangspunktet ca. 4 uker på å besvare statistikken, men flere fikk utsatt frist. Respondenter som ikke besvarte, mottok to påminnelser før denne fristen. Det ble også tatt

---

<sup>2</sup> Det er pr. 31.12.2014 kun bevart 722 uttrekk (fra fagsystemer og sak/arkivsystemer) i kommunale arkivinstitusjoner, jfr. Statistikk for arkivinstitusjoner og arkiv i bibliotek og museum. Med uttrekk menes en transformasjon av systemets interne datastruktur og innhold over i en annen struktur som er mer egnet for digitalt depot.

direkte telefonkontakt med kommuner for innhenting av svar. Mye av årsaken til årets gode svarprosent ligger i Riksarkivets tette oppfølging av undersøkelsen.

For enkelte av spørsmålene var det mulig å legge inn kommentarer, og disse har vært nyttige i analysearbeidet. Kommentarene er imidlertid ikke tatt med i de publiserte rapportene fra de enkelte kommunene.

## Arkivansvar i kommunene/fylkeskommunene

93 % av kommunene og fylkeskommunene og 85 % av bydelen/enhetene i Oslo og Bergen oppgir at de har en arkivleder. Ofte har imidlertid den arkivansvarlige i en kommune også andre arbeidsoppgaver, noe som gjenspeiles i stillingstitlene. Selv om de fleste oppgir stillingstitlene arkivleder, fagleder for arkiv el., er det mange som har kombinerte stillinger som formannskapssekretær, leder av servicekontoret, personalsjef osv. Når det gjelder stillingens myndighetsområde, er det variabelt hvorvidt arkivansvaret er sentralisert eller ikke. For 66 % av respondentene har arkivleder ansvaret for dagligarkivet i hele kommunen/fylkeskommunen. 25 % oppgir at dette ansvaret er delt. For eldre og avsluttet arkiv er sentraliseringen av ansvaret noe større. Når det gjelder arkivleders myndighet, rapporterer hele 21 % av kommunene og fylkeskommune at det ikke er delegert noen beslutningsmyndighet til arkivleder (29 % for Oslo og Bergens del).

Arkivlederne rapporterer at i gjennomsnitt 59 % av stillingen benyttes til arkivoppgaver (65 % i Oslo og Bergen). I en kommune er det i gjennomsnitt 3,3 ansatte som har arkiv som sin hovedoppgave (4 i Oslo og Bergen), og av disse er de fleste fast ansatte (3,2 i gjennomsnitt, 3,6 i Oslo og Bergen). Når det gjelder kompetanse, er det i gjennomsnitt kun 0,9 antall ansatte som har høyere arkivfaglig utdanning, dvs. Arkivakademiet, høyskole eller universitet. I Oslo og Bergen er dette tallet noe høyere, med gjennomsnittlig 1,7 ansatte med høyere arkivfaglig utdanning.

Enkelte kommuner og fylkeskommuner har en totalarkiv-løsning der den kommunale arkivinstitusjonen har ansvar for både arkivdanningen og depotfunksjonene. Det er da byarkivaren, kommunearkivaren eller fylkesarkivaren som har ansvaret for kommunens/fylkeskommunens arkiver, både dagligarkiv og eldre og avsluttet arkiv.

## Arkivplan

For å kunne holde oversikt over arkivet, både mht. organisering og hvilken type dokumentasjon det inneholder, er det krav om å ha en arkivplan. 73 % av kommunene og fylkeskommunene har utarbeidet arkivplan iht. Arkivforskriftens krav. For Oslo og Bergens del er det 69 % som har arkivplan.

Det ser imidlertid ut til at arkivplanen kun delvis omfatter oversikt over elektroniske arkivsystemer. Når det gjelder sak/arkivsystemer (Noark-systemer), er disse relativt godt dokumentert. 69 % (57 % i Oslo og Bergen) oppgir at de forskjellige arkivdelene (både papirbaserte og elektroniske) er beskrevet i arkivplanen. For andre systemer med journalfunksjon, oppgir 51 % av respondentene at disse er dokumentert i arkivplanen (56 % i Oslo og Bergen).

Når det gjelder fagsystemer, dvs. egne systemer for skole, helsetjeneste, barnevern, bygg og eiendom osv., er graden av dokumentasjon noe dårligere. 49 % av kommunene og fylkeskommunene har oversikt over disse i arkivplanen (40 % i Oslo og Bergen). Kun 38 % (40 % i Oslo og Bergen) oppgir at arkivplanen inneholder instruks for periodisering og vedlikehold av historisk elektronisk arkivmateriale.

## Dagligarkiv (arkivdanning)

### Elektroniske arkivsystemer

Så å si allekommuner og fylkeskommuner (99 %) benytter standardiserte elektroniske arkiv – og saksbehandlingssystemer, dvs. sak/arkiv-systemer som følger Noark-standarden. 39 % av kommunene og fylkeskommunene har pr. i dag et fullelektronisk arkiv, dvs. at det ikke dannes arkiv på papir, mens 44 % rapporterer om at de delvis har elektronisk arkiv. Undersøkelsen for Oslo og Bergen viser omtrent samme bilde; 94 % av bydelene benytter standardiserte systemer, og 55 % har fullelektronisk arkiv. Dette vil si at de fleste kommuner og fylkeskommuner har en blanding av papirbasert og elektronisk arkiv. Kommunen vil for noe av sin saksbehandling kun danne dokumenter i papirformat, mens det for andre deler kun vil forekomme elektroniske dokumenter. Dette vil variere fra kommune til kommune, og trolig også etter hvilket fagområde det dreier seg om.

Når det gjelder fagsystemer, har de fleste kommuner og fylkeskommuner elektroniske løsninger på de forskjellige fagområdene. Innen barnevern, sosialtjeneste, pleie- og omsorg og skole har 75 – 90 % av respondentene elektroniske fagsystemer. Det samme gjelder innenfor bygg, eiendom og teknisk drift, der 66 – 71 % oppgir å ha elektroniske fagsystemer. Innen økonomi har hele 94 % av respondentene elektroniske fagsystemer. For Oslo og Bergen sin del gir ikke undersøkelsen et korrekt bilde på kommunen som helhet. Undersøkelsen er besvart på bydels- og enhetsnivå, og disse har naturlig nok ikke fagsystemer på alle fagområder. Det er imidlertid grunnlag for å konkludere at Oslo og Bergen totalt sett har elektroniske fagsystemer på alle fagområder som er definert i undersøkelsen.

### Digital ekspedisjon

Kun 19 % av kommunene og fylkeskommunene benytter digital ekspedisjon, som for eksempel SvarUt og Digipost. 23 % av disse har koblet tjenesten til kommunens og fylkeskommunens sak/arkivsystem. Kun 3 % har tjenestene koblet til fagsystemer. For Oslo og Bergen sin del er det 30 % som rapporterer at de bruker digital ekspedisjon, altså noe høyere enn i landet for øvrig. 28 % har tjenesten koblet til sak/arkiv-systemet, mens kun 6 % har tilkobling til fagsystemer.

### Dokumentasjonsstiltfang

Dokumentasjonsproduksjonen innen kommunal sektor er av et betydelig omfang. Det er i løpet av 2014 produsert ca. 1,6 million saker og hele 10,4 millioner journalposter (dokumenter med vedlegg) i norske kommuner og fylkeskommuner (inkl. Oslo og Bergen). I gjennomsnitt har hver enkelt kommune og fylkeskommune produsert ca. 3600 saker og 24 000 journalposter (inkl. Oslo og Bergen).

Kommunene og fylkeskommunene har fortsatt store mengder papirarkiv i sine dagligarkiv, med totalt 109 000 hyllemeter (innbefatter også Oslo og Bergen). Den totale tilveksten for 2014 var på 4000 hyllemeter. I gjennomsnitt har kommunene og fylkeskommunene (unntatt Oslo og Bergen) 240 hyllemeter dagligarkiv.

### Rutiner for journalføring

Det er en kjent utfordring i så vel offentlig som privat sektor at ikke all relevant saksbehandling dokumenteres godt nok i de etablerte arkivsystemene. Dokumentfangst fra e-post, sms og ulike samhandlingsplattformer er en stor utfordring i moderne arkivdanning. Riksarkivaren har derfor i årets undersøkelse overfor kommunene, spurt spesielt om rutiner knyttet til journalføring. Hele 97 % av kommunene og fylkeskommunene har etablerte rutiner for journalføring av e-post. 89 % har rutiner for journalføring av interne dokumenter, og 83 % for innsynskrav. Når det gjelder rutiner for journalføring av sms og samhandlingsløsninger (for eksempel Sharepoint), er ikke rutinene på plass i samme grad; 34 % har rutiner for sms, og kun 9 % for samhandlingsløsninger.

Det samme bilde gjør seg gjeldende for Oslo og Bergen sin del: 98 % har rutiner for e-post, 91 % for innsynskrav, 98 % for interne dokumenter. For sms og samhandlingsløsninger er resultatet noe dårligere enn landsgjennomsnittet, med 15 % av bydelene/enhetene som har rutiner for journalføring av sms og kun 2 % som har rutiner for journalføring fra samhandlingsløsninger.

Når det gjelder e-post, ser det ut til at selve rutinene for journalføring er på plass. Men dette betyr ikke nødvendigvis at rutinene bestandig etterfølges i praksis. Bergen kommune har nylig offentliggjort en rapport om bruk av e-post blant sine ansatte, og denne viser at en svært lav andel av arkiverdig e-post blir arkivert, til tross for at de har rutiner på plass. Det er ingen grunn til å tro at Bergen kommune er spesiell i så henseende. Innenfor Samdok-prosjektet har et av delprosjektene sett nærmere på denne problemstillingen – mulige årsaker til at e-post ikke journalføres, og hva som skal til for å sikre en god og relevant dokumentfangst fra e-post. Det er i den forbindelse utarbeidet en rapport med anbefalinger til en rekke tiltak for å bedre dokumentfangsten. Det pekes på at man må ha en kombinasjon av mange ulike innfallsvinkler som favner både kultur, organisasjon, teknologi og lover og standarder. (Se SAMDOK-rapport Dokumentfangst fra e-post, [https://samdokdotcom.files.wordpress.com/2015/01/rapport-samdok-2014\\_13-dokumentfangst-av-epost.pdf](https://samdokdotcom.files.wordpress.com/2015/01/rapport-samdok-2014_13-dokumentfangst-av-epost.pdf)).

Årets undersøkelse har også spørsmål knyttet til bruk av skytjenester. Spørsmålet er da om arkivtjenesten, dersom de benytter skytjenester, høster arkiverdige dokumenter fra disse. Kun 8 % (9 % i storbyene) svarer ja på dette spørsmålet, mens hele 81 % svarer at de ikke høster arkiverdige dokumenter fra skytjenester kommunen benytter. Dette viser med all tydelighet at kommunene og fylkeskommunene foreløpig ikke har rutiner på plass når det gjelder dokumentfangst fraskytjenester, noe som har store konsekvenser for den samlede dokumentasjonen i virksomheten.

Så å si alle kommuner og fylkeskommuner publiserer offentlig journal på internett (97 % på landsbasis, 98 % i Oslo/Bergen). Det er også mange kommuner og fylkeskommuner som publiserer fulltekstdokumenter, hele 36 % på landsbasis. I Oslo og Bergen er det kun 11 % som rapporterer at de gjør dette.

## Kvalitetssikring

Et viktig tiltak for å sikre at arkivet får en tilstrekkelig god kvalitet, er systematisk kvalitetssikring av journal- og arkivbasen. Arkiveringsansvaret er i dag i stor grad delegert til hver enkelt saksbehandler, og arkivtjenesten må kvalitetssikre metadata i den elektroniske journalen. 88 % (91 % i Oslo/Bergen) av respondentene oppgir å ha etablerte rutiner for dette. 60 % (68 % i Oslo/Bergen) melder at de har satt opp predefinerte søk som fanger opp journalpostene som skal kvalitetssikres.

## Bevaring og kassasjon

Når det gjelder kassasjon, dvs. destruering av arkivverdig arkivmateriale iht. regelverk, så rapporterer 42 % av kommunene og fylkeskommunene at de gjennomfører kassasjon. For Oslo og Bergens del rapporterer 36 % det samme. 22 % av kommunene og fylkeskommunene melder at de har utarbeidet en bevarings- og kassasjonsplan (B/K-plan), og tilsvarende 23 % i Oslo/Bergen.

I 2014 vedtok Riksarkivaren nye bestemmelser for bevaring og kassasjon av fylkeskommunalt og kommunalt arkivmateriale, og i 2015 kom veiledningen til de nye bestemmelsene. 57 % av kommunene og fylkeskommunene melder at deres B/K-plan er oppdatert i tråd med de nye reglene. Oslo og Bergen melder hele 73 % det samme. Dette er et gledelig godt resultat, med tanke på at reglene nylig har trådt i kraft. Når det gjelder elektroniske arkivsystemer, er imidlertid bildet langt dårligere. Kun 23 % (18 % i Oslo og Bergen) har tatt i bruk B/K-planen i elektroniske løsninger.

## Interkommunalt samarbeid og utsetting av tjenester til private

De fleste kommuner er med i et betydelig antall interkommunale samarbeid. Statistikken viser at kommunene og fylkeskommunene gjennomsnittlig er med i 11 samarbeid. Den kommunen som rapporterer flest, er med i hele 84 interkommunale samarbeid. Når det gjelder utsetting av tjenester til private, rapporteres det et gjennomsnitt på 3 avtaler med private tjenesteytere. For Oslo og Bergens del er gjennomsnittet på 9. De reelle tallene for både interkommunale samarbeid og utsetting av tjenester til private er trolig langt høyere enn hva undersøkelsen viser. Mange av respondentene meldte fra at det var vanskelig å skaffe oversikt over dette i kommunen, spesielt når det gjaldt utsetting av tjenester til private. Flere har derfor ikke besvart disse spørsmålene, og det er derfor en betydelig underrapportering.

En tydelig tendens som kan leses ut fra tallene er at det er lite som avtales når det gjelder håndtering av arkiv i interkommunale samarbeidsordninger og hos private aktører. Hele 22 % av respondentene rapporterer at de ikke stiller noen betingelser om arkivansvar ved slike samarbeid. 38 % (10 % i Oslo/Bergen) stiller krav om at arkivdanningen skal være iht. lov og forskrifter, og 24 % (6 % i Oslo/Bergen) avtalesfester at kommunen skal ha eierskap til dataene som produseres. Når det gjelder prosedyrer ved opphør av samarbeidet, melder hele 62 % (87 % i Oslo/Bergen) at det ikke foreligger noen avtale om overføring av arkivet ved opphør.

Resultatene viser at det er sårbart for arkivene når kommunene inngår interkommunale samarbeid og setter ut tjenester til private aktører. Det er lite vedr. arkiv som blir avtalesfestet, og kommunene/fylkeskommunene har liten kontroll med hvordan arkivholdet er. Det er heller ikke avtaler om sikring av arkivene ved opphør av samarbeidet. Med tanke på kommende kommunereform, der mange interkommunale samarbeid trolig vil avvikles, må situasjonen sies å

være alvorlig. Det kan være fare for arkivtap dersom ikke kommunene har tilstrekkelig oppmerksomhet på dette.

## Kommunereform

Årets spørreundersøkelse inneholder spørsmål om kommunereformen og utfordringene knyttet til håndtering av arkivene. Det gjelder både for kommende kommunesammenslåinger og endringer i oppgaveløsningen, der oppgaver kan bli overført mellom forvaltningsnivåer. På spørsmål om kommunen har planer for håndtering av kommunens arkiver ved en evt. kommunesammenslåing, svarer kun 9 % av respondentene ja. På spørsmål om hvorvidt arkivtjenesten er delaktig i planleggingsprosesser vedrørende kommunereformen, svarer 15 % ja. Resultatene viser tydelig at kommunene foreløpig i liten grad har startet forberedelsene til den kommende reformen.

På spørsmål om hva kommunen ser på som den viktigste utfordringen når det gjelder kommunereformen og håndtering av arkiv, er det mange av de samme utfordringene som vektlegges. Det mest kritiske er hvorvidt det blir satt av tilstrekkelige ressurser til arbeidet som skal gjøres, både i form av tid og penger. Det framheves også at det er helt avgjørende at arkivpersonale trekkes inn i planleggingen av kommunesammenslåinger, og at planleggingen starter i tilstrekkelig godtid. Mange påpeker også utfordringene med store etterslep på ordning av eldre materiale, og til dels manglende kapasitet i depot. Avslutning og uttrekk fra fagsystemer ses også på som en utfordring. Flere trekker også fram oppstarten av nytt arkiv i ny storkommune som en utfordring, med valg og innkjøp av nytt sak/arkivsystem med tilhørende integrasjoner, og etablering av nye rutiner. Noen trekker fram manglende kompetanse som en kritisk faktor, og flere viser til at de regner med god bistand fra sitt interkommunale arkiv.

En arkivleder sammenfatter utfordringene på en beskrivende måte: "Fra et arkivsynspunkt er den største utfordringen å få ressurser nok til å ta vare på allerede skapt arkivmateriale i min kommune, ressurser i form av personell, tid og lokaler. Dersom dette skal gjøres samtidig med planlegging av et nytt sammenslått arkiv og evt. overgang til et nytt saksbehandlingssystem, ser jeg store utfordringer".

## Bestand papirarkiv

Selv om mange kommuner og fylkeskommuner i stor grad har gått over til elektronisk arkiv, skjer fortsatt en del av arkivdanningen i papirformat. Kommunene og fylkeskommunene har også mye papirarkiver fra foregående perioder i sine bortsettingsarkiv, dvs. arkiver som har gått ut av daglig bruk, men som ennå ikke kan overføres til depot.

Følgende tabell viser bestanden av papirarkiv i kommunenes og fylkeskommunenes dagligarkiv og bortsettingsarkiv målt i antall hyllemeter (hm).

	Total bestand(hm)	Tilvekst 2014(hm)	Ordnet og listeført/katalogisert
Daglig arkiv:			

Kommuneundersøkelsen	100 966	3499	
Storbyundersøkelsen	7 905	480	
Totalt:	108 871	3 979	
<b>Bortsettingsakiv:</b>			
Kommuneundersøkelsen	199 082	8 780	88 723
Storbyundersøkelsen	18 595	6 799	8 616
Totalt:	217 677	15 579	97 339
<b>Dagligarkiv og bortsettingsarkiv sammenlagt</b>	<b>326 548</b>	<b>19 558</b>	<b>97 339</b>

I følge tallene fra begge undersøkelsene finnes det pr. 31.12.2014 om lag 327 000 hyllemeter papirarkiv. Av disse er ca. 97 000 hyllemeter ordnet og listeført. Det vil si at ca. 30 % av materialet er ordnet. I forbindelse med kommunesammenslåinger, skal arkivene etter de tidligere kommunene avsluttes, ordnes, listeføres og overføres til kommunens arkivdepot. Dette er et omfattende arbeid for den enkelte kommune. Det krever også at det er tilstrekkelig nok magasinkapasitet i de kommunale arkivinstitusjonene, som skal motta dette materialet. Statistikken for 2014 gir ikke informasjon om omfanget av ledig magasinkapasitet i arkivinstitusjonene.

## Periodisering og overføring av arkiv

### Bortsettingsarkiv

I de fleste kommuner og fylkeskommuner dannes det arkiver både sentralt og i underliggende enheter, slik som skoler, barnehager og sykehjem. 70 % av respondentene rapporterer at det er etablert rutiner for å overføre arkivmateriale fra de underliggende enhetene til sentral oppbevaring i et bortsettingsarkiv. For Oslo og Bergens del har 43 % slike rutiner. Når det gjelder de digitale arkivene, melder 81 % av respondentene at sak/arkiv-systemene (bortsettingsarkiv) er tilgjengelig og søkbare for kommunen i form av historiske baser (tilsvarende 79 % i Oslo/Bergen).

Som følge av omorganiseringer oppbevarer en del kommuner og fylkeskommuner arkivmateriale for andre enheter. På landsbasis rapporterer 19 % at de oppbevarer materiale fra andre, mens det er 38 % som rapporterer det samme i Oslo og Bergen.

### Bevaring av digitalt skapt arkiv

Når det gjelder håndtering av de digitalt skapte arkivene mht. langtidsbevaring, må det tas uttrekk av bevaringsverdig dokumentasjon fra det enkelte system. Begrepet "uttrekk" brukes for å angi en transformasjon av systemets interne datastruktur og innhold over i en annen struktur som er mer egnet for digitalt depot. Kun 27 % av kommunene og fylkeskommunene melder at de har rutiner for regelmessige uttrekk fra Noark-systemer med tanke på bevaring. I Oslo og Bergen melder 38 % om slike rutiner.



Når det gjelder fagsystemer, rapporterer hele 76 % at de ikke har foretatt noen form for uttrekk (77 % i Oslo/Bergen). De fagområdene der det til en viss grad er foretatt uttrekk, er innen sosialtjeneste og barnevern, der 14 - 15 % melder at de har tatt uttrekk. På spørsmål om uttrekkene er overført til depot, svarer hele 78 % nei (74 % i Oslo/Bergen). Det meste av kommunenes oppgaveløsning ligger innen de forskjellige fagområdene, og en stor andel av kommunens saksbehandling skjer i fagsystemer. Det er derfor helt avgjørende at fagsystemene sikres, slik at kommunene og fylkeskommunene får en fullgod dokumentasjon av sin virksomhet.

På spørsmål om hvordan utfasede og avsluttede systemer håndteres, svarer 32 % (47 % i Oslo/Bergen) at de bevarer systemuavhengige uttrekk. 41 % (19 % i Oslo/Bergen) tar vare på server med system, og 30 % (17 % i Oslo og Bergen) tar utskrifter og bevarer informasjon på papir. Hele 28 % vet ikke hvordan denne typen materiale håndteres (38 % i Oslo/Bergen).

Resultatene av undersøkelsen viser tydelig at det er lang vei fram til en sikker håndtering av digitalt skapt materiale i kommunal sektor. Både når det gjelder Noark-baserte sak/arkivsystemer og spesielt fra fagsystemer, er det tatt få uttrekk for langtidslagring. Resultatene samsvarer med hva som rapporteres fra kommunearkivinstitusjonene, der det meldes om totalt 722 mottatte uttrekk pr. 31.12.2014. I Riksarkivets rapport fra Samdok-prosjektet om digitalt skapt materiale i kommunal sektor, anslås det at det i perioden 1985-2010 er minimum 12 000 bevaringsaktuelle systemforekomster som må sikres (se Samdok-rapport Digitalt skapt materiale i kommunal sektor 1985 til 2010 – kartlegging, [https://samdokdotcom.files.wordpress.com/2015/01/rapport-samdok-2014\\_2-kartlegging-av-digitalt-skapt-materiale-i-kommunal-sektor.pdf](https://samdokdotcom.files.wordpress.com/2015/01/rapport-samdok-2014_2-kartlegging-av-digitalt-skapt-materiale-i-kommunal-sektor.pdf))

Situasjonen på dette feltet må sies å være kritisk. Kommende kommunereform aktualiserer dette ytterligere, da systemer skal avsluttes og overføres til depot.

## Eldre og avsluttet arkiv (historisk arkiv)

Fra statistikken for arkivinstitusjoner vet vi at 86 % av kommunene og fylkeskommunene er tilknyttet en kommunearkivinstitusjon (KAI), som eier eller medeier. Dette er enten et byarkiv, fylkesarkiv eller et interkommunalt arkiv. I undersøkelsen rettet direkte mot kommunene og fylkeskommunene, blir de spurt om hvilken type depotordning de har. 74 % av respondentene oppgir at de benytter en kommunal arkivinstitusjon (KAI) som depotordning. 16 % oppgir at de oppbevarer sitt eldre arkivmateriale selv, mens 10 % har en annen ordning. Andre ordninger er for eksempel private løsninger som Forvaltningssenteret på Notodden og Recall. Enkelte Akershuskommuner har hatt et tilbud ved Statsarkivet i Oslo.

Avviket mellom prosentandel kommuner/kommuner som er medeiere i en KAI (86 %), og som benytter KAI til depot (74 %) skyldes i stor grad at ikke alle kommuner pr. i dag benytter KAI sin depottjeneste, men begrenser seg til andre tjenester som rådgivning, kurs osv. Når det gjelder hvilke tjenester kommunene og fylkeskommunene benytter hos sin depotordning, svarer 98 % at de bruker den som depot for papirarkiv, 64 % som depot for elektroniske arkiver, og 81 % bruker depotordningen som en faglig ressurs. På spørsmål om kommunen eller fylkeskommunen har endret depotordning siste året, rapporterer 7 % at dette er tilfelle. Oslo og Bergen kommune har egne byarkiv som er deres depotinstitusjon.

## Bygningsfaglige forhold

Riksarkivaren har i de siste årene hatt et særlig fokus på bygningstekniske forhold, om lokalene som brukes til oppbevaring av arkiv oppfyller Arkivforskriftens krav. Det er ulike krav til lokaler som brukes til dagligarkiv, bortsetningsarkiv og eldre og avsluttede arkiver, der det stilles spesielt strenge krav.

De flestekomuner og fylkeskommuner rapporterer om tilfredsstillende lokaler for depot. 81 % av respondentene rapporterer at kommunens lokaler for depot oppfyller kravene til vern mot brann, 77 % oppfyller kravene til vern mot fukt, 84 % oppfyller kravene til vern mot påvirkning fra klimatiske forhold og 86 % oppfyller kravene til vern mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang. Enkelte respondenter rapporterer likevel om avvik, og godt over halvparten av respondentene (50-66 %) anser avvikene som alvorlige, hvorav noen som svært alvorlige (se rapport for nærmere detaljer). Undersøkelsen gir et noenlunde tilsvarende bilde når det gjelder lokalene til bortsetningsarkiv, der 72-83 % av kommunene og fylkeskommunene rapporterer at lokalene tilfredsstillende forskriftens krav. For dagligarkivenes del mener ca. 75 % av respondentene at kravene ivaretas.

I undersøkelsen for Oslo og Bergen er det ikke spurt om bygningsfaglige forhold knyttet til depot, da dette ivaretas av Oslo byarkiv og Bergen byarkiv, som rapporterer i undersøkelsen for arkivinstusjoner. Når det gjelder bortsetningsarkiv, rapporteres det at mellom 66 – 83 % av lokalene tilfredsstillende kravene til vern mot brann, fukt, påvirkning fra klimatiske forhold og vern mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang. Vern mot fukt skårer lavest (66 %), mens vern mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang er best ivaretatt (83 %). Når det gjelder bydelene/enhetenes vurdering av alvorlighetsgrad, oppgis avvikene i forhold til vern mot fukt mest alvorlig. 45 % som rapporterer om avvik, vurderer avvikene som alvorlige, hvorav 9 % svært alvorlige. For dagligarkivenes del rapporterer 70 – 87 % av bydelene/enhetene i Oslo og Bergen at lokalene tilfredsstillende kravene. Lavest skår har vern mot fukt (70 %), mens vern mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang også her er best ivaretatt (87 %).

## Etterslep på oppgaver

På hvilke områder har så kommunene og fylkeskommunene det største etterslepet? Her gir begge undersøkelsene et meget tydelig bilde. Det er arbeidsoppgaver knyttet til klargjøring av eldre og avsluttede arkiver for avlevering til depot som utgjør det største etterslepet, i tillegg til utarbeidelse av arkivplan. I begge undersøkelsene utgjør arbeidet med eldre og avsluttede arkiver, ordning, listeføring og avlevering hele 59 % av det totale etterslepet (57 % i Oslo og Bergen). Arkivplan utgjør 20 % (22 % i Oslo og Bergen). Hele 75 % av kommunene rapporterer etterslep på ordning og listeføring av arkiv, og 66 % melder etterslep på arkivplanarbeidet. Begge disse oppgavene er viktige i forberedelsene av kommunereformen, som et grunnlag for en vellykket håndtering av arkivene ved eventuelle kommunesammenslåinger.

For oppgaver knyttet til arkivdanningen, er det kvalitetssikring av journal- og arkivbasen som utgjør det største etterslepet. Det utgjør 9 % av det totale etterslepet for kommuner/fylkeskommuner,

mens det er 6 % av totalen i Oslo og Bergen. Av kommuner og fylkeskommuner har hele 31 % rapportert dette som et område med etterslep.

Som begrunnelse for etterslepet innen kommunenes arkivarbeid, rapporterer de fleste mangelpå ressurser; det er både for liten bemanning og satt av for lite tid til arkivarbeid generelt. Arkivpersonalet må derfor prioritere hardt, og arbeidet med eldre arkiv og arkivplan er det som først må vike. Oppgavene knyttet til den daglige driften må prioriteres. Enkelte nevner også mangel på kompetanse og kunnskap som en viktig årsak til etterslep.