



ARKIVVERKETS UNDERSØKELSE AV ARKIVHOLDET I STATLIGE VIRKSOMHETER 2020

Arkivverkets årlige undersøkelse av arkivholdet i statlige virksomheter ble sendt ut for tredje gang i år.

Formålet med undersøkelsen er å få et overordnet bilde av arkivholdet i de statlige virksomhetene, og å måle endringer på sentrale områder over tid. Undersøkelsen er tett knyttet til Arkivverkets tilsyns- og veiledningsvirksomhet overfor de statlige virksomhetene, og til Arkivverkets rolle som utviklingsaktør for sektoren.

Det er et mål at virksomhetene selv skal kunne ha nytte av undersøkelsen, for eksempel som en årlig oppsummering, som sammenligningsgrunnlag eller som et virkemiddel for å synliggjøre og formidle viktigheten av arkivarbeid og dokumentasjonsforvaltning internt og eksternt. Funnene fra undersøkelsen brukes aktivt under selve tilsynet med en virksomhet.

NØKKELTALL FOR SPØRREUNDERSØKELSEN

OM UNDERSØKELSEN	
Utsendelsesdato	17.08.20
Antall respondenter sendt til	244
Antall respondenter svart på hele eller deler av undersøkelsen	230 (94 %)

SENTRALE FUNN			
Andelen virksomheter som svarer at de har iverksatt digitaliserings- eller automatiseringstiltak med betydning for arkivet det siste året	61%	Gjennomsnittsscore på spørsmål om virksomheten tar uttrekk av avsluttede arkivperioder fra alle elektroniske systemer med bevaringsverdig informasjon	3,7 (av 5)
Gjennomsnittsscore på spørsmål om de har nok ressurser til å gjennomføre arbeidsoppgavene som pålegges av arkivlovverket	3,6 (av 5)	Andelen virksomheter som <i>ikke vet</i> om de har avsluttede fagsystemer som de ikke har tatt uttrekk fra	33%
Gjennomsnittsscore på spørsmål om arkivplanen brukes som et redskap i virksomhetens internkontroll for arkivarbeidet	3,2 (av 5)	Andelen virksomheter som har avsluttede perioder fra sak/arkivsystemer som de ikke har tatt uttrekk fra	42%
Gjennomsnittsscore til virksomhetene med over 1 000 årsverk på spørsmål om de arkiverer sine arkivverdige dokumenter	3,8 (av 5)		
LENKE TIL ÅRETS UNDERSØKELSE OG TIDLIGERE UNDERSØKELSER			
https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/statlige-arkiver-2			

OPPSUMMERING OG VURDERING AV SENTRALE FUNN

I denne gjennomgangen av dataene fra undersøkelsen oppsummerer vi de mest sentrale funnene og forsøker å se resultatene i sammenheng. Vi vurderer i hovedsak gjennomsnittsscorer, ikke enkeltrapporteringer fra de ulike virksomhetene. For å se de enkelte virksomhetenes svar, se rådata som ligger på nettsidene våre.

På mange av spørsmålene i undersøkelsen ber vi virksomhetene vurdere seg selv på en skala fra 1 til 5, der spørsmålene er stilt slik at 1 indikerer lav arkivkvalitet (påstand stemmer ikke i det hele tatt), mens 5 indikerer høy arkivkvalitet (påstand stemmer veldig godt). For å se en kopi av spørreskjema, gå til nettsidene våre.

Alle omtaler og figurer i denne oppsummeringen viser til gjennomsnittsscoren på et gitt spørsmål, dersom ikke annet er opplyst. Samlede resultater er å finne i vedlegg 1. I oppsummeringen ser vi også mer inngående på ulike grupperingers svar. Vedlegg 2 viser gjennomsnittsscore fordelt på virksomhetenes størrelse.

Arkivverket publiserer denne oppsummeringen av sentrale funn, vedleggene, rådata og et utvalg rapporter på våre nettsider. Vi håper med dette å gjøre informasjonen som en hentet inn enklere tilgjengelig for gjenbruk og videre bruk.

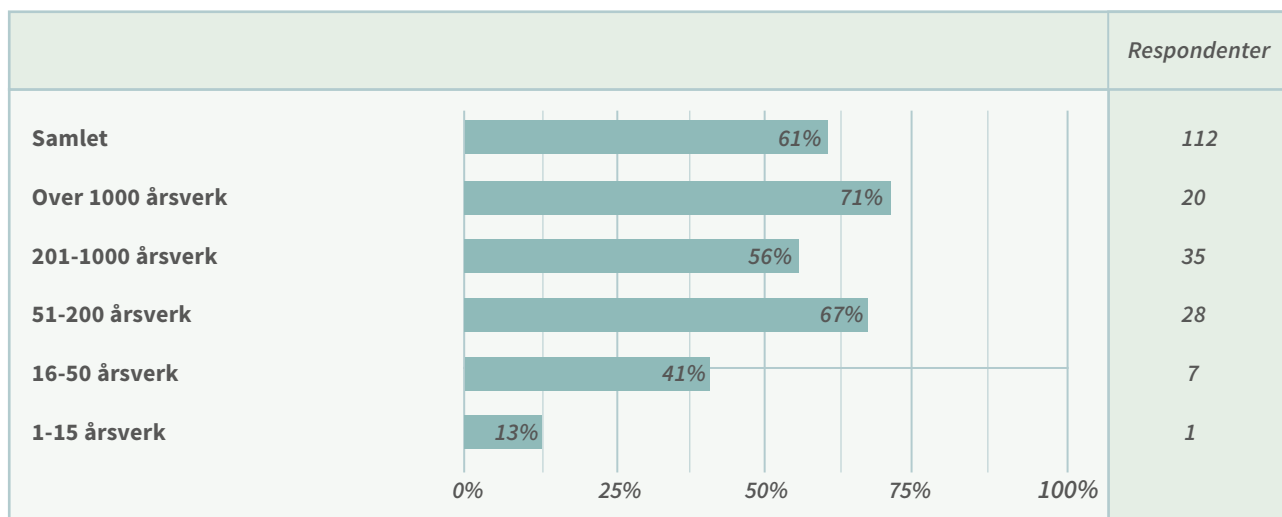
DIGITALISERING OG AUTOMATISERING MED BETYDNING FOR ARKIVET

Digitalisering og automatisering med betydning for arkivet

Et sentralt utviklingstrekk som i stor grad påvirker rammene for arkivholdet i den offentlige forvaltningen i dag, er den økende graden av digitalisering og automatisering av arbeidsprosesser. Når det digitale dokumenttilfanget øker, blir tradisjonell journalføring fort en utfordring for virksomhetene. Digitalisert dokumentasjonsforvaltning er ofte mer komplekst enn papirbasert dokumentasjonsforvaltning, og stiller helt andre krav til både arkivering og systemoppfølging. Tilfredsstillende arkivlokaler og enkel digital journalføring er ikke lenger godt nok for å sikre et godt arkivhold.

I 2020 svarer 61 % av de statlige virksomhetene bekreftende på at de har iverksatt digitaliserings- eller automatiseringstiltak med betydning for arkivet i løpet av det siste året. I fjor svarte 52 % det samme. Det har både vært en prosentvis økning og en økning i antall virksomheter som svarer ja på dette spørsmålet, noe som antyder en digitalisering som får stadig større følger for dokumentasjonsforvaltningen.

Om vi ser på de statlige virksomhetene gruppert på antall årsverk, er det de med over 1 000 årsverk som scorer høyest her. Hele 71 % av de store statlige virksomhetene nevner økt digitalisering som en hendelse av betydning for arkivet. De store virksomhetene vi finner her er blant annet NAV, Skatt, Forsvaret og universitets- og høyskolesektoren. De med lavest score er virksomheter med 1-15 årsverk og de med 16-50 årsverk.



Figur 1: Prosentandel virksomheter som har svart bekreftende på at det har blitt iverksatt automatisering/digitalisering med betydning for arkivet det siste året. Fordelt på størrelse på virksomhet (inkl. ikke HF og RHF) og samlet (inkl. HF og RHF)

Det er ikke overraskende at store statlige virksomheter har behov for, og ressurser nok, til å gjennomføre økt digitalisering. De mindre virksomhetene vil ofte ikke ha det samme store behovet, eller nok ressurser. Likevel skjer det digitalisering i et flertall av de statlige virksomhetene straks vi beveger oss opp fra de aller minste etatene. Dette forteller noe om digitaliseringens gjennomtrengning i forvaltningen som allerede har fått konsekvenser for arkivholdet.

En indikator på liten grad av digitalisering kan være at en virksomhet har svart nei på spørsmålet om automatisering og digitalisering. Men, dersom det har skjedd digitalisering som er avsluttet før 2019, så vil virksomheten svare nei her. Et negativt svar i årets spørreskjema trenger altså ikke bety at digitalisering ikke har skjedd. Digitalisering kan også være i gang uten at arkivfaglig personell er involvert eller har vurdert konsekvensene av det som er under utrulling eller planlegging, noe som også kan påvirke virksomhetens svar på spørsmålet.

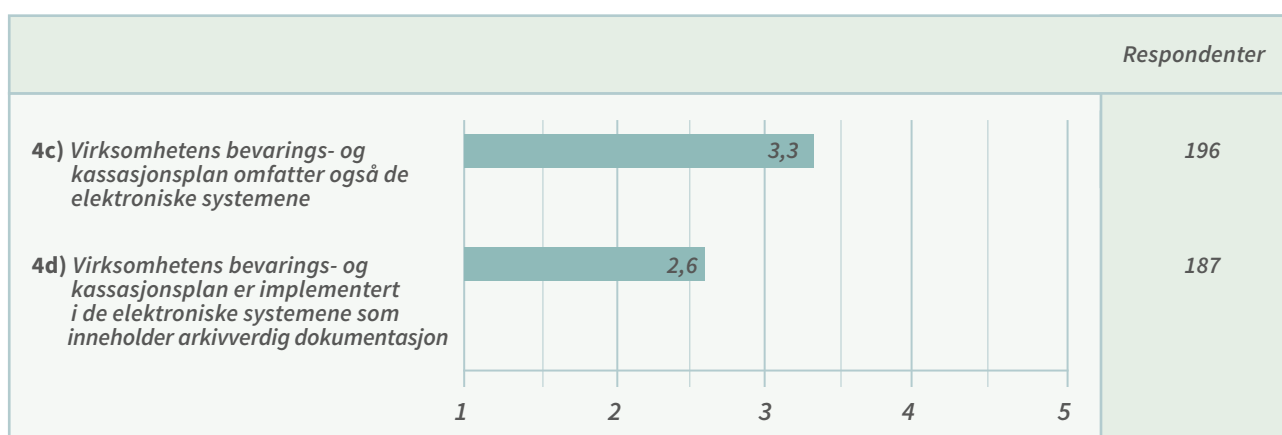
Blir arkivholdet hensyntatt når virksomhetene digitaliserer?

Videre er det et sentralt spørsmål om virksomhetene har god nok kontroll på det digitale hamskiftet. Det er mange lovkrav som skal være på plass før man kan sies å ha en fullverdig digital dokumentasjonsforvaltning. Dette kan i noen grad vurderes ut fra svarene vi får i undersøkelsen, der vi har stilt spørsmål for å fange opp hvilken arkivfaglig kontroll og pleie virksomheten vier de digitale systemene som virksomheten allerede har i operativ drift.

Flere av lovkravene diskuteres senere under gjennomgangen av periodiske oppgaver. Men, som et eksempel knyttet opp til arkivhold og digitalisering skal vi først se nærmere på bevarings- og kassasjonsregler. Disse, sammen med andre krav, skal være på plass før virksomhetene tar i bruk elektroniske system med arkivverdig informasjon. Det er et brudd på lovverket å ikke ha dette på plass.

Det er gjennomgående lav gjennomsnittsscore på spørsmålene som omhandler bevaring og kassasjon i de elektroniske systemene. Scoren er 3,3 på spørsmålet om bevarings- og kassasjonsreglene (b/k-reglene) omfatter de elektroniske systemene, og så lavt som 2,6 på spørsmålet om reglene er implementert i systemene. Også de store statlige virksomhetene svarer lavt på dette spørsmålet. Dette trenger ikke bety annet enn at en periodisk oppgave som b/k-regler ikke er prioritert av virksomhetene. Men det er likevel svært urovekkende at undersøkelsens laveste score dukker opp på spørsmålene om b/k-regler.

I tillegg til de lave gjennomsnittsscorene er det også urovekkende at 23 virksomheter har svart «ikke relevant» på spørsmålet om bevarings- og kassasjonsreglene også omfatter de elektroniske systemene, og at 27 virksomheter svarer det samme på om bevarings- og kassasjonsplanen er implementert i de elektroniske systemene som inneholder arkivverdig dokumentasjon.



Figur 2: Gjennomsnittsscore på spørsmål om virksomheten bevarings- og kassasjonsplan omfatter de elektroniske systemene, og spørsmål om virksomhetens b/k-plan er implementert i de elektroniske systemene.

Vurdering av funnene

Digital modenhet tilsier at en virksomhet evner å vurdere hele livsløpet til den digitale dokumentasjon sin. Virksomheten må ha kunnskap om de arkivfaglige kravene som går sammen med økt digitalisering. Kravene må vurderes og iverksettes som en del av de ulike prosessene dokumentasjonen gjennomgår. Fokuset kan ikke bare være på daglig drift, gode brukergrensesnitt og opptid. En virksomhet skal ha kontroll på dokumentasjonen helt til den er levert til depot for langtidsbevaring eller er kassert i henhold til lovverket.

De lave vurderingene på spørsmålene som omhandler bevaring og kassasjon i de elektroniske systemene gjenspeiles i påleggene de statlige virksomhetene ofte får ved tilsyn med arkivholdet. Ledere med budsjettansvar ønsker ofte ikke å bruke ressurser på dette arbeidet, men det kan bli meget dyrt på sikt. Å ikke implementere relevante bevarings- og kassasjonsvedtak i systemene som inneholder arkivverdig dokumentasjon kan i verste fall lede til uhjemlet kassasjon, fare for foretaksstraff og tap av viktig samfunnsdokumentasjon.

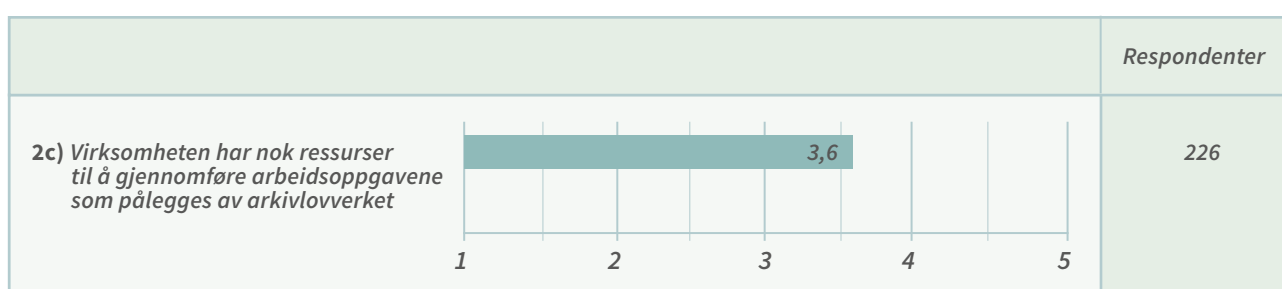
Den digitale arkivfaglige modenheten kan altså gjenspeiles ut fra prioriteringer i virksomhetene.

PERIODISKE OPPGAVER

- viktigheten av nok ressurser, planer og systematisk arbeid med dokumentasjonsforvaltningen

Ressurser brukt på arkivholdet

Virksomhetene vurderer selv at de ikke har optimalt med ressurser til å gjennomføre arbeidsoppgaver som pålegges av arkivlovverket. De gir seg selv en snittscore på 3,6 her. Det er en svak bedring fra fjoråret, men tyder fortsatt på at virksomhetene ikke har alle ressursene de trenger for å utøve godt arkivhold.



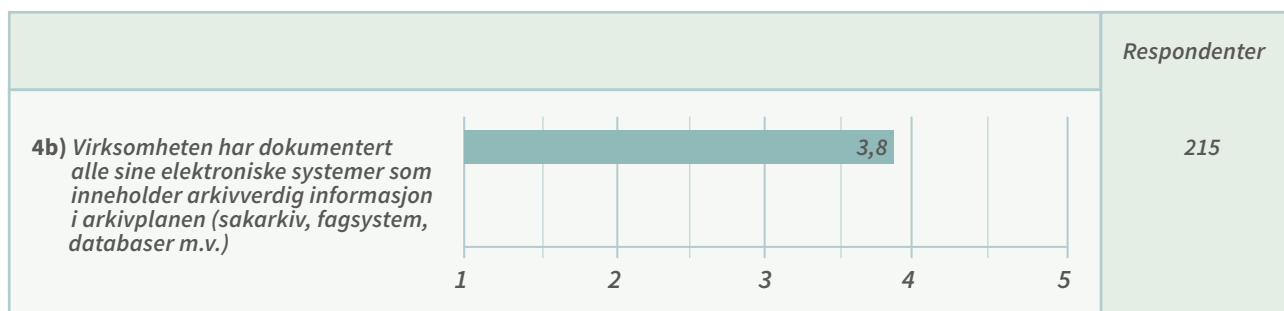
Figur 3: Gjennomsnittsscore på spørsmål om virksomheten har nok ressurser til å gjennomføre arbeidsoppgavene som pålegges av arkivlovverket.

Vi vet at det er vanskelig for virksomhetene å vurdere behovet for ressurser knyttet til dokumentasjonsforvaltning. Det er mange faktorer å ta hensyn til, og det finnes heller ikke klare kriterier for hvilke arbeidsoppgaver eller prosesser som skal inngå i en ressursvurdering av arkivholdet. Det vi kan måle er om virksomhetene klarer å gjennomføre sine lovpålagte arkivfaglige oppgaver, og da spesielt de periodiske oppgavene.

Kontroll med arkivholdet

Periodiske oppgaver kan defineres som alle oppgaver som ikke er en del av de daglige eller ukentlige oppgavene. Ofte vil det være oppgaver som krever spesialisert intern kompetanse eller samarbeid med eksterne spesialister.

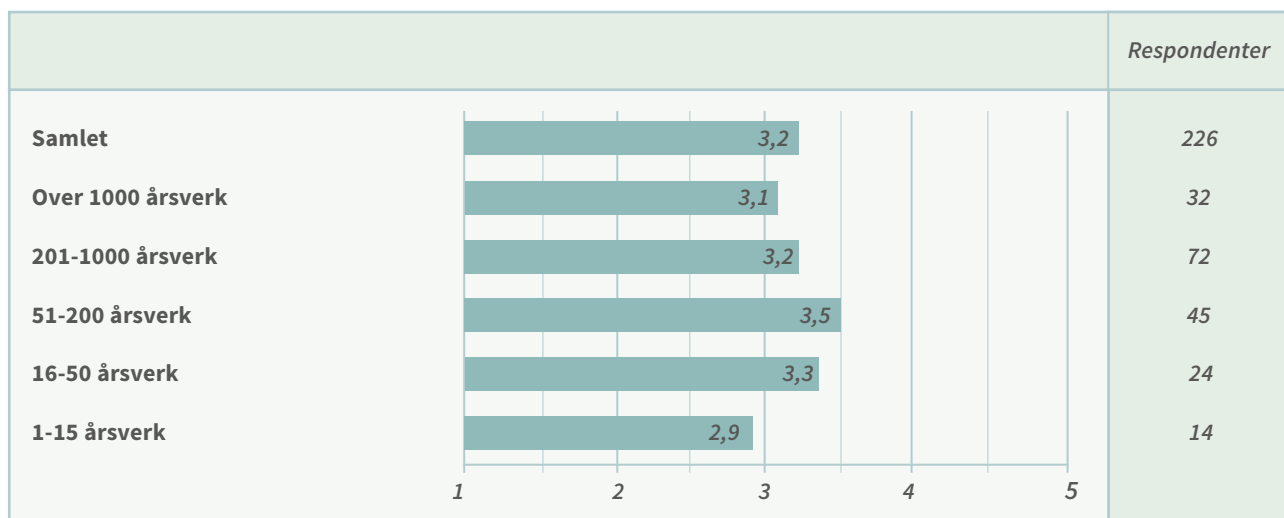
Å dokumentere arkivholdet er ikke en del av daglig drift. Arkivregleverket krever at virksomhetene gjør dette, og særlig viktig er det å dokumentere de elektroniske systemene som inneholder arkivverdig materiale. Når en faglig vurdering har konkludert med at innholdet i et system skal tas vare på i lengre tid, så trenger virksomheten å vite noe om dette systemet. I undersøkelsen er det en gjennomsnittsscore på 3,8 på spørsmålet om virksomheten har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen. Dette er en svak forbedring fra i fjor, men likevel urovekkende. Det er utfordrende å gjenfinne dokumentasjon som ligger spredt og på ukjente steder, noe som øker risikoen for dårlig arkivhold og tap av arkivmateriale.



Figur 4: Gjennomsnittsscore på spørsmål om virksomheten har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig dokumentasjon i arkivplanen.

Det er et ønske om at risikovurdering skal være en del av praktiseringen av arkivholdet og dokumentasjonsforvaltningen. Arkivregelverket har siden 2018 stilt som krav at arkivholdet skal omfattes av virksomhetenes internkontroll, og arkivplanen skal derfor innrettes slik at den kan være en del av internkontrollen. I undersøkelsen stilles det spørsmål for å undersøke hvordan implementeringen av internkontrollen går.

På spørsmål om arkivplanen brukes som et redskap i virksomhetens internkontroll for arkivarbeidet vurderer virksomhetene seg meget lavt med en gjennomsnittsscore på 3,2.



Figur 5: Gjennomsnittsscore på spørsmål om arkivplanen brukes som et redskap i virksomhetens internkontroll for arkivarbeidet. Fordelt på størrelse på virksomhet (inkl. ikke HF og RHF) og samlet (inkl. HF og RHF).

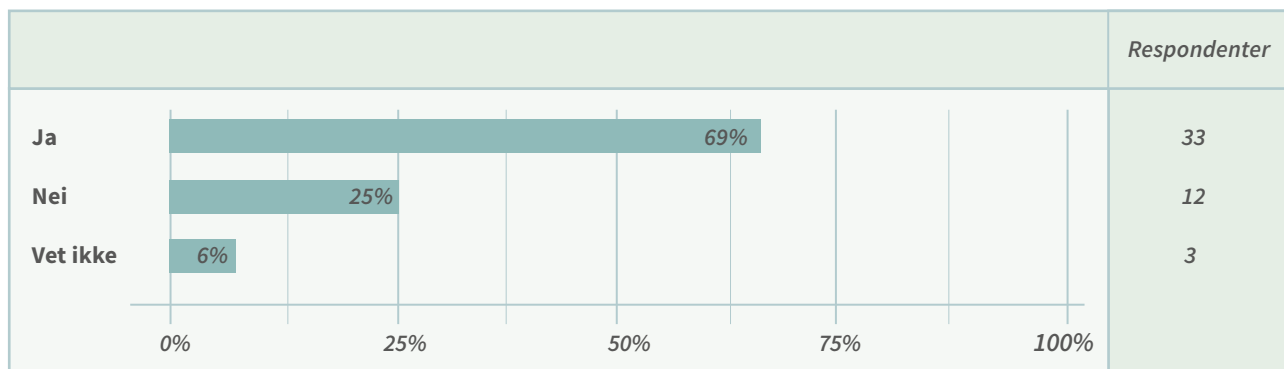
Det er grunn til å legge merke til at virksomheter med mer enn 1 000 årsverk i snitt vurderer seg lavere enn det samlede gjennomsnittet her. På spørsmålet om de har nok ressurser til å gjennomføre arbeidsoppgavene som pålegges i arkivlovverket scorer de store statlige etatene seg lavest av alle virksomhetsstørrelsene med en gjennomsnittsscore på 3,2. Vi ser også at de store statlige etatene i snitt vurderer seg lavere enn det samlede gjennomsnittet på utsagnet om at det er utarbeidet instruksjoner for alle systemer hvor arkivdokumenter arkiveres elektronisk – 3,4. Dette er instruksjoner som skal være en del av arkivplanen og oppdateres jevnlig.

I løpet av de to årene som har gått siden ny arkivforskrift, har svært få virksomheter gjort om arkivplanen til en risikobasert tilnærming til arkivholdet. Det er grunn til å være bekymret over at statlige virksomheter som drifter viktige samfunnsoppgaver med en kompleks digital dokumentasjonsforvaltning ikke i større grad prioriterer en mer risikobasert tilnærming til arkivholdet sitt.

På tilsynene ser Arkivverket at mange virksomheter trenger drahjelp og støtte for å komme videre. Arkivverket har derfor utviklet praktiske «slik-gjør-du-det»-veiledere som skal dekke alle sidene av det som de offentlige virksomhetene kan få pålegg om å utbedre ved tilsyn¹. Å bruke arkivplanen som en del av interkontrollen har fått sin egen nettbaserte veileder. Vi vil følge med på om denne og andre veiledere etter hvert får en effekt.

På spørsmål om virksomheten har implementert generelle bevarings- og kassasjonsbestemmelser for egenforvaltningsaker i statlige virksomheter svarer 36 % ja, 25 % under implementering og 32 % nei. 7 % svarer vet ikke. På spørsmål om virksomheten har bevarings- og kassasjonsplan for sine fagsaker svarer 48 % ja, 22 % under utarbeidelse og 21 % nei. 8 % svarer vet ikke.

Virksomhetene som svarte nei på spørsmålet om bevarings- og kassasjonsplan for fagsaker, fikk et oppfølgingsspørsmål om det foreligger slike planer. Her svarer hele 25 % nei, mens 6 % sier at de ikke vet. 69 % svarer at de har planer om å utarbeide en b/k-plan for sine fagsaker.

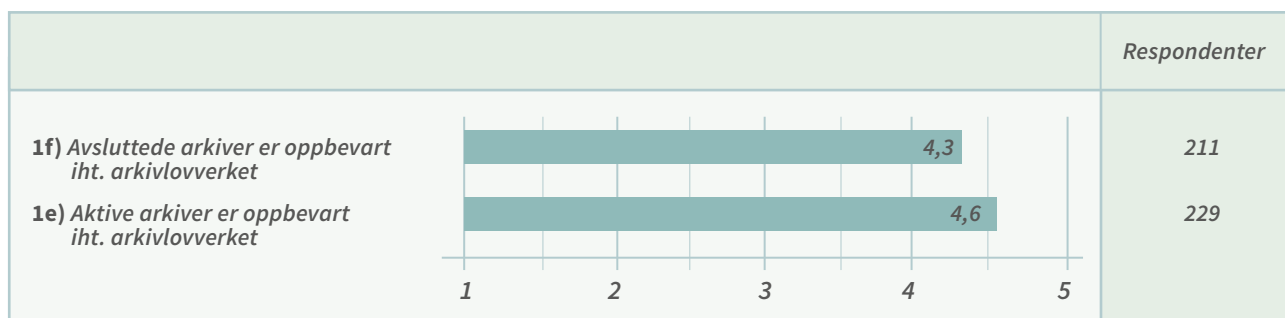


Figur 6: Prosentandel virksomheter som har svart ja, nei eller vet ikke på spørsmål om det foreligger planer om å utarbeide en bevarings- og kassasjonsplan. Spørsmål ble bare stilt til virksomheter som på et tidligere spørsmål svarte at de ikke har bevarings- og kassasjonsplan for sine fagsaker.

Klargjøring for langtidsbevaring

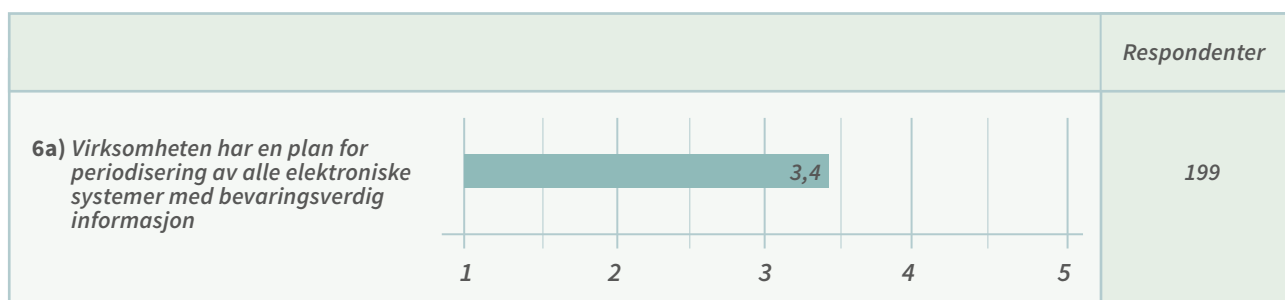
Virksomhetene skal oppbevare sine avsluttede arkiver i henhold til arkivloverket. Her vurderer virksomhetene seg høyt med en gjennomsnittsscore på 4,3. I tillegg mener virksomhetene i stor grad at også de daglige arkivene oppbevares etter kravene i loverket. De vurderer det altså slik at de oppfyller de fleste kravene til både daglige og avsluttede arkiver. Når vi går mer detaljert inn på loverkets krav får vi et noe endret bilde av situasjonen.

¹ Se Arkivverkets veiledere her: <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor>



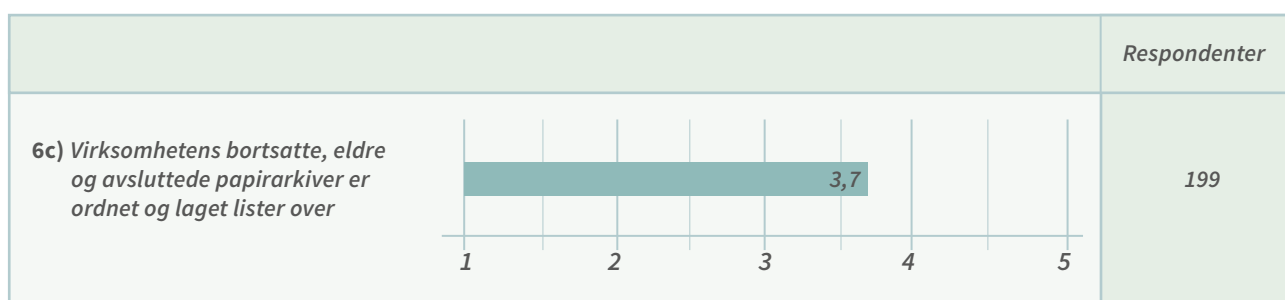
Figur 7: Gjennomsnittsscore på spørsmål om virksomhetens avsluttede og aktive arkiver er oppbevart iht. arkivlovverket.

Virksomhetene skal ha planer for periodisering av alle elektroniske systemer med bevaringsverdig informasjon. For spørsmål om periodisering er gjennomsnittsscoren så lav som 3,4. Periodisering er viktig for å ha kontroll på arkivet og for å klargjøre det for avlevering for langtidsbevaring. Ved periodisering blir arkivene kvalitetssikret og ryddet. Det bør være en plan for når dette skal gjøres, hvem som har ansvaret og hvilke hendelser som kan utløse behov for periodisering. Å lage en plan for dette krever ikke mye arbeid, men gjennomføringen kan være ressurskrevende.



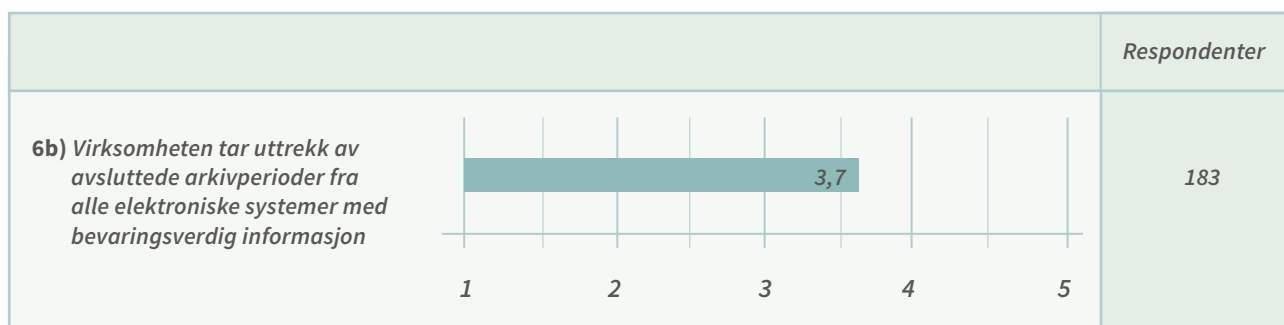
Figur 8: Gjennomsnittsscore på spørsmål om virksomheten har en plan for periodisering av alle sine elektroniske systemer med bevaringsverdig informasjon.

Eldre og avsluttede papirarkiv skal være ordnet og laget lister over. Virksomhetenes snittscore på spørsmål om dette er 3,7. De fleste statlige virksomheter har for lengst forlatt papirarkivene, og det virker som sløsing av både plass og ressurser å ikke få dette klart for overføring til depot eller klargjort for mediekonvertering.



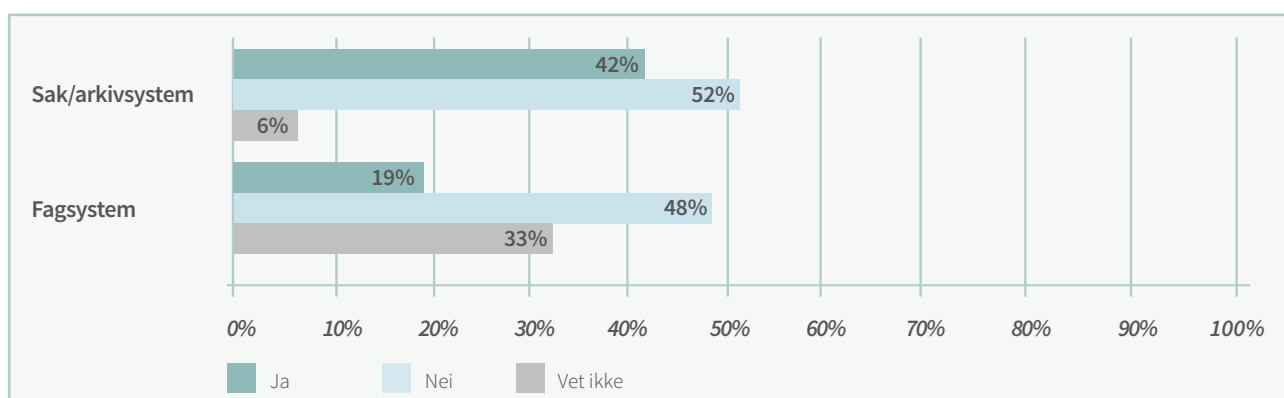
Figur 9: Gjennomsnittsscore på spørsmål om virksomhetens bortsatte, eldre og avsluttede papirarkiver er ordnet og laget lister over.

Virksomhetene skal også ta uttrekk av avsluttede arkivperioder fra alle elektroniske systemer med bevaringsverdig informasjon. På spørsmål om dette er virksomhetenes gjennomsnittsscore 3,7. Dette tallet burde ideelt sett vært svært nær toppscoren på 5,0.



Figur 10: Gjennomsnittsscore på spørsmål om virksomheten tar uttrekk av avsluttede arkivperioder fra alle elektroniske systemer med bevaringsverdig informasjon.

Vi har også spurt virksomhetene et konkret spørsmål om de har avsluttede perioder fra sak/arkivsystemer eller fagsystemer som de ikke har tatt uttrekk fra.



Figur 11: Prosentandel virksomheter som har svart ja, nei eller vet ikke på spørsmål om de har avsluttede perioder fra sak/arkivsystem som ikke er tatt uttrekk fra og om de har avsluttede fagsystemer som det ikke er tatt uttrekk fra.

Det er flere virksomheter som har avsluttede perioder fra sak/arkivsystem som de ikke har tatt uttrekk fra, enn virksomheter som har avsluttede fagsystemer de ikke har tatt uttrekk fra. Hele 42 % av virksomhetene sitter på avsluttede perioder fra sak/arkivsystem som de ikke har sikret for langtidsbevaring. For avsluttede fagsystemer er denne andelen lavere, men her ser vi at hele 33 % svarer «vet ikke», noe som kan tyde at mange av de statlige virksomhetene mangler oversikter over hvilke fagsystemer som er i bruk internt.

Det er urovekkende at en så stor andel av virksomhetene har perioder eller systemer som ligger «på vent», da dette øker risikoen for tap av viktig dokumentasjon. Å ikke ta uttrekk fra avsluttede arkiver kan også fort bli dyrt. Digitale systemer krever teknisk drift, administrativ oppfølging, nye lisenser og vedlikehold av driftskompetanse. At virksomhetene ikke i større grad prioriterer dette punktet, peker mot et behov for automatiserte uttrekk – en form for innebygd arkivering knyttet opp mot et digitalt arkivs siste reise ut av en virksomhet.

Vurdering av funnene

Virksomhetene mener selv at arkivene overordnet sett oppbevares slik arkivloven krever, men gjennomgangen av de mer detaljerte spørsmålene viser at dette ikke nødvendigvis stemmer. Når spørsmålene dykker ned i det spesifikke viser det seg at det står dårlig til med oppfyllelsen av kravene om bevaring og kassasjon og periodisering. Svært mange virksomheter har også avsluttede perioder og/eller systemer som «ligger på vent» uten å bli tilstrekkelig sikret. Grunnen er antakelig hull i virksomhetenes kompetanse på periodiske arkivfaglige oppgaver. Men det kan også være manglende vilje til å bruke ressurser på slike oppgaver, og kanskje også manglende vilje til å forstå kravene som stilles til god og hensiktsmessig dokumentasjonsforvaltning.