

1. Utvalgets arbeid

1.1 Oppnevning og mandat

Bevaringsutvalget ble oppnevnt av Riksarkivaren i brev av 13.07.2000. Utvalgets medlemmer var avdelingsdirektør Ivar Fønnes, Riksarkivet (leder), førstearkivar Kjell Kleivane, Statsarkivet i Kongsberg (sekretær), førstearkivar Eli Fure, Riksarkivet, arkivar Synne Stavheim, Statsarkivet i Oslo og førstearkivar Torkel Thime, Statsarkivet i Stavanger. Utvalget hadde sitt første møte 12.09.2000.

Ved utgangen av 2000 ba imidlertid sekretæren om å bli fritatt for arbeidet i utvalget. Utvalget ble derfor reorganisert fra og med 25.01.2001. Stavheim overtok som sekretær, mens statsarkivar Astrid Løvlien, Statsarkivet i Trondheim, gikk inn som nytt medlem.

I oppnevningebrevet ble det vist til at spørsmålet om et utvalg til å vurdere behovet for nye bevarings- og kassasjonsregler for statsforvaltningens arkiver har vært drøftet gjentatte ganger de siste årene. Riksarkivaren hadde "behov for en totalvurdering av hovedprinsipper og tilnæringsmåter for bevaringsarbeidet i statlig arkivsektor". Videre ble det forutsatt at utvalget skulle "vurdere sine anbefalinger i forhold til det tilsvarende arbeid som nå foregår for kommunal sektor (Thime-utvalget)".

Mandatet ble nærmere presisert som følger: "Utredningen må ta hensyn til at den statlige arkivdanningen vil skje både på tradisjonelle arkivmedier og som elektroniske arkiv, og at Arkivverket må velge fremgangsmåter og metoder som sikrer bevaring uavhengig av medier. Perspektivet for utvalgets arbeid bør innebære at de anbefalinger man kommer frem til med fordel kan anvendes de nærmeste tiårene." Videre ble det understreket at "utredningen bør ta utgangspunkt i de metoder og tilnæringsmåter for kassasjon og arkivbevaring som har vært i bruk i norsk og anerkjent internasjonal arkivforvaltning i etterkrigstiden og vurdere hensiktsmessigheten ved de hovedprinsipper som har vært anvendt". Dessuten skulle det være en viktig del av utvalgets mandat "å vurdere bevarings-/kassasjonsprinsipper for pasientjournaler, klientmapper og lignende uavhengig av forvaltningsnivå/arkivskapernivå".

Riksarkivaren tok sikte på å oppnevne en referansegruppe etter samråd med utvalget. Utvalgets arbeid ble forutsatt gjennomført i løpet av "et års tid", og Riksarkivaren var innstilt på å stille midler til disposisjon for nødvendige studiereiser i forbindelse med utredningen.

Etter samtale mellom Riksarkivaren og utvalgets leder ble fristen for utvalgets rapport satt til utgangen av 2001. Videre ble det presisert at utvalget skulle ha hele den offentlige sektor som ramme for sitt arbeid, og at Thime-utvalgets anbefalinger skulle inngå som del av grunnlaget for utvalgets vurderinger.

1.2 Arbeidsform

Utvalget har lagt stor vekt på å innhente informasjon om teoretiske og prinsipielle betraktninger som legges til grunn for bevarings- og kassasjonsarbeidet i andre land, og hvordan man der anvender teorier og prinsipper i den praktiske gjennomføring av arbeidet. Av den grunn har vi forsøkt å skaffe oss oversikt over hovedlinjer i de deler av internasjonal arkivteori som gjelder bevaring og kassasjon, og vi har innhentet skriftlig materiale fra flere land både når det gjelder deres strategier og prinsipper, og når det gjelder deres praksis i utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner. Dessuten har vi avlagt besøk i det danske og det nederlandske riksarkiv for å studere deres metoder mer i detalj. I tilknytning til dette har vi

også fått tilgang til rapporter som våre danske kolleger har utarbeidet etter studiebesøk i Canada og Nederland.

Internasjonal teori og praksis utgjør et viktig grunnlag for utvalgets vurderinger og anbefalinger. Dette betyr ikke at våre forslag uten videre følger internasjonale trender og gjeldende praksis i andre land. Men internasjonal teori og praksis er en sentral del av det tankegods som inngår i våre vurderinger, og de utgjør en viktig referanseramme både i forhold til hvilke spørsmål som behandles, og hvilke prinsipper, metoder, strategier etc. vi velger å anbefale og ikke anbefale. I rapporten gis det derfor en forholdsvis bred framstilling av det internasjonale materialet vi har behandlet, herunder den informasjon vi har skaffet oss gjennom studiebesøk (kapittel 2 og 3 samt vedlegg). Men våre vurderinger og anbefalinger knyttes ikke direkte til dette bakgrunns materialet bortsett fra i de tilfeller hvor spesifikke elementer har direkte relevans for utvalgets synspunkter.

Norsk teori og praksis er også gjennomgått (kapittel 4). Her har vi særlig lagt vekt på hvilket regelverk som har vært gjeldende til ulike tider, og hvordan dette har vært praktisert. Men vi har også drøftet norsk regelverk og praksis i forhold til mer prinsipielle metodiske betraktninger. I denne sammenhengen inngår også Thime-utvalgets forslag og anbefalinger. Når det gjelder oversikten over norsk teori og praksis, har utvalget kunnet støtte seg på et pågående forskningsprosjekt i Arkivverket, som gjennomføres av Synøve Bringslid, Ivar Oftedal, Maria Press og Torkel Thime under tittelen: "Norsk kassasjonspraksis på 18- og 1900-tallet: teori, norm og realitet".

Planene om en referansegruppe for utvalget ble noe modifisert under marsjen. I stedet for å oppnevne en gruppe som skulle gjennomgå og kommentere utvalgets utkast til rapport på ulike stadier, valgte man i stedet å innkalle referansegruppen til et seminar hvor utvalgets prinsipielle synspunkter ble drøftet. Seminaret ble holdt 1. - 2. oktober 2001. Utvalgets medlemmer innledet til debatt om ulike temaer, og dessuten fikk referansegruppen på forhånd tilsendt et første utkast til rapportens kapittel 5. Ved siden av utvalgets medlemmer holdt også professor Astrid Andresen, Universitetet i Bergen, en forberedt innledning.

På referansegruppens seminar deltok følgende (utenom utvalgets medlemmer):

Astrid Andresen, Historisk institutt, Universitetet i Bergen
Martin Bould, Riksarkivet
Anne Marie Bøhmer, Riksarkivet
Anne Mette Dørum, Forvaltningsinfo AS
Arnt Ola Fidjestøl, IKA Møre og Romsdal
Karin Gjelsten, Landslaget for lokal- og privatarkiv (LLP)
Ole Gausdal, Norsk Arkivråd
Ole Myhre Hansen, Oslo byarkiv
Jørgen Marthinsen, Riksarkivet
Frank Meyer, Riksarkivet
Ole Kolsrud, Riksarkivet
Arne Skivenes, Bergen byarkiv
Anne-Mette Spilling, Sosial og helsedepartementet
Børge Strand, Statsarkivet i Hamar
Wenche Stubberud, Statens utdanningskontor, Hamar
Haldis Waag, Kommunalt arkivfaglig forum (KAF)

Foruten de aktiviteter som er nevnt ovenfor, har utvalget hatt 10 ordinære møter i perioden 12.09.2000 til 08.03.2002. Ett av møtene har gått over to dager.

1.3 Resultat utvalgets rapport

I rapporten redegjør utvalget først (kapittel 2 - 4) for det teoretiske og det praktisk erfaringsmessige grunnlaget vi har bygget våre vurderinger på, jf. også kapittel 1.2 ovenfor. Deretter (kapittel 5 - 8) drøfter vi hvilke prinsipper, strategier, kriterier og arbeidsmetoder som bør legges til grunn for arbeidet med bevarings- og kassasjonsplaner i Arkivverket, og fremmer forslag til løsninger. Til slutt oppsummeres utvalgets hovedsynspunkter i kapittel 9.

Utvalgets vurderinger og anbefalinger holdes på et forholdsvis overordnet plan. Dette er i tråd med mandatet fra Riksarkivaren, og noe annet ville heller ikke være mulig på et generelt grunnlag for hele forvaltningen. Man vil derfor ikke finne konkrete bevarings- og kassasjonsforslag i utvalgets rapport. Men man vil finne forslag til hvilke prinsipper og strategier som bør legges til grunn for arbeidet, og man vil finne en konkret vurdering av aktuelle bevaringskriterier og forslag til en arbeidsmetodikk utformet som en trinnvis prosess. Arbeidet med å utforme bevarings- og kassasjonsplaner ligger dermed i forlengelsen av utvalgets utredning. Men vi håper og tror at utvalgets forslag vil være nyttige som redskaper for dette arbeidet. Målet er at arbeidet med bevaring og kassasjon skal kunne gjennomføres systematisk og konsekvent ut fra vedtatte prinsipper og metoder, og at de vurderinger og valg som gjøres blir begrunnet og dokumentert.

Utvalget legger stor vekt på den forankring rapporten har i internasjonal teori og praksis. Selv om vi ikke på noen måte har tatt mål av oss til å ha full oversikt over teoretiske vurderinger og praktiske løsninger på det internasjonale plan, mener vi å ha gjennomgått det vi oppfatter som hovedlinjene i teorien og den praktiske anvendelse i de land vi anser som vår viktigste referanseramme, herunder hvordan man i disse landene forholder seg til teoretiske prinsipper og modeller. Dette gir oss grunn til å anta at vi har vært innom de vesentligste spørsmål som er relevante på det prinsipielle plan. Men vi må selvsagt regne med at det også i tiden framover vil dukke opp nye problemstillinger og idéer som har betydning for Riksarkivarens arbeid med bevaring og kassasjon.

I følge mandatet bør perspektivet for utvalgets arbeid være slik at våre anbefalinger "med fordel kan anvendes de nærmeste tiårene". Dette er et svært ambisiøst mål, og bare tiden vil vise om det helt eller delvis kan oppnås. Utvalgets siktemål har vært at våre prinsipielle og strategiske vurderinger ikke skal være knyttet opp mot tidsbegrensede og forbigående fenomener i forvaltningens funksjoner og arkivdanning. Men nye erfaringer og ny innsikt kan skape behov for å revurdere både prinsipper, strategier og metoder før det har gått så lang tid.

2. Arkivteoretisk grunnlag

2.1 Bevarings- og kassasjonsteori

I vår teoretiske tilnærming har vi konsentrert oss om temaer som vi mener er viktige innenfor moderne teorier om bevaring og kassasjon. Som det fremgår av litteraturlisten, har vi først og fremst basert oss på sammenfattende framstillinger som finnes i foredrag og konferanserapporter, tidsskrifter, ICA-publikasjoner og rapporter eller utredninger fra andre arkivinstusjoner. Vi mener dette er tilstrekkelig for å gjøre seg kjent med hovedsynspunktene, og tilstrekkelig for å utnytte de nødvendige teoretiske betraktninger i utvalgets arbeid og vurderinger. I det følgende vil vi gjøre rede for hvilke temaer og begreper vi har studert, og som på ulike måter har påvirket vårt videre arbeid. Vi har valgt å ta utgangspunkt i arkivteorier som har vært aktuelle de siste 25 årene.

Internasjonal bevarings- og kassasjonsteori er nyttig for å sette i gang tankevirksomhet. Når man skal utarbeide prinsipper og metoder for bevaring og kassasjon, må man tenke gjennom hva man skal oppnå med henholdsvis bevaring og kassasjon, hvilke hensyn og verdier som skal ivaretas og hvordan man best går fram for å nå de mål man har satt seg. Internasjonal teori reiser en rekke relevante spørsmål innenfor dette området, og behandler disse på et overordnet og prinsipielt plan.

2.2 Dokumentasjons- og informasjonsverdi

Schellenberg skiller i sin bok *Modern Archives* fra 1956, mellom "evidential" og "informational value" (dokumentasjons- og informasjonsverdi). Dokumentasjonsverdi innebærer at dokumenter har sin verdi primært i det at de belyser arkivskaperens historie og funksjonsmåte. Informasjonsverdi på den annen side representerer det informasjonsinnhold som dokumentene har for vidt forskjellige studieformål. Skillet mellom dokumentasjons- og informasjonsverdi tilsvarer på mange måter, men ikke helt, den danske historiker Kristian Erslevs skille mellom kilde som levning og kilde som beretning.

Diskusjonen omkring arkivenes verdi som "information" eller "evidence" har stått sentralt innenfor den amerikanske og den kanadiske arkivdebatten. Utvalget ser det ikke som nødvendig å gi et lengre referat av de ulike begrepsforståelser her. Det kan likevel være interessant å redegjøre for noen hovedsynspunkter.

Utvalget har valgt å oversette Schellenbergs begrep "evidential value", med dokumentasjonsverdi.¹ Med begrepet forstår han arkiver/dokumenter som har verdi fordi materialet dokumenterer et organs saksbehandlings- og beslutningsprosesser. Vektleggingen av dokumentasjonsverdi medfører vanligvis at arkivene til overordnet myndighet tillegges større verdi enn arkivene til underliggende organer. Mens de første utfører arbeid av beslutende og regulerende art, domineres de underliggende mer av ekspederende eller orienterende virksomhet.

Arkivteoretikere som David Bearman, Richard Cox, Luciana Duranti og Angelika Menne-Haritz, hevder at arkivmaterialet utelukkende får sin verdi når de dokumenterer transaksjoner hos arkivskaperen. Dokumenter som ikke har denne kvaliteten, kan ifølge disse knapt defineres som arkiv, og er derfor heller ikke bevaringsverdige. Andre har sterkt imøtegått slike synspunkter og hevdet at de to aspektene informasjonsverdi og dokumentasjonsverdi

¹ Kolsrud (1985) oversetter "evidential value" med bevisverdi.

ikke utelukker hverandre.² Skulle man følge logikken i å bare ta vare på materiale som dokumenterer transaksjoner, ville trolig en stor mengde dokumenter som vi tradisjonelt har vurdert som høyst bevaringsverdige ikke blitt bevart, som f. eks. kirkebøker eller folketellinger. Mens dokumenter som vi gjerne har ansett som mindre interessante, blir viktige å bevare, som f. eks. utkast, små ”gule” lapper og omslag som dokumenterer saksbehandlingsprosessene.

Angelika Menne-Haritz (Tyskland) mener at Schellenberg ikke blir fullstendig oppfattet når det gjelder begrepet dokumentasjonsverdi. Hun skriver at Schellenberg ikke bare mente at dokumentasjonsverdi er strategiske planer for hvordan virksomheten var organisert, men at dokumentasjonsverdi ofte kunne være noe som ikke sto i teksten, noe som måtte leses mellom linjene. Forskjellige former for påtegninger i dokumentene, som for eksempel symboler, haker, avkryssninger og lignende som viser at en eller flere personer har lest og oppfattet innholdet i et dokument, kan gi tilleggsinformasjon om hvordan saksbehandlingen ble utført. Dette bidrar til å dokumentere og synliggjøre transaksjonene som er utført.³

Menne-Haritz understreker også viktigheten av dokumentasjon for å forstå informasjonsinnholdet i arkivene. Hennes tilnæringsmåte er at arkivene må vurderes gjennom et ”filter” av dokumentasjonsverdi. Uten dette aspektet mener hun informasjonen i seg selv er verdiløs.

Elektroniske arkiv har aktualisert forholdet mellom dokumentasjons- og informasjonsverdi. Amerikaneren David Bearman mener at det er de elektroniske arkivenes dokumentasjonsverdi som må vektlegges, ikke den informasjon de måtte inneholde. Han ser det derfor viktig å bevare transaksjonene i et edb-system. Bearman presiserer at det er bare de databaser og registre som bevitner at det er foregått en handling eller ”constitute evidence of business event, such as making a sale or qualifying a client to receive a benefit” som er bevaringsverdige. Derfor kan man bare bruke betegnelsen elektronisk arkiv ("electronic records") om de databaser eller registre som dokumenterer transaksjoner.⁴

I begrepet ”informational value” ligger det at arkiver også har bevaringsverdi ut fra andre hensyn enn det å dokumentere transaksjoner. Bevaringsverdien kan også være knyttet til innholdet/informasjonen i det aktuelle materialet. Schellenberg la større vekt på arkivenes innholdsverdi enn mange fremtredende arkivteoretikere i dag synes å gjøre. For ham var det i utgangspunktet ikke et poeng å skape et motsetningsforhold mellom informasjons- og dokumentasjonsverdi, men å vise at arkivmateriale kan bevares ut fra ulike behov. ”Evidentialistene” er heller ikke enerådende i dag med sin sterke fokus på dokumentasjonsverdi. Arkivenes informasjonsverdi spiller for eksempel en viktig rolle i nordisk bevaringstenkning. I praksis viser det seg at informasjonsverdi også tillegges vekt i andre lands bevaringsvurderinger. Slik sett er det ofte betydelig avstand mellom dominerende teoretiske trender og det praktiske arbeid som utføres.

Skillet mellom dokumentasjonsverdi og informasjonsverdi er viktig fordi ulike bevaringskriterier kun har gyldighet i forhold til den ene eller den andre verditypen. I Sverige har Riksarkivaren slått fast at man skal ta hensyn både til ønsket om å dokumentere virksomheten der arkivene har oppstått (dokumentasjonsverdi), og forhold i virksomhetens omverden (informasjonsverdi). Svensk bevaringspolicy skiller klart mellom disse to hovedformålene og rubriserer bevaringskriterier under hvert sitt hensyn⁵. Danskene har en

² Henry (1998)

³ Menne-Haritz (1994)

⁴ Bearman (1994)

⁵ Riksarkivet (Sverige): Bevarandet av nutiden. Riksarkivets gallrings- & bevaringspolicy. Stockholm 1995,

tilsvarende vurdering, der man skiller mellom de to verdimålene og anviser som i Sverige ulike bevaringskriterier for de to målsettingene⁶.

2.3 Arkivskapernes funksjoner eller materialets innhold?

Diskusjonen omkring dokumentasjons- og informasjonsverdi har også skapt et teoretisk fundament for den såkalte "functional appraisal", dvs. vurdering av arkivenes bevaringsverdi på grunnlag av en analyse av arkivskapernes funksjoner. Dette i motsetning til en analyse av arkivenes faktiske og konkrete innhold ("appraisal by contents"). Det er nemlig en nær sammenheng mellom vektleggingen av "evidential value" og "functional appraisal". Siden arkivene først og fremst får sin verdi som "evidence of transactions", vil også bevaringsvurderingen måtte ta utgangspunkt i selve transaksjonene eller funksjonene. Dette er kanskje en av de mest karakteristiske nyorienteringer i internasjonal arkivteori. Forkjemperne for den såkalte functional appraisal (Hans Hofman, Terry Cook, David Bearman m.fl.) fokuserer på arkivskaperens oppgaver og primære prosesser. Det er ikke dokumentene selv, men den kontekst som de er skapt innenfor, som ifølge denne retningen bør danne utgangspunkt for en bevaringsvurdering. "Functional appraisal" eller funksjonsbaserte kriterier for bevaringsvurdering, baserer seg på en vurdering av arkivskapernes funksjoner eller aktiviteter/transaksjoner, og behovet for å dokumentere disse. Gjennom å bevare viktige funksjoner på de øverste nivåene, er målet å kunne rekonstruere myndighetenes handlinger.

En retning innenfor den nye funksjonsbaserte arkivteorien, vektlegger *arkivskapernes samfunnsfunksjoner* i et bredt spekter, et skifte fra statsteorier til teorier om samfunnet. En representant for denne tilnæringsmåten er den tidligere tyske riksarkivar Hans Booms, som i 1991 tok til orde for at arkivarene skulle være mer engasjert i arkivenes funksjon i samtiden, for *hva* og for *hvem* arkivene var skapt. Dette kunne gjøres indirekte ved å studere funksjonene til viktige arkivskapere i lys av viktige samfunnsprosesser. Dette var et viktig grunnlag for å koble dokumentasjonsbehovene med arkivmaterialet.

Både australske, kanadiske og amerikanske bevaringsvurderinger er i høy grad funksjonsorienterte. I Europa er denne retningen innenfor arkivteorien viktig for eksempel i Sveits og Nederland. Funksjonsorientert bevaring legger vekt på en analyse av arkivskaperens struktur og funksjoner. Det blir kartlagt hvilket kontor som skaper hvilket materiale til hvilket formål. Arkivmaterialet som blir produsert, kan ofte være mer enhetlig enn arkivskaperne som produserer det. Et kontor kan for eksempel miste et saksfelt til et annet kontor, og materialet fortsetter å bli produsert i den samme formen under en annen arkivskaper. Slike funksjoner som skifter institusjonstilhørighet, er viktig å avdekke og beskrive. På denne måten kan viktige arkiv og serier velges ut for bevaring.

Studiet av arkivskaperenes funksjoner kan avdekke at alle vedtak følger en viss saksgang og går den samme veien gjennom systemet før et vedtaket blir fattet. Saksgangen, eller prosedyrene forut for vedtakene påvirker mengden materiale og materialets form. Lovgivningen som saksbehandlingen er underlagt, påvirker innholdet i dokumentene. Elektroniske arkiv, og gjennom dette datasystemer som kan være felles for flere arkivskapere er ofte mer tjent med en analyse av arkivskaperenes funksjoner enn med en analyse av rent innholdsmessige strukturer. Metoden er mer opptatt av å vise hva som blir gjort enn å vise hvem som gjør oppgavene.

⁶ Statens Arkiver:VB- Generelle retningslinjer og vurderingskriterier for B&K. 29.09.1998

2.4 Dokumentasjonsstrategi og akvisisjonsstrategi

På 1970-tallet presenterte Hans Booms en bevaringsstrategi som gikk ut på å identifisere viktige samfunnsområder og dokumentere disse. Selv om Booms senere kom til å revidere sine synspunkter (jf. ovenfor, kapittel 2.3), har hans idéer fra den tiden inspirert arkivarer i Nord-Amerika, der man har videreutviklet beslektede modeller kalt dokumentasjons- og akvisisjonsstrategi. Målet for disse strategiene er de samme, men det metodiske grunnlaget er forskjellig. Dokumentasjonsstrategien legger stor vekt på arkivenes innhold, mens akvisisjonsstrategien er mer funksjonsorientert. I Canada brukes begrepet akvisisjonsstrategi om den prosess som går ut på å definere bevaringsverdige funksjoner og de arkivskapere som i størst grad dokumenterer disse funksjonene ("offices of primary interest"). Akvisisjon forstås hos oss vanligvis i betydningen avlevering, mottak. Men i det engelske begrepet ligger det trolig også en betydning av at noe blir valgt ut for bevaring.

En av de mest profilerte teoretikere innenfor dokumentasjonsstrategien er Helen Samuels. Hennes mål er å bevare materiale som kan dokumentere samfunnet i flest mulig aspekter. Arkiver, biblioteker og forskningsinstitusjoner skal sammen dokumentere på forhånd utvalgte samfunnsområder. Ved å bruke flere medier og involvere flere typer bevaringsinstitusjoner (arkiv, bibliotek, forskningsinstitusjoner osv.), ønsker man å hindre en fragmentering av dokumentasjonen.⁷ Samuels hevder at moderne organisasjonsstrukturer er mer flytende enn tidligere. Skiftende ansvarsforhold og endringer i økonomiske rammevilkår gjør organisasjonsstrukturene ustabile. Offentlig og privat sektor er dessuten sammenvevd gjennom et system av reguleringstiltak. Hun ser det derfor viktig for dokumentasjonsstrategien å se helhetlig på kulturarvmaterialet uten å favorisere arkivmaterialet fra offentlig sektor. Dokumentasjonsstrategien skal brukes for å koordinere innsamlingen og dokumentasjonen for mange forskjellige institusjoner. Funksjonsanalysen skal være et redskap for de enkelte institusjonene for å forbedre sin egen dokumentasjon.⁸

Samuels mener også at der dokumentasjon mangler, skal arkivarene gå aktivt inn for å skaffe den til veie, og på denne måten selv bli en form for arkivskapere. Dokumentasjonsstrategien forkaster hverken proveniensprinsippet eller funksjonelle analyser av arkivskapere. Men dette har ikke vært hovedsaken. Proveniensprinsippet og funksjonsanalyser er bare nyttige redskaper innenfor dokumentasjonsstrategien.

Tilnæringsmåter til bevaring og kassasjon med basis i proveniensprinsippet har tradisjonelt vært vanlig i de nordiske landene. Det dreier seg om en analyse av den administrative og dokumentmessige konteksten til arkivmaterialet. I Canada og USA, kom dette inn langt senere, og ble i tidsskrifter på 1980-tallet tilsynelatende behandlet som noe helt nytt.

I dokumentasjonsstrategien ligger det også et sterkere krav om at arkivarene må kjenne til, og bruke historisk metode i sine vurderinger. Bakgrunnen for dette er at alle undersøkelser som arkivmaterialet senere skal brukes til, er retrospektive og forutsetter dermed en historisk vinkling. Samtidig advares det mot å blande sammen arkivfaglig forskning med historisk forskning. Målet for arkivfaglig forskning er å forstå de forskjellige strukturene og dokumentasjonen hos en arkivskaper. Historisk forskning, er på den andre siden, en prosess som går ut på å besvare spesifikke spørsmål gjennom et studium av kilder ("... a process of answering specific questions through the interpretation of sources")⁹.

⁷ Samuels (1992)

⁸ Samuels, (1992)

⁹ Samuels (1992)

2.5 Vurderingsnivå: makro eller mikro?

De store arkivmassene som det moderne samfunnet skaper, er gjennom hele 1900-tallet ansett som en fundamental arkivfaglig utfordring. Etter 2. verdenskrig forsøkte man å løse problemet ved å velge ut arkiver på makroplan på grunnlag av en vurdering av arkivskaperens funksjoner. Arkivmateriale fra mindre viktige arkivskapere kunne kasseres i sin helhet. Men også innholdsbaserte vurderinger kunne danne utgangspunkt for makrotilnæringer. Kassasjon av hele arkiv eller serier er eksempler på dette. Dokumentasjonsstrategi og akvisisjonsstrategi er også eksempler på makrovurdering ("macro-appraisal"). Makrovurdering innebærer med andre ord at bevaringsvurderingene foretas på et overordnet plan. Man vurderer hele arkivskapere, arkiver eller serier for bevaring eller kassasjon, i stedet for enkeltdokumenter og andre små arkivenheter.

I europeisk sammenheng er makrovurdering nå en viktig del av bevaringsvurderingene i flere land. En av de første til å benytte metoden i Europa var nederlenderne, gjennom PIVOT-prosjektet. Dette prosjektet representerer en konkret metode for makrovurdering. PIVOT går ut fra at dersom en funksjon ikke direkte bidrar til det som er virksomhetens primæroppgave, er den ikke verdt å dokumentere. PIVOTs vurderingsmetode er basert på organisasjon og funksjon i stedet for inspeksjon av dokumenter. De arkivfaglige medarbeiderne på prosjektet leser lover, bestemmelser og informasjon om organisasjonens oppbygging og drift i stedet for å undersøke dokumenter. "Theoretically, shiploads of records may be destroyed without their having been given a glance, without a single page having been read."¹⁰

Selv om trendsetterne i internasjonal arkivdebatt hevder at en bevaringsvurdering basert på arkivenes innhold og en nitid gjennomgang av selve dokumentene i dagens massearkiver vil være en tilnærmet umulig oppgave, konsulterer man i praksis fortsatt selve arkivmaterialet før beslutning om kassasjon endelig fattes. Det er nærliggende å trekke den slutning at en makrotilnærming er nødvendig for å effektivisere kassasjonsprosessen, men at en ren funksjonsbasert makrovurdering ikke alltid er tilstrekkelig til å avgjøre hva som er bevaringsverdig arkivmateriale.

¹⁰ Horsman (1997)

3. Internasjonal bevaringspraksis

Det finnes en rikholdig litteratur om bevarings- og kassasjonsteori, men det finnes heller lite om praksis. For å finne mer ut om hvordan det praktiske arbeidet er lagt opp ulike steder, foretok utvalget en reise til to europeiske land som har gjort seg bemerket med en særlig satsning på bevaring og kassasjonsarbeidet. Valget falt på Nederland, internasjonalt kjent for sitt PIVOT-prosjekt, som allerede har virket i ti år, og Danmark som har hatt en ny giv med dette arbeidet siden midt på 1990-tallet. I tillegg har vi innhentet stoff fra Canada, Sveits og Sverige. Praksis ved bevarings- og kassasjonsarbeidet har både en organisatorisk og en faglig side. Felles for alle de fem landene, men særlig for Canada, Nederland og Danmark, er at det har vært satset sterkt på bevarings- og kassasjonsarbeidet. Prosjektene og programmene har som oftest vært innledet av en eller annen form for krise. Det kunne være at de offentlige myndighetene følte seg nær drukkingsdøden i store arkivmengder, at publikums rettigheter til adgang til informasjon ble krenket, eller at arkivinstitusjonene merket at de kom til kort på grunn av etterspørselsstyring fra arkivskaperne. Det førte til at mindre viktige arkiv ble behandlet til fortrensel for bevarings- og kassasjonsvurdering av arkiver fra store og tunge institusjoner.

Den bevaringspraksis vi først og fremst har studert, er den som utføres på nasjonalt plan, altså fra riksarkivenes synsvinkel. Med unntak av våre skandinaviske naboland, henviser alle landene til at de bruker en funksjonsorientert tilnærming, og man møter begreper som makro og mikro vurdering. I sine retningslinjer skriver danskene riktig nok både om makro- og top-down tilnærming. Kanadierne synes å bruke begrepene makro og funksjon om hverandre. Men hvor forskjellig er praksisen bak teoriene?

3.1 Praksis i fem ulike land

3.1.1 Nederland

Som det fremgår av rapporten fra Nederland, arbeider man der med en erklært funksjonsbasert metode ved å definere såkalte policy-fields eller politikkområder, dvs alle de områdene hvor myndighetene møter befolkningen. Se vedlegg nr. 2. Grunnen til å velge denne innfallsvinkelen fremfor å gå rett på arkivskaperne, var at man mente at politikkområdene var mindre flyktige. Innenfor hvert politikkområde beskrives så aktørene og deres funksjoner i en boklignende rapport.

Mye av informasjonen i rapportene vil være nyttig for senere bruk av arkivmaterialet. Avgjørelsen om hvilke arkivsaker som faktisk skal bevares, er imidlertid ikke avgjort med dette. Rapportene danner utgangspunkt for det som kalles "basic appraisal documents", som spesifiserer de ulike funksjonene innenfor hvert politikkområde, og angir om de skal kasseres eller bevares. Men heller ikke her skjer en kobling mot det faktiske arkivmaterialet.

Konfrontasjonen med det faktiske arkivmaterialet finner først sted enda senere, ved en egen enhet, CAS, som vi ikke besøkte. Vi har imidlertid fått informasjon av våre danske kolleger, som har foretatt et par besøk til Nederland. CAS er lokalisert til Nord-Holland, til et område med høy arbeidsløshet. Mange av de ansatte er der på sysselsettingstiltak. CAS har det vanskelige arbeidet å "matche" kassasjonsbestemmelsene med de virkelige arkivene. Det betyr altså at CAS arbeider på et detaljert nivå når arkivmaterialet skal kobles mot funksjoner.

Nederlenderne bevarer etter eget utsagn dokumentasjon om utarbeidelse av lover og retningslinjer (policy), om evaluering av policy, om rapportering til overordnet myndighet om iverksettelse av policy, men også om selve utføringen av lover og retningslinjer. Dessuten skal organisasjonsmessig struktur og alt som har med eksepsjonelle tider og hendelser å gjøre, bevares. Kriteriene virker svært omfattende, de ser nesten ut til å dekke alt unntatt egenforvaltings- og informasjonssaker. Noen egenforvaltningssaker vil likevel komme med, for eksempel slike som gjelder organisasjonsmessig struktur. Kriteriet om iverksettelse av lover og retningslinjer kan synes mer omfattende enn det er i virkeligheten. Eksempler på hva som uten videre blir kassert i Nederland, er sykehusjournaler, klientmapper av ulike typer og personalmapper. Heller ikke alle saker for domstolene blir bevart.

3.1.2 Sveits

Utvalget besøkte ikke Sveits, men et av utvalgsmedlemmene var for noen år siden på et seminar hvor det ble redegjort for den sveitsiske metoden, som erklæres å være funksjonsbasert. Her synes likevel ikke fremgangsmåten å være som den nederlandske. En makrovurdering tar først for seg lovverk og statskalender og identifiserer hvor i statsadministrasjonen man finner beslutningsmyndighet. Organene deles hierarkisk inn i tre grupper, A, B og C, hvor A er de viktigste institusjonene, sett ut fra plassering i et beslutningshierarki. A vil typisk være departementer, B vil tilsvare tunge direktorater mens C vil være institusjoner i ytre etat som ikke har særlig omfattende selvstendig beslutningsmyndighet. Arkivverket er for eksempel definert som C.

Felles for de nederlandske og sveitsiske systemene er at de begynner med lovverk, kompetanse eller funksjon for deretter å gå via arkivskapere til arkivene. Ulikheten er at sveitserne ser ut til å komme mye raskere til arkivskaperne og det konkrete arkivmaterialet. Arbeidet på makro- og mikronivå utføres av samme enhet.

Den sveitsiske mikroavurderingen dreier seg om å definere hvilke saksområder innenfor hvert organ hvor beslutningsmyndigheten blir klarest uttrykt. Til bruk for denne vurderingen blir alt man finner av arkivnøkler og fortegnelser tatt i bruk. Arkivaliene blir klassert i tre grupper etter kriterier som ikke bare gjelder beslutningsprosesser, men som også handler om gjennomføring av beslutninger. Det vil være arkiver som dokumenterer forholdet mellom staten og individene, for eksempel arkiver fra kontorer som kontrollerer at borgernes rettigheter og plikter blir overholdt, og arkiver som forteller om hvordan lovene blir iverksatt, særlig der det er stort skjønn for myndighetsutøvelsen.

Sveitserne tar ikke bare vare på de arkivene som dokumenterer utarbeidelse av lover, forordninger og regelverk. De ser også på effekten av lovutøvelsen på samfunn, økonomi, kultur eller miljø. Det legges størst vekt på dokumentasjon av beslutningsmyndighet og minst vekt på arkiver der rommet for skjønn i utøvelsen av makt og myndighet er trangt.

De sveitsiske arkivarene skal bruke nærmere 30% av sin arbeidstid på bevarings- og kassasjonsarbeidet. Vurdering av klientmapper, personalmapper og sykehusjournaler kjenner vi ikke til for Sveits, men ut fra kriteriene å dømme er det lite trolig at de totalbevares. Vi kjenner ikke til om det er vanlig praksis å ta ulike typer utvalg i stedet for et komplett materiale.

3.1.3 Canada

Utvalget har heller ikke reist til Canada, men siden teori om bevaring og kassasjon står så sterkt i dette landet, er det viktig å undersøke kanadisk praksis. Teorien er særlig utviklet av

Terry Cook, Richard Brown og Brian Brothman. Den søker i så høy grad som mulig å gjøre bevarings- og kassasjonsvurderingene så objektive som mulig ved å fokusere på de ulike organers funksjoner. Kanadierne tar også et visst hensyn til informasjonsverdi, men en bevaringsbegrunnelse som bare er motivert utfra et hensyn til fremtidig forskning, vil ikke bli akseptert.

Våre danske kolleger oppholdt seg i Canada i to uker sommeren 1996 i forbindelse med at de selv reviderte sitt opplegg med bevaring og kassasjon. Vi har hatt glede av deres rapport. Når det gjelder overgangen fra makro til mikronivå, finnes det lite om det i litteraturen. En artikkel av den kanadiske arkivaren Brian Beaven har derfor blitt en viktig inngang til kanadisk praksis.¹¹ For å gå enda mer i dybden på materien, ble Beaven tilskrevet og forespurt om han kunne sende oss de vurderingsrapportene som lå til grunn for hovedeksemplene i artikkelen. Utvalget har fått tilgang til disse dokumentene. En detaljert presentasjon av struktur og innhold på vurderingsrapporten finnes i vedlegg nr. 3. Beaven har også formidlet til utvalget fire dokumenter fra National Archives of Canada om teori, metode og praksis i bevarings- og kassasjonsarbeidet fra årene 2000 og 2001. Disse er særdeles informative om nåværende tenkning og praksis. I tillegg har vi hatt mer uformell e-post kontakt for oppklaring av ulike spørsmål.

Kanadierne arbeider etter MYDPs, Multi-Year-Disposition-Plans. De går i korthet ut på planmessig kontakt med arkivskaperne med sikte på å få laget bindende avtaler for avleveringer innen bestemte tidsfrister. Arkivskaperne på høyt beslutningsnivå prioriteres. Bruce Wilson skisserer fire nivåer, hvor departementer kommer på toppen og slike organ som "Northwest Territories Water Board" kommer på en fjerdeplass. Metodisk utforskes arkivskaperens myndighet og funksjoner før man går til selve arkivene. Wilson sier: "Only near the end of the process are records themselves likely to be examined and then only in small samples".¹²

Dette inntrykket modifiseres ved lesning av Beavens artikkel og de bevarings- og kassasjonsutredningene vi har fått tilsendt. Her kommer det fram at dette siste stadiet har en større betydning. Det bekreftes også av de nyere strategiske dokumentene fra 2000 og 2001.

Arbeidet med bevaring og kassasjon begynner altså med en makrotilnærming. Man vurderer omfang, innhold, egenskap og viktighet ikke av en, men en hel rekke organisasjoner og funksjoner. Man arbeider i team som består av minst en arkivar og en "record analyst". Den sistnevnte skal samle informasjon om arkivdanning og bruk av edb i de aktuelle institusjonene. Det er en fulltids jobb, mens arkivarene i den avdelingen som heter Government Archives Division, skal bruke 40% av tiden til sitt bevarings- og kassasjonsarbeid.

Meningen med makrovurderingen er å legge rammene for en mer fokusert bevaringsvurdering, fordi man da lettere kan finne ut hvor de viktigste arkivene sannsynligvis befinner seg. Et viktig ledd i denne prosessen er å identifisere det som kalles Office of Primary Interest. Her antar man at de viktigste funksjonene og beste arkivene finnes.

Etter denne makrotilnærmingen vurderes de konkrete arkivene i forhold til hypotesen om hvor de viktigste og beste arkivene befinner seg. De viktigste og beste arkivene er de som viser hvordan politikk på ulike områder utvikles. Arkiver som viser hvordan politikk blir iverksatt,

¹¹ Beaven (1999)

¹² Wilson (1997)

blir også bevart dersom de bærer preg av noe mer enn rutine. Man kartlegger redundans, og hva som foreligger som trykte kilder, også det som kalles ”semi-published grey litterature”, årsrapporter osv. Administrative støttefunksjoner blir betraktet som verdiløst i Canada. Rutinepregede fagsaker vil bli totalt kassert, eller bevart i mindre utvalg eller som eksempler.

I selve vurderingen finner vi i tillegg til en kartlegging av hva slags arkiver som befinner seg i den aktuelle institusjon, også en innholdsanalyse av arkivet. De kanadiske arkivarene blir oppfordret til å lage bevarings/kassasjonsbestemmelser som dokumenterer funksjoner.

Kanadierne søker å følge en metode som i høyest mulig grad reduserer det subjektive skjønnnet til arkivarene. De skal ikke tenke på arkivenes potensielle forskningsmessige verdi, men dokumentere, på en passende og dekkende måte, hvordan Canada blir styrt og administrert, og hvordan styre og administrasjon påvirker samfunnet. Teorien er at dette er logisk og rasjonell måte å beskrive landets styresett, og at det samtidig vil gi tilstrekkelig dokumentasjon av begivenheter til at forskere skal kunne bruke det til sine ulike problemstillinger.

Det er imidlertid også rom for å ta vare på arkiver etter deres informasjonsverdi. Dette begrunnes i at den kanadiske arkivloven sier at man skal ta vare på arkiver av nasjonal betydning og av arkivmessig eller historisk interesse. Arkivene må gjelde mennesker, begivenheter, steder, ideer, eller sosiale fenomen. De må være skapt, samlet eller vedlikeholdt av den føderale regjering (i vid forstand), og de må ha nasjonal betydning. Det vil si at de klart beriker forståelsen av Canadas historie, samfunn, kultur eller folk på nasjonalt nivå. Folketellinger og militære ruller blir tatt vare på av hensyn til deres informasjonsverdi. Noen ganger finnes det i offentlige arkiver unike samlinger som inneholder informasjon som ikke finnes andre steder. Som eksempler på hva som er verdt å bevare, nevnes registre over skipsvrak, patentrettigheter, hydrografiske kart, villmarksdata og endelig biografiske data om kanadiske olympiadeltakere(!).

For å bevare etter informasjonsverdi må det argumenteres godt. Man må følge tradisjonelle kriterier for vurdering av informasjonsverdi, som fullstendighet, autentisitet, singularitet, forhold til andre kilder, alder og tidsspenn, omfang, brukervennlighet og fysisk tilstand.

Det som fremfor alt kjennetegner det kanadiske systemet, er systematikken. Så langt som mulig søker kanadierne å begrunne vedtak om kassasjon eller bevaring i en funksjonsanalyse av den føderale virksomheten. Tilnærmingen begynner på makronivå hvor det dannes hypoteser om hvor de beste arkivene befinner seg, dette bekreftes, evt. avkreftes på mikronivå. Det er fortsatt visse forskjeller på hvordan de enkelte arkivarer løser oppgavene, men det arbeides stadig med å forfine og presisere metodene. Forskning, så vel på makro som på mikronivå, fremheves som kjernen i fremgangsmåten for bevaring/kassasjon.

3.1.4 Danmark

Danskene har latt seg inspirere av kanadierne, og de har lagt stor vekt på organiseringen av bevarings- og kassasjonsarbeidet. De har derimot ikke fulgt opp kanadiernes streben mot mest mulig objektive bevaringskriterier. Se vedlegg nr. 4 for utfyllende detaljer. Infrastrukturen for bevarings- og kassasjonsarbeidet er detaljert, gjennomarbeidet og gjenstand for kontinuerlig revisjon. Resultatene viser seg i imponerende oversikter over hvilke arkivmengder som er gjennomgått. En slik kraftsatsning er mulig gjort ved en betydelig økning av antall ansatte og et entusiastisk pågangsmot til å løse store oppgaver på knapp tid.

Danskene opererer både med store sektorprosjekter med mange deltakere og enkeltmannsprosjekter. Behandlingen av elektroniske arkivalier og tradisjonelle papirarkiver er delt på ulike personer, men det var tale om å integrere funksjonene. Schellenbergs skillelinje mellom arkiver med dokumentasjonsverdi og informasjonsverdi blir brukt slik at dokumentasjonsverdien blir søkt avgrenset til nivået for policy-beslutninger og vesentlige avgjørelser. Utover det forsøker danskene å finne et avbalansert og gjennomgående konsekvent nivå for bevaring av informasjon om det danske samfunnet i flest mulige aspekter. Arkivenes informasjonsverdi tillegges stor vekt.

Selv om danskene ikke selv definerer sin metodikk som funksjonsbasert, inneholder fremgangsmåten et makroperspektiv ved at man ser på hele sektorer under ett for å kartlegge saksgang og beslutningsprosedyrer. Målet er å kartlegge hvor de mest utsagnskraftige arkivaliene befinner seg, og hvilke som kan kasseres fordi deres innhold er bedre representert et annet sted. Funksjonstilnærmingen ble avvist fordi den ikke var operasjonaliserbar. I stedet for funksjon setter danskene arkivenes innhold i sentrum, foran arkivskaperne. De vurderer de konkrete arkivaliene, men etter en totalplan for vurdering av alle statlige organer.

Serier som er utsatt for kassasjon, er slike hvor informasjonstettheten er lav. Det vil si at man ved å gå fra den ene saken til den andre vil finne lite nytt stoff. Det kan for eksempel dreie seg om søknadskjemaer hvor faste felt skal fylles ut enten med ja/nei, eller søknader hvor avgjørelse om tildeling av et gode avhenger av om visse krav er oppfylt eller ikke. Sannsynligvis er lav informasjonstetthet en grunn til den nokså omfattende kassasjonen av personalmapper og pasientjournaler. Man regner med at dokumentasjonsverdien er lav for disse store seriene. Informasjonsverdien er heller ikke så stor at den tilsier total bevaring. Det forutsettes at arkivskaper tar ansvar for oppbevaring av hensyn til partsinteresser i disse seriene.

Folketellinger, kirkebøker, eller de moderne elektroniske arvtakerne i form av folkeregistre kunne også sies å ha lav informasjonstetthet, ved at det er faste rubrikker som skal fylles ut. Når disse likevel blir bevart, er det fordi informasjonsverdien er høy. Det er eksempler på kildetyper hvor hele befolkningen er dekket. Det tillegges også vekt at man av erfaring vet at disse kildetyperne er etterspurt. For øvrig ligger terskelen for totalbevaring lavere ved elektronisk materiale fordi plassen ikke har den samme betydning som for papirarkiver.

Et annet fundamentalt bevaringskrav når det gjelder dokumentasjon av det danske samfunn, er at arkivene har med mennesker å gjøre. Sporvekslingsregistre i DSB er for eksempel en type som klart faller utenfor bevaring. Det danske arkivverket tar heller ikke i mot store databaser som inneholder mengder av data om fysiske forhold, for eksempel om Danmarks geologi.

3.1.5 Sverige

Sverige fikk sin arkivlov i 1991. Det førte til et behov for å se nærmere på retningslinjer for bevaring og kassasjon. Et utvalg ble nedsatt for å gjennomgå tidligere praksis, og komme med forslag til ny. Det resulterte i to rapporter fra 1991 og 1992. Disse rapportene og videre bearbeiding av spørsmålet om bevaring og kassasjon i det svenske arkivverket førte til heftet "Bevarandet av nutiden – Riksarkivets gallrings- & bevarandepolicy" fra 1995 og heftet "Om Gallring" fra 1999. Her finner vi generelle retningslinjer for Riksarkivets arbeid med bevaring og kassasjon for statlige myndigheter. Retningslinjene er veiledende for bevaring og kassasjon innenfor kommunal og privat sektor. For kommunal sektor har Riksarkivet utarbeidet seks hefter med allmenne råd om bevaring og kassasjon innenfor ulike sektorer. Utvalget har sett på et par av disse heftene i tillegg til de ovennevnte kildene. I tillegg har vi

studert en konkret kassasjonssak innenfor rettsvesenet, nærmere bestemt kammarrätterne. I konkrete oppfølgingsspørsmål har vi hatt e-post kontakt med Per Jansson i Tillsyns och Rådgivningsbyrån i det svenske riksarkivet.

Initiativet til bevarings- og kassasjonsbehandling kan ligge så vel hos arkivskaperne som i Riksarkivet. I det konkrete eksemplet om kammarrätterne ser det ut til at domstolsverket henvendte seg til Riksarkivet med et forslag som allerede hadde vært til høring i de aktuelle rettsinstanser. Riksarkivet sendte forslaget på høring til landsarkivene og et par andre arkiv, hvoretter en arkivar ved Riksarkivet sammenfattet høringsuttalelsene og utarbeidet et endelig forslag, som ble godkjent av Riksarkivaren. Landsarkivene kan, som i dette tilfellet, delta i kassasjonsutredninger, men har ingen fast rolle i dette arbeidet.

Ni av de 15 arkivarene som er ansatt ved Riksarkivet Tillsyns- og rådgivningbyrå (TR-byrå), er kontaktpersoner for den statlige sentrale forvaltningen under departementene. Departementene har egen arkivorganisasjon. Ca. 20% av arbeidstiden ved TR-byrå går med til arbeid med bevaring og kassasjon.

Svenskene gir tre grunner til å bevare arkiv, allmennhetens rett til innsyn i forvaltningen, forvaltningen og rettsvesenets egne behov og forskningen. Forvaltningen forutsettes å kunne avgjøre tidsfrister for oppbevaring til eget behov, men alle kassasjonsfrister skal stå i det endelige kassasjonsvedtaket, og blir således kontrollert av arkivverket. Forskningens behov skal forstås i vid forstand. Slektsgransking skal ha like stor vekt som universitetsbasert forskning. Andre typer forskning enn historisk og samfunnsvitenskapelig skal tilgodeses.

Den svenske policy sier helt eksplisitt at det skal tas like mye hensyn til bevaring ut fra arkivskapers funksjon som etter arkivmaterialets informasjonsverdi. Administrative støttefunksjoner har mindre bevaringsverdi. Dokumentasjon om arkivskapers funksjon gjelder både materiale som viser hvordan virksomheten ble styrt, det vil si organisasjonen, planleggingen, policybeslutningene, og materiale som viser hvordan virksomheten ble utført. For dokumentasjonsverdien er det slik at jo mer rutinepreget virksomheten er, og jo mindre konsekvenser den har for omverdenen, jo mindre grunn er det til å bevare arkivene.

Grunner til å bevare etter informasjonsverdi kan både være de opplysninger arkivene gir om generelle forhold, og det de sier om enkeltindivider og begivenheter. Her er kriteriet om rutinemessig preg irrelevant, derimot teller kriterier om høy dekningsgrad, kontrollerbarhet og representativitet.

Andre kriterier er hvor unike dataene er, enten i seg selv eller i kombinasjon med andre kilder, hvor stor grad av kontinuitet de kan by på, deres kvalitet og mulighetene til å utføre kildekritikk på dem. Aggregeringsnivået har også betydning. Et lavt nivå er å foretrekke fordi det gir forskerne muligheter til å aggregere etter egne problemstillinger. Videre teller det hvor lett dataene kan knyttes til enkelte personer eller andre enkeltheter, og hvor lett de kan kobles til andre data. Mulighetene for å vurdere spørsmål om representativitet, funksjonell sammenheng med andre kilder, tilgjengelighet og oversiktighet, teller også.

Det skal dessuten tas hensyn til den kvantitative og kvalitative rekkevidden av informasjonen. Hvor stort område, hvor mange individer eller andre objekter berøres, har betydning, likeså hvor betydningsfulle forholdene eller begivenhetene er for dem de gjelder.

Utvalg, så vel av personer, som etter kronologi eller geografiske områder, skal brukes med forsiktighet, og konsekvensene for forskningen skal utredes. Ved personutvalg tas personer født den 5. 15. og 25 i hver måned. Geografisk utvalg kan brukes der man antar at forholdene er likeartet over hele landet, eller der det ikke er mulig å foreta representative utvalg. Noen intensivdataområder er opprettet.

I det konkrete kassasjonsforslaget for kammarrätterne er det ikke slik at alle typer rettssaker vurderes etter alle kriterier for informasjonsverdi, men brudd på ulike lover underkastes en samlet vurdering hvor de ulike elementene tillegges ulik vekt. For eksempel ser det ut til at saker som har varig konsekvens for livsopphold eller økonomi for den enkelte, også bedømmes til å ha verdi for forskningen uten at det argumenteres eksplisitt for det. Rettssaker som angår Statens Innvandrerverk, bevares i sin helhet, dels fordi den støtten som dette organet gir til innvandrere, er viktig for deres livsopphold, men også fordi denne etaten håndterer spørsmål som er omdiskutert i tiden. Rettssaker om bidrag til endringer til boliger slik at de kan tilpasses funksjonshemmede, kan kasseres uten at det kommer klart frem hvorfor.

Det skinner videre igjennom at redundans er en grunn til kassasjon, men ikke slik at man kan kassere et statlig materiale fordi det finnes i kommunene. Dette kommer av at riksarkivarens myndighet på kommunesektoren ikke er den samme som for statlig sektor. Man kan altså ikke være sikker på at det blir bevart på kommunalt hold.

Eksemplet med bevaring og kassasjon hos kammarrätterna viser at svenskene arbeider grundig med sine kassasjonsforslag. Det tas hensyn til kassasjonsbestemmelser i andre sektorer, men avgjørelsene om hva som skal bevares, og hva som skal kasseres, blir likevel skjønsmessige og tidsbundne, noe de også åpent innrømmer i sin bevarings- og kassasjonspolicy.

Svenskene foretar ikke regelmessige beregninger over hvor mye de kasserer, men det opplyses om at det ble gjort et overslag på begynnelsen av 1990-tallet. Da ble det kassert ca. 80%.

3.2 Noen fellestrekk og ulikheter i de fem landene

3.2.1 Strategi og planmessig arbeid

Felles for Canada, Nederland, Danmark og Sveits, men ikke Sverige, er at ansvaret for å lage bevarings- og kassasjonsbeslutninger er blitt lagt til *depotinstitusjonene*, men at det er søkt å få til et så tett og forpliktende samarbeid som mulig med arkivskaperne. Denne ansvarsforskyvningen har tvunget frem organisasjonsendringer i arkivverkene, ved at bevarings- og kassasjonsarbeidet er blitt et satsningsområde. Dette viser seg dels ved store bevilgninger til arkivverket, slik at antall ansatte som arbeider innenfor denne sektoren er økt, dels ved omorganiseringer internt. Planlegging og utvikling av verktøy for arbeidet står sentralt. Systematiske rutiner for saksgang både internt i arkivinstitusjonen og for samarbeid med arkivskaper er utarbeidet. Prosjekter etableres og opplæring i prosjektstyring gis. Det utarbeides veiledningsmaterieell til intern og ekstern bruk, og noen steder telles tidsforbruk på de enkelte arbeidsoperasjoner ned til minste minutt. Satsning på bevarings- og kassasjonsarbeidet er ikke noen steder billig, men initiativtakerne mener at kostnadene gir gevinster på lengre sikt ved at de arkivene som bevares, blir planmessig utvalgt, har høy verdi og er lettere å finne frem i.

Nederland har forankret en prosedyre hvor medlemmer av en kulturarvkomite vurderer kassasjonsbestemmelsene. Danskene er meget eksplisitte på å unngå noe tilsvarende, fordi enhver man spør til råds har en tendens til bare å interessere seg for sitt eget. Svenskene spør forskere av og til, men erfaringen er at forskerene stort sett er uinteresserte.

3.2.2 Procentsatser

Nederlenderne startet friskt sin nye kassasjonsgiv med at de bare ville bevare 5%, og høstet stor internasjonal oppmerksomhet på grunn av det. I realiteten anslo de at de nå bevarer ca. 20%. Danskene fremstår som svært prosentorienterte, med store, og for utenforstående litt kompliserte, utregninger. Her ser det ut til at prosent bevart kommer godt under 20%. Vi vet ikke om Sveits har noe mål for prosent, eller om de regner ut prosent. I Canada er det ikke satt noen forhåndsdefinert procentsats som mål, men det oppbevares mindre enn 3 % av alle arkiver, og mindre enn 20% fra arkivskapere som er regnet som ”office of primary interest”.¹³ I Sverige bevares anslagsvis ca. 20%, uten at det er noe mål i seg selv. For alle landene er det usikkert i hvilken grad den typen av materiale som skal arkivbegrenses i Norge, regnes med under brøkstreken.

3.2.3 Samfunn og natur/teknikk

De implisitte eller eksplisitte vurderinger av arkivverdi dreier seg om individuelle eller samfunnsmessige forhold. Fagfelt som gjelder natur og teknikk, blir i mindre grad gjenstand for bevarings- og kassasjonsvurdering. Det gjelder særlig teknikk, hvor begrunnelsen for kassasjon er at rikelige kilder til tekniske løsninger vil finnes i trykt materiell. Det er noe større tilbøyelighet til å ta vare på saker som har med natur å gjøre, særlig hvis det dreier mot klima, forurensing og miljø. Canada, Nederland, Danmark og Sveits tenker mer i retning av å dokumentere slikt som er av interesse for samfunnsvitere og historikere. Svenskene synes å være mer åpne for flere typer brukere av arkivmateriale.

3.2.4 Dokumentasjon av rettigheter

I alle landene, kanskje unntatt Sverige, ser det ut til at arkivskaperne reelt sett selv avgjør hvor lenge materiale skal bevares av hensyn til personers individuelle rettigheter. Dette gjelder ikke det som har med eiendomsforhold å gjøre. Depotinstitusjonene konsentrerer seg primært om det som har forsknings- eller samfunnsmessig verdi.

3.2.5 Elektroniske arkivalier

I Danmark arbeider ulike personer med papir- og elektroniske arkiver. Det vurderes nå ikke som en heldig løsning. I Canada og Sverige utføres arbeidet av de samme personene. Til tross for at standardiseringsarbeidet i Canada åpenbart er på et lavere nivå enn i Norge, later det ikke til å bekymre dem særlig. Hvis arkivskapere har små og dårlig utviklede systemer, forventes arkivskaper selv å ta ansvar for å migrere eldre data til nyere plattformer.

3.2.6 Nasjonalt og lokalt

De fleste landene legger vekt på at det som skal bevares, må ha nasjonal interesse eller betydning, men det synes som bevaring for lokalhistorisk interesse har en viss betydning i Sverige. Dels kan det skyldes strukturelle forhold, som hvor langt det nasjonale arkivverkets myndighet strekker seg, men dels er det en reell forskjell i policy.

¹³ Beaven, personlig meddelelse 2002.

3.2.7 Utvalg og eksempler

Danskene tar 3% utvalg i visse enstypeserier, for eksempel klient og personalmapper, men avviser eksempler. Svenskene tar i de samme seriene et større utvalg, ca. 10%. Svenskene har i tillegg regionale intensivdataområder. Kanadierne tar ikke vare på personalmapper. Hvis saksbehandlingen har et visst rutinepreg, men det likevel skal bevares noe, brukes både utvalg og eksempler. Utvalgene har ingen fast størrelse og tas på ulike måter, det samme gjelder eksemplene.

3.2.8 Generelle kassasjonsbestemmelser

Både danskene, svenskene og kanadierne har noen kassasjonsbestemmelser som gjelder generelt, uavhengig av arkivskaper. De gjelder saker som vil falle under egenforvaltningsdelen i våre arkivnøkler. Det er ukjent hvordan dette er i Sveits og Nederland, men sannsynligvis er det slik også der.

3.2.9 Arkivnøkler

Arkivnøkler og ulike registraturer brukes for å identifisere funksjoner i arkivmaterialet, så vel på høyt som på lavt nivå, og man går også inn og undersøker innholdet i arkivene. Hvor grundig undersøkelsen av de fysiske arkivene er, varierer. Et av utvalgsmedlemmene var på en studiereise til Australia kort tid før utvalget var ferdig med rapporten. Vedlegg 5 gir et kort sammendrag av bevarings- og kassasjonsarbeidet der, hvor det blant annet kommer frem at arkivnøkler spiller en viktig rolle.

3.3 Sammenfatning av de ulike landenes praksis

Det ser ut til å være en forskjell mellom en skandinavisk tilnærming på den ene siden og en sentraleuropeisk/kanadisk tilnærming, representert ved Sveits, Nederland og Canada på den andre siden. Den første er skeptisk til funksjonstilnærming, og legger i hvert fall like mye vekt på arkivenes informasjonsverdi som på å dokumentere bestemte funksjoner hos arkivskaperne. Forskjellen mellom Sverige og Danmark er at noe mer blir bevart i Sverige. Det tas større utvalg og kanskje mer på lokalt plan. Den sentraleuropeiske/kanadiske tilnærmingen har som mål å være mest mulig funksjonsbasert, men heller ikke de kommer helt utenom å vurdere arkivenes informasjonsverdi.

Forskjellen fra tidligere og ny praksis innen bevaring og kassasjon dreier seg ellers mye om hvordan man har organisert arbeidet og griper det an. Det nye gjelder makrotilnærmingen, som innebærer systematisk kontakt med arkivskaperne. Sektorvise gjennomganger for å kartlegge redundans og finne ut hvor de mest utsagnskraftige arkivaliene befinner seg, er også et gjennomgående trekk. Når man kommer til mikrovurderingen, er ikke de skjønsmessige vurderingene særlig forskjellige fra 'best past practice'. Det forekommer at materiale blir kassert uten at man har sett på det, men det hører med til sjeldenhetene. Alle synes å kunne slutte seg til noe tilsvarende danskens mål om å dokumentere det danske samfunn i videst mulig forstand, men metodene varierer. Om veien frem er forskjellig, er det alle steder lagt vekt på at anbefalingen om bevaring eller kassasjon skal være forskningsbasert og grundig dokumentert. Det fremstilles ikke som billig og lettvinnt på kort sikt, men som lønnsomt på lang sikt. I arbeidet med bevarings- og kassasjonsbestemmelsene blir det skapt stoff som kan brukes til dokumentasjon av arkivskapernes virke og til hjelp i fremfinning i depot.

4. Norsk bevaringsteori og -praksis

4.1 Regelverk

4.1.1 Regelverket 1817-1961

Bevaring og kassasjon var tema allerede da Riksarkivet ble opprettet. Regjeringens resolusjon 6. juni 1817 påla nemlig Riksarkivet å oppbevare arkiver fra sentralforvaltningen "forsaavidt disse fortjene Opbevaring". Resolusjonen gav imidlertid ingen opplysninger om hvordan en slik vurdering skulle foretas. I årene frem til 1839 ble det opprettet to kassasjonskommisjoner. Den ene (1822) fikk i oppdrag å vurdere bevaringsverdien av de skipslaster med arkivmateriale som ble sendt til Riksarkivet fra København. Denne kommisjonen ble erstattet av en ny i 1834, som skulle kassasjonsvurdere samtlige arkiver som var avlevert til Riksarkivet. Kommisjonenes arbeid gav ingen synlige resultater, og i 1839 ble kassasjonskommisjonen av 1834 nedlagt, samtidig som man styrket Riksarkivet med et eget embete på byråsjefnivå. Riksarkivaren skulle avgi årlige rapporter om hvilke arkiver som burde tilintetgjøres til departementet for godkjenning. To år tidligere (res. 10.6.1837) ble Riksarkivet også pålagt å ta imot arkiver fra lokalforvaltningen som denne ikke hadde bruk for, og som "i antiquarisk, statistisk eller historisk Henseende maatte anses at være af nogen Interesse". I prinsippet kunne med andre ord lokalforvaltningen kassere det materiale som den selv ikke anså som bevaringsverdig, mens Riksarkivaren måtte søke departementets godkjenning før kassasjon av arkivmateriale kunne finne sted. Formelt bestod denne ordningen helt fram til nye kassasjonsregler ble gitt i 1961.

Selv om bestemmelsene fra 1837 og 1839 bestod uforandret fram til 1961, endret praksis seg gradvis fra slutten av 1800-tallet i retning av at kassasjon ble forlangt foretatt *før* avlevering til Riksarkivet. På denne måten unngikk Riksarkivet å ta imot store mengder arkiver uten bevaringsverdi. Samtidig slet forvaltningskontorene med plassmangel. Kirke- og Undervisningsdepartementet bad Riksarkivaren i 1927 om å vurdere muligheter for ytterligere kassasjoner i lokal- og sentralforvaltningens arkiver. Riksarkivar Kristian Koren mente at slike kassasjonsvurderinger var umulige å gjennomføre før Riksarkivet hadde fått nye lokaler som gav akseptable arbeidsforhold. Riksarkivar Asgaut Steinnes forsøkte i 1938 å komme myndighetene i møte ved å foreslå opprettelsen av et sakkyndig kassasjonsutvalg som blant annet skulle utarbeide metoder for utskilling av arkivsaker som senere kunne kasseres. Krigen forpurret en gjennomføring av forslaget. Et stadig økende kassasjonspress ute i forvaltningen og omfattende uhjemlede kassasjoner etter krigen gjorde det nødvendig for Riksarkivaren å ta nye initiativ. I et rundskriv fra Finansdepartementet 3. april 1948 ble det fastslått at kassasjoner ikke skulle foretas uten Riksarkivarens samtykke. Kassasjon skulle likevel gjennomføres før avlevering. I denne forbindelse utarbeidet Riksarkivaren en kassasjonsveiledning der man skilte mellom såkalt "kurantkassasjon", eller "arkivbegrensning", og "retroaktiv kassasjon" eller "virkelig kassasjon". Det første skulle foretas "dag for dag innenfor det løpende arkivet", mens det siste omfattet "eldre saker som var innlemmet i arkivet". Arkivbegrensning, det å holde såkalt arkivuverdig materiale utenfor arkivet, ble et viktig redskap for å holde arkivtilveksten i sjakk både i kassasjonsinstruksen av 1961 og i senere kassasjonsbestemmelser.

4.1.2 Regelverket av 1961

I 1958 nedsatte regjeringen en arkivkomité, Arkivutvalget av 1958, som bl.a. skulle utarbeide forslag til nye kassasjonsbestemmelser. Utvalget hevdet at den enkelte arkivskaper i en fase alene burde ha ansvar for gjennomføringen av kassasjoner. Riksarkivaren skulle bare forelegges tvilstilfeller. Man knyttet blant annet an til den engelske Grigg-komitéens tanker om *kassasjon i to omganger* (etter 5 og 25 år). Utvalgets innstilling nedfelte seg i "Instruks om arkivbegrensning og kassasjon", fastsatt ved kgl.res. 4.11.1961. Arkivskaperen alene besluttet kassasjon de første fem år etter at arkivene oppstod. Andre gangs kassasjon skulle skje etter 25 år, i samråd med Riksarkivaren, men før avlevering til Arkivverket. Bestemmelsene om arkivskapernes rett til selv å avgjøre kassasjon i første omgang, gjaldt ikke *enstypeserier*. For denne type materiale skulle Riksarkivet og arkivskaper alltid avgjøre kassasjon i fellesskap.

Arkivskapernes økte ansvar skulle følges opp av en satsing på bedre arkivfaglig ekspertise ute i virksomhetene gjennom opprettelsen av arkivlederstillinger hos arkivskaperne og arkivinspektører i Arkivverket. I tillegg krevde systemet regelmessige avleveringer. Det ble oppnevnt et sakkyndig kassasjonsråd som skulle fungere i en overgangsperiode. Kirke- og undervisningsdepartementet var etter instruks ankeinstans i kassasjonssaker.

Kassasjonsinstruksen av 1961 inneholdt flere konkrete kassasjons- og bevaringsbestemmelser. Blant annet kunne følgende kasseres: kopibøker dersom kopi av utgående brev fantes i arkivet, registre som var opprettet utelukkende for å lette det interne administrative arbeidet, rutinekorrespondanse, budsjettforslag med tilhørende korrespondanse, diverse regnskapsmateriale og arkiv vedrørende innkjøp og materialforvaltning. Personalmapper og personalkort skulle bevares. I regler for kassasjon av administrative fellessaker av 1969, ble det bestemt at kopibøker bare kunne kasseres dersom de omfattet slike saker hvor saksdokumentene også kunne kasseres. Det ble dessuten presisert at registre som var opprettet for å lette og sikre fremfinning av arkivdokumentene (deriblant journaler), ikke skulle kasseres.

Siden størsteparten av arkivene skulle kasseres av forvaltningen selv, måtte det utarbeides kassasjonsregler som lot seg gjennomføre i praksis. Det var fra Arkivutvalgets side en forutsetning at virksomhetene utviklet klassifikasjonssystemer (*arkivnøkkel*) for saksarkivet, slik at kassasjonsbestemmelser kunne knyttes til de ulike emnegruppene i arkivnøkkel. I 1961 manglet mange statlige arkivskapere en egnet arkivnøkkel. Rasjonaliseringsdirektoratet utarbeidet derfor en arkivnøkkel for administrative fellessaker på basis av de anbefalinger Arkivutvalget av 1958 hadde gitt. I 1968 bestemte Riksarkivaren at alle statlige organ skulle bruke denne nøkkelen, samt utarbeide egne emnegrupper for virksomhetens fagsaker. Forslag til kontinuerlige kassasjoner skulle være knyttet til arkivnøkklene og sendes Riksarkivaren for godkjenning. I kommentarutgaver til kassasjonsinstruksen (1969 og 1974) ble det understreket at kassasjonene skulle rette seg mot større enheter som mapper og bind og ikke ta form av plukk-kassasjon. Under utarbeidningen av arkivnøkler skulle det tas hensyn til at kassabelt arkivmateriale ble holdt i egne mapper slik at selve kassasjonsgjennomføringen ble enklest mulig.

4.1.3 Regelverk og praksis fra 1987

De nye kassasjonsbestemmelsene gav ikke de resultater som man hadde forventet. Gjennom etableringen av prosjektet "Statsforvaltningens arkiver", også kalt P-254, tok Rasjonaliseringsdirektoratet (med tilslutning av Riksarkivaren) i 1977 sikte på å modernisere arkivarbeidet i statsforvaltningen.

P-254 gav støtet til en fullstendig revisjon av regelverket og resulterte blant annet i nye kassasjonsbestemmelser. Kgl.res.18.12.1987 om arkivbegrensning og kassasjon i statsforvaltningens arkiver erstattet kassasjonsinstruksen fra 1961, men særlig radikal var den ikke. Den viktigste endringen var at skillet mellom første og annen gangs kassasjonsvurdering ble tatt bort. Dette var for å effektivisere kassasjonsarbeidet. De nye reglene gav Riksarkivaren enerett til å godkjenne kassasjoner, der lov eller forskrift ikke bestemte annet. Prinsippet om å knytte kassasjonsbestemmelser til arkivnøkkel ble beholdt. Riksarkivaren utarbeidet kassasjonsregler for egenforvaltningsakene (klasse 0, 1 og 2), fastsatt 18.10.1988. Her var kassasjonsbestemmelser knyttet direkte til emneordene i det som ble kalt "Fellesnøkkelen". Andre sakstyper (fagsakene: klasse 3-9), kunne ikke kasseres uten Riksarkivarens godkjenning. Alle statsinstitusjoner pliktet å utarbeide kassasjonsforslag for hele sitt arkivmateriale, både for fagsakene og enstypeserier. Forslagene skulle begrunnes og godkjennes av Riksarkivaren. For enstypeserienes vedkommende så man for seg en sterk reduksjon gjennom ulike typer utvalg. Arkivloven av 1992 og tilhørende forskrift 11.12.1998 videreførte prinsippene og bestemmelsene i 1987-regelverket.

4.1.4 Kommunearchivene

Formannskapslovene fra 1837 bestemte at ordføreren hadde ansvaret for kommunens arkiver. Kommunelovene av 1921 fastholdt ordførerens ansvar, men bestemte i tillegg at departementet kunne gi forskrift om oppbevaring, ordning og tilsyn med kommunestyrets arkiver. Ved kgl.res. 9. juli 1948 påla departementet Riksarkivaren å føre tilsyn med kommunearchivene. I 1967 ble denne inspeksjonsretten delegert til statsarkivarene. Først i 1982 utarbeidet Riksarkivaren kassasjonsregler for kommunene (gjeldende fra 8.9.1982). Kassasjonsreglene var knyttet til arkivnøkkelen fra 1976, utarbeidet av Kommunenes Sentralforbund og godkjent av Riksarkivaren. Den omfattet alle kommunale institusjoner og virksomheter. Det kommunale og statlige regelverket bygget i hovedsak på de samme prinsipper. De kommunale kassasjonsbestemmelsene var imidlertid knyttet til *hele* den kommunale arkivnøkkelen, ikke bare de såkalte egenforvaltningssakene. Revidert regelverk ble gjort gjeldende 4.6.1987 (tilsvarende 1.9.1986 for fylkeskommunene).

Gjennom 1990-årene ble det fra kommunalt hold uttrykt misnøye med deler av dette regelverket. Man hevdet bl.a. at bevaring basert på statistiske utvalg og kassasjonsbestemmelser knyttet til arkivnøkkelen emneord var metodisk og teoretisk uheldige. Beringutvalget fikk i 1997 i oppdrag å utarbeide nye retningslinjer for bevaring av kommunale arkiver.¹⁴ Utvalget leverte sin innstilling i januar 1998. Til forskjell fra tidligere valgte man å framheve bevaring og ikke kassasjon som regelverkets sentrale mål. Det ble også lagt vekt på å vise hvordan det å oppfylle intensjonene i flere sentrale lover (særlig forvaltningsloven og offentlighetsloven) forutsatte arkivbevaring. Behovet for samordning av bevaringsbestemmelsene og personregisterlovens slettingsbestemmelser ble også understreket. Videre valgte Bering-utvalget ikke å knytte retningslinjene for bevaring til konkrete arkivserier eller emner slik tidligere bestemmelser hadde gjort. I stedet anbefalte man en funksjonell bevaringsvurdering, med utgangspunkt i de aktiviteter og funksjoner som ble utført i de ulike kommuner og kommunale virksomheter. Bering-utvalget foreslo kriterier for slike bevaringsvurderinger. Utfallet av funksjonsanalysen med tilhørende bevaringsvurdering avgjorde hvorvidt arkivene som vedkommende saksbehandling og funksjoner hadde skapt, var bevaringsverdige eller ei. Utvalget forutsatte at de konkrete vurderinger og koblinger til arkivmaterialet i stor grad skulle overlates til den enkelte

¹⁴ Utvalg nedsatt av Riksarkivaren i 1997. Utvalgets leder var byarkivar i Oslo, Bjørn Bering. Øvrige utvalgsmedlemmer var Arne Skivenes (Bergen byarkiv), Bente Hartviksen (RA), Anne Marie Bøhmer (RA) og Torkel Thime (Statsarkivet i Stavanger).

kommune. Kommunene skulle deretter, med utgangspunkt i Riksarkivarens generelle bevaringsprinsipper og -kriterier, i regi av kommunens arkivtjeneste (kommunearkiv, byarkiv, interkommunale arkiv o.l.), utarbeide konkrete bevaringsbestemmelser. Utvalget ønsket dessuten å gi noen bevaringspåbud på områder som ikke uten videre var omfattet av de generelle retningslinjene. Til hjelp for kommunene ønsket utvalget også at det skulle lages konkrete veiledninger for de ulike kommunale etatene som kunne fungere som bevaringsmaler. Utvalget forutsatte også at de konkrete bevaringsbestemmelsene som ble utarbeidet eller gjort gjeldende i den enkelte kommune skulle meldes til Riksarkivaren. Innstillingen ble behandlet av samarbeidsutvalget for kommunale arkiver en måned senere. Der ble det bestemt at det skulle opprettes et nytt utvalg for å arbeide videre med felles retningslinjer for bevaring av kommunale og fylkeskommunale arkiv og legge fram et utkast for Riksarkivaren. Bering-utvalgets innstilling skulle legges til grunn for arbeidet.

Det nye utvalget (Thime-utvalget)¹⁵ fremmet i 1999 et forslag om endring av Riksarkivarens godkjenningmyndighet i retning av et system der kommunene, med utgangspunkt i etablerte prinsipper og bevaringskriterier (se kapittel 4.4.2), ble gitt fullmakt til selv å utarbeide konkrete kassasjonsregler som deretter skulle meldes til Riksarkivaren. En slik ordning ville legge Riksarkivarens kassasjonsmyndighet på et mer prinsipielt og overordnet nivå.

4.2 Gjennomføring

Etter regjeringens resolusjon 6.6.1817 skulle sentrale myndigheter avlevere sine arkiv uavkortet til Riksarkivet, som i neste omgang skulle vurdere hva som var bevaringsverdig. Man så med andre ord for seg en ordning der Riksarkivets personale i ettertid skulle gjennomgå det avleverte materialet med tanke på bevaring/kassasjon. Denne strategien ble videreført i resolusjonen av 23.12.1839.

På tross av 1839-resolusjonen, ble det mot slutten av 1800-tallet vanlig i statsforvaltningen at kassasjonene skjedde *før* avlevering. Utviklingen var en del av Riksarkivarens strategi for å begrense strømmen av arkiver til Riksarkivet. Riksarkivets magasiner fyltes nemlig opp uten at man fikk tid til å foreta forsvarlige kassasjoner. Konsekvensen ble imidlertid at arkivtilveksten og kapasitetsproblemene økte faretruende i forvaltningskontorene. Plassmangel gav arkivskaperne et større incitament til selv å kassere. Mot slutten av 1800-tallet og utover 1900-tallet gikk tendensen klart i retning av at kassasjonsforslag ble fremmet av forvaltningen, mens Riksarkivaren ble mer restriktiv. Selv om Riksarkivaren i økende grad overlot til arkivskaperne selv å *gjennomføre* kassasjonene, var det en sterk vilje til å beholde *kontrollen* over *hva* som skulle kasseres. Riksarkivaren tiltok seg stadig større myndighet i kassasjonsspørsmål. Rundskrivet fra 1948, der det fastslås at ingen kassasjoner skal skje uten samtykke fra Riksarkivaren, var en naturlig konsekvens av denne utviklingen.

Kassasjonsreglene fra 1961, som gav arkivskaperne fullmakt til selv å foreta kassasjoner de første fem årene, representerte ikke et brudd i så måte. Arkivutvalget av 1958, som først foreslo denne strategien, hadde ikke primært til hensikt å begrense Riksarkivarens myndighet. Forslaget var mer et uttrykk for ønsket om å effektivisere og forbedre selve kassasjonsarbeidet. Man mente, inspirert av engelske synspunkter, at arkivskaperne selv

¹⁵ Utvalg nedsatt av Riksarkivaren i februar 1998. Utvalgets mandat var å utarbeide et forslag til felles retningslinjer for bevaring av kommunale og fylkeskommunale arkiv med utgangspunkt i Beringutvalgets innstilling av 1998. Utvalget bestod av Ole Myhre Hansen (Oslo byarkiv), Ole Kolsrud (Riksarkivet), Alf Thorsen (IKA Rogaland), Arne Skivenes (Bergen byarkiv) og Torkel Thime (Statsarkivet i Stavanger). Utvalget la fram sin innstilling i 1999.

hadde de beste forutsetninger for å foreta korrekte og effektive kassasjoner av materiale som primært hadde kortvarig administrativ betydning. Det er ikke foretatt systematiske undersøkelser om i hvor stor grad arkivskaperne utnyttet sine fullmakter, men mye tyder på at gjennomføringen av første gangs kassasjon ikke ble særlig effektiv. Årsaken lå trolig i beslutningsvegring hos arkivskaperne, dårlig arkivfaglig kompetanse og manglende ressurser til å forestå selve kassasjonsarbeidet.

Da kassasjonsreglene fra 1961 ble erstattet av nye regler i 1987 og arkivforskriften i 1998, valgte man å ta bort retten for arkivskaperne til selv å beslutte kassasjon de første fem år, mest fordi man da anså det lite effektivt å foreta tidkrevende kassasjonsvurderinger to ganger. Men fortsatt var det slik at all kassasjon skulle foretas før avlevering. Etter Riksarkivarens godkjenning skulle arkivskaperne iverksette de kassasjoner som reglene hjemlet. Det ble også bestemt at likeartede, sidestilte regionale og lokale kontorer skulle ha felles kassasjonsregler og at overordnet direktorat eller departement skulle koordinere forslagene før de ble forelagt Riksarkivaren. Arkivverket skulle ved hjelp av inspeksjoner påse at godkjente kassasjonsregler ble fulgt. Heller ikke det nye regelverket løste kassasjonsproblematikken. Forklaringene har vært mange, men lav prioritering hos arkivskaperne, mangelfull samordning fra Arkivverket og uklare og til dels manglende kassasjonsbestemmelser er i alle fall delvis årsak til det dårlige resultatet.

4.3 Prinsipper og metoder

4.3.1 Makro-/mikrovurderinger

Riksarkivarens første kassasjonsforslag av 18. februar 1841 var utformet som en detaljert liste over de pakker og sekker som skulle kasseres. Vedtakene i 1870- og 1880-årene knyttet til tollvesenets arkiver, viser en mer makrobasert tilnærming. Her var det ikke tale om å vurdere "Documenter" eller enkeltpakker. Riksarkivarens forslag gikk ut på å se arkivserier under ett og kassere hele årganger. Dette prinsippet ble eksplisitt formulert i Riksarkivarens veiledning til Finansdepartementets kassasjonsrundskriv i 1948, der det heter at kassasjon "mest mulig" skal "rette seg mot hele serier". En tilsvarende holdning gjorde Arkivutvalget av 1958 seg til talsmann for da det advarte mot plukkassasjon og anbefalte at kassasjonsarbeidet rettet seg mot hele "arkivgrupper". Kassasjonsreglene av 1961 knyttet kassasjonsbehandlingen til arkivnøkkelgruppene. Tanken var også her å effektivisere kassasjonsarbeidet ved å unngå en detaljert gransking av de enkelte dokumentene. I stedet skulle hele emnegrupper merkes for kassasjon. Denne utvalgsmetoden ble videreført både i kassasjonsreglene av 1987 og arkivforskriften av 1999. Men metoden har de senere årene vært gjenstand for kritikk, ikke minst fra kommunal sektor. Man har påpekt faren for at feil klassering og manglende kunnskap om bruk av arkivnøkkel, samt dårlig konstruerte arkivnøkler, kan føre til uheldige kassasjoner.

4.3.2 Innhold/funksjon

Riksarkivarens kassasjonsregler og praksis har som oftest tatt utgangspunkt i arkivene og deres potensielle bruksverdi. Riktignok formulerte riksarkivar Birkeland allerede i 1877 synspunkter i retning av en mer funksjonell tilnærming, der han hevder at arkiver etter sentrale organer med stor beslutningsmyndighet er viktigere å bevare enn lokale arkiver. Tilsvarende ble det i en orientering om kassasjon i departementer og Riksrevisjonen fra 1948 hevdet at arkiv fra "rikskontorer som representerer den egentlige utøving av statens myndighet" vanligvis vil "måtte tillegges større betydning enn arkiver skapt ved statens

forretningsvirksomhet", og at saker av "mekanisk og kurant karakter" i visse tilfeller kunne kasseres, forutsatt at prinsippaker og eksempler ble bevart.

Disse synspunktene fikk, så langt vi kan se, likevel ikke noe tydelig gjennomslag i de konkrete kassasjonsbestemmelsene som Riksarkivaren fattet. Foreløpige undersøkelser av Riksarkivarens kassasjonsvedtak tyder på at bevaringsvurderingene i all hovedsak har tatt utgangspunkt i arkivenes innhold.

Thime-utvalget foreslo i 1999 en funksjonell tilnæringsmåte til kassasjonsproblematikken, der arkivskapernes saksbehandling - ikke arkivene - gjøres til gjenstand for analyse ved bevaringsvurdering. Fordi arkivene er et speilbilde av den saksbehandling og de beslutningsprosesser som utøves i virksomheten, vil en bevaringsvurdering av bestemte typer saksbehandling også være gyldig for det arkivmaterialet som denne saksbehandlingen skaper. Dette er utgangspunktet for utvalgets forslag. Helt konkret analyseres hver saksbehandlingstype og tilhørende arkiv ut fra seks saksbehandlingsskategorier. Innenfor hver saksbehandlingsskategori gis den aktuelle saksbehandlingstype en verdi (poengsum). Summen av poeng for samtlige saksbehandlingsskategorier viser på hvilket dokumentasjonsnivå arkivet, arkivserien eller saksmappen skal bevares (se nedenfor under bevaringskriterier). Thime-utvalget har likevel foreslått å balansere denne funksjonelle tilnæringsmåten med en mer innholdsbestemt bevaringsvurdering, for å unngå feilvurderinger som en funksjonell tilnærming ikke fanger opp.

4.3.3 Utvalgsmetoder

En annen viktig side ved kassasjonsproblematikken knytter seg til spørsmålet om utvalg. Felles kassasjonsbestemmelser av 1987 antydte i kommentardelen at ulike utvalgsmetoder anvendt på enstypeserier kunne gi store kassasjonsgevinster. Helt fra andre halvdel av 1800-tallet har man i Arkivverket benyttet utvalgsbevaring som alternativ til total bevaring og total kassasjon. Tollarkivene ble således i 1870 og 1880-årene besluttet bevart for bestemte årganger (som sammenfalt med folketellingsår). Periodiske utvalg er nok den vanligste form for utvalgsbevaring som er brukt i Norge. I nyere tid har Riksarkivaren også godkjent kassasjonsforslag der man foretar geografiske utvalg, bevarer bestemte sakstyper (f.eks. bestemte typer A- og B-saker ved by- og herredsrettene), presedenssaker, saker som har vært viet særlig omtale i sin samtid, saker som for vedkommende fagdisiplin er særlig interessante og såkalte statistiske utvalg. Et annet viktig prinsipp har siden kassasjonsveiledningen av 1948 også vært at det alltid skal tas vare på prøver av arkivmateriale som kasseres.

De kommunale kassasjonsreglene (1987) anbefalte at saksdokumenter der en sak ble behandlet i flere instanser, kun skulle bevares "der dei er produserte og der endeleg avgjerd er teken" (gjennomgående saker).

Bevaring av utvalg, og da særlig såkalte statistiske utvalg, har vært en svært omdiskutert metode. Fra flere hold har det vært hevdet at denne type utvalg bare egner seg for studier i svært store populasjoner. Eksempelvis vil et ti prosents utvalg av klientjournaler bare gi en tilfredsstillende grad av representativitet dersom antallet klienter hos arkivskaperen er svært høyt. I tillegg vil slike utvalg ikke være tilstrekkelig representative dersom man velger å foreta studier i delpopulasjoner.

4.4 Bevaringskriterier

4.4.1 Arkivverkets tenkning og praksis

Bevarings- og kassasjonskriterier har helt siden 1817 i hovedsak begrenset seg til å understreke behovet for å ivareta historiske, administrative/praktiske og juridiske hensyn. Det har vært liten uenighet om dette, men særlig anvendbare i det konkrete kassasjonsarbeidet er slike kriterier ikke.

Det mest karakteristiske ved norsk kassasjonspraksis, er faktisk mangelen på konkrete og definerte bevaringskriterier. I 1830-årene vurderte Riksarkivet situasjonen slik at kun én promille av de arkivene som man forvaltet, fortjente bevaring. Man antydte ingen prinsipper eller kriterier til grunn for denne vurderingen. Med bakgrunn i bestemmelsene fra 1839, om departementets godkjenning av kassasjonsforslag, utarbeidet Riksarkivet i 1841 en omfattende liste over kassabelt materiale. Samme år godkjente departementet Riksarkivets forslag om kassasjon av 54 sekker med arkivmateriale fra 1770-årene til omkring 1820. Det er verdt å merke seg at det til forslaget, og godkjenningen, ikke var anført en eneste begrunnelse eller prinsipiell betraktning omkring hvorfor materialet var kassabelt.

Manglende begrunnelser og teoretiske betraktninger har heller vært regelen enn unntaket. Ofte fastslås bevaring og kassasjon temmelig bombastisk uten noen begrunnelse overhodet, også i nyere tid. Selv i tilfeller der det åpenbart måtte være vanskelig å se konsekvensene av kassasjonsforslagene, kunne Arkivverkets medarbeidere være temmelig kategoriske. Statsarkivaren i Trondheim foreslo således i 1955 å kassere alle journalbilag i skattefogdarkivene fordi disse var "absolutt verdiløse".

Så vidt en vet, er det ikke foretatt noen systematisk undersøkelse av Riksarkivarens kassasjonsvedtak som gir et fullstendig bilde av de bevaringskriterier som er benyttet. Et pågående forskningsprosjekt omkring norsk kassasjonspraksis synes likevel å dokumentere en tilnærmet fullstendig mangel på formulerte og eksplisitte bevaringskriterier. I stor grad har norsk kassasjonspraksis vært basert på skjønsmessige vurderinger som har variert fra person til person. I de tilfeller man kan øyne uttrykte bevaringskriterier i kassasjonsvedtakene, er følgende blant de vanligste: arkivmaterialets alder, aggregasjonsnivå, hvorvidt det finnes parallelle arkivserier (dubletter/redundans) og om arkivmateriale omfatter en periode i norsk historie som er særlig viktig å dokumentere (f.eks. 2. verdenskrig).

4.4.2 Thime-utvalget

Thime-utvalgets forslag til kassasjons- og bevaringsbestemmelser for kommunal sektor inneholder et omfattende og helhetlig sett bevaringskriterier. I så måte representerer forslaget noe nytt i norsk kassasjonsdebatt. Thime-utvalget gjør et forsøk på å innarbeide ulike bevaringsteorier og verdikriterier i en formalisert bevaringsmodell, der saksbehandlingens hjemmel, konsekvens, adferdstype, saksbehandlingsledd, saksbehandlingssted og saksbehandlingens omfang/hyppighet danner grunnlag for verdivurderingen. Thime-utvalgets metode bygger med andre ord primært på en vurdering av arkivskapernes funksjoner, ikke arkivenes innhold.

Saksbehandlingens hjemmel kategoriseres og rangeres verdimesig på en skala fra 6 til 1 poeng i denne rekkefølge: a) lov/forskrift/vedtak i kommunestyre/fylkesting eller formannskap/fylkesutvalg, b) annet politisk vedtak i kommunen/fylkeskommunen, c) administrativt vedtak/delegert vedtak, d) sedvane/praksis. Innenfor denne gruppen er saksbehandling hjemlet i lovverket vurdert som viktigst å dokumentere og gis flest poeng.

Saksbehandlingens konsekvens (for involverte parter) rangeres tilsvarende på en glidende skala fra a) langvarig til b) kortvarig, der saksbehandling med langvarige konsekvenser vurderes som viktigst å dokumentere.

Saksbehandlings-/adferdstype er inndelt i følgende kategorier: a) besluttende, b) utredende, c) ekspederende og d) orienterende, der besluttende saksbehandling gis høyest verdi (6 poeng).

På tilsvarende måte har man rangert *saksbehandlingsledd* (4-0 poeng) i a) endelig, b) initiativ, c) mellomledd, *saksbehandlingssted* (3-1 poeng) i a) sentralt, b) etat, c) institusjon, tjenestested og *saksbehandlingens omfang/hyppighet* (1-0 poeng) i a) langvarig/hyppig og b) kortvarig/sporadisk saksbehandling, der saksbehandling som foregår hyppig og som omfatter mange blir viktigere å dokumentere enn saksbehandling av kortvarig og sporadisk karakter.

Arkivmateriale skal, ifølge forslaget, bevares på det dokumentasjonsnivå som poengsummen tilsier. Mindre enn 7 poeng gir anledning til kassasjon, evt. bevaring av prøver eller utvalg.

- a) Ingenting (eventuelt prøver) bevares (2-6 poeng)
- b) Resultatet eller beslutningen bevares (7-10 poeng)
- c) I tillegg bevares bearbejdede premisser eller innstillinger (11-14 poeng)
- d) I tillegg bevares grunnlagsmateriale (15-18 poeng)
- e) I tillegg bevares materiale som dokumenterer iverksetting og økonomi (19-22 poeng)
- f) I tillegg bevares materiale som dokumenterer saksforberedelse, bearbejding, faglig samarbeid på saksbehandlernivå og annet arbeidsmateriale (23-24 poeng)
- g) Alt materiale bevares (25 poeng)

Det er ikke vanskelig å finne spor av både norsk og internasjonal bevaringsdebatt i verdikriteriene og rangeringen dem imellom. Vektleggingen av besluttende saksbehandling og sentralt saksbehandlingssted viderefører således den tradisjonelle tanken om at arkiv etter virksomheter som befinner seg høyt i beslutningshierarkiet er viktigere å ta vare på enn materiale etter lokale virksomheter som i stor grad utøver rutinepreget saksbehandling. Men i denne modellen balanseres dette aspektet med andre typer verdivurderinger. I tillegg har utvalget for sikkerhets skyld valgt også å ta hensyn til mer innholdsbestemte kriterier som identitetsverdi (arkivene som identitetsskapende element for lokalbefolkningen), historisk kildeverdi, representativitet - sjeldenhet, pedagogisk verdi (evne til å illustrere fortiden spesielt tydelig), estetisk verdi og unikhet.

5. Prinsipper for bevaring og kassasjon

Som det framgår av kapittel 2 og 3, har utvalget gjennomgått en del internasjonal bevarings- og kassasjonsteori og innhentet informasjon fra enkelte andre land om deres prinsipper og metoder i kassasjonsarbeidet. Sammen med de erfaringer vi kan bygge på fra norsk kassasjonspraksis, jf. kapittel 4, danner dette et viktig grunnlag for utvalgets vurderinger.

Med dette som utgangspunkt skal vi her redegjøre for utvalgets prinsipielle betraktninger og overordnede vurderinger knyttet til bevaring og kassasjon av offentlig arkivmateriale.

5.1 Forholdet til internasjonal bevarings- og kassasjonsteori

Som det framgår av kapittel 2, reiser internasjonal bevaringsteori en rekke spørsmål som er relevante for utvalgets arbeid. Men samtidig er det grunn til å understreke at teorien har sine klare begrensninger. Teoretikerne behandler viktige og sentrale spørsmål på et overordnet og prinsipielt plan, men så snart man nærmer seg det operasjonelle eller praktiske nivå, er det mindre å hente. Overgangen fra de overordnede teoretiske vurderinger til praktisk anvendbare metoder er en stor utfordring. Dette kommer tydelig til uttrykk i flere av de land vi har undersøkt. Selv om man bygger bevarings- og kassasjonsbehandlingen på overordnede teoretiske prinsipper, må man i den praktiske gjennomføring som regel også anvende skjønsmessige vurderinger som ikke er basert på det teoretiske grunnlaget. Eksempelvis er det utvalgets inntrykk at kriterier basert på arkivmaterialets innhold og informasjonsverdi spiller en vesentlig større rolle i internasjonal praksis enn i bevarings- og kassasjonsteorien.

Også våre danske kolleger i Statens Arkiver har kommet til at bevarings- og kassasjonsteorien ikke i særlig grad er tilrettelagt for anvendelse i det praktiske arbeid. Under utvalgets besøk i Danmark (jf. vedlagte rapport) ble det opplyst at man tidligere hadde vært opptatt av teori. Men de teoretiske drøftelsene fra den tiden ble beskrevet som en akademisk øvelse av omdiskutert verdi. Selv om enkelte savnet en teoretisk oppdatering, var man generelt mer opptatt av å handle enn å fundere over teori. Bevaringsvurderingen i Danmark er i stor grad basert på skjønn, men det understrekes at det ikke dreier seg om vilkårlig skjønn, men om det "kvalifiserede", det "argumenterede" og det "konsekvente" skjønn, som det heter i deres generelle retningslinjer fra september 1998¹⁶.

Utvalget må altså konstatere at internasjonal bevaringsteori i liten grad gir oss det konkrete og operasjonelle fundament vi kunne ønske oss for utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner. Men dette betyr likevel ikke at teoretiske og overordnede betraktninger er verdiløse. Det er etter utvalgets oppfatning ingen tvil om at den teoretiske tilnærming til bevarings- og kassasjonsarbeidet som benyttes i en del land, bidrar til systematikk i arbeidet og konsekvens i de vurderinger som foretas. Også hos oss mener vi det vil være nyttig å formulere en del hovedprinsipper som legges til grunn for bevaringsvurderingen, og disse prinsippene bør ta utgangspunkt i en del sentrale spørsmål som behandles i bevaringsteorien. På dette grunnlag kan vi bygge opp en *metodikk* for utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner. Men selv om metodikken kan utformes forholdsvis systematisk, kommer vi ikke utenom at kriterier og konkrete vurderinger i stor grad må baseres på skjønn, jf. kapittel 7. Det er imidlertid viktig å unngå at skjønn utøves for vilkårlig og for varierende fra sak til sak, og her kan bl.a. de danske krav til skjønn og den kanadiske arbeidsmetodikk være en nyttig referanseramme.

¹⁶ Generelle retningslinjer og vurderingskriterier for B&K, Rigsarkivet 29. september 1998

5.2 Formål, bevaringsmengde og økonomi

5.2.1 Formålet med bevaring av offentlige arkiver

For å vurdere hva som skal bevares og hva som skal kasseres av offentlig arkivmateriale, er det nødvendig å ha en oppfatning av hvorfor vi i det hele tatt tar vare på offentlige arkiver. Her må vi ta utgangspunkt i arkivlovens formålsparagraf, som må betraktes som den viktigste rettesnor for Riksarkivarens bevaringsarbeid.

Arkivlovens formål er at verdifullt arkivmateriale skal bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden. Og det er to hovedkriterier for at arkivmateriale skal bevares og tilgjengeliggjøres. Det ene er at materialet har betydelig ("monaleg") kulturell eller forskningsmessig verdi. Det andre er at det inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon.

Disse to kriteriene dekker de fleste sider ved arkivenes funksjoner. *Forvaltningsmessig og rettslig dokumentasjon* er en sentral del av arkivenes *primærfunksjoner*, og sammen med behovet for intern hukommelse er dette den viktigste begrunnelsen for at offentlige organer danner arkiv. Forvaltningsmessig og rettslig dokumentasjon er viktig både under og etter arkivdanningen, men tidsperspektivet for bevaring er som regel forholdsvis kort. Det finnes imidlertid også materiale som har slik verdi over forholdsvis lang tid. Dette gjelder for eksempel materiale som er relatert til behandling av enkeltpersoner. Ofte kan slik dokumentasjon være viktig så lenge personen lever, noen ganger enda lenger.

Kulturell og forskningsmessig verdi representerer arkivmaterialets *sekundærfunksjoner*, dvs. de funksjoner som går ut over behovene hos det arkivskapende organ og de personer og virksomheter som er i kontakt med eller er gjenstand for behandling i det arkivskapende organ. Materialets kulturelle og forskningsmessige verdi har i prinsippet ingen tidsgrense. I mange tilfeller vil verdien reduseres over tid, men i noen tilfeller vil den tvert imot øke. Det siste gjelder særlig for materiale som utgjør et unikt og samtidig sentralt element i dokumentasjonen av eller informasjonen om bestemte forhold eller tidsrom i fortiden.

Når man i Arkivverket skal vurdere spørsmålet om bevaring eller kassasjon av et materiale, vil det være nærliggende først og fremst å rette fokus mot den langsiktige bevaring av materiale som har kulturell eller forskningsmessig verdi. Men arkivloven pålegger oss også å ta hensyn til det andre bevaringskriteriet, dvs. den rettslige og forvaltningsmessige dokumentasjon. *Utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner for offentlig forvaltning skal altså skje ut fra en helhetsbetraktning hvor alle formål med å bevare arkiver er vurdert.* Dette gjelder enten planene utarbeides av arkivskapende organer eller arkivinstitusjoner, og uavhengig av hvilken rolle Arkivverket har i utarbeidelsen. Som godkjenningsinstans med hjemmel i arkivloven er det Riksarkivarens oppgave å påse at dette er ivare tatt før en bevarings- og kassasjonsplan blir godkjent.

Arkivlovens formålsparagraf må utdypes for å kunne brukes i den praktiske vurdering av hva som er bevaringsverdig. Utvalget har med utgangspunkt i arkivlovens formulering utledet fire formål som vi mener bør benyttes som hovedkriterier for bevaring av offentlig arkivmateriale. Disse formålene er:

- F1:** å dokumentere offentlige organers funksjoner i samfunnet, deres utøvelse av myndighet, deres rolle i forhold til det øvrige samfunn og deres rolle i samfunnsutviklingen. (Jf. kapittel 5.3.4 om dokumentasjonsverdi).
- F2:** å holde tilgjengelig materiale som gir informasjon om forhold i samfunnet på et gitt tidspunkt, og som belyser samfunnsutviklingen. (Jf. kapittel 5.3.4 om informasjonsverdi).

- F3:** å dokumentere personers og virksomheters rettigheter og plikter i forhold til det offentlige, og i forhold til hverandre.
- F4:** å dokumentere de arkivskapende organers rettigheter og plikter i forhold til andre instanser.

De to første, F1 og F2, representerer det kulturelle og forskningsmessige aspektet og det langsiktige bevaringsbehovet. De to siste gjelder rettslig og forvaltningsmessig dokumentasjon og et mer kortsiktig bevaringsbehov, men særlig F3 kan i en del tilfeller kreve bevaring over forholdsvis lang tid, for eksempel så lenge de involverte personer lever.

Det er ikke lett å trekke klare grenselinjer mellom dokumentasjonsverdi etter F1 og informasjonsverdi etter F2. Som regel er det betydelig informasjonsverdi innebygget i dokumentasjonsverdien (dokumentasjon av funksjoner i et offentlig organ kan ofte gi viktig informasjon om forhold i samfunnet, samfunnsutvikling etc.), men F2 er først og fremst rettet mot den informasjonsverdi som går ut over det som ligger i dokumentasjonen av offentlige organers virksomhet. Eksempler på dette er at personer i forhold til et offentlig organ må gi opplysninger som i ettertid ikke er vesentlige for å studere organets samfunnsmessige funksjoner og rolle, men som kan ha stor verdi som informasjon om økonomiske og sosiale forhold i bestemte deler av befolkningen. Poenget er altså her den informasjon som ligger i materialet, ikke hvilken forvaltningsmessig sammenheng den inngår i eller hvilket organ som er arkivskaper. (Jf. for eksempel kirkebøker, søknader om sosiale støttetiltak etc.)

Det er ikke noe vesentlig problem at det kan være litt uklare grenser mellom F1 og F2. Begge formål representerer det forskningsmessige og kulturelle aspekt ved bevaring av arkivmateriale, og begge taler for bevaring for ettertiden. Likevel mener utvalget det vil være nyttig å fokusere på de to formålene hver for seg dersom man på en systematisk måte skal vurdere kriterier for bevaring og kassasjon og dokumentere de vurderinger og valg man har gjort, jf. kapitlene 7 og 8.

5.2.2 Formålet med kassasjon

Formålet med å kassere offentlig arkivmateriale er så å si utelukkende av økonomisk art. Hensikten er å redusere mengden av arkivmateriale slik at man trenger mindre ressurser til oppbevaring og behandling. Den eneste begrunnelse som ikke er av økonomisk art, er såkalt etisk kassasjon, for eksempel av hensyn til personvern. Men etisk kassasjon utgjør en forsvinnende liten del av det totale bildet, og utvalget har ikke sett det som del av sitt mandat å behandle dette temaet, jf. kapittel 1.

Man kasserer altså arkivmateriale for å spare ressurser. Dette gjelder ressurser til

- *oppbevaring*: bygging, vedlikehold og drift av lokaler
- *behandling*: klargjøring (herunder ordning og katalogisering), transport og mottak, samt vedlikehold av materialet
- *gjenfinning*: jo mer omfattende materialet er, jo større krav stilles til gjenfinningssystemene for at de skal fungere effektivt.

Det er grunn til å understreke at disse betraktningene gjelder for materiale på alle typer medier. Men de forskjellige hensyn kan ha litt ulik vekt avhengig av hvilket medium det gjelder. Eksempelvis vil utgiftene til lokaler veie tungt for papirmateriale, men langt mindre for elektronisk materiale som tar vesentlig mindre plass. På den annen side krever elektronisk materiale mer ressurser til vedlikehold, i og med at det må konverteres og kopieres til nye lagringsenheter forholdsvis hyppig, jf. kapittel 5.5.2.

Men gjennomføring av kassasjon krever også ressurser. Det vil ofte være meget ressurskrevende å gjennomgå materialet og ta stilling til hva som er bevaringsverdig og hva som kan eller skal kasseres. Her er det viktig å velge metoder som gjør at ressursbruken står i forhold til gevinsten av kassasjonsarbeidet, jf. nedenfor om vurdering på ulike nivåer (kapittel 5.3.3). I tillegg kommer at man rent fysisk skal fjerne det som er vedtatt kassert, og sørge for at det blir destruert. Også her vil ressursbruken sterkt avhenge av hvordan man definerer de deler av arkivet som skal kasseres.

Utvalget er av den oppfatning at man ikke bør gjennomføre kassasjon uten at det er (samfunns-)økonomisk lønnsomt. Dette innebærer at utgiftene til å foreta den nødvendige bevarings- og kassasjonsvurdering og gjennomføre kassasjon må være mindre enn de estimerte kostnader ved å bevare materialet for ettertiden. Ethvert arkivmateriale har en potensiell verdi som dokumentasjons- og informasjonskilde en gang i framtiden. Da gir det liten mening å bruke større ressurser på å bli kvitt materialet enn hva det vil koste å bevare det. Også hvis det er rimelig grunn til tvil om hvorvidt et kassasjonsarbeid vil lønne seg, bør hovedregelen være at materialet bevares. Tvil bør komme bevaringsarbeidet til gode.

Denne vurderingen understøttes også av det faktum at et kassasjonsvedtak er ugjenkallelig, mens et bevaringsvedtak kan gjøres om på et senere tidspunkt. Utvalget vil her henlede oppmerksomheten på spørsmålet om *fornyhet* bevarings- og kassasjonsvurdering, jf. kapittel 5.4.1.

Utvalget vil for øvrig understreke at når man vurderer hvilke kostnader som er forbundet med kassasjon og med bevaring, må man se på de samfunnsmessige total kostnader, ikke på Arkivverkets kostnader alene. Man må også ta med i beregningen at bevaring av arkivmateriale ikke bare dreier seg om fysisk oppbevaring, men også om å holde det i tilgjengelig stand, dvs. at papirmateriale er tilstrekkelig ordnet til å finne fram i, at elektronisk materiale er tilpasset den til enhver tid tilgjengelige programvare etc. På den annen side kan en gjennomgåelse av et materiale for å vurdere hva som er bevaringsverdig, også gi andre gevinster, for eksempel i form av bedre oversikt over innholdet og dermed bedre grunnlag for å katalogisere og beskrive materialet.

Prinsippet om at kassasjon ikke bør gjennomføres uten at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt, er først og fremst ment som en overordnet betraktning som man bør ha i bakhodet ved utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner. Det er vanskelig å foreta eksakte sammenligninger av kostnadene bl.a. fordi ambisjonsnivå og krav knyttet til tilgjengeliggjøring vil variere sterkt. Men en del kostnadskomponenter kan likevel beregnes. Et eksempel på et slikt regnestykke finnes i vedlegg 6.

5.2.3 Bevaringsmengde

Spørsmålet om hvor stor andel av arkivmaterialet som skal bevares, har stått sentralt i debatten i en rekke land. Noen steder har det i teorien vært operert med andeler helt ned i 5 prosent eller mindre, men i den praktiske gjennomføring er andelen som regel adskillig høyere. Opplysninger fra Canada tyder på at man der bevarer kun 3% fra føderale organer, men likevel ca. 20 % fra "offices of primary interest". I den danske resultatkontrakten for 1997 - 2000 var bevaringsandelen av den årlige tilvekst satt til maksimum 15 %. Mot slutten av 2000 kunne man konstatere at dette målet var "overoppfyllt" ved at gjennomsnittlig 8,2 % av det statlige materiale var besluttet bevart¹⁷.

¹⁷ Arkiv nr. 5, november 2000.

Bevaringsprosent har ikke vært et sentralt tema i norsk debatt, jf. kapittel 2. Det eneste tilfellet av konkrete forslag finner vi i NOU 1987:35, hvor det ble tatt til orde for at bevaringsandelen av offentlig arkivmateriale skulle reduseres fra 40 til 20 % "som en første målsetning" (side 31). Forslaget ble begrunnet med en forventet enorm tilvekst i offentlige arkiver (170.000 hyllemeter bare i staten fram til år 2000). Noen faglig drøfting av en slik reduksjon ble imidlertid ikke foretatt. Arbeidsgruppen nøyde seg med å anta "at en lavere bevaringsprosent ikke i vesentlig grad vil medføre at verdifullt kildemateriale går tapt".

Forslaget i NOU-en har imidlertid aldri vært fulgt opp fra Riksarkivarens side. Dette skyldes nok delvis at forslaget er vanskelig å forholde seg til. Det er ikke redegjort for hvordan man har kommet fram til en eksisterende bevaringsandel på 40 %, og det er heller ikke opplyst hva man regner prosent av – dvs. om materiale som er gjenstand for arkivbegrensning er med eller ikke i den totalen man går ut fra.

Utvalget deler den oppfatning at arkivmengden i offentlig forvaltning bør holdes på et håndterlig nivå. Vi tror også det er grunnlag for å redusere bevaringsmengden i forhold til dagens praksis i forvaltningen. En rekke offentlige arkiver både i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning har ikke vært gjenstand for kassasjonsvurdering. Det er derfor tatt vare på betydelige mengder materiale som det er grunn til å anta ville blitt kassert om man hadde foretatt en kvalifisert vurdering av hva som er bevaringsverdig.

Men utvalget mener ikke det har noen hensikt å sette opp en bestemt bevaringsprosent som mål for Arkivverkets arbeid med bevaring og kassasjon. En slik prosent har ingen faglig relevans, og den vil etter all sannsynlighet bli en tvangstrøye som iblant kan hindre fornuftige valg. Dessuten vil det kreve betydelige ressurser både å foreta slike prosentberegninger og ikke minst å sørge for at målet blir oppfylt. Et sentralt spørsmål vil for eksempel være på hvilket nivå kravet skal gjelde. Skal bevaringsprosenten være oppfylt for den enkelte arkivskaper, for grupper av arkivskapere, for bestemte sektorer eller kun for hele forvaltningen under ett? Og hvis man tillater seg å bevare noe mer fra ett område, hvordan skal man da få tatt igjen dette på andre?

Utvalgets syn er at arbeidet vil drives mer rasjonelt og at resultatet vil bli bedre dersom man tar utgangspunkt i faglige vurderinger. Vår oppfatning er at man bør legge til grunn de formål vi har skissert for bevaring av arkiver i kapittel 5.2.1, og utforme metoder og strategier som gjør det mulig å drive kassasjonsarbeidet rasjonelt og lønnsomt, jf. kapittel 5.2.2. Dersom dette kombineres med en målsetning om å redusere arkivmengden til det som er bevaringsverdig, vil man ha en overordnet strategi som holder mål både faglig og økonomisk.

Bevaringsprosent kan beregnes i etterhånd for å se hvor store reduksjoner man faktisk har fått. Dette kan være nyttig for å se hva man oppnår gjennom kassasjonsarbeidet, og tallene kan benyttes i den evaluering av arbeidet som bør foretas med visse mellomrom. Til en viss grad kan slike tall også benyttes til å sammenligne med kassasjonspraksis i andre land.

Men bevaringsprosent må ikke benyttes ukritisk. For det første må man klargjøre hvilke forutsetninger de bygger på, særlig hva som er beregningsgrunnlaget. Dette er nødvendig for å forstå hva prosentene står for. For det andre bør man ikke bruke mer ressurser på slike beregninger enn det som står i forhold til gevinsten. Rent konkret vil utvalget framheve følgende:

- I norsk forvaltning utgjør *arkivbegrensning* en betydelig del av den reduksjon av arkivmengden som foretas i forvaltningen. Det vil neppe være regningssvarende å beregne hvor stor andel av det potensielle arkivmaterialet som blir fjernet på denne måten.

- Ut fra dette mener utvalget at beregningsgrunnlaget for eventuelle bevaringsprosenter bør være arkivmaterialet etter arkivbegrensning.
- Bevaringsprosenter kan beregnes forholdsvis enkelt når kassasjon foretas i forbindelse med avlevering, bortsetting eller ordningsprosjekter. Dersom kassasjon skjer mer løpende i henhold til en godkjent kassasjonsplan, blir det langt vanskeligere å foreta slike beregninger. I slike tilfeller mener utvalget som hovedregel at gevinsten ved å beregne bevaringsprosenter ikke står i forhold til kostnadene.

5.3 Overordnede vurderingskriterier og -strategier

5.3.1 Utgangspunkt for vurderingen: bevaring eller kassasjon?

Skal vurderingen av bevaring eller kassasjon i et offentlig arkiv ta utgangspunkt i hva som skal bevares eller i hva som skal kasseres? Dette kan virke som et rent akademisk spørsmål. Det som ikke skal bevares, skal kasseres og vice versa. Det skulle da ikke spille noen rolle hvilket utgangspunkt man velger.

Dersom man foretar en detaljert gjennomgåelse av hele materialet, er dette synspunktet riktig. Da plasseres materialet i to kategorier, og det spiller ingen rolle om man tar utgangspunkt i det ene eller det andre.

Men dersom man foretar vurderingen på et mer overordnet nivå, slik utvalget anbefaler i kapittel 5.3.3, kan tilnæringsmåten ha betydning. I sin mest ekstreme form kan den ene tilnæringsmåten føre til at man velger ut bestemte serier eller arkiver for bevaring, mens resten kasseres uten nærmere kontroll av innholdet. Den andre tilnæringsmåten kan tilsvarende føre til at bestemte serier eller arkiver kasseres, mens resten bevares uten nærmere studium av innholdet. Tar man utgangspunkt i hva som skal bevares, vil det altså normalt bli kassert mer enn om man tar utgangspunkt i hva som skal kasseres.

Den tradisjonelle metoden i forhold til offentlige arkiver, både i Norge og trolig også internasjonalt, har vært å spesifisere hva som skal kasseres og sørge for at dette materialet blir tatt ut av arkivene. Men i enkelte land, bl.a. Canada, har man funnet det hensiktsmessig å ta det andre utgangspunktet og velge ut arkiver eller deler av arkiver for bevaring og la resten kasseres. Formålet med dette har først og fremst vært av ressursmessig art, dvs. å gjøre arbeidet med bevarings- og kassasjonsplaner mer overkommelig. Likevel har vi inntrykk av at det er sjelden denne tilnæringsmåten praktiseres i sin mest ekstreme eller rene form. I de fleste tilfeller har man også en rimelig oversikt over det materialet man ikke velger å ta vare på.

Utvelgelse av arkivmateriale for bevaring er ikke noe ukjent fenomen i norsk sammenheng. For privatarkiver har dette alltid vært den normale framgangsmåten både i og utenfor Arkivverket. Men utvalget vil ikke anbefale en slik metode på generell basis i forhold til offentlige arkiver. Offentlige organer har vanligvis en unik rolle i samfunnet innenfor sitt ansvarsområde, og en rekke av dem utøver myndighet i forhold til enkeltpersoner og andre virksomheter. Da må det også være rimelig at det foretas en eksplisitt vurdering av hva som kan eller skal kasseres av det materialet som dokumenterer slike organers virksomhet.

Utvalget ser likevel ikke bort fra at utvelgelse for bevaring kan benyttes som metode for deler av forvaltningen eller for visse typer arkivmateriale. Dette drøftes nærmere i kapittel 6.4.1. Vi har også merket oss at det danske arkivverket (Statens Arkiver) benytter en slik framgangsmåte for andre statlige organer enn departementer og direktorater. Hvorvidt noe

tilsvarende vil være hensiktsmessig hos oss, må vurderes når man går nærmere inn på strategier og den konkrete utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner.

I referansegruppens møte ble det hevdet at fokus på bevaring kan virke motiverende når man skal trekke inn representanter for arkivskaperne i arbeidet med bevarings- og kassasjonsplaner. Mot dette ble det hevdet at utsikten til å bli kvitt en del av materialet i mange tilfeller kan være minst like motiverende for arkivskaperne. Utvalget antar at slike momenter kan slå litt ulikt ut i forskjellige situasjoner, og vil ikke tillegge slike vurderinger så stor vekt.

5.3.2 Overordnede kriterier: arkivskapernes funksjoner eller materialets innhold?

Et sentralt begrep i internasjonal bevarings- og kassasjonsteori er det man kaller "functional appraisal", jf. kapittel 2. *Funksjonsbasert vurdering* som vi velger å kalle det på norsk, betyr at man vurderer hvilke funksjoner for eksempel i samfunnet, i forvaltningen eller hos en arkivskaper som det er viktig å dokumentere, og at man bevarer det materialet som dokumenterer disse funksjonene, mens materiale knyttet til andre funksjoner kasseres. I rendyrket form betyr funksjonsbasert vurdering at spørsmålet om bevaring og kassasjon avgjøres uten at man behøver å se på arkivmaterialet i det hele tatt. Arkivmaterialet blir ikke berørt før man skal skille fra hverandre det som tilhører bevaringsverdige funksjoner, og det som tilhører ikke bevaringsverdige funksjoner.

Funksjonsbasert vurdering har en sentral plass i bevarings- og kassasjonsstrategien i flere toneangivende land på arkivsektoren, bl.a. Nederland og Canada. Metoden synes å være mest rendyrket i Nederland, i det såkalte Pivot-prosjektet (jf. kapittel 3). Her foretas det en omfattende kartlegging av statsforvaltningens funksjoner, og man tar stilling til hvilke av disse som bør dokumenteres for ettertiden uten at man går inn og ser på arkivmaterialet. Deretter er det en egen enhet som kobler arkivmaterialet til riktige funksjoner og dermed finner fram til hva som skal bevares og hva som skal kasseres.

Det er gode argumenter for å benytte en funksjonsbasert tilnærming til spørsmålet om hva som er bevaringsverdig arkivmateriale, slik også Thime-utvalget har foreslått. Et sentralt formål med arkivbevaring er jo nettopp å dokumentere bestemte funksjoner i samfunnet, jf. formål F1 ovenfor. Og tankegangen er på ingen måte ukjent i norsk regelverk og praksis. I de tilfellene hvor emner i arkivnøkkel faller sammen med funksjoner, vil kassasjonsplaner basert på arkivnøkkel være funksjonsbasert. Hvis kassasjonsplanene utformes før arkivdanningen finner sted, vil vurderingen av hva som er bevaringsverdig, måtte foretas uten at man kjenner innholdet i materialet. Da bør vurderingene bygge på et inngående studium av materiale fra de ulike funksjoner eller emner før planen blir utarbeidet. For øvrig vises til drøfting av arkivnøkler som basis for bevarings- og kassasjonsplaner i kapittel 5.3.5.

En funksjonsbasert tilnærming er også velegnet for å kartlegge utstrakt kontakt og korrespondanse mellom to eller flere virksomheter. På den måten kan man avdekke dobbeltarkivering, noe som er viktig for å unngå redundans i arkivbevaringen, jf. kapittel 5.3.7. Utprøvingen av Thime-utvalgets metode i Bergen kommune, jf. rapport om "Bevaring og kassasjon i skolesektoren" november 2000, illustrerer dette poenget godt.

Utvalget er av den oppfatning at en funksjonsbasert vurdering bør stå sentralt i arbeidet med bevarings- og kassasjonsplaner for forvaltningen. Men vi vil advare mot å løsrive vurderingene for mye fra det konkrete innholdet i arkivmaterialet. I den sammenheng vil vi framheve følgende momenter:

- Den nederlandske modellen i Pivot-prosjektet er eksempel på en metode som utvalget *ikke* vil anbefale. Her brukes det store ressurser på å kartlegge og beskrive forvaltningens ulike funksjoner og ta stilling til hvilke av disse som bør dokumenteres for ettertiden. Dette kan forsvares hvis funksjonene og vurderingen av dem er forholdsvis stabile over en del tid, og i det nederlandske riksarkiv er man åpenbart av den oppfatning at metoden er hensiktsmessig. Utvalget tillater seg imidlertid å tvile på om en slik storstilt gjennomgåelse vil vise seg regningssvarende. Den viktigste innvendingen mot metoden er imidlertid at man bruker ytterligere store ressurser på å koble arkivmaterialet til funksjonene i ettertid. Vårt inntrykk er at denne gjennomgåelsen foretas på et svært detaljert nivå, og at det kan være mange vanskelige avgjørelser. En slik prosess må derfor nødvendigvis bli svært tidkrevende.
- Metodikken må ikke utformes slik at det blir umulig å trekke materialets *innhold* inn i vurderingen av hva som er bevaringsverdig. Dette utdypes nærmere i kapittel 5.3.4 om materialets dokumentasjons- og informasjonsverdi.

I forhold til funksjonsbasert vurdering finner utvalget grunn til å minne om at det er *arkivmateriale*, ikke funksjoner, som skal bevares eller kasseres. Vurderingen må ikke bli så abstrakt og teoretisk at man glemmer dette enkle faktum.

5.3.3 Vurderingsnivå: makro eller mikro?

Som nevnt ovenfor må kassasjon lønne seg økonomisk. Det har ingen hensikt å bruke større ressurser på å kassere deler av materialet enn det vil koste å bevare det hele og holde det lett tilgjengelig. Og selv om det er viktig ikke å undervurdere kostnadene ved bevaring og særlig ved effektiv gjenfinning, er det grunn til å regne med at en for detaljert kassasjonsvurdering i mange tilfeller ikke vil være lønnsom – dersom man ikke også av andre grunner har behov for en detaljert gjennomgåelse av materialet.

Det følger av dette at bevarings- og kassasjonsvurdering som hovedregel bør skje på makronivå. Dette innebærer at man bør vurdere hele arkiver eller serier, eventuelt lett identifiserbare arkivdeler som det ikke er naturlig å definere som serier. For elektronisk arkivmateriale bør vurderingen som hovedregel knyttes til hele datasystemer eller til tabeller, jf. kapittel 5.5.1.

En videre følge av vurdering på makronivå er at materialets innhold ikke kan studeres i detalj for den enkelte sak eller det enkelte dokument. Det blir mer en vurdering av hvilken *type* innhold det dreier seg om, for eksempel i en serie eller et datasystem. Dette vil i de fleste tilfeller være tilstrekkelig til å kunne benytte innholdsmessige betraktninger som ett av kriteriene ved bevaringsvurdering.

Et mulig unntak fra vurdering på makronivå, er etter utvalgets oppfatning at bevarings- og kassasjonsplaner knyttes til en arkivnøkkel, jf. kapittel 5.3.5. Dette kan være rasjonelt dersom arkivnøkkelens kategorier er velegnet for å skille mellom bevaringsverdig og ikke bevaringsverdig materiale. I og med at arkivnøkkelens verdier (arkivkoder) benyttes ved arkivering både av papirbasert og elektronisk materiale, får man dermed en automatisk sortering av materialet i henhold til bevarings- og kassasjonsplanen.

Det springende punkt er imidlertid hvor mye arbeid det er å utforme kassasjonsregler bygget på en arkivnøkkel. Dette vil helt sikkert avhenge av kvaliteten på nøkkelen og i hvilken grad bevarings- og kassasjonsvurderinger tas i betraktning ved utformingen av arkivnøkkelens. Dette drøftes nærmere i kapittel 5.3.5.

5.3.4 Vurdering etter materialets dokumentasjons- eller informasjonsverdi?

I internasjonal arkivteori er man først og fremst opptatt av arkivmaterialets funksjon og verdi som dokumentasjon ("evidence"). Arkivmateriale ("records") dokumenterer aktiviteter og handlinger ("are evidence of transactions"). Denne fokuseringen gjelder også for bevarings- og kassasjonsteorien. Det er materialets dokumentasjonsverdi ("evidential value") som er avgjørende for om det er bevaringsverdig. Spørsmålet om hvorvidt materialet har noen informasjonsverdi ut over dette, vies som regel svært liten oppmerksomhet, i hvert fall hos moderne teoretikere.

Utvalget er av den oppfatning at det blir for snevert bare å fokusere på dokumentasjonsverdi når man skal vurdere om et materiale er bevaringsverdig eller ikke. Man må også se på om materialet inneholder viktig informasjon som går ut over det å dokumentere arkivskaperens funksjoner og aktiviteter og den sammenheng disse inngår i. Vi mener også at arkivlovens formålsparagraf har et slikt perspektiv. Slik vi har tolket denne gjennom utformingen av fire formål med å bevare arkiver (formålene F1 – F4, jf. kapittel 5.2.1), er det tre av formålene som bygger på dokumentasjonsverdien, mens det fjerde, F2, er knyttet til en informasjonsverdi som går ut over den rene dokumentasjon.

Det er lang tradisjon for å legge vekt på materialets informasjonsverdi i norsk bevarings- og kassasjonspraksis, jf. kapittel 4. Og det er ingen tvil om at informasjonsverdien også står sentralt i bruken av det materialet som er tatt vare på i Arkivverket og andre arkivdepoter. Et godt eksempel på dette er kirkebøkene. Når kirkebøker er blant det mest brukte av eldre norsk arkivmateriale, er det ikke fordi de dokumenterer prestekontorenes funksjoner på 1800-tallet, men fordi de inneholder viktig informasjon om befolkningen på den tiden.

Utvalget legger altså til grunn at spørsmålet om bevaring for ettertiden må vurderes både ut fra materialets dokumentasjonsverdi og dets informasjonsverdi, dvs. både formål F1 og F2. Vårt inntrykk er at dette også er vanlig praksis i andre land. Selv om informasjonsverdien knapt nevnes i teoretiske vurderinger, virker det som praksis er mer i tråd med de synspunkter utvalget har lagt til grunn.

Arkivmaterialets informasjonsverdi er som nevnt knyttet til den informasjon som ligger i materialet. For å vurdere informasjonsverdien må man derfor se på innholdet. Hvilke funksjoner materialet representerer, jf. kapittel 5.3.2, har som regel liten relevans i denne sammenheng. Men det er vanligvis ikke nødvendig å foreta en detaljert gjennomgåelse av materialet for å vurdere informasjonsverdien. Som regel er det *typen* informasjon som er avgjørende, og dette kan man finne ut av på makronivå, evt. fastslå gjennom stikkprøver av materialet.

Utvalget antar at våre begreper dokumentasjonsverdi og informasjonsverdi i hovedsak er sammenfallende med "evidential value" og "informational value" hos Th. Schellenberg. Behandlingen i referansegruppen avdekket imidlertid at enkelte tolker Schellenbergs "evidential value" snevrere enn begrepet dokumentasjonsverdi slik det brukes i denne rapporten. Vi går ikke her nærmere inn på hva som er riktig tolkning av Schellenberg. Det vesentlige i denne sammenheng er at det er utvalgets egen begrepsbruk som må legges til grunn for forståelsen av våre vurderinger og forslag.

5.3.5 Bevarings- og kassasjonsplaner knyttet til arkivnøkler

Både i kommunal, fylkeskommunal og statlig forvaltning har kassasjonsreglene for sakarkiver i stor utstrekning og i lang tid vært knyttet til arkivnøkler, jf. kapittel 4. I de senere år er det flere som har stilt spørsmål ved om dette er en hensiktsmessig framgangsmåte. Særlig har det vært rettet kritikk mot denne koblingen i kassasjonsreglene for kommuner og

fylkeskommuner. Det hevdes at inndelingen ikke avspeiler virkeligheten i kommunale og fylkeskommunale organer. Heller ikke i statsforvaltningen synes koblingen av bevarings- og kassasjonsplaner til arkivnøkkel å ha svart til de store forventninger man en gang hadde (jf. arkivutvalget av 1958).

Utvalget mener likevel at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å bygge bevarings- og kassasjonsplaner på inndelingen i en arkivnøkkel. Emnene i en arkivnøkkel kan, som vi har påpekt ovenfor, representere *funksjoner* hos arkivskaperen. Arkivnøkkel vil da kunne legges til grunn for en funksjonsbasert vurdering av hvilket materiale som er bevaringsverdig.

Men det er ikke gitt at enhver arkivnøkkel egner seg som grunnlag for bevarings- og kassasjonsplaner. Kvaliteten på nøkkelen er selvsagt avgjørende. Og selv om en arkivnøkkel holder høy kvalitet i forhold til arkivering og gjenfinning, er det ikke dermed gitt at de kategorier (emner eller funksjoner) som benyttes, egner seg for å skille mellom bevaringsverdig og ikke bevaringsverdig materiale. Skal en arkivnøkkel benyttes som grunnlag for bevarings- og kassasjonsplaner, bør denne type vurderinger tas i betraktning ved utforming av nøkkelen. Og for øvrig vil det være et uomtvistelig krav at både arkivnøkkel og den derav følgende bevarings- og kassasjonsplan oppdateres i tråd med utviklingen av de aktuelle organers ansvarsområder og funksjoner.

Kritikken mot de gjeldende kommunale og fylkeskommunale kassasjonsregler må ses i lys av disse betraktningene. Reglene ble utarbeidet for ca. 15 år siden, og de er ikke revidert siden. De ble knyttet til en arkivnøkkel som allerede på det tidspunktet var noen år gammel, som ikke var utarbeidet med sikte på å danne grunnlag for kassasjonsregler, og som etter hvert flere og flere kommuner har gått bort fra. Det sier seg selv av dette er et svært dårlig utgangspunkt for hensiktsmessige kassasjonsregler, og utvalget anser kritikken mot de eksisterende regler som berettiget.

Utvalget vil anta at det i en del tilfeller, ikke minst i større offentlige organer, kan være hensiktsmessig å se utarbeidelsen av bevarings- og kassasjonsregler for sakarkivet i sammenheng med utarbeidelse eller revisjon av virksomhetens arkivnøkkel. Ut fra en prinsipiell betraktning virker dette som en meget rasjonell arbeidsmåte. Dessuten vil det være i tråd med prinsippet om å utarbeide kassasjonsregler i forkant av arkivdanningen, jf. kapittel 5.5.1.

Vi skal imidlertid merke oss at enkelte erfarne arkivfolk i referansegruppen har uttrykt skepsis til å slå sammen arbeidet med arkivnøkkel og bevarings-/kassasjonsregler. På referansegruppens møte ble det hevdet at en sammenslåing av disse oppgavene vil gjøre arbeidet uhyre komplisert, og at kategorier som egner seg for gjenfinning, slett ikke alltid er sammenfallende med kategorier som egner seg for å skille mellom bevaringsverdig og ikke bevaringsverdig materiale.

Velger man å knytte bevarings- og kassasjonsplaner til kategoriene i en arkivnøkkel, vil man ofte måtte gå ned på de lavere nivåer i nøkkelen hierarki for å finne grunnlag for å skille mellom bevaringsverdig og ikke bevaringsverdig materiale. Men heller ikke her bør man glemme prinsippet om bevaringsvurdering på makronivå, jf. kapittel 5.3.3. Dersom de kategorier man benytter gir grunnlag for å skille ut betydelige mengder materiale for kassasjon, kan man forsvare en slik metode. Men blir resultatet at bare en liten andel av sakarkivet kasseres, kan det være grunn til å vurdere om man like gjerne skal ta vare på det hele.

5.3.6 Bevaring av utvalg og prøver

Bevaring av utvalg fra arkivmateriale har lang tradisjon i norske kassasjonsregler både i statlig og kommunal sektor. Hensikten er å bevare noe som gir et mer eller mindre representativt bilde av et materiale, uten å måtte ta kostnadene ved å bevare hele materialet. De vanligste utvalgsmetoder forutsetter at materialet er stort og homogent. Dette innebærer at det først og fremst er enstypeserier som egner seg for utvalgsbevaring.

Utvalg kan tas på en rekke forskjellige måter – alt fra statistisk representative utvalg til mer eller mindre vilkårlige prøver hvor det er vanskelig å ha noen begrunnet oppfatning om representativitet. For statistisk representative utvalg er begrunnelsen for bevaring som regel knyttet til innhold og informasjonsverdi (formål F2). Men utvalg og prøver kan også brukes til å belyse funksjoner ved å dokumentere eksempler på arkivskaperens aktiviteter og handlinger.

I internasjonal teori ser det ikke ut til at utvalgsbevaring diskuteres i det hele tatt. Dette har en naturlig sammenheng med den manglende interesse for bevaring av arkivmateriale ut fra dets informasjonsverdi. Men også på dette området ser det ut til at praksis tar litt andre veier enn det teorien skulle tilsi. Utvalgsbevaring benyttes i flere av de land vi har undersøkt, bl.a. Danmark og Canada.

I Norge har interessen for utvalgsbevaring vært dalende de senere år. Kritiske røster hevder at man oppnår svært lite, bl.a. fordi statistisk representativitet ikke kan defineres generelt, men må knyttes til spesifikke problemstillinger m.v. Det er vel også et faktum at det har vært svært lite bruk av slikt materiale i forskningssammenheng.

Utvalget er av den oppfatning at bevaring av utvalg fra arkiver trolig bør tones ned i forhold til den plass denne metoden har hatt i de senere års regelverk. Det er grunn til å se kritisk på hva man oppnår med de forskjellige typer utvalgsbevaring. Men dette betyr ikke at vi fullstendig avviser metoden. Vi har følgende kommentarer til de vanligste utvalgsmetoder:

- *Statistisk representative utvalg*: Det finnes flere undergrupper av denne typen, bl.a. rent tilfeldige utvalg og forskjellige typer systematiske utvalg. Blant systematiske utvalg har vi for eksempel utvalg av personer etter fødselsdato. Dette er en utvalgsmetode som ofte er benyttet i gjeldende kassasjonsregler. Problemet med statistiske utvalg er at de ikke oppfyller kravene til representativitet for alle typer undersøkelser eller populasjoner. Eksempelvis vil et utvalg som er representativt for alle involverte personer på landsbasis, ikke være stort nok til å gi tilstrekkelig representativitet om man skal foreta undersøkelser på lokalplanet eller innenfor bestemte undergrupper. Hvis slike statistiske utvalg skal inngå i en bevaringsplan, bør man derfor tenke igjennom og fortrinnsvis også spesifisere hva slags typer undersøkelser utvalgsmetoden er tilpasset.
- *Ikke-representative utvalg*: Det finnes også utvalgsmetoder som ikke tar sikte på å tilfredsstille kravene til statistisk representativitet. Blant disse vil vi spesielt framheve periodiske utvalg, som går ut på å bevare arkivmateriale fra bestemte perioder, for eksempel bestemte årganger, og kassere resten. Periodiske utvalg er godt egnet til å belyse (og langt på vei dokumentere) en utvikling over tid. De vil også i visse sammenhenger og for visse formål kunne oppfylle kravene til statistisk representativitet. Geografiske utvalg, som går ut fra å bevare mest mulig fra et bestemt geografisk område, er også et eksempel på slik utvelgelse. I Sverige har man lagt stor vekt på slike utvalg gjennom bevaring av materiale fra såkalte intensivområder.
- *Utvalgte prøver fra et materiale*: Når hele serier eller arkiver kasseres, kan det i en del tilfeller være aktuelt å bevare prøver som viser eksempler på hvordan dette materialet så ut, hvordan bestemte funksjoner ble utøvet etc. Verdien av slike utvalgte eksempler er trolig nokså varierende. Men det koster lite å bevare noen få prøver av et materiale, og

utvalget ser derfor ingen grunn til å avvise en slik praksis på generelt grunnlag. På den annen side kan det ikke være nødvendig å bevare spor etter enhver arkivskaper.

Begrepene "utvalg" og "utvelgelse" benyttes også når man velger ut bestemte arkivskapere eller grupper av arkivskapere for bevaring. Denne typen utvelgelse er omtalt ovenfor i kapittel 5.3.1.

5.3.7 Redundans ved dobbeltarkivering, publisering etc.

I de fleste av de landene vi har studert, legges det stor vekt på å unngå at samme materiale bevares flere steder, dvs. det man kaller redundans. Spørsmålet om redundans oppstår først og fremst når flere offentlige organer har omfattende korrespondanse med hverandre innenfor bestemte saksområder. Dette vil for eksempel være aktuelt innenfor landsomfattende statlige etater, mellom de forskjellige etater eller lignende i en kommune osv. I slike tilfeller kan det ofte forekomme at alle involverte har betydelige mengder materiale som er mer eller mindre identisk. Hvis man kan nøye seg med å bevare ett eksemplar av slikt materiale, kan man oppnå store reduksjoner av arkivmengden uten at det går ut over den samlede dokumentasjons- eller informasjonsverdi.

En noenlunde tilsvarende situasjon kan oppstå når det lages elektroniske kopier av arkivmateriale på papir, når materiale publiseres etc.

Ut fra ovenstående betraktninger er det åpenbart at man bør forsøke å unngå slik redundans når det kan skje uten at bevaringsverdig dokumentasjon eller informasjon går tapt. Muligheten for å trå feil er imidlertid til stede, og det er derfor viktig å tenke igjennom hva man gjør. Vi vil i den sammenheng særlig framheve følgende:

- Når samme dokumenter arkiveres hos flere organer som resultat av korrespondanse mellom disse organene, inngår de i en kontekst som er knyttet til funksjoner hos det enkelte organ, og som dermed er unik for hvert organ. Hvis denne konteksten er dokumentert i journaler, registre eller andre dokumenter hos det enkelte organ, må det vurderes om det ligger en egen dokumentasjonsverdi i å bevare dokumentene i sin rette sammenheng. Hvis ikke denne kontekstinformasjonen har noe egen dokumentasjonsverdi, kan man kassere alle eksemplarer av dokumentene unntatt ett, for eksempel beholde sentralorganets eksemplar i en landsomfattende etat eller i en kommune.
- Når kopier av eller opplysninger fra papirbasert arkivmateriale er overført til elektronisk form, kan det i noen tilfeller være grunnlag for å kassere papirmaterialet, men ikke alltid. Materialets dokumentasjonsverdi vil som regel være knyttet til den opprinnelige papirversjonen, og hvis materialet er bevaringsverdig for dokumentasjonsformål (formål F1, F2 eller F4), må man derfor ta vare på papirversjonen. Den elektroniske versjonen vil imidlertid ivareta informasjonsverdien (formål F2), forutsatt at alle opplysninger med slik verdi er overført. Og informasjonsverdien er som regel større for elektronisk enn for papirbasert materiale, fordi informasjonen kan utnyttes mer effektivt. I noen tilfeller kan den elektroniske versjonen også inngå i saksbehandling og andre aktiviteter hos arkivskaperen. Da vil den inngå i en ny kontekst, og i slike tilfeller vil den kunne få selvstendig dokumentasjonsverdi uavhengig av den opprinnelige papirversjonen.
- Når kopier av eller opplysninger fra arkivmateriale publiseres, vil betraktningene i all hovedsak være de samme som ved overføring til elektronisk medium (publisering skjer for øvrig mer og mer via elektroniske medier). Publikasjoner som sammenfatter eller aggregere opplysninger fra arkivet, for eksempel årsmeldinger, statistikk etc., bør imidlertid vies spesiell oppmerksomhet. Hvis slike publikasjoner ivaretar materialets informasjonsverdi på en tilfredsstillende måte, vil det aktuelle arkivmaterialet kunne

kasseres, forutsatt at det ikke representerer en selvstendig dokumentasjonsverdi for ettertiden.

- Også innenfor ett og samme arkiv kan det forekomme dobbeltarkivering. Et eksempel på dette er kopiboken dersom kopier av utgående brev også bevares i saksmappen. Utvalget vil ikke ta stilling til spørsmålet om bevaring av kopibøker på generell basis, men antar at bestemmelsen i arkivforskriften § 3-20 om at kopibøker alltid skal bevares, bør vurderes på nytt.

Kartlegging av redundans forutsetter at man kan se hele etater og/eller sektorer i sammenheng. Dette må tas i betraktning når Riksarkivaren skal utforme sin strategi for arbeidet med bevaring og kassasjon, jf. kapittel 6.

5.4 Tidspunkter for vurdering og gjennomføring

5.4.1 Tidspunkt for bevarings- og kassasjonsvedtak

På hvilket tidspunkt, eller rettere på hvilket stadium i arkivmaterialets livssyklus skal man gjøre de nødvendige vedtak om hva som skal bevares og hva som skal kasseres?

Her har nok både teori og praksis variert noe opp gjennom årene, jf. kapittel 2, 3 og 4. Tradisjonelt har spørsmålet om bevaring og kassasjon vært knyttet til avlevering til arkivdepot, både i teori og praksis. Men i de senere år har det syn slått igjennom i internasjonal teori at vurderingen bør skje på et tidlig stadium, fortrinnsvis før arkivdanningen finner sted. Dette er bl.a. knyttet til to sentrale elementer i moderne arkivteori:

- En *funksjonsbasert bevarings- og kassasjonsvurdering* skjer uavhengig av det konkrete arkivmaterialet og bør fortrinnsvis være klar når arkivdanningen skjer. Dermed vil man kunne skille det bevaringsverdige fra det kassable underveis.
- *Elektronisk arkivmateriale* krever at man på forhånd har tatt stilling til hva som er bevaringsverdig. Hvis man venter til etter arkivdanningen, risikerer man at det ikke er noe igjen å ta vare på.

Så langt er nok dette mer teori enn praksis på det internasjonale plan. I alle land må man jo forholde seg til en arkivdanning som har funnet sted uten foreliggende bevarings- og kassasjonsplaner. Og dette gjelder både for papirbasert og elektronisk materiale, jf. kapittel 5.5.1. Men det er også grunn til å anta at det er de færreste land som hittil har utarbeidet mer eller mindre fullstendige bevarings- og kassasjonsplaner for den arkivdanning som skal finne sted de kommende år.

I Norge ble det i de regelverksendringer som fant sted i 1980-årene, lagt opp til at bevarings- og kassasjonsplaner skulle utarbeides før arkivdanningen fant sted. Det ble utarbeidet samlede kassasjonsregler for kommuner og fylkeskommuner og for egenforvaltningssakene i staten. For fagsakene i staten skulle det enkelte organ utarbeide forslag som ble forelagt Riksarkivaren til godkjenning. Disse prinsippene er videreført i arkivloven med forskrifter.

Men også hos oss kan man si at praksis halter noe i forhold til prinsipper og teori. Det er forholdsvis få statlige organer som har utarbeidet kassasjonsregler for sine fagsaker. Og det er noe usikkert i hvilken grad gjeldende kassasjonsregler, både i statlig og kommunal sektor, følges opp i det praktiske liv.

På den annen side forekommer det ikke så ofte at bevarings- og kassasjonsvedtak gjøres i forbindelse med avlevering til arkivdepot. Den reduksjon av arkivene som foretas i ordningsprosjekter knyttet til avlevering, må først og fremst karakteriseres som en forsinket

arkivbegrensning. Kassasjon, derimot, foretas enten på grunnlag av regler utarbeidet på forhånd eller den foretas ikke i det hele tatt.

Utvalget er av den oppfatning at vi ikke bør binde oss til én bestemt prosedyre når det gjelder vurdering av bevaring og kassasjon (jf. også kapittel 6 om Riksarkivarens strategier). Så langt det er hensiktsmessig, bør det utarbeides bevarings- og kassasjonsplaner som foreligger når arkivdanningen finner sted, slik at skillet mellom det bevaringsverdige og det som skal kasseres, kan bygges inn i arkivdanningsfunksjonene. Men vi må være realistiske nok til å innse at dette ikke alltid er gjennomførbart, og at det finnes betydelige mengder arkivmateriale i dag som ikke er gjort til gjenstand for bevarings- og kassasjonsvurdering. Det må derfor være fullt legitimt og inngå i Riksarkivarens strategi at slik vurdering også kan foretas etter arkivdanningen, dvs. i forbindelse med bortsetting eller avlevering. Utvalget vil også peke på muligheten for en tredje variant som kommer i tillegg til de to første, nemlig at det foretas en fornyet bevarings- og kassasjonsvurdering etter et antall år, for eksempel etter 50 eller 100 år. Vi skal i det følgende kommentere de tre variantene litt nærmere.

Bevarings- og kassasjonsplaner utarbeidet i forkant gjør det mulig å skille mellom bevaringsverdig og kassabelt materiale allerede i arkivdanningen, noe som vil være rasjonelt i de fleste tilfeller. Denne framgangsmåten bør derfor benyttes så langt det lar seg gjøre. Hvis planene knyttes til arkivnøkkelen, bør bevarings- og kassasjonsvurderingen integreres i utarbeidelsen, slik at man tar hensyn til denne vurderingen i definisjonen av emner eller funksjoner. Hvis man ikke benytter arkivnøkkelen, må man likevel sørge for at definerte funksjoner har et klart og forholdsvis entydig definert forhold til arkivdanningen, slik at det er rimelig enkelt å plassere de ulike typer materiale på riktig sted.

Bevarings- og kassasjonsvurdering i etterkant, dvs. i forbindelse med bortsetting eller avlevering, kan være aktuelt når man ikke har hatt slike planer å forholde seg til under arkivdanningen. En slik framgangsmåte kan også være hensiktsmessig i de tilfeller hvor man har behov for å se hva slags arkivmateriale som skapes før man tar stilling til om det er bevaringsverdig. Vurdering og utskilling av materiale i etterhånd antas generelt å være mer ressurskrevende enn når det skjer som ledd i arkivdanningen. Det er derfor viktig å holde vurderingen på et makroplan og ikke legge opp til for detaljert inndeling. Hvis dette ikke er mulig, vil det trolig være mer regningsvarende å bevare alt. Men bevarings- og kassasjonsvedtak knyttet til (overordnede) emner i arkivnøkkelen kan være hensiktsmessig i en del tilfeller.

Fornyte bevarings- og kassasjonsvurdering etter en del år, også etter avlevering til arkivdepot, bør etter utvalgets mening inngå som et nytt ledd i Riksarkivarens strategi på området. En slik tilnærming gjør det mulig å revurdere tidligere bevaringsvedtak i lys av ettertidens kunnskap og perspektiv. Trolig blir dette mer og mer viktig etter hvert som den enorme arkivdanningen i siste halvdel av 1900-tallet blir historie. Det er ikke utenkelig at våre etterkommere om for eksempel 100 år vil finne det forsvarlig å kassere en del slikt materiale etter en vurdering på makroplanet, for eksempel hele serier eller arkiver.

Rent konkret ser utvalget for seg følgende anvendelsesområder for en slik tilnærming:

- Materiale som bevares for å kunne dokumentere enkeltpersoners rettigheter (personalmapper, klientmapper etc., jf. formål F3 ovenfor) vil i en del tilfeller kunne kasseres når vedkommende personer er døde. Men i noen tilfeller vil slikt materiale også kunne ha bevaringsverdi ut over denne perioden. Et rasjonelt bevaringsvedtak kan her være at materialet skal bevares i 100 år. Dette gir grunnlag for å foreta en fornyet vurdering på et senere tidspunkt, dvs. senest før kassasjon iverksettes. Dersom et slikt vedtak er knyttet til hele serier eller andre lett identifiserbare enheter, vil det kreve lite

ressurser å foreta fornyet vurdering. Dessuten oppnår man at den endelige vurdering av materialets framtidige bevaringsverdi foretas ut fra ettertidens perspektiv.

- Elektronisk materiale må kopieres jevnlig og konverteres til nye formater fra tid til annen. Dette er en aktiv handling som krever ressurser hver gang det utføres. Det er da naturlig at man i forbindelse med slik fornyelse av materiale tar stilling om det fortsatt er bevaringsverdig. Slik vurdering bør naturligvis ikke foretas hver gang man skal kopiere et datasett. Men det kan settes opp prosedyrer for å vurdere (deler av) materialet en gang iblant, for eksempel i forbindelse med store og kostnadskrevenende konverteringer til nytt system eller plattform.
- Er man i sterk tvil om et materiale er bevaringsverdig eller ikke, kan det være en løsning å bevare det et visst antall år og overlate til ettertiden å ta den endelige avgjørelse i form av en fornyet vurdering. Også her må forutsetningen være at vurderingen kan foretas på et makroplan, dvs. hele arkiver, serier eller andre større arkivdeler. En slik framgangsmåte tenkes kun brukt i unntakstilfeller. Den må ikke bli en sovepute for å slippe å ta avgjørelser.

For øvrig står naturligvis våre etterkommere fritt til å omgjøre bevaringsvedtak fra vår tid når de måtte ønske det. Men kassasjonsvedtak som er effektivt, kan de ikke omgjøre.

5.4.2 Tidspunkt og tidsfrister for gjennomføring av kassasjon

Kassasjon bør gjennomføres på en slik måte at det er minst mulig ressurskrevende, jf. kapittel 5.2.2. Dette vil normalt tilsi at utskilling og tilintetgjøring av materiale som er vedtatt kassert, bør foretas i tilknytning til andre større operasjoner i arkivet, dvs. ved bortsetting, avlevering eller ved ordningsprosjekter som forberedelse til bortsetting/avlevering. Dersom en godkjent kassasjonsplan krever at et materiale skal kasseres etter et bestemt antall år, bør altså ikke dette tolkes så bokstavelig at man foretar kassasjon løpende etter hvert som deler av materialet oppnår denne alderen. Det må være anledning til å vente med gjennomføringen til kassasjonsarbeidet kan passes inn i andre periodiske oppgaver, slik at operasjonen blir mest mulig effektiv.

I forhold til tidsfrister for gjennomføring av kassasjon, kan offentlig arkivmateriale deles inn i følgende kategorier:

- *Materiale som skal bevares for ettertiden etter formålene F1 og F2 (jf. kapittel 5.2.1):* Her skal det altså ikke gjennomføres kassasjon, med mindre rette myndighet gjør om bevaringsvedtaket på et senere tidspunkt.
- *Materiale som skal bevares et visst antall år etter formål F3:* Her må bevaringsvedtaket utformes slik at utskilling og tilintetgjøring kan utføres på arkivdeler av en viss størrelse om gangen. Eksempel: Hvis personalmapper vedtas kassert etter 100 år, bør ikke tidsfristen knyttes til personens alder eller tilsetningsdato, men til alderen på det materialet hvor personalmappen inngår. Dermed kan kassasjonen utføres på en enkelt og effektiv måte for en eller flere arkivperioder om gangen.
- *Materiale som skal bevares en viss periode etter formål F4, dvs. ut fra arkivskapers dokumentasjonsbehov:* Også her må vedtaket formuleres slik at det gis tilstrekkelig mulighet for å knytte kassasjonsarbeidet til bortsetting, ordningsprosjekter eller avlevering. Det viktigste er at det kassable materialet blir tatt ut arkivet før avlevering finner sted. Men som regel vil det være rasjonelt å skille ut materialet allerede ved bortsetting, hvilket også er i tråd med regelverkets krav (arkivforskriften § 3-14).

Materiale som skal bevares ut fra flere formål, følger reglene for det formålet som gir lengst bevaringstid (F1 eller F2).

Etter arkivloven har Riksarkivaren myndighet til å *pålegge bevaring* eller *tillate kassasjon* av offentlige arkivmateriale. Derimot er det tvilsomt om Riksarkivaren kan *pålegge* et offentlig organ eller et offentlig arkivdepot utenfor Arkivverket å kassere arkivmateriale. Men Arkivverket kan nekte å ta imot kassabelt materiale eller kreve refusjon for de merutgifter slik avlevering medfører. Og kommunale og fylkeskommunale arkivdepoter er forpliktet til å oppbevare hele sin bestand av offentlig arkivmateriale på foreskrevne måte, også det de måtte motta av materiale som er tillatt kassert¹⁸.

Offentlig arkivmateriale kan iflg. arkivloven § 9 ikke avhendes. Dette gjelder også materiale som er tillatt kassert. Det bør derfor presiseres i alle godkjente bevarings- og kassasjonsplaner at materiale som er tillatt kassert, skal tilintetgjøres når arkivskaperen ikke lenger vil eller kan oppbevare det, men at det alternativt etter avtale kan leveres til vedkommendes arkivdepot (hvis det ikke er statlig materiale). Avhending til andre, for eksempel muséer eller lignende, kan likevel skje etter tillatelse fra Riksarkivaren i det enkelte tilfelle.

Hensikten med en slik presisering er å unngå at offentlig arkivmateriale som skulle vært kassert, kommer på avveier og ut av sin opprinnelige sammenheng. Hvis offentlig arkivmateriale som skulle vært kassert, senere dukker opp i nye og uforutsette sammenhenger, kan det fort oppstå forvirring om hva det representerer, og det vil kunne kreve betydelig ressursinnsats å avklare forholdet.

5.5 Spesielle forhold knyttet til elektronisk materiale

De prinsipielle betraktninger som er presentert ovenfor, gjelder generelt og uavhengig av arkivmedium. Likevel står det ikke til å nekte at det for det meste er papirbasert arkivmateriale som utgjør referanserammen. I noen tilfeller er det imidlertid spesielt referert til elektronisk materiale, der hvor slikt materiale skiller seg ut og tilsier egne tiltak. I det følgende skal vi oppsummere hva som er spesielt for elektronisk materiale i forhold til bevaring og kassasjon, og utdype enkelte av disse betraktningene.

5.5.1 Bevarings- og kassasjonsplaner for elektronisk materiale

Mens papirbasert materiale som hovedregel blir bevart hvis man ikke gjør noe aktivt for å bli kvitt det, er forholdet motsatt for elektronisk materiale. Bevaring av elektronisk materiale krever aktiv handling. Dette innebærer at man enten må utarbeide bevarings- og kassasjonsregler på forhånd og aktivt ta vare på det som er bevaringsverdig, eller man må aktivt ta vare på alt inntil bevarings- og kassasjonsvurdering kan finne sted.

Det mest hensiktsmessige vil som regel være å utarbeide en bevarings- og kassasjonsplan på forhånd. Da kan man implementere de nødvendige prosedyrer i programvaren når den blir utviklet, noe som vanligvis er vesentlig mindre ressurskrevende enn å gjøre noe tilsvarende i etterhånd. Dessuten vil et godt tilpasset system kunne foreta den nødvendige utskilling av det bevaringsverdige fra det kassable i en automatisert prosess som inngår i arkivdanningen.

Det er her grunn til å nevne at Riksarkivaren etter arkivforskriften § 2-14 kan pålegge arkivskaperne å legge inn eksportfunksjoner for det bevaringsverdige materialet allerede i forbindelse med systemutviklingen. For at dette skal fungere etter hensikten, må det være avklart hva som er bevaringsverdig før man utvikler slike funksjoner.

¹⁸ Arkivforskriften § 3-21 andre og tredje ledd.

Samtidig må vi erkjenne at det i dag finnes en lang rekke systemer i bruk hos arkivskaperne hvor det ikke er foretatt noen vurdering av hva som er bevaringsverdig for ettertiden. Slike systemer vil det nok også være en del av i tiden framover, selv om vi satser mye på å få bevarings- og kassasjonsplanene innarbeidet i systemene fra starten av. Bevarings- og kassasjonsvurdering i etterhånd vil derfor ikke være noe ukjent fenomen i forhold til elektronisk materiale, og dette medfører at funksjoner for å skille bevaringsverdig fra kassabelt materiale også i framtiden må kunne utvikles i tilknytning til eksisterende systemer.

5.5.2 Bevaring over tid: mengde og økonomi

For bevaring av elektronisk materiale er det ikke utgiftene til lokaler som dominerer. Materialet er meget kompakt og behovet for lagringsplass minimalt. Det stilles heller ingen spesielle krav til oppbevaringsklima. Men tilrettelegging av materialet for bevaring og bruk og det periodiske vedlikeholdet er ressurskrevende. Materialet må som regel lagres i en annen form og på andre lagringsmedier enn de som ble benyttet av det opprinnelige systemet. Dessuten må det kopieres til nye lagringsenheter forholdsvis hyppig for å hindre at informasjon går tapt. Og når det skjer vesentlige systemendringer, må materialet konverteres til en ny plattform, dvs. omstruktureres på en slik måte at det kan leses og behandles av de nye systemene.

Disse oppgavene tilsier at man heller ikke for elektronisk materiale bør ta vare på mer enn det som er bevaringsverdig, selv om det rent fysisk tar liten plass. På den annen side bør man ta i betraktning at metoder og redskaper for å vedlikeholde elektronisk materiale og bevare det gjennom teknologiske endringer stadig blir bedre og oppgavene mer automatisert. Dessuten kan det tale for bevaring at muligheten for å utnytte elektronisk materiale som regel er vesentlig større enn for tilsvarende papirbasert materiale.

Man bør ikke legge arbeid i for detaljerte bevarings- og kassasjonsvurderinger for elektronisk materiale. Har man først valgt å ta vare på noe fra et system, koster det ofte lite å inkludere resten. Det som koster, er å utvikle programvare og prosedyrer for å håndtere ulike systemer, strukturer, formater etc. Hvor store datamengder de enkelte systemer, strukturer eller formater representerer spiller mindre rolle, i og med at behandlingen av data utgjør en automatisert prosess når først programvaren er utviklet.

Det kan likevel være grunn til å vurdere bevaringsverdien av de enkelte tabeller i større databasesystemer. En reduksjon av antall tabeller som bevares, vil ofte gjøre slike systemer lettere håndterlige både for de som skal forvalte dem, og de som skal bruke dem. Man bør derfor ikke ta vare på flere tabeller enn dem man har bruk for.

Elektronisk gjenfinning kan være meget effektivt når man har tilgang til gode søkesystemer. Men mye avhenger av hvor presist man greier å definere søkekriteriene, og sjansen for å få tilslag på irrelevant stoff øker jo større datamengde man må søke i. Fra et framtidig brukersynspunkt er det derfor ikke alltid en fordel at det tas vare på mest mulig. Hvis man bevarer materiale som har liten dokumentasjons- eller informasjonsverdi for ettertiden, kan gjenfinningen i en del tilfeller bli tyngre og mindre effektiv enn den behøver å være. For visse typer materiale kan dette være et moment som bør tas i betraktning når man vurderer om man skal kassere deler av materialet i et datasystem.

Fornytt bevarings- og kassasjonsvurdering av elektronisk materiale, jf. kapittel 5.4.1, er særlig aktuelt ved konvertering til nye plattformer. Konverteringen krever programutvikling, og det kan i noen tilfeller være betydelige ressurser å spare hvis man kommer til at bestemte systemer ikke lenger er bevaringsverdige.

6. Riksarkivarens strategi

6.1 Innledning

Når vi skal drøfte aktuelle strategier for bevarings- og kassasjonsarbeidet, er det flere spørsmål vi må se nærmere på. Det er blant annet: Hvilke aktører har vi med å gjøre og hvilke roller spiller aktørene? Hvilke strategivalg har Riksarkivaren? Hvordan tenker vi oss den praktiske gjennomføringen av fremtidens arbeid med arkivbevaring og -kassasjon?

Utvalget ønsker et rammeverk for fremtidens bevarings- og kassasjonsarbeid som skal gi en mer objektiv og forutsigbar bevarings- og kassasjonsvurdering. For å oppnå det, har vi utarbeidet et sett overordnede prinsipper og kriterier som vi ønsker skal bli lagt til grunn for arbeid med denne typen saker. I tillegg foreslår vi en arbeidsmetodikk, og i dette kapitlet skisserer vi de strategier vi vil anbefale for Riksarkivarens bevarings- og kassasjonsarbeid i tiden fremover.

Slik utvalget ser det, vil det nye rammeverket for bevaring og kassasjon være velegnet for alle typer arkivmateriale, for gammelt og nytt, for papirarkiv, elektroniske arkiv eller arkiv på andre media. Målet vil være å utforme helhetlige bevarings- og kassasjonsplaner der arkivmaterialet blir delt inn i arkivsaker som skal oppbevares for ettertiden, arkivsaker som skal oppbevares i en bestemt periode, og arkivsaker som skal kasseres. På denne måten ønsker vi at de nye reglene skal medvirke til at arkivskapernes og publikums dokumentasjonsbehov, samt arkivenes informasjonsverdi for ettertiden ivaretas på best mulig måte.

Bevaringsstrategien skal gjelde både statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor. Alle disse arkivskapene har et ansvar for å bidra til at kassasjon blir foretatt i arkivene før de avleveres til depot. Det er derfor viktig at strategien utformes slik at alle aktuelle aktører har sin naturlige plass i arbeidet. Det finnes dessuten en arkivkompetanse i kommunal sektor som vi bør sikre oss medvirkning fra, og vi må sikre at også kommunale arkiv blir vurdert for bevaring og kassasjon. Det må derfor legges til rette for et godt samarbeid med kommuner og fylkeskommuner, og det er naturlig at dette skjer ved at de interkommunale arkiver, fylkesarkivene og byarkivene inviteres med i arbeidet. På samme måte har statsetater, særlig departementer og direktorater, høy kompetanse innenfor arkivdanning. Denne vil det være viktig å trekke vekslers på i et slikt arbeid, for at resultatet skal bli best mulig og forankres mest mulig i forvaltningen selv.

I det følgende vil vi gjøre rede for momenter som har betydning for fremtidig bevarings- og kassasjonsarbeid. Arkivbegrensning vil fortsatt være et viktig prinsipp i forvaltningens arkivhåndtering, og sammen med redundans (jmf. Kap. 5.3.7) vil dette kunne stå for en betraktelig reduksjon av mengden arkiv som bevares. Vi finner også grunn til å nevne at arkivplanen er et strategisk særdeles viktig redskap, også i bevarings- og kassasjonsarbeidet. Arkivforskriften pålegger alle offentlige organer å ha en oppdatert arkivplan. I den vil vi finne en beskrivelse av arkivene hos den eller de arkivskapere som arkivmaterialet representerer, og noen ganger er også organets funksjoner beskrevet. I tillegg skal planen gjennom revisjon og ajourføring fange opp eventuelle endringer i arkivdanningen. Arkivplanens oversikt vil være nyttig i arbeidet med et nytt regelverk for bevaring og kassasjon, ikke minst i de tilfeller hvor arkivskapernes funksjoner er beskrevet.

6.2 Aktører og roller

Når Riksarkivaren skal utforme en ny strategi for bevarings- og kassasjonsarbeidet i forvaltningen, er det flere aktører som bør tas i betraktning, og som med fordel kan trekkes inn i arbeidet. De har til dels parallelle roller, overlappende roller eller forskjellige roller.

Arkivskaperne – stat og kommune/fylkeskommune

Arkivskaperens interesse for å bevare arkiver er knyttet til den perioden de har administrativ bruk for arkivene, eller så lenge egne rettigheter og plikter eller andres rettigheter gjør at de er forpliktet til å ta vare på arkivet. Ut over det har arkivskaperne ofte liten interesse av å bevare arkiv. Disse aktørene kan være kommunale, fylkeskommunale eller statlige. Det øverste arkivansvaret er plassert hos øverste leder for det enkelte organ, mens den som har en naturlig rolle i arbeidet med bevarings- og kassasjonsplaner er arkivleder. En statsetats overordnede ledd skal etter regelverket bistå underliggende organer i planlegging og med veiledning i arkivdanningen, dvs. departement/direktorat overfor underliggende organ og fylkesledd overfor lokale.

Kommunale arkivinstanser og Kommunenes Sentralforbund

Svært mange kommuner, og enkelte fylkeskommuner, er medlemmer i interkommunale arkivordninger (IKA-er). Det finnes også enkelte fylkeskommunale arkivinstitusjoner. De fleste av disse driver planlegging, veiledning og opplæring i arkivspørsmål for sine medlemskommuner. I tillegg blir enkelte IKA-er etter hvert depotinstitusjoner for medlemskommunene. Ordning av gamle kommunearkiv har tradisjonelt også vært en oppgave for IKA-ene. Byarkivene er på samme måte slike aktører i forhold til sine kommuner. Kommunenes Sentralforbund er et fellesorgan for kommuner og fylkeskommuner og er opprettet for å bistå medlemskommunene. KS driver både planlegging og opplæring/veiledning overfor kommunene. De har tradisjonelt vært en støttespiller i arbeidet for å bedre arkivarbeidet i kommunene.

Riksarkivaren/Arkivverket

Riksarkivaren har funksjonen som godkjenningsinstans for all kassasjon av offentlig arkivmateriale, og han har dessuten et tilsyns- og veiledningsansvar overfor arkivdanningen i forvaltningen. Arkivverket er Riksarkivarens saksforberedende instans for utøvelse av denne myndigheten, og Riksarkivet og statsarkivene er også arkivdepoter for statsforvaltningen. Arkivverket vil ut fra dette ha en helt sentral rolle i arbeidet med bevaring og kassasjon i forvaltningen – særlig i staten, men også i forhold til kommuner og fylkeskommuner. Både Riksarkivet og statsarkivene har viktige roller i arbeidet. De utfyller hverandre ved kunnskap om og kontakt med ulike deler av forvaltningen – Riksarkivet i forhold til sentraladministrasjonen, statsarkivene i forhold til lokale og regionale organer.

6.3 Valg av hovedstrategi

Organiseringen av arbeidet med bevarings- og kassasjonsplaner har hittil vært forskjellig i henholdsvis statlig og kommunal forvaltning. Mens Riksarkivaren har utarbeidet samlede kassasjonsregler for alle typer saker i henholdsvis kommuner og fylkeskommuner, er det meste av arbeidet i staten overlatt til det enkelte arkivskapende organ, eventuelt med en samordning innenfor de enkelte etater. Også organisatorisk er forholdene svært ulike mellom statlig og kommunal forvaltning, og utvalget finner det derfor mest ryddig å behandle de to forvaltningssektorene for seg i drøftingen av strategiske valg for arbeidet med bevaring og kassasjon.

6.3.1 Strategi for statsforvaltningen

I statsforvaltningen har Riksarkivaren utarbeidet felles kassasjonsregler for saker som gjelder egenforvaltning, dvs. administrasjon av egen virksomhet, egen økonomiforvaltning og egen personalforvaltning (klassene 0, 1 og 2 i statens felles arkivnøkkel). For fagsakene skal de statlige organer utarbeide egne forslag til kassasjonsregler som skal forelegges Riksarkivaren til godkjenning. Eventuelt kan sentrale organer samordne arbeid innenfor en landsomfattende etat e.l.

Tankegangen bak denne strategien er følgende:

- Det er arkivskaperne selv som best kjenner sine fagområder, og det er derfor disse som har best grunnlag for å fremme forslag til hva som er bevaringsverdig, og hva som kan kasseres. På denne måten sikrer man også at arkivskapernes egne behov blir ivaretatt.
- Ved at Riksarkivaren kun er godkjenningsinstans, plasseres ansvar og kostnader på riktig sted. Arkivskaperne må selv ta utgiftene med å utarbeide kassasjonsregler for det materialet de har skapt. Arkivverket skal ikke bruke mer ressurser enn det det koster å kontrollere og godkjenne reglene.

Men erfaringen viser at dette opplegget langt på vei ikke har fungert etter hensikten. De svakheter som har avtegnert seg, er bl.a. følgende:

- Det er svært få statlige organer som har valgt å legge ressurser i å utarbeide bevarings- og kassasjonsplaner. Selv i de tilfellene hvor arkivarbeidet ellers fungerer godt, kommer arbeidet med kassasjonsregler langt ned på prioriteringslisten. Resultatet er at kun et mindretall av statlige organer har slike regler i dag.
- Kontroll og godkjenning av foreslåtte kassasjonsregler har vist seg arbeidskrevende. Og Arkivverket har i tillegg ofte gitt støtte og veiledning underveis i arbeidet. Når ordningen i det hele tatt er overkommelig for Arkivverket med dagens ressursinnsats, er det nettopp fordi man får så få forslag til behandling.
- Det er vanskelig å systematisere både vurderinger og gjennomføring av arbeidet når man får inn sporadiske forslag fra svært ulike områder til behandling. Det nokså vilkårlige skjønn som utøves, jf. kapittel 4, har nok en viss sammenheng med dette.
- Man får ikke sett større faglige sektorer i sammenheng ved en slik strategi, selv om etatsvise prosjekter til en viss grad bidrar til slik oversikt. Skal man avdekke redundans som følge av dobbeltarkivering, er det som regel nødvendig å se hele fagsektorer i sammenheng.

På bakgrunn av dette mener utvalget at det bør legges opp en ny strategi. Riksarkivaren v/Arkivverket bør tillegges en mer aktiv og koordinerende rolle i utarbeidelsen av bevarings- og kassasjonsplaner for statsforvaltningen, og større enheter – f.eks. faglige sektorer – bør ses i sammenheng og behandles under ett. Sentrale elementer i en slik strategi bør etter utvalgets mening være følgende:

- Arbeidet organiseres som prosjekter under ledelse av representanter for Arkivverket. Både Riksarkivet og statsarkivene bør være representert. Også arkivskaperne bør delta i arbeidet med representanter både fra sentrale og lokale/regionale ledd.
- Hvert prosjekt behandler en faglig sektor for hele landet under ett. Sektorene bør defineres slik man finner det hensiktsmessig i det enkelte tilfelle, f.eks. en landsomfattende etat, eller en bredere sektor bestående av flere etater. En sektor bør dekke de funksjoner man ønsker å se i sammenheng, men den må ikke defineres så bredt at oppgaven blir u håndterlig.
- Prosjektene behandler alle typer arkivmateriale, uavhengig av form og medium.

- Det enkelte prosjekt skal resultere i en samlet bevarings- og kassasjonsplan for fagsakene i den aktuelle sektoren (jf. kapittel 6.3.4 om egenforvaltningssakene). Planen skal godkjennes av Riksarkivaren før den iverksettes.
- Ved en systematisk gjennomføring av slike prosjekter kan man i løpet av et overskuelig tidsrom ha mulighet for å gjennomgå hele statsforvaltningen.

En slik strategi gir mulighet for bedre systematikk og langt bedre framdrift i arbeidet enn det vi har i dag. Dette er nærmere utdypet i kapittel 8 hvor vi beskriver en arbeidsmetodikk basert på dette opplegget.

6.3.2 Strategi for kommunal og fylkeskommunal forvaltning

For fylkeskommuner og kommuner har Riksarkivaren utarbeidet samlede kassasjonsregler som gjelder alle typer saker. Dagens regler ble utarbeidet i midten av 1980-årene og er altså omkring 15 år gamle. Dette i seg selv tilsier behov for revisjon. Men kassasjonsreglene for kommuner og fylkeskommuner har vært utsatt for kritikk gjennom lang tid, og kritikken har gått på såvidt prinsipielle spørsmål at det er behov for å revurdere hele strategien.

Riksarkivaren har forlenget erkjent dette behovet. I samarbeid med kommunale arkivinstanser har det vært nedsatt to utvalg for å vurdere strategiske og prinsipielle spørsmål i tilknytning til kommunale og fylkeskommunale bevaringsplaner, Bering-utvalget og Thime-utvalget, jf. kapittel 4 ovenfor. Utvalget bygger videre på de resonnementer som er kommet fra disse utvalgene, men stiller seg for øvrig fritt til de forslag som er lagt fram.

Den strategien som ligger innebygget i dagens regelverk, har møtt bl.a. følgende innvendinger:

- Forholdene innenfor norske kommuner og fylkeskommuner er ikke så like at man kan gi detaljerte kassasjonsregler som passer for alle. De kategorier som benyttes, er ukjente eller irrelevante for mange kommuner, og i noen tilfeller vil det kreve en kostbar gjennomgåelse av arkivene for å kunne praktisere reglene.
- Koblingen til en arkivnøkkel er etter manges vurdering uhensiktsmessig. Selv om det kan være diskutabelt hvorvidt dette er riktig på et prinsipielt grunnlag, jf. kapittel 5.3.5, er det ingen tvil om at den kobling som finnes i dagens regelverk ikke fungerer. Dette skyldes dels at de fleste kommuner benytter en annen arkivnøkkel enn den som er lagt til grunn, dels at hverken den nøkkelen som er benyttet eller selve kassasjonsreglene er oppdatert i tråd med forvaltningens utvikling.
- Reglene er utarbeidet av Arkivverket uten i tilstrekkelig grad å bygge på den kompetanse som finnes i kommunal sektor.

Utvalget anser det meste av kritikken som berettiget og går inn for at det også i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning bør legges opp en ny strategi. Vi ser for oss følgende hovedelementer i denne:

- Man bør gå bort fra å utarbeide altomfattende regler for alle fagområder under ett. Dette blir for stort og uhåndterlig. I stedet foreslår vi at man legger opp arbeidet på tilsvarende måte som i statsforvaltningen, dvs. at man behandler en faglig sektor om gangen i et prosjekt.
- Representanter fra kommunale, fylkeskommunale og interkommunale arkivinstanser bør inviteres til å ha en sentral rolle i arbeidet. Selv om Riksarkivaren også på dette området bør ha en koordinerende rolle, bør de kommunale arkivenes representanter like gjerne som representanter for Arkivverket kunne være prosjektledere. Arkivverket bør imidlertid alltid være representert i slike prosjekter. Representanter for

arkivdanningen i kommunene må også være med, og det bør vurderes om KS kan ha en rolle som støttespiller i arbeidet.

- Man bør ikke utarbeide regler på et mer detaljert nivå enn det som lar seg praktisere på tvers av kommunegrensene og ulikheter i administrative systemer og rutiner. På den annen side bør man unngå å gjøre reglene så generelle at praktiseringen blir svært ulik fra kommune til kommune, selv om visse forskjeller bør kunne aksepteres. Her bør det enkelte prosjekt ha et visst spillerom når det gjelder å velge hvilket detaljeringsgrad man skal legge seg på.
- Prosjektene behandler alle typer arkivmateriale, uavhengig av form og medium.
- Prosjektene skal resultere i forslag til bevarings- og kassasjonsplaner for den aktuelle faglige sektor i alle kommuner eller fylkeskommuner. Planene forelegges Riksarkivaren til godkjenning.
- Også her bør man kunne gjennomgå de faglige sektorer i tur og orden inntil man har dekket alle saksområder.

Den foreslåtte strategi blir altså nokså lik den vi foreslår for statsforvaltningen. Også her bør man kunne benytte den arbeidsmetodikken som er foreslått i kapittel 8.

6.3.3 Samordning av statlige og kommunale prosjekter

Behovet for å se samfunnsfunksjoner og arkivmateriale i sammenheng når man vurderer bevaring og kassasjon, kan tale for å samordne statlige og kommunale prosjekter innenfor samme faglige sektor. Et problem med en slik samordning er imidlertid at prosjektene lett kan bli for store og u håndterlige, slik at styring og framdrift hemmes.

Det er litt ulike oppfatninger i utvalget om hvor hensiktsmessig det vil være å foreta slik samordning. Men det er enighet om at man trenger erfaring før man kan si noe mer sikkert om hvorvidt dette vil fungere. Videre er det enighet om at sektorens størrelse har en viss betydning. Det er lettere å samordne prosjekter innenfor små sektorer enn innenfor store. Dessuten har det betydning hvilken grad av samhandling det er mellom statlige og kommunale/fylkeskommunale organer innenfor de sektorer man behandler. En gevinst av en slik samordning av prosjektene er at man vil kunne oppdage redundans der samhandling har skjedd på tvers av forvaltningsnivå.

Som en forsøksvis ordning vil utvalget anbefale følgende:

- Statlige og kommunale prosjekter innenfor samme faglige sektor bør kjøres parallelt dersom ikke andre forhold gjør det uhensiktsmessig. Som et minimum bør slike prosjekter utveksle informasjon om vurderinger og konklusjoner underveis i arbeidet.
- Det bør gjøres forsøk med at en eller to representanter for Arkivverket deltar i begge prosjekter parallelt.
- Samordningen bør som regel ikke føres så langt at framdriften i de to prosjektene avhenger av hverandre.

6.3.4 Behandling av egenforvaltningssaker

Som nevnt har Riksarkivaren gitt felles kassasjonsregler for egenforvaltningssakene i statsforvaltningen (klasse 0, 1 og 2 i fellesnøkkelen). I fylkeskommuner og kommuner er det gitt felles regler for alle typer saker, og egenforvaltningssakene er naturligvis inkludert i dette. Egenforvaltningssakene er altså det eneste saksområdet hvor det er gitt felles kassasjonsregler for hver av de tre forvaltningssektorene.

Spørsmålet blir da om man skal fortsette denne linjen, eller om egenforvaltningssakene skal innlemmes i den foreslåtte hovedstrategien med egne prosjekter for ulike fagsektorer både i statlig og kommunal/fylkeskommunal forvaltning.

Det som taler for å fortsette den nåværende strategi med felles regler for henholdsvis statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, er at egenforvaltningssakene i hovedsak er likeartet på tvers av fagsektorer. Ved å gi felles regler kan man dermed spare ressurser sammenlignet med å behandle de enkelte fagsektorer for seg. Dessuten sikrer man at reglene blir likeartet.

På den annen side kan det hevdes at både fagspesifikke forhold og virksomhetenes hierarkiske plassering i en statlig eller kommunal/fylkeskommunal struktur kan tale for en viss differensiering av bevaringsbestemmelser for egenforvaltningssaker. Det er for eksempel ikke sikkert at saker som gjelder forvaltning av egne eiendommer har like stor dokumentasjons- eller informasjonsverdi i alle typer offentlige organer. Muligheten for å nyansere bestemmelsene blir større om egenforvaltningssakene inkluderes i sektorprosjektene. Dessuten vil det sannsynligvis ikke koste store ressurser å ta disse sakene med i prosjektene, særlig hvis man benytter resultatene fra ett prosjekt som erfaringsgrunnlag når man går videre til neste.

Utvalget vil anbefale at man i første omgang inkluderer egenforvaltningen i sektorprosjektene. Dette gir grunnlag for å vurdere om forskjellene fra en sektor til en annen er så store at en slik strategi er hensiktsmessig over tid. Dersom det viser seg at det ikke er behov for differensiering mellom ulike typer forvaltningsorganer, kan man utarbeide nye felles bevarings- og kassasjonsregler for egenforvaltningssakene på basis av resultatene fra de første prosjektene.

En generell vurdering basert på de bevaringskriterier som presenteres i kapittel 7, gir grunn til å anta at en betydelig del av egenforvaltningssakene kan kasseres når arkivskaper ikke lenger har bruk for dem, og at andre viktige deler (for eksempel personalmappene) bare trenger bevaring et visst antall år for å dokumentere rettigheter, jf. formål F3. Vi regner derfor med at bare en mindre del av disse sakene vil være bevaringsverdige for ettertiden. Dette tilsier at man her bør kunne velge ut det som er bevaringsverdig, og kassere resten når arkivskaper ikke lenger har behov for det, jf. kapittel 6.4.1.

6.4 Andre strategiske valg

Det ligger en rekke strategiske valg innebygget i de prinsipper for bevaring og kassasjon som utvalget har presentert i kapittel 5, jf. også oppsummeringen i kapittel 9. Disse skal ikke gjentas her. Men et par slike strategiske valg krever likevel litt nærmere drøfting i forhold til den hovedstrategien vi har foreslått. Dette gjelder spørsmålet om når vi bør ta utgangspunkt i bevaring istedenfor kassasjon, og forholdet mellom bevaringsregler utarbeidet i forkant og i etterhånd.

6.4.1 Utgangspunkt i bevaring eller kassasjon

Utvalgets generelle standpunkt (kapittel 5.3.1) er at man ikke bør kassere offentlig arkivmateriale uten å ha oversikt over hva som går tapt. Dette innebærer at man i behandlingen må ta utgangspunkt i det som skal kasseres, og spesifisere dette i tilstrekkelig grad til å kunne begrunne kassasjon.

Men vi ser likevel ikke bort fra at det for enkelte typer materiale kan være aktuelt å gå motsatt vei, dvs. spesifisere hva vi vil bevare og dermed kassere resten uten å ha full oversikt over

denne delen av materialet. En slik framgangsmåte må bygge på at materialet generelt antas å ha liten bevaringsverdi, og at vi derfor ikke løper noen stor risiko for å miste verdifullt materiale selv om vi ikke gjennomgår det kassable materialet i detalj. Fordelen med en slik tilnærming er at man sparer ressurser på å gjennomgå store mengder materiale hvor sannsynligheten for å finne noe bevaringsverdig er liten.

Utvalget har pekt på at det danske arkivverket benytter en slik framgangsmåte for andre statlige organer enn departementer og direktorater. Vi har ikke foretatt tilstrekkelige undersøkelser til å anbefale en tilsvarende strategi for norsk forvaltning. Men vi antar at spørsmålet bør vurderes innenfor rammen av de enkelte sektorprosjekter. Hvis en sektor er så sentralisert at saksbehandlingen i de regionale og lokale ledd kun er av ekspederende art (jf. kapittel 7.2.1), kan det være grunn til å vurdere om man kan nøye seg med å velge ut det som anses bevaringsverdig og la resten kasseres uten noen detaljert gjennomgåelse. Men dette kan etter utvalgets mening bare vurderes innenfor det enkelte prosjekt, ikke på generell basis.

På mer generell basis vil utvalget anta at egenforvaltningssaker (jf. kapittel 6.3.4) kan behandles etter en slik prosedyre, forutsatt at behandlingen skjer innenfor de foreslåtte sektorprosjekter. Denne vurderingen bygger på at den største delen av dette materialet ikke er bevaringsverdig. Det vil derfor være mest rasjonelt å velge ut det som er bevaringsverdig enten i et visst antall år eller for ettertiden, og en summarisk oversikt over resten antas å være tilstrekkelig til å hindre at materiale av verdi går tapt.

En tredje type materiale som etter utvalgets vurdering absolutt bør behandles på denne måten, er personlige databaser og lignende. Med dette menes databaser som den enkelte saksbehandler eller gruppe av saksbehandlere har opprettet til hjelp i sitt arbeid, uten at disse basene inngår i noe system som organet som sådant administrerer eller benytter. Det kan nok være uklare grenselinjer mellom hva som er personlig og hva som tilhører organet i en del tilfeller, men som generelt kriterium er det vanskelig å finne noe mer presist.

Det er grunn til å anta at det finnes et utall slike personlige baser rundt omkring i forvaltningen. Og det er derfor helt urealistisk å forestille seg at man i et sektorprosjekt skal kunne gjennomgå alle slike baser og ta stilling til om de er bevaringsverdige. En del av dem vil trolig også ligge i grenselandet for hva man kan definere som offentlig arkivmateriale.

Det vesentlige her er å finne en framgangsmåte som er overkommelig i praksis. Etter utvalgets mening er det eneste realistiske å velge ut de databaser som anses interessante, uten at man bruker ressurser på en grundig kartlegging. En slik strategi kan nok gi en del tilfeldige utslag, og muligheten for å miste noe som kunne ha bevaringsverdi er absolutt til stede. Men alternativet er som regel verre – nemlig at man bruker opp alle ressursene på å gjennomgå et materiale som gir liten sannsynlighet for å finne noe bevaringsverdig.

6.4.2 Bevaringsplaner i forkant eller etterhånd

Utvalget er av den oppfatning at bevarings- og kassasjonsplaner både bør beskjeftige seg med eksisterende arkivmateriale og den framtidige arkivdanning, jf. kapittel 5.4.1. Begge deler må derfor inngå i de sektorprosjektene som utvalget foreslår.

Man bør imidlertid først og fremst fokusere på arkivdanningen. Dersom man får utarbeidet planer som gjør det mulig og enkelt å skille mellom bevaringsverdig og kassabelt materiale i selve arkivdanningsprosessen eller som et fast innslag i bortsetningsarbeidet, har man lagt et grunnlag som i beste fall gjør det unødvendig å foreta ytterligere vurderinger når materialet en gang skal avleveres. Og selv om virkeligheten ikke alltid blir like strømlinjeformet som de planer man har lagt, har vi grunn til å anta at en investering i framtidsrettede bevarings- og kassasjonsplaner vil gi god avkastning. Dette gjelder ikke minst i forhold til elektronisk

materiale, hvor det som nevnt ovenfor kreves aktiv handling for at noe i det hele tatt skal bli bevart.

Det kan være krevende å utforme bevarings- og kassasjonsplaner som fungerer i forhold til framtidig arkivdanning. Kriterier basert på arkivskapers funksjoner og materialets dokumentasjonsverdi er de enkleste å benytte før materialet blir skapt. Kriterier basert på materialets innhold og dets informasjonsverdi er vanskeligere, i og med at materialet ikke eksisterer. Men her kan man i mange tilfeller bygge på det materialet som allerede finnes. Hvis funksjoner og oppgaver i hovedsak er de samme, vil man også ha gode forutsetninger for å bedømme hva slags materiale som vil oppstå. Hvis funksjonene derimot er nye eller sterkt endret, kan en slik analyse bli vanskeligere eller umulig.

For det materialet som allerede er skapt, vil sektorprosjektenes bevarings- og kassasjonsvurdering naturlig inngå i forberedelsen til avlevering (men noen ganger vil selve avleveringen måtte vente, for eksempel fordi materialet er for nytt). Her er det som hovedregel viktig å anlegge et makroperspektiv i vurderingen, og ikke bruke mer ressurser på gjennomgåelsen av materialet enn det det vil koste å bevare det. På den annen side er det ofte slik at materialet likevel må gjennomgå for ordning og katalogisering. Da kan bevarings- og kassasjonsvurderingen som regel legges inn i en slik prosess uten ekstra kostnader.

6.5 Arbeidsformer og ressurser i Arkivverket

For Arkivverket vil den foreslåtte hovedstrategi bety en stor omlegging i arbeidet med bevaring og kassasjon. For det første må det settes inn vesentlig mer ressurser på dette området enn det som har vært tilfelle de senere år. De eksempler vi har studert i andre land, viser at man bruker langt større ressurser på bevaring og kassasjon enn det man gjør i det norske arkivverket. Og selv om utvalget antar at vi ikke bør gå så detaljert til verks i vurderingene som man gjør enkelte steder i utlandet, er det ingen tvil om at innsatsen må trappes kraftig opp hvis man skal gjennomføre en slik strategi.

Utvalget er imidlertid overbevist om at vårt forslag til strategi er mindre ressurskrevende enn det ville være å behandle innkomne kassasjonsforslag fra statlige organer i det omfang som regelverket legger opp til. Dessuten vil det gi bedre resultater fordi hele sektorer kan ses i sammenheng. For øvrig er det ikke et realistisk alternativ at alle statlige organer nå skal begynne å utarbeide kassasjonsregler på egen hånd. Alternativet til en aktiv og koordinerende rolle fra Arkivverkets side er å fortsette i samme spor som i dag, dvs. at det ikke foretas kassasjon i et flertall av statlige arkiver.

Men den foreslåtte strategien vil ikke bare kreve økt ressursinnsats. Den vil også påvirke Arkivverkets arbeid i forhold til forvaltningen på generell basis. Prosjekter for å utarbeide bevarings- og kassasjonsplaner for hele sektorer vil måtte virke styrende på andre typer kontakt med arkivskaperne, både i forhold til arkivdanning og avlevering. Arkivverket har allerede startet på en slik omlegging gjennom de etatsrettede bevaringsprosjektene for elektronisk arkiv. Utvalgets forslag til strategi betyr en kraftig utvidelse av denne arbeidsformen, og det følger av dette forslaget at de pågående prosjekter for elektronisk arkiv må innlemmes i en strategi som behandler alle typer av arkivmateriale, uavhengig av medium. Den nye strategien vil også påvirke dagens opplegg for avlevering og ordningsprosjekter i tilknytning til dette.

7. Bevarings- og kassasjonskriterier

7.1 Generelt

Å utforme kriterier for hva som skal bevares og hva som skal kasseres er den vanskeligste oppgaven man står overfor i arbeidet med bevaring og kassasjon. På et overordnet plan kan man nok formulere prinsipper for og formål med bevaringen. Men når man kommer ned på det operasjonelle, dvs. det praktisk anvendbare plan, blir det langt vanskeligere. Det lar seg neppe gjøre å formulere eksakte kriterier som har noenlunde allmenn gyldighet. Men kriteriene er likevel svært viktige for å systematisere arbeidet og synliggjøre de avgjørelser man tar.

7.1.1 Bevaringskriterier knyttet til formål

Utvalget har i kapittel 5.2.1. valgt å definere fire formål (F1 - F4) som hovedkriterier for bevaring av offentlig arkivmateriale. De mer spesifikke bevaringskriteriene, som er beskrevet i dette kapitlet, har ulik relevans og gyldighet avhengig av bevaringsformålet. Når man eksempelvis hevder at rutinepregede saker er mindre bevaringsverdige enn presedenssaker og saker der saksbehandlingen er lite preget av fastlagte rutiner, er dette etter vårt syn bare riktig dersom bevaringsformålet er å dokumentere offentlige organers funksjoner og virkemåte i samfunnet (F1). Dersom bevaringsformålet er å gi informasjon om samfunnet (F2), har imidlertid dette kriteriet ikke den samme verdi. For å klargjøre slike sammenhenger, har vi valgt å rubrisere bevaringskriteriene under de bevaringsformål hvor de primært har sin gyldighet.

7.1.2 Funksjons- og innholdsbaserte bevaringskriterier

Bevarings- og kassasjonsvurderinger kan, som nevnt tidligere, ta utgangspunkt i arkivskaperens *funksjoner* eller i arkivenes *innhold*. Hvorvidt ulike bevaringskriterier er anvendbare i en konkret bevarings- og kassasjonsvurdering, avhenger også av hvilken av disse tilnæringsmåtene vi velger. La oss illustrere dette med noen eksempler:

- Unikhet og redundans er, etter utvalgets syn, et viktig bevarings- og kassasjonskriterium. Men kriteriet kan først og fremst brukes dersom vurderingen tar utgangspunkt i arkivenes innhold. Man kan riktignok vurdere hvorvidt de funksjoner som utøves hos ulike arkivskapere er unike eller ei, men det vil ikke nødvendigvis si noe sikkert om arkivmaterialet har tilsvarende egenskaper. For å avgjøre spørsmålet om redundans må man derfor foreta en analyse av arkivenes innhold.
- Spørsmålet om lenkbarhet med annet arkivmateriale (jf. bevaringskriterium under F2, kap. 7.2.2), er knyttet til arkivmaterialets innhold og struktur. Et personregister som inneholder personnummer vil enkelt kunne lenkes sammen med andre personregistre der tilsvarende personnummer finnes og der ordningsmåten muliggjør denne koblingen. En analyse av de funksjoner som har skapt personregisteret vil ikke uten videre kunne si noe om slike lenkingsmuligheter.
- Grad av beslutningsmyndighet er et annet viktig bevaringskriterium. Det kan imidlertid ikke beskrives ved en gjennomgang av arkivets innhold, men fastslås best ved en analyse av de funksjoner arkivskaperen utøver.

Både funksjons- og innholdsrelaterte bevaringskriterier bør benyttes. Funksjonsbaserte tilnæringsmåter vil ofte danne et metodisk utgangspunkt for bevaringsvurderingene, mens innholdsbestemte kriterier brukes som korrektiv.

7.1.3 Bevaringskriterier brukt i et makro-/mikroperspektiv

Noen bevaringskriterier forutsetter at man gjennomfører en relativt detaljert bevarings- og kassasjonsvurdering av de enkelte saker og dokumenter, enten i ettertid eller løpende, parallelt med arkivdanningen. Andre bevaringskriterier er av en karakter som gjør det mulig å vurdere større arkivenheter under ett, også i ettertid. For eksempel vil kvalitative kriterier knyttet til ønsket om å bevare arkivmateriale som omhandler spesielle hendelser eller personer, (jmf. Kap.7.2.2) som regel forutsette at man gjennomgår samtlige saker i vedkommende arkiv for å skille ut denne type materiale. Alderskriteriet derimot vil som regel (dersom arkivet er ordnet kronologisk eller periodisert) kunne anvendes også dersom man velger en mer makrobasert kassasjonsmetode.

Utvalget vil generelt advare mot en metodikk som baserer seg på en nitid gransking av enkeltsaker og -dokumenter. Dersom bevarings- og kassasjonsarbeidet skal gjennomføres innenfor rimelige ressursrammer, er det helt nødvendig å rette oppmerksomheten mot større arkivenheter. Det innebærer også at utvalget vil anbefale bevaringskriterier som er anvendbare i et makroperspektiv.

7.1.4 Kost-/nyttevurderinger

Utvalget går inn for at man primært skal legge faglige kriterier til grunn for bevarings- og kassasjonsvurderingene. Kostnadsbetraktninger vil likevel kunne spille en rolle i enkelte tilfeller. Der kostnader ved kassasjon overstiger gevinsten, kan man forsvare *merbevaring* (bevaring der faglige kriterier taler for kassasjon). På den andre siden vil kostnader knyttet til konservering, restaurering, konvertering og tilgjengeliggjøring heller ikke gi selvstendig grunnlag for kassasjon. Men i tilfeller der arkivmaterialet ikke er spesielt bevaringsverdig, vil likevel disse momentene være avgjørende i retning av kassasjon.

7.2 Bevarings- og kassasjonskriterier

Utvalgets forslag til kriterier bygger i stor grad på de bevaringskriterier som er brukt i Thime-utvalgets innstilling, og kriterier som er benyttet og omtalt internasjonalt. Alle kriteriene inneholder momenter som er relevante for en bevaringsvurdering, men ikke alle kriteriene gir like stor vekt. Bevaringskriterier kan også telle i ulik retning avhengig av situasjon og hvilke sider ved kriteriene vi ønsker å vektlegge. Hovedsaken er at alle relevante momenter blir vurdert, slik at bestemmelsene som blir tatt, hviler på en grundig bevarings- og kassasjonsanalyse.

Utvalget vil ikke gå inn for å foreta en poengberegning som en del av bevarings- og kassasjonsvurderingen, slik Thime-utvalget foreslår. Den modellen vi foreslår, vil først og fremst ha til hensikt å sikre at alle relevante momenter blir vurdert. Deretter får det bli opp til saksbehandler å gi en skjønnsmessig totalvurdering av funksjonen eller arkivmaterialets bevaringsverdi. Utvalgets forslag avviker også fra Thime-utvalget ved at kriteriene er rubrisert under de forskjellige bevaringsformål som de er mest relevante for.

Nedenfor følger en skjematisk oversikt over de kriterier som utvalget foreslår bør danne basis ved bevarings- og kassasjonsvurderinger. Kriteriene er, som nevnt ovenfor, knyttet til de bevaringsformål som utvalget mener de primært er relevante for. De enkelte kriterier er beskrevet og forklart under kapitlene 7.2.1 til 7.2.4.

Skjematisk oversikt over bevaringsformål og tilhørende kriterier

<p>Formål 1 Dokumentere offentlige organers funksjoner i samfunnet:</p> <p>Tilhørende kriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Administrativt nivå - Saksbehandlings-type - Saksbehandlings-ledd - Ekstraordinære/ordinære aktiviteter - Pionervirksomhet - Primær/internfunksjon i virksomheten 	<p>Formål 2 Bevare informasjon om forhold i samfunnet og samfunnsutviklingen:</p> <p>Tilhørende kriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tidsspenn/kontinuitet - Omfang - Informasjonstetthet, tematisk variasjon - Lenkbarhet med annet arkivmateriale - Kvalitative egenskaper - Alder 	<p>Formål 3 Dokumentere personers og virksomheters rettigheter og plikter i forhold til det offentlige og hverandre:</p> <p>Tilhørende kriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Saksbehandlingens konsekvenser - Hjemmelsgrunnlag 	<p>Formål 4 Dokumentere arkivskapende virksomheters rettigheter og plikter i forhold til andre instanser:</p> <p>Tilhørende kriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Administrative og driftsmessige behov
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

7.2.1 Dokumentasjonsverdi (F1)

Administrativt nivå

Synspunktet at sentrale myndigheters arkiv er viktigere å bevare enn regionale og lokale arkiv, har lange tradisjoner innenfor arkivistikken, både i Norge og internasjonalt. Ikke minst har denne tradisjonen stått sterkt i Tyskland. Man har hevdet at dagens massearkiver gjør det praktisk umulig å vurdere de enkelte dokumenter og arkivserier. Derfor burde man velge å bevare arkivene etter særlig viktige forvaltningsorganer ut fra arkivskaperens administrative nivå og selvstendig grad av forvaltningsmyndighet. Det er i stor grad disse tradisjonene som Statens Arkiver i Danmark i dag bærer videre gjennom sin kassasjonspraksis. Også i Nederland, Sveits og Canada har dette kriteriet en sentral plass. Utvalget er enig i at administrativ plassering er et viktig kriterium når arkivenes dokumentasjonsverdi (evidential value) er bevaringsformålet. Men når bevaringsformålet er arkivenes informasjonsverdi, er proveniensens administrative nivå uten interesse. Dette siste synspunktet har man også understreket innenfor svensk arkivtenkning. Derfor mener vi at bevaringskriterier knyttet til hierarkisk plassering først og fremst er relevante i forhold til bevaringsformål F1. Under denne forutsetningen, deler vi de kanadiske, sveitsiske og nederlandske synspunkter. Virksomhetens oppbygging, oppgaver og funksjonsmåte vil trolig være mer fullstendig dokumentert i sentralleddet (på et høyt nivå innenfor det administrative hierarki - der også beslutningsmyndighet ligger) enn på et lavere nivå. Sentralt utarbeides planer, mål og rutiner for virksomheten og underliggende kontor. Innenfor bevaringsformål F1 bør derfor dette kriteriet telle relativt mye.

Saksbehandlingstype

Saksbehandling kan, slik Thime-utvalget skisserer, deles i fire hovedtyper: besluttende, utredende, ekspederende og orienterende. Thime-utvalget rangerer besluttende saksbehandling som den viktigste å dokumentere. Dette kriteriet er nær beslektet med det

foregående, administrativt nivå. Grad av beslutningsmyndighet følger som regel plasseringen i et administrativt hierarki. Når både sveitsiske, nederlandske og kanadiske arkivmyndigheter understreker behovet for å dokumentere såkalt "policymaking", er de primært opptatt av de *beslutninger* som fattes ved utforming, gjennomføring og evaluering av lover og annet regelverk.

Utvalget mener det er viktig å understreke at besluttende saksbehandling ikke bare foregår på de øverste administrative nivå. Dette er særlig tilfelle hva angår *gjennomføringen* av myndighetsbestemmelser. Her spiller ofte lokal og regional forvaltning en sentral rolle. Besluttende saksbehandling innebærer at skjønsmessige vurderinger spiller en dominerende rolle. Dette til forskjell fra ekspederende saksbehandling som karakteriseres ved at denne i stor grad følger forhåndsdefinerte regler og rutiner. Men saksbehandling som er ekspederende kan også i større eller mindre grad ha elementer av beslutning ved seg. Jo mindre denne type saksbehandling er preget av rutiner og forhåndsdefinerte regler, desto mer bevaringsverdig er den. Når saksbehandlingen er fullstendig styrt av forhåndsdefinerte rutiner og regler, vil det ikke være nødvendig å ta vare på mer enn prøver av et materiale for å studere organets funksjon og myndighetsutøvelse.

Saksbehandling som skaper presedens (blir mønstergyldige), er i høy grad besluttende saksbehandling. Presedensskapende saksbehandling legger grunnlag for endringer i mandat og måter virksomheten arbeider på. Saker som skaper presedens, går ut over etablerte regler og rammer og er dermed svært viktige for å forstå offentlige organers myndighetsutøvelse.

Utredende saksbehandling innebærer at saksbehandlingen har preg av å utrede saksforhold, skaffe underlagsinformasjon, analysere denne og fremstille mulige alternativer for senere beslutninger. Slik saksbehandling er viktig for å dokumentere premissene for de beslutninger som ble foretatt og vil således også dokumentere organenes myndighetsutøvelse ytterligere. Der saksbehandlingen har gått gjennom flere administrative ledd, vil dette i særlig grad være viktig.

Saksbehandlingsledd

En sak kan ha et temmelig omfattende forløp før endelig beslutning fattes. Saksbehandlingen kan krysse både forvaltningsnivå og etatsgrenser. For å forstå hvordan de ulike organ fungerer og samhandler, er det viktig å dokumentere de forskjellige saksbehandlingsledd. Informasjon om de ulike ledd i saksbehandlingen vil ofte samles der saken oppstod og der endelig beslutning ble fattet. Derfor vil virksomheten der en sak først oppstod, og der det ble fattet endelig beslutning, tillagt større vekt i en bevaringsvurdering enn alle de mellomliggende ledd saken var innom i løpet av prosessen.

Ekstraordinære/ordinære aktiviteter

Ekstraordinære aktiviteter innebærer saksbehandling som ikke hører til virksomhetens typiske eller ordinære oppgaver og funksjoner. I Nederland og til en viss grad i Canada har arkivmyndighetene besluttet å ta vare på forhold som har med eksepsjonelle tider og hendelser å gjøre. Dersom man ønsker å gi et mest mulig komplett bilde av virksomhetens aktiviteter, bør også slike typer saksbehandling dokumenteres. På den annen side er det ikke vårt formål å gjøre arkivdepotene til et raritetskabinett for "merkelige hendelser". Dette kriteriet bør derfor ikke gis stor vekt, og materiale kan med fordel bevares i utvalg for å dokumentere bredden i oppgavetyper.

Pionervirksomhet

Aktiviteter som har karakter av å være pionervirksomhet, er viktig å dokumentere p.g.a. deres unike karakter (i pionerfasen) og for å beskrive en ny funksjons karaktertrekk og utvikling.

Særlig dersom denne typen pionervirksomhet har dannet mønster for andre og har fått større utbredelse, bør den tillegges vekt i en bevaringsvurdering.

Primær-/internfunksjoner i virksomheten

Virksomheter etableres med et bestemt formål. Dette formålet er virksomhetens primærfunksjon. I tillegg vil virksomheten etablere nødvendige støttefunksjoner eller internfunksjoner. Både danske og svenske bevaringsbestemmelser framhever tydelig at arkiver som primært vedrører "myndighetens interne administration" har mindre interesse enn dokumenter som har sammenheng med virksomhetens primærfunksjoner. I Norge vil en slik vurdering kunne gi som resultat at en del arkivmateriale knyttet til klassene 0-2 i statens fellesnøkkel blir mindre bevaringsverdig. Det er litt ulike oppfatninger i utvalget om hvor stor vekt man skal legge på dette synspunktet. Utvalgets forslag til behandling av egenforvaltningsaker er imidlertid beskrevet i kapittel 6.3.4 og 6.4.1.

7.2.2 Informasjonsverdi (F2)

Tidsspenn/kontinuitet

Der man kan følge prosesser og objekter gjennom lengre tid, gir arkivmateriale et mer fullstendig bilde av en utvikling enn der saksbehandling (og tilhørende arkivserier) bare skjer sporadisk. Dette er et viktig, men samtidig problematisk kriterium. Ofte vil man møte det motsatte utgangspunkt, at det er det eksepsjonelle som har interesse (slik blant annet nederlenderne hevder). Her må understrekes at kriteriet ikke har til hensikt å underkjenne behovet for å ivareta arkivmateriale som dokumenterer spesielle hendelser, dersom disse faller innenfor virksomhetens ordinære saksområder (jfr. "Kvalitative egenskaper" og presedenssaker under "saksbehandlingstyper"). Kriteriet har mer til hensikt å sikre bevaring av arkivmateriale som er resultat av *oppgavetyper* som har eksistert i lengre tid, med stor grad av kontinuitet, mens spesielle oppgavetyper (og tilhørende arkivmateriale) av kort varighet gis mindre bevaringsverdi. Det er det samme svenske arkivmyndigheter har som mål når de understreker verdien av høy dekningsgrad og representativitet.

Omfang

Det sier seg selv at dersom et arkivmateriale omfatter mange (personer eller andre objekter kvantitativt eller geografisk) vil informasjonen ha interesse for et større antall brukere, enn om arkivmateriale bare omfatter et lite antall objekter. Derfor kan man også hevde at arkivmateriale som omhandler virksomhetsinterne forhold har mindre interesse (fordi det omfatter få). Det er også slike vurderinger som ligger til grunn for flere lands (særlig i Sverige) ønske om å bevare nasjonalt folketellingsmateriale, kirkebokføring m.v. mens materiale som omfatter få, i større grad kasseres. Dette er imidlertid ikke et helt uproblematisk synspunkt. Studier av minoritetsgrupper, lokalsamfunn o.l. har vært sentralt innenfor historisk og samfunnsvitenskapelig forskning de siste tiår. Arkivmateriale knyttet til omstreifere, tyskerbarn og andre minoritetsgrupper er hyppig etterspurt. Vi vil likevel fastholde at arkivmateriale som omfatter hele befolkningen inklusiv minoritetsgrupper vil ha større informasjonsverdi. Også her har det svenske kriteriet om høy dekningsgrad og representativitet relevans. Her må det ikke blandes inn bevaringshensyn knyttet til rettighetsspørsmål (F3), der omfangskriteriet ikke er like aktuelt. Forøvrig har kriterier knyttet til kvantitativt omfang like stor relevans enten det er tale om arkivmateriale som omtaler personer, ting eller naturfenomener.

Informasjonstetthet, tematisk variasjon

Danske arkivmyndigheter hevder at arkiver med stor informasjonstetthet er bevaringsverdige. Med informasjonstetthet mener man graden av uforutsigbarhet. Jo mer rutinemessig og

forutsigbar saksbehandlingen er, desto mer lik vil hvert dokument eller hver sak i arkivene være, og desto mindre vil informasjonstettheten - og dermed bevaringsverdien være.

Fra svensk hold har man imidlertid fremholdt at også arkivmateriale som er resultat av rutinemessig og forutsigbar saksbehandling, kan inneholde viktig informasjon som har sin styrke nettopp i dette at materialet ofte har høy dekningsgrad, kontrollerbarhet og representativitet (f.eks. værdata).

Både det danske og det svenske synspunktet er etter vår mening legitimt. Vi velger å innta en mellomposisjon. Der informasjonen er lett tilgjengelig andre steder, bør kassasjon være forsvarlig når informasjonstettheten er lav. Et par eksempler kan illustrere dette poenget: Rettsforhandlinger er i liten grad preget av rutine og den tematiske variasjon er stor. Rettsaktene vil derfor ofte inneholde informasjon som sjelden eller vanskelig kan finnes andre steder, og følgelig være bevaringsverdige. Register over mottakere av barnetrygd derimot inneholder i all hovedsak informasjon som finnes i en rekke andre registre (navn, adresse, barn m.v.). Saksbehandlingen foregår uten noen form for skjønnsmessig vurdering. Derfor vil ikke kassasjon av et slikt materiale representere et vesentlig informasjonstap. Men der det er tale om unik informasjon, bør ikke informasjonstetthetskriteriet tillegges vekt i retning av kassasjon.

Lenkbarhet – kobling til annet arkivmateriale

Lenkbarhet innebærer at informasjon i en type arkivmateriale kan knyttes sammen med tilsvarende forekomster i annet arkivmateriale, slik at de begge supplerer og utfyller hverandre. Der slik lenking er mulig, vil arkivmaterialets bevaringsverdi øke, fordi de supplerer hverandre og gir mer informasjon enn de kunne gjøre hver for seg. Svensk bevarings- og kassasjonspolicy nevner dette som et av flere bevaringskriterier. Det er åpenbart at muligheter for å koble data sammen, gjør materialet mer verdifullt. Spørsmålet er likevel om det innenfor rimelig tidsbruk er mulig å kartlegge slike koblinger. Dersom slike koblinger er åpenbare, og dersom lenkingen bidrar til å øke informasjonsverdien etter andre kriterier, bør det etter utvalgets mening tillegges vekt i retning av bevaring.

Kvalitative egenskaper

Arkivmateriale som omhandler spesielle hendelser eller personer er i dagens regelverk noen ganger gitt et særlig vern. I felles kassasjonsregler for både stat og kommune er det således bestemt at søknader til lederstillinger bevares, mens andre søknader kasseres. Videre er det i retts- og politiarkiv tidligere gitt bestemmelser om at saker som har vært viet særlig oppmerksomhet i samtiden skal bevares. Berømte forfattere, politikere, kunstnere og lignende blir ofte gjenstand for stor interesse både i samtid og ettertid. Det gjelder ikke bare deres "offentlige" virke, men også deres mer private sider. Derfor har noen ment at slike personers stillingssøknader, eksamenspapirer, personalmapper o.l. skal bevares. Etter utvalgets syn bør slike bevaringskriterier nedtones. De er svært krevende å administrere, både fordi en slik utvalgsbevaring krever plukk-kassasjon i ettertid og fordi man får en vanskelig avveining av hvilken "berømthetsgrad" som tilsier bevaring. Det kan imidlertid ha noe for seg å bruke kvalitative kriterier for spesielle perioder av vår historie (f.eks. 2. verdenskrig), personalmapper for alle ledere på et visst nivå osv. Slike kriterier vil i alle fall være enklere å administrere. Kvalitative kriterier bør etter utvalgets mening uansett ikke tillegges stor vekt.

Alder

I flere land har det vært vanlig å sette en nedre tidsgrense for kassasjon. Synspunktet om at eldre materiale er mer verdifullt enn moderne er allment utbredt. Man finner imidlertid sjelden noen utførlig begrunnelse for synspunktet. Det kan imidlertid med en viss rett hevdes,

slik det norske Arkivutvalget av 1958 gjør, at nyere arkiver ikke er like viktige som eldre fordi det i dag finnes flere informasjonskilder.

Alderskriteriet er likevel ikke til særlig hjelp for oss i dag. Det er ikke de eldre arkivene som volder oss problemer, men den moderne arkivtilveksten. Utvalget mener også av den grunn at det normalt ikke er grunn til å bruke arbeid på å kassasjonsbehandle eldre arkivmateriale.

7.2.3 Dokumentere personers og virksomheters rettigheter og plikter (F3)

Saksbehandlingens konsekvenser

Saksbehandling som har varige konsekvenser (utover 25 år) er åpenbart viktigere å dokumentere enn der konsekvensene er kortvarige og forbigående. Særlig når slike aktiviteter rettes mot personer, er disse viktige å dokumentere i henhold til bevaringsformål F3. Det kan godt tenkes at slike saker ikke nødvendigvis er viktige å dokumentere for ettertiden dersom bevaringsformålet er informasjonsverdi (F2). Som eksempel kan nevnes pasientjournaler. For mange forskningsformål er det neppe nødvendig å bevare samtlige journaler for personer innlagt ved norske sykehus. For den enkelte pasient er det imidlertid viktig at vedkommendes journal er bevart både med tanke på adekvat medisinsk behandling, men også for å kunne dokumentere feilbehandling og ved eventuelle erstatningssøksmål. Materialets rettslige verdi vil kunne bestå i pasientens levetid, og i noen tilfeller ennå lenger (arvelige lidelser o.l.).

Hjemmelsgrunnlag

Dette kriteriet har primært relevans for formål F3. Saksbehandling som er lov- eller forskriftsfestet, har det grunntrekk ved seg at den ofte både forplikter og gir rettigheter til virksomheter, grupper og enkeltpersoner. Derfor bør slik saksbehandling være viktigere å dokumentere enn saksbehandling som ikke har slik hjemmel. Opplæringsloven er et eksempel på en lov som både forplikter og gir rettigheter. Den pålegger alle barn skoleplikt og gir rett til adekvat og tilpasset undervisning. Manglende tilbud og oppfølging fra kommune og fylkeskommune kan bl.a. gi rett til erstatning. Flere kommuner gir økonomisk støtte til frivillige organisasjoner. Dette er imidlertid ingen lovhjemlet oppgave. Manglende økonomisk og annen oppfølging gir heller ikke tilsvarende muligheter for å søke erstatning. Det er ut fra dette nærliggende å slutte at arkivmateriale vedrørende skolegang er viktigere å bevare enn økonomisk støtte til frivillige organisasjoner når bevaringsformålet er å sikre rettslige behov. Sveitserne er muligens inne på lignende tanker når de hevder betydningen av å bevare arkiver som vedrører borgernes rettigheter og plikter.

Det er grunn til å understreke at offentlige organer har ansvar for å dokumentere de rettigheter og plikter som de har i forhold til andre instanser, og dermed også for å dokumentere andres rettigheter i forhold til organet. Det å ivareta slike behov krever ofte inngående kjennskap til organisasjonens arbeid. Ved utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner må det derfor være et særskilt ansvar for det arkivskapende organ å se til at slike hensyn blir ivaretatt.

7.2.4 Tilleggsriterier som ikke kan rubriseres under formålene F1 - F4

Redundans/unikhet

Redundans/unikhet er et avgjørende kriterium for bevaring og kassasjon, som vurderes uavhengig av de ulike bevaringsformål. Årsaken til dette er nokså opplagt. Dersom et materiale er bevart tilfredsstillende ett sted, er det ikke nødvendig å bevare dubletter på annet medium, i annen form eller i annet arkiv, selv om formål og kriterier skulle tale for bevaring. Her må det imidlertid igjen presiseres at spørsmålet om redundans også innebærer en vurdering av kontekst (jf. kapittel 5.3.7).

Det at man har såkalte aggregerte data (f.eks. statistikk, årsmeldinger) kan ikke alene gi grunn til å kassere grunnlagsmateriale ut fra en redundansvurdering. Grunnlagsmaterialet tillater senere brukere å stille andre spørsmål enn det produsentene av ulike typer statistiske opplysninger i sin tid gjorde. Hvis aggregerte data ivaretar materialets informasjonsverdi på en tilfredsstillende måte, vil grunnlagsmateriale likevel kunne kasseres, forutsatt at det ikke representerer en selvstendig dokumentasjonsverdi for ettertiden. Men dersom grunnlagsmateriale bevares, kan man i større grad tillate kassasjon av avledet materiale. Dette siste er i pakt med svenske synspunkter, der man særlig har lagt vekt på betydningen av å bevare arkivmateriale som befinner seg på et lavt aggregeringsnivå. Man bør imidlertid kunne argumentere for at grunnlagsmaterialet gir et vesentlig bedre eller mer nyansert bilde av det samfunnet det ble til i, og at det er lett å bearbeide, for å forsvare bevaring av grunnlagsmateriale til fortrenghet for aggregerte data.

Symbol-/identitetsverdi

Enkelte dokumenter har utpreget symbolverdi, og er derfor bevaringsverdige. Selve grunnloven, en kommunes første forhandlingsprotokoll, et byprivilegium o.l. er eksempler på denne type dokumenter.

Estetisk verdi

Dette er et svært subjektivt kriterium som er vanskelig å definere. Men det vil åpenbart være relevant å bevare dokumenter som har klare estetiske kvaliteter. Bygningstegninger, kolorerte kart, dekorerte dokumenter osv. er aktuelle eksempler.

Pedagogisk verdi

Arkivmateriale med pedagogisk verdi er materiale som er særlig egnet til å anskueliggjøre ulike forhold. Det er således ikke opplysningene i seg selv, men måten de er presentert på, som gir denne typen arkivmateriale bevaringsverdi. Kart, tegninger og foto kan høre til denne type materiale.

Gjenstandsverdi

Gjenstandsverdi innebærer at gjenstanden har spesielle kvaliteter utover det vanlige som gjør bevaring forsvarlig. En protokoll som har spesiell innbinding, konvolutter eller annen emballasje med sjeldne stempler eller frimerker osv. kan være eksempel på slikt.

Brukbarhet

Materiale som skal bevares på et bestemt nivå, skal også vurderes mht brukbarhet. Der materialet scorer lavt kan brukbarhetsvurderingen avgjøre at materiale som normalt ville bli bevart, likevel kasseres. Slike forhold er også nevnt blant svenske og kanadiske bevaringskriterier.

Dokumentene må være lesbare, fullstendige, ordnet eller indeksert og (særlig for elektroniske arkiv) inneholde nødvendig dokumentasjon for å kunne utnyttes av brukere. I desto større grad disse kravene er innfridd, desto mer øker bevaringsverdien. Dersom arkivmaterialet er vanskelig å utnytte, kan dette selvsagt kompenseres ved å gjennomføre ordningsprosjekter og lage indekser til materialet. Dette vil imidlertid være svært kostnadskrevende og det må vurderes om kostnadene står i forhold til bevaringsverdien.

Fysisk tilstand

Materiale som skal bevares på et bestemt nivå, skal også vurderes mht fysisk tilstand. Fysisk tilstand sier for såvidt ikke noe om arkivenes verdi i ulike brukssammenhenger. Arkivmateriale som er i dårlig forfatning vil imidlertid kunne være svært kostbare å restaurere slik at de lar seg utnytte. Det må vurderes om kostnadene i slike tilfeller står i forhold til bevaringsverdien.

7.3 Anvendelse av kriteriene

De kriteriene vi har presentert ovenfor, forutsettes anvendt på en systematisk måte som ledd i en trinnvis arbeidsprosess. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 8.

Utvalget har naturligvis gjort seg en del refleksjoner om hvordan disse kriteriene vil slå ut på enkelte konkrete typer av arkivmateriale. Men vi har ikke innenfor den ressursramme vi har hatt til rådighet, kunne gå inn i konkrete studier på en tilstrekkelig systematisk måte. Slike studier vil være en naturlig del av de sektorprosjekter vi har foreslått i kapittel 6. Trolig vil det være hensiktsmessig å gjennomføre et pilotprosjekt i første omgang for å prøve ut de foreslåtte kriterier og arbeidsmetoder i praksis.

Av samme grunn har ikke utvalget kunnet oppfylle Riksarkivarens ønske om å vurdere konkrete bevarings- og kassasjonsprinsipper for pasientjournaler, klientmapper og lignende, jf. mandatet i oppnevningebrevet (vedlegg 1). Vi finner det ikke forsvarlig å komme med konkrete forslag uten å gå mer detaljert og systematisk inn på de funksjoner som er representert i slikt materiale, og den informasjon materialet inneholder. Derimot mener vi å ha presentert hensiktsmessige arbeidsredskaper for å gjennomføre en slik vurdering. Og det omtalte materiale ligger vel til rette for behandling i sektorprosjekter.

8. Arbeidsmetodikk

8.1 Formålet med en arbeidsmetodikk

I kapitlene 5, 6 og 7 har vi drøftet og fremmet forslag til prinsipper, kriterier og strategier for bevaring og kassasjon i offentlige arkiver. I dette kapitlet skal vi forsøke å konkretisere disse forslagene og innarbeide dem i en arbeidsmetodikk som skal kunne benyttes i den praktiske utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner.

Formålet med en slik arbeidsmetodikk er å gjøre arbeidet mer systematisk. En fast og veldefinert metodikk gjør det enklere å anvende de prinsipper, kriterier og strategier som er beskrevet, og den gir grunnlag for å dokumentere hvordan man har gått fram, og hvilke vurderinger som er lagt til grunn for de valg man gjør.

Det største problemet man står overfor i utarbeidelsen av bevarings- og kassasjonsplaner, er hvilke kriterier som skal legges til grunn for henholdsvis bevaring og kassasjon. Valg av prinsipper og strategier kan skje på et overordnet plan og gjøres forholdsvis generelt. Men når det gjelder kriteriene for hva som er bevaringsverdig, er man nødt til å benytte en betydelig grad av skjønn. Dette er en erkjennelse som tydelig kommer til uttrykk i den praksis vi har sett i andre land. Og den underbygges av drøftingen i kapittel 7, hvor det bl.a. framgår at de enkelte kriterier kan slå ut i forskjellig retning alt etter hva man velger å legge vekt på.

Den arbeidsmetodikk vi foreslår, reduserer ikke behovet for skjønnsmessige avgjørelser. Men den bidrar til å systematisere og synliggjøre det skjønn som utøves. Arbeidsmetodikken innebærer bl.a. at man må igjennom et sett av spørsmål, dvs. at man må vurdere et sett av kriterier og ta stilling til hvilke som taler for bevaring og hvilke som taler for kassasjon. På den måten blir man nødt til å tenke igjennom alle de kriterier som er vedtatt benyttet, og det blir lett å dokumentere hvordan skjønnet har slått ut i det enkelte tilfelle. Slik dokumentasjon kan være en nyttig referanseramme i det videre arbeid, og den kan også benyttes til å studere kvalitet og konsekvens i de skjønnsmessige vurderinger som er gjort.

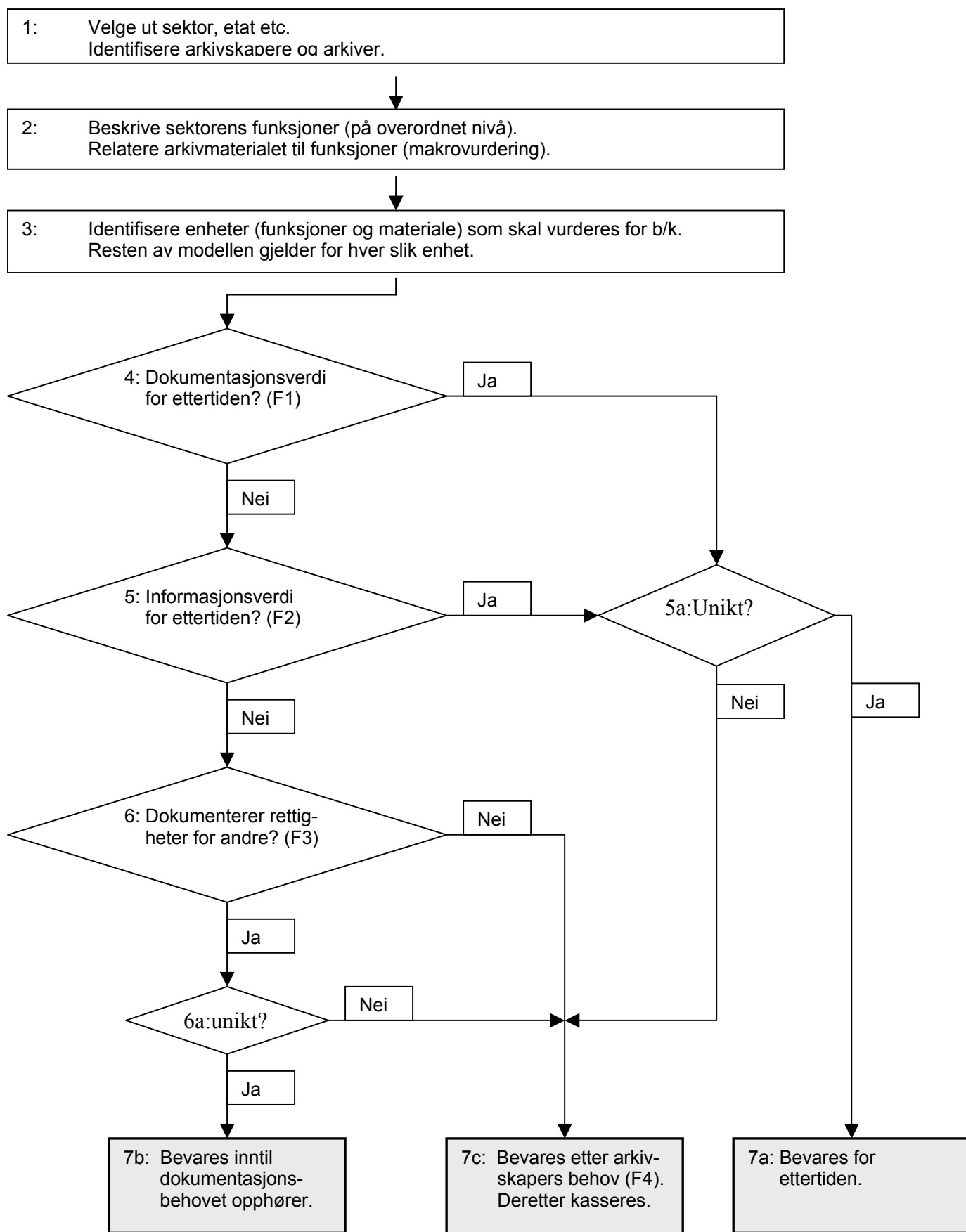
8.2 Modell for arbeidsmetodikken

Arbeidsmetodikken bygger på de prinsipper og strategier som utvalget har foreslått i kapitlene 5 og 6. Videre tar den utgangspunkt i den kobling mellom bevaringsformål og kriterier som er presentert i kapittel 7, og den tar sikte på at man skal gjennomgå alle kriteriene som er definert og drøftet der.

Modellen på neste side gir en overordnet, grafisk framstilling av arbeidsprosessen. Den viser de enkelte trinn i prosessen og hvordan den leder fram til ulike konklusjoner alt etter hvilke svar man kommer fram til på de forskjellige trinn. Vurderingen av bevaringskriterier er knyttet til de fire formålene F1 – F4 og finner sted på de trinn i prosessen hvor bevaring ut fra et bestemt formål er oppe til vurdering.

En mer detaljert og trinnvis beskrivelse følger i kapittel 8.3.

Figur 8-1: Grafisk framstilling av arbeidsmetodikken



8.3 Beskrivelse av de enkelte trinn i arbeidsprosessen

Her beskrives arbeidsmetodikken mer i detalj. Beskrivelsen må oppfattes som et første forslag fra utvalgets side. Etter hvert som man vinner erfaring med slike arbeidsprosesser, bør beskrivelsen justeres i henhold til dette. Erfaring kan også gi grunnlag for ytterligere detaljering på enkelte punkter, og det kan dessuten være aktuelt å legge inn gode råd og peke på fallgruver som bør unngås.

Noen ganger sitter man med mye informasjon om arkivskaperne og arkivene når prosessen starter. Da er det ikke sikkert man behøver gjennomgå alle trinn som er beskrevet her. Hvis man for eksempel vet på forhånd at den enheten man skal vurdere har et innhold med stor informasjonsverdi for ettertiden, behøver man ikke først vurdere dokumentasjonsverdien i forhold til arkivskaperens funksjoner (trinn 4). Men behovet for å dokumentere hvilke trinn man har vært igjennom, og hvilke vurderinger som er gjort på de enkelte trinn, er naturligvis like stort i slike tilfeller som ellers.

Trinn 1: Velge ut sektor, etat etc. Identifisere arkivskapere og arkiver.

Det tas utgangspunkt i strategiforslaget i kapittel 6, hvor utvalget går inn for at man tar for seg en sektor i offentlig forvaltning, en landsomfattende etat eller lignende om gangen.

Arbeidsmetodikken kan i og for seg også benyttes på offentlige organer enkeltvis, men man går da glipp av de gevinster som ligger i å se en etat eller en samfunnssektor i sammenheng. Slike sammenhenger er viktige bl.a. for å avdekke dobbeltarkivering og derved redundans i arkivmaterialet. Studier av samspillet mellom organer i en sektor eller en etat kan også bidra til et tydeligere bilde av funksjoner og aktiviteter i det enkelte organ.

Den første oppgaven er å identifisere arkivskapere og arkiver innenfor den etat eller sektor man har valgt å arbeide med. Dette er de enheter som det skal utarbeides bevarings- og kassasjonsregler for. Arkivskaperne representerer de funksjoner man skal vurdere, arkivene representerer det materiale man enten skal bevare eller kassere. Forholdet mellom funksjoner og materiale må på ethvert stadium være klart definert, jf. trinn 3.

I en sektor eller en etat med flere likeartede enheter kan man i første omgang ofte nøye seg med å identifisere *typer* av arkivskapere og arkiver. Dette vil kunne være tilstrekkelig for de vurderinger som skal foretas på makronivå i trinn 2, og identifiseringen av de enkelte arkivskapere og arkiver kan dermed vente til man kommer til den mer detaljerte beskrivelsen i trinn 3. Men for å ha nytte av en slik framgangsmåte, må man ha tilstrekkelig sikkerhet for at likheten er så stor som antatt. Og man må også være forberedt på at det kan dukke opp overraskelser i den mer detaljerte gjennomgåelsen – i verste fall slik at man kan måtte modifisere eller revurdere enkelte av de mer generelle beskrivelser.

Trinn 2: Beskrive sektorens funksjoner og materiale på overordnet nivå. Relatere arkivmaterialet til funksjonene.

På trinn 2 foretas det en overordnet beskrivelse av de funksjoner som sektoren, etaten etc. representerer, og det materialet som er knyttet til disse funksjonene. Dette er en beskrivelse på makronivå, og hensikten er å skaffe seg oversikt over hva slags virksomheter det er man arbeider med, og hva slags materiale man finner i deres arkiver.

For likeartede enheter bør beskrivelsen på dette nivået være felles, jf. trinn 1 ovenfor. Videre er det viktig at man får beskrevet de funksjoner som ligger i samspillet mellom de forskjellige enheter i sektoren/etaten, og hvordan dette avspeiler seg i arkivmaterialet. På tilsvarende måte

kan det være nyttig å beskrive kontakt med virksomheter utenfor sektoren/etaten dersom dette er en sentral del av funksjonene.

Beskrivelsen av arkivmaterialet knyttes naturlig til de funksjoner som beskrives. Men hvis større serier eller lignende arkivdeler inneholder informasjon som bør vurderes uavhengig av arkivskapernes funksjoner, bør dette materialet og denne informasjon beskrives på et overordnet nivå.

Trinn 3: Identifisere enheter (funksjoner og materiale) som skal vurderes for bevaring eller kassasjon.

På dette trinnet kommer den mer detaljerte gjennomgåelsen og beskrivelsen av de funksjoner og det materiale man skal vurdere. Formålet er her å identifisere hvilke enheter som skal gjøres til gjenstand for bevarings- og kassasjonsvurdering i den resterende del av prosessen.

Et hovedspørsmål vil her være hvor detaljert man skal gå til verks. Utvalgets generelle anbefaling, jf. kapittel 5, er at man bør foreta mest mulig av vurderingen på et makronivå. Begrunnelsen for dette er at vurdering på et detaljert nivå ofte vil resultere i at bare små mengder kasseres, og det vil da være lite regningsssvarende å bruke store ressurser på en slik gjennomgåelse. Hvis for eksempel et sakarkiv i hovedsak inneholder materiale som vurderes som bevaringsverdig, vil det som regel være lite lønnsomt å gjennomgå arkivet i detalj for å skille ut en beskjedent del for kassasjon. Kan man derimot identifisere større enheter som ikke er bevaringsverdige, er det all grunn til å skille ut slike.

En mer detaljert gjennomgåelse kan imidlertid forsvares i enkelte sammenhenger. Dette gjelder særlig hvis man også for andre formål må gjennomgå materialet i detalj. Det vanligste eksemplet er materiale som skal ordnes og katalogiseres i forbindelse med avlevering. Her vil det som regel være rasjonelt å foreta bevaringsvurdering i forbindelse med ordningsarbeidet. Også når bevarings- og kassasjonsplaner knyttes til en arkivnøkkel, kan man få til en forholdsvis detaljert gjennomgåelse innenfor en akseptabel kostnadsramme, jf. kapittel 5.3.5. Men også i disse tilfellene må siktemålet være at man skal kunne skille ut materiale av et visst omfang – ellers har gjennomgåelsen lite for seg. Og framfor alt må man unngå å ødelegge sammenhenger i arkivet ved å plukke ut enkeltdokumenter.

På trinn 3 må man identifisere alle arkivskaperne og arkiver innenfor sektoren, etaten eller lignende hvis ikke dette er gjort tidligere (jf. trinn 1), og man må beskrive de funksjoner hos arkivskaperen og de deler av arkivet som skal behandles som enheter i bevarings- og kassasjonsvurderingen. Det er disse enhetene som gjøres til gjenstand for vurdering i den videre prosess. Men det må naturligvis også være mulig å gå tilbake og foreta en mer detaljert inndeling dersom man lenger ut i prosessen skulle komme til at dette er hensiktsmessig.

Det er viktig at man gjennom hele prosessen, og særlig på dette stadiet, har identifisert og spesifisert tilknytningen mellom de funksjoner man beskriver, og det arkivmaterialet som representerer disse funksjonene. Vurderingen av funksjoner kan lett bli for abstrakt hvis man ikke samtidig forholder seg til selve arkivmaterialet.

I den grad arkivskaperne har utarbeidet arkivplaner, bør man nyttiggjøre seg disse i arbeidet med å skaffe oversikt over funksjoner og materiale. En god arkivplan vil inneholde det aller meste av de opplysninger man trenger for beskrivelsen på dette trinnet. Og selv en begrenset arkivplan vil som regel gi nyttig informasjon.

Trinn 4: Har den aktuelle enhet (funksjon/materiale) dokumentasjonsverdi for ettertiden?

Dette er det første trinnet i selve bevarings- og kassasjonsvurderingen. Vurderingen knytter seg her til formål F1 slik dette er presentert i kapittel 5.2.1:

F1: å dokumentere offentlige organers funksjoner i samfunnet, deres utøvelse av myndighet, deres rolle i forhold til det øvrige samfunn og deres rolle i samfunnsutviklingen.

Utvalget anbefaler at man starter med dokumentasjonsverdien. Dette skyldes ikke at denne nødvendigvis anses viktigst, men at en slik vurdering er forholdsvis avgrenset og langt på vei kan baseres på en analyse av funksjoner uten grundige studier av selve materialet. Dersom man på dette trinnet konkluderer med bevaring, behøver man ikke foreta ytterligere vurdering av materialet. Bare dersom materialet ikke har tilstrekkelig dokumentasjonsverdi til å bevares, må man gå videre og vurdere om informasjonsverdien likevel tilsier bevaring (trinn 5).

Vurderingen baseres på de kriterier som er beskrevet under F1 i kapittel 7.2.1. Disse er:

- *Administrativt nivå:* Sentral plassering i forhold til det administrative hierarki man tilhører, og høy grad av beslutningsmyndighet taler som hovedregel for bevaring (jf. også neste punkt).
- *Saksbehandlingstype:* *Besluttende* saksbehandling er viktigere å dokumentere enn *ekspederende* og *orienterende*. Presedenssaker (som arkivskaper selv har definert) er spesielt viktige fordi de danner mønster for besluttende saksbehandling innenfor et bestemt saksområde. *Utredende* saksbehandling er viktig for å dokumentere premisser for beslutninger.
- *Saksbehandlingsledd:* Det er viktig å dokumentere behandlingen i beslutningsleddet, dvs. der hvor beslutningen ble fattet. Men ofte legges viktige premisser hos tidligere ledd i behandlingen, og da kan det også være behov for å dokumentere noen av disse. Det antas at det ledd hvor saken oppsto vil ha spesiell interesse som premissleverandør.
- *Ekstraordinære og ordinære aktiviteter:* Er det viktigst å dokumentere det eksepsjonelle eller det ordinære? Det vil trolig avhenge av konkrete vurderinger i det enkelte tilfelle. Kriteriet kan slå i begge retninger, og det bør etter utvalgets vurdering ikke tillegges spesielt stor vekt. For å visse bredden i aktivitetene kan man eventuelt bevare utvalg eller prøver av materialet.
- *Pionérvirksomhet:* Pionérvirksomhet som får varige følger, kan være viktig å dokumentere. Dette gjelder særlig hvis den også danner mønster for andre.
- *Primærfunksjoner og interne støttefunksjoner:* Primærfunksjoner (de funksjoner virksomheten er til for å ivareta) har som regel større dokumentasjonsverdi enn interne støttefunksjoner.

Disse kriteriene er alle knyttet til arkivskaperens funksjoner, og en del av vurderingene kan foretas på et makronivå. Men man bør også se på selve materialet, slik at man får en konkret oppfatning av hva det representerer, før man trekker konklusjoner om dokumentasjonsverdien.

Vurderingen på trinn 4 har følgende alternative utganger:

- Materialet *har ikke* tilstrekkelig dokumentasjonsverdi til å bevares. Da går man til trinn 5 for å vurdere informasjonsverdien.
- Materialet *har* tilstrekkelig dokumentasjonsverdi til å bevares. Da må man vurdere om det er unikt (trinn 5a).

Trinn 5: Har den aktuelle enhet (materiale) informasjonsverdi for ettertiden?

Dersom et materiale ikke har tilstrekkelig dokumentasjonsverdi til å bevares for ettertiden (trinn 4), må det vurderes om materialet inneholder bevaringsverdig informasjon ut over det som er knyttet til arkivskaperens virksomhet. Vurderingen er her knyttet til formål F2 i kapittel 5.2.1:

F2: å holde tilgjengelig materiale som gir informasjon om forhold i samfunnet på et gitt tidspunkt, og som belyser samfunnsutviklingen.

Dette dreier seg altså om materialets innhold og vurderes helt uavhengig av arkivskaperens funksjoner (selv om innholdet naturligvis er et resultat av slike funksjoner).

Også informasjonsverdien bør der det er mulig vurderes på et makronivå. For store ensartede serier, for eksempel, vil man kunne nøye seg med stikkprøver for å se hva slags typer av opplysninger som finnes i materialet. Bare når spesielle grunner tilsier det, bør man vurdere enkeltsaker eller -dokumenter.

Vurderingen baseres på de kriterier som er beskrevet under F2 i kapittel 7.2.2. Disse er:

- *Tidsspenn, kontinuitet:* Materiale som dekker et langt tidsrom, gir mulighet for å følge prosesser og objekter over lengre tid og kan derfor ha bevaringsverdi. Eksepsjonelle hendelser har ofte stor interesse fordi de viser hvordan samfunnet forholder seg til ekstreme situasjoner. Kriteriet må vurderes i forhold til det konkrete materiale man står overfor.
- *Omfang:* Mens forrige kriterium dreide seg om utstrekning i tid, dreier dette seg om utstrekning i rom. Betrachtingene er stort sett de samme som under forrige punkt. Jo større området som dekkes, jo mer verdifullt er materialet fordi det er mer komplett. På den andre siden kan det også være viktig å dokumentere særegne forhold, områder, grupper etc. Kriteriet må vurderes i forhold til det konkrete materialet.
- *Informasjonstetthet, tematisk variasjon:* Når innholdet i materialet varierer mye med hensyn til type informasjon og er lite forutsigbart, er informasjonstettheten stor, og dette taler for bevaring. Når samme type opplysninger går igjen, kan man ofte nøye seg med utvalg og prøver.
- *Lenkbarhet, sammenheng med annet materiale:* Hvis informasjonen har nær tilknytning til informasjon i annet materiale, kan bevaring av begge vise sammenhenger som ingen av dem vil kunne representere alene. Dette kan altså gi bevaringsverdi ut over det som ligger i de to materialene hver for seg. Kriteriet har mest relevans for elektronisk materiale hvor lenkbarheten kan utnyttes mest effektivt. Lenkbarhet er et tilleggskriterium som kan styrke bevaringsverdien. Men det gir ikke et materiale selvstendig bevaringsverdi.
- *Kvalitative kriterier:* Materiale knyttet til berømte personer og skjellsettende begivenheter har som regel stor interesse både i samtid og ettertid. Her kan det komme på tale å ta vare på materiale som man ellers ikke ville finne bevaringsverdig. Men slike kriterier er både uklare og subjektive, og utvalget er generelt skeptisk til å legge for mye vekt på dem.
- *Alder:* Eldre arkivmateriale vil som regel ha større informasjonsverdi enn yngre bl.a. fordi det er færre andre informasjonskilder å øse av. Dessuten er arkivmengden generelt mindre jo lenger bakover man går i tid. Dette tilsier høyere bevaringsprosent for eldre materiale enn for yngre, dels fordi det eldste ikke vil ruve så mye rent kvantitativt, dels fordi man må bevare prosentvis mer for å sikre tilstrekkelig representativt materiale. Alder i seg selv kan likevel ikke utgjøre et tilstrekkelig grunnlag for bevaring.

I forhold til alle kriteriene under informasjonsverdi må man vurdere om informasjonen like lett kan hentes fra andre steder, f.eks. trykte kilder, digitaliserte versjoner, eller aggregert materiale (sammenfatninger, statistikk etc.). Hvis samme informasjon finnes i lettere tilgjengelige og mindre omfattende kilder, bør som regel ikke det aktuelle arkivmaterialet tillegges vesentlig informasjonsverdi.

Etterspørsel etter en type materiale er et forhold som bidra til å forsterke informasjonsverdien. Det gir liten mening å kassere materiale som man vet det er stor etterspørsel etter. På den andre siden må man vurdere om samme informasjon er å finne i andre og lettere tilgjengelige kilder. Og man må også ta i betraktning at etterspørselen kan representere en trend som gir seg etter kort tid. Det siste kan tale for å foreta fornyet vurdering av slikt materiale dersom etterspørselen etter en tid opphører.

Symbol- og identitetsverdi, estetisk verdi, gjenstandsverdi og pedagogisk verdi er tilleggskriterier som ikke direkte kan knyttes til et av formålene F1 – F4, jf. kapittel 7.2.4. Innenfor den arbeidsmetodikken som er presentert her, vil utvalget anbefale at disse kriteriene vurderes i tilknytning til informasjonsverdien.

Vurderingen på trinn 5 har følgende alternative utganger:

- Materialet *har ikke* tilstrekkelig informasjonsverdi til å bevares. Da går man til trinn 6 for å vurdere om det dokumenterer rettigheter for andre.
- Materialet *har* tilstrekkelig dokumentasjonsverdi til å bevares. Da må man vurdere om det er unikt (trinn 5a).

Trinn 5a: Bevaringsverdig materiale som er unikt.

Materiale som har *tilstrekkelig bevaringsverdi*, enten dokumentasjonsverdi (trinn 4) eller informasjonsverdi (trinn 5), kommer til trinn 5a hvor det vurderes om det også er *unikt*. Dersom et materiale finnes i flere eksemplarer, behandles ett av eksemplarene (vanligvis det mest komplette) som unikt materiale. De andre eksemplarene behandles da som redundante og kasseres når arkivskaperne ikke lenger har behov for dem. Men dersom de forskjellige eksemplarene inngår i ulike sammenhenger, og disse sammenhengene bør dokumenteres, kan det være aktuelt å betrakte hvert eksemplar som unikt materiale.

Vurderingen på trinn 5a har følgende alternative utganger:

- Materialet *er unikt*: Da går man til 7a hvor konklusjonen er: *Bevares for ettertiden*.
- Materialet finnes i *flere eksemplarer*: Ett eksemplar behandles som unikt (se forrige kulepunkt). De øvrige går til 7c hvor konklusjonen er: *Bevares etter arkivskapers behov. Deretter kasseres*.

Trinn 6: Dokumenterer materialet rettigheter av betydning for andre enn arkivskaperen?

Dersom et materiale verken har tilstrekkelig dokumentasjonsverdi eller informasjonsverdi til å bevares for ettertiden (trinn 4 og 5), må det vurderes om materialet dokumenterer rettigheter som har betydning for andre enn arkivskaperen og det organ som denne er tilknyttet.

Vurderingen er her knyttet til formål F3 i kapittel 5.2.1:

F3: å dokumentere personers og virksomheters rettigheter og plikter i forhold til det offentlige, og i forhold til hverandre.

Dette gjelder personer og virksomheter som har vært gjenstand for saksbehandling og berøres av vedtak i offentlige organer, herunder personer som har vært ansatt i et organ, og personer eller virksomheter som har utført tjenester for et organ.

Offentlige organers saksbehandling kan føre til vedtak eller lignende som har konsekvenser i form av rettigheter og forpliktelser for de berørte parter, og behandlingen kan også i noen tilfelle være slik at berørte parter har grunn til å klage og eventuelt kreve oppreisning eller erstatning. Dokumentasjon av saksbehandling og vedtak som berører personers og virksomheters rettigheter, bør derfor normalt bevares så lenge de berørte parter kan tenkes å ha bruk for den – for personer ofte så lenge de lever, noen ganger til og med deres arvinger.

Også i dette tilfellet bør man tilstrebe å vurdere bevaringsverdien på et makronivå. Prinsippet vil da være at man tar vare på materiale som *kan* inneholde dokumentasjon av betydning for personers og virksomheters rettigheter. Eksempler på slikt materiale er personalmapper og klientmapper, som normalt vil ha slik dokumentasjonsverdi så lenge personene lever.

Men dersom man antar at bare enkelte personer eller virksomheter har vært gjenstand for behandling som kan ha betydning for deres rettigheter, kan det være regningssvarende å foreta en mer detaljert gjennomgåelse av materialet og bare bevare de deler som har dokumentasjonsverdi ut fra dette formålet. I noen tilfeller vil en slik gjennomgåelse kunne føre til betydelige reduksjoner i arkivmassen.

Vurderingen baseres på de kriterier som er beskrevet under F3 i kapittel 7.2.3. Disse er:

- *Saksbehandlingens konsekvenser*: Jo mer langvarige konsekvenser behandlingen har for de personer eller de virksomheter den gjelder, og jo viktigere den er for liv, helse og økonomi, jo viktigere er det å bevare materialet. Hvis derimot saksbehandlingen er preget av rutine som med stor sikkerhet følger lov- og regelverk, er det liten grunn til å bevare materialet lenger enn det arkivskapende organ har behov for.
- *Hjemmelsgrunnlag*: Saksbehandling som følger av bestemmelser i lov- og regelverk, medfører både rettigheter og forpliktelser. Denne er derfor som regel viktigere å dokumentere enn saksbehandling som ikke har slik hjemmel.

Bevaring etter formål F3 dreier seg i de aller fleste tilfeller om en tidsbegrenset bevaring, dvs. så lenge det er behov for å dokumentere de aktuelle rettigheter. Det finnes imidlertid rettigheter som må bevares over så lang tid at det ikke er hensiktsmessig å sette noen bestemt tidsfrist. Et eksempel på dette er rettigheter knyttet til fast eiendom. I dette tilfellet er det imidlertid mye som taler for at materialet også har tilstrekkelig bevaringsverdi etter F1 eller F2, slik at det ut fra *disse* formålene skal bevares for ettertiden.

Vurderingen på trinn 6 har følgende alternative utganger:

- Materialet dokumenterer *ikke* rettigheter av tilstrekkelig betydning for andre enn arkivskaperen. Da går man til trinn 7c og konkluderer med følgende: *Bevares etter arkivskapers behov. Deretter kasseres.*
- Materialet *dokumenterer* rettigheter av betydning for andre enn arkivskaperen. Da må man vurdere om det er unikt (trinn 6a).

Trinn 6a: Materiale som dokumenterer rettigheter og som er unikt.

Materiale som har *tilstrekkelig verdi* for å dokumentere andres rettigheter (trinn 6), kommer til trinn 6a hvor det vurderes om det også er *unikt*. Dersom et materiale finnes i flere eksemplarer, behandles ett av eksemplarene (vanligvis det mest komplette) som unikt materiale. De andre eksemplarene behandles da som redundante og kasseres når arkivskaperne ikke lenger har behov for dem. Men dersom de forskjellige eksemplarene inngår i ulike sammenhenger, og disse sammenhengene bør dokumenteres, kan det være aktuelt å betrakte hvert eksemplar som unikt materiale.

Vurderingen på trinn 5a har følgende alternative utganger:

- Materialet *er unikt*: Da går man til 7b hvor konklusjonen er: *Bevares inntil dokumentasjonsbehovet opphører*.
- Materialet finnes i *flere eksemplarer*: Ett eksemplar behandles som unikt (se forrige kulepunkt). De øvrige går til 7c hvor konklusjonen er: *Bevares etter arkivskapers behov. Deretter kasseres*.

Trinn 7: Konklusjoner

7a: Bevares for ettertiden.

Dette er den konklusjonen man kommer til hvis materialet enten har tilstrekkelig dokumentasjonsverdi (F1) eller informasjonsverdi (F2) og samtidig er unikt. Konklusjonen innebærer at materialet skal avleveres til arkivdepot etter gjeldende regler og oppbevares der for all framtid, eventuelt inntil rette myndighet kommer til at det ikke lenger er bevaringsverdig.

Før man endelig avgjør at et materiale skal bevares, bør man ta stilling til hvor brukbart det er. Hvis det har vært tvil om man skulle konkludere med bevaring og materialet samtidig er vanskelig tilgjengelig for bruk, bør man overveie å revurdere hele konklusjonen. Brukbarhet gjelder både materialets fysiske tilstand og hvor lett det er å finne fram i det. Omfattende ordningsarbeider på papirmateriale eller tidkrevende tilrettelegging av elektronisk materiale bør ikke settes i gang uten at dokumentasjons- eller informasjonsverdien er helt klar.

7b: Bevares inntil dokumentasjonsbehovet opphører.

Dette er den konklusjonen man kommer til hvis materialet ikke har tilstrekkelig dokumentasjons- eller informasjonsverdi til å bevares for ettertiden, men dokumenterer rettigheter for andre enn arkivskaperen (F3) og samtidig er unikt. Konklusjonen innebærer at materialet skal bevares inntil dokumentasjonsbehovet opphører, og deretter kasseres. Vanligvis bør det settes en spesifisert tidsramme for hvor lenge materialet skal bevares. Men det kan likevel tenkes tilfeller hvor dette ikke er mulig, eller hvor slikt dokumentasjonsbehov antas å være varig. Da vil en slik konklusjon innebære at materialet skal bevares på ubestemt tid. Men konklusjonen innbyr i slike tilfeller til å vurdere behovet på nytt fra tid til annen.

Det er grunn til å merke seg at tidsrammen for bevaring av slikt materiale kan være vesentlig lenger enn den perioden arkivskaperen normalt skal beholde materialet. Utvalget uttrykker ingen oppfatning om hvem som bør oppbevare slikt materiale etter at det er modent for avlevering, men antar at Riksarkivaren som ledd i sin strategi bør ta stilling til dette på generell basis.

7c: Bevares etter arkivskapers behov. Deretter kasseres.

Dette er den konklusjonen man kommer til hvis materialet ikke har bevaringsverdi ut over det som er arkivskaperens egne dokumentasjonsbehov. Det enkelte arkivskapende organ må kunne bestemme hvor lenge slikt materiale skal bevares. Men dette bør skje som ledd i utarbeidelsen av bevarings- og kassasjonsplanen, og det bør legges opp prosedyrer for å tilintetgjøre materialet når tidsgrensen er nådd.

9. Oppsummering av hovedsynspunkter

I det følgende foretas en punktvís sammenfatning av det vi kan kalle utvalgets hovedsynspunkter. Punktene er nummerert fortløpende for å gi entydig referanse til det enkelte punkt.

- (1) Internasjonal bevarings- og kassasjonsteori og praksis i andre land har vært en viktig referanseramme når utvalget har utformet sine forslag til prinsipper, metoder og strategier for arbeidet med bevaring og kassasjon i Norge. Teorien legger grunnlaget for en prinsipiell og systematisk tilnærming på et overordnet plan. Andre lands praksis viser hvordan man der har tillempet de overordnede prinsippene i møtet med det praktiske liv, og den gir idéer til strategier og metoder som kan anvendes i gjennomføringen.
- (2) Men verken internasjonal teori eller andre lands praksis representerer noe sesam-sesam for å ta stilling til hva som skal bevares og hva som skal kasseres. Når man kommer ned til kriteriene for hva som er bevaringsverdig, gir ikke teorien noen konkrete eller direkte holdepunkter. Og praksis viser at man her ikke kommer utenom å utøve en eller annen form for skjønn. Men det er ikke likegyldig hva slags skjønn som utøves. Våre danske kolleger har formulert det slik at skjønnet skal være *kvalifisert* (basert på vurdering av materialets verdi, anvendbarhet etc.), *argumentert* (begrunnet) og *konsekvent*. Utvalget deler denne oppfatningen og vil legge til at denne form for utøvelse av skjønn forutsetter at vurderinger og valg *dokumenteres*, og at de skjønsmessige avgjørelser inngår i en *systematisk arbeidsprosess*.
- (3) Utvalget går inn for at Riksarkivaren bør velge en mer systematisk tilnærming til arbeidet med bevaring og kassasjon enn det man har praktisert i Arkivverket de senere år. Det er foreslått fire hovedelementer i en slik systematisk tilnærming, og disse er behandlet i hvert sitt kapittel i rapporten. Hovedelementene er:
 - Formulering av en del *grunnleggende prinsipper* som bevarings- og kassasjonsarbeidet bør bygges på (kapittel 5). Disse prinsippene tar utgangspunkt i internasjonal teori og modifiseres i lys av erfaringer fra norsk og internasjonal praksis. Prinsippene danner basis for de andre hovedelementene.
 - Utforming av en ny *strategi* for Riksarkivarens arbeid med bevarings- og kassasjonsplaner (kapittel 6). Strategien innebærer at Riksarkivaren ikke bare skal godkjenne forslag om kassasjon, men at han også skal ha en sentral, koordinerende rolle i utformingen av bevarings- og kassasjonsplaner.
 - Oppstilling av et sett *kriterier* som skal legges til grunn for den skjønsmessige vurderingen av hva som er bevaringsverdig arkivmateriale (kapittel 7). De enkelte kriterier knyttes til ulike formål med bevaring av arkiv, jf. arkivlovens formålsparagraf og de grunnleggende prinsipper for bevaring og kassasjon (første hovedelement).
 - Tilrettelegging av en systematisk *arbeidsmetodikk* i form av en trinnvis prosess (kapittel 8). Systematikken i arbeidsprosessen skal sikre at man har tilstrekkelig oversikt over det materialet som skal vurderes, at alle relevante kriterier blir vurdert, og at alle valg blir begrunnet og dokumentert. På den andre siden skal den sørge for at man ikke gjennomgår flere ledd enn nødvendig for å komme til en konklusjon.

- (4) Bevaring av arkiv bør relateres til ett av følgende fire formål, utledet av arkivlovens formålsparagraf:
- F1:** å dokumentere offentlige organers funksjoner i samfunnet, deres utøvelse av myndighet, deres rolle i forhold til det øvrige samfunn og deres rolle i samfunnsutviklingen.
 - F2:** å holde tilgjengelig materiale som gir informasjon om forhold i samfunnet på et gitt tidspunkt, og som belyser samfunnsutviklingen.
 - F3:** å dokumentere personers og virksomheters rettigheter og plikter i forhold til det offentlige, og i forhold til hverandre.
 - F4:** å dokumentere de arkivskapende organers rettigheter og plikter i forhold til andre instanser.
- (5) Formålet med å kassere er å redusere kostnader. Følgelig bør det ikke koste mer å foreta kassasjonsvurdering enn det ville koste å bevare materialet uavkortet. Utvalget tror ikke det lar seg gjøre å beregne slike kostnader eksakt, men vi har likevel foretatt en enkel beregning som er gjengitt i vedlegg 6. Det vesentlige er imidlertid at man har en viss bevissthet om dette kostnadsaspektet når man går i gang med en bevarings- og kassasjonsvurdering. Dette tilsier at man så langt det lar seg gjøre bør foreta vurderingen på makronivå, for eksempel hele arkiver, serier, datasystemer etc. En mer detaljert gjennomgåelse kan imidlertid i en del tilfeller være regningssvarende, særlig dersom man likevel må gjennomgå materialet for andre formål, for eksempel for ordning og katalogisering, for å utarbeide/endre arkivnøkkel etc.
- (6) Offentlig arkivmateriale bør som hovedregel ikke kasseres uten at man har tilfredsstillende oversikt over det. Utgangspunktet må derfor være at man skiller ut det som skal kasseres og bevarer resten. Men i enkelte sammenhenger vil likevel utvalget foreslå at man tar utgangspunkt i hva som skal bevares, og at man dermed nøyer seg med en summarisk oversikt over det som blir skilt ut for kassasjon, jf. kapittel 6.4.1
- (7) Bevaringsmengde bør bestemmes ut fra faglige (og til dels økonomiske) kriterier, ikke ut fra en bestemt prosent av arkivmateriale. Vurderingen bør dels baseres på arkivskapers funksjoner og materialets dokumentasjonsverdi (formål F1), dels på materialets innhold og dets informasjonsverdi (formål F2). Begge formål er likeverdige, og hvis det ene formålet tilsier bevaring, behøver man ikke foreta noen vurdering i forhold til det andre (jf. arbeidsmetodikken i kapittel 8).
- (8) For materiale som skal bevares av hensyn til personers og virksomheters rettigheter (formål F3), og som ikke er bevaringsverdig for andre formål, bør det gjøres vedtak om bevaring i et bestemt antall år. Dette gir mulighet for fornyet vurdering i lys av ettertidens kunnskap når fristen er utløpt. Fornyet vurdering av bevaringsverdien kan også være aktuelt når elektronisk materiale skal konverteres til ny teknisk plattform. Utvalget antar at fornyet vurdering også kan komme på tale i andre sammenhenger etter hvert som arkivbestanden vokser.
- (9) Elektronisk materiale behøver ikke kasseres av hensyn til plassbehovet. Men vedlikeholdet krever ressurser, og gjenfinningen kan bli tyngre dersom man tar vare på store mengder materiale som ikke er bevaringsverdig. Utvalget antar likevel at det vil være regningssvarende å bevare større deler av det elektroniske materialet enn av tilsvarende materiale på papir. Man bør også ta i betraktning at mulighetene for utnyttelse av elektronisk materiale som regel er større.
- (10) Utvalget vil foreslå at koblingen til arkivnøkler og bruk av utvalg og prøver tones noe ned i forhold til den plass slike metoder har i dagens regelverk. Vi mener likevel ikke

at man skal gå bort fra slike metoder i de tilfeller de virker hensiktsmessige. Men når det gjelder bevaring av utvalg og prøver, bør begrunnelsen inneholde noe om hvordan det utvalgte materialet kan tenkes brukt. Dersom kassasjonsregler knyttes til en arkivnøkkel, må reglene oppdateres i takt med endringer i nøkkelen.

- (11) Materiale som er redundant som følge av dobbeltarkivering, publiserte utgaver etc. bør som hovedregel kasseres. Erfaringer fra andre land tyder på at dette kan føre til betydelige reduksjoner av arkivmengden uten at man mister verdifull dokumentasjon eller informasjon. Man bør imidlertid være oppmerksom på at samme materiale kan inngå i ulike kontekst hos ulike arkivskapere, og at man derfor må vurdere om dette tilsier bevaring flere steder.
- (12) Bevarings- og kassasjonsvurdering kan foretas både i etterhånd (på materiale som allerede er skapt) og i forkant av arkivdanningen. Dersom bevarings- og kassasjonsplaner er utarbeidet på forhånd, kan utskillingen av kassabelt materiale skje som ledd i arkivdanningen, noe som vanligvis vil være rasjonelt. For elektronisk materiale er det en forutsetning at man tar hensyn til framtidig bevaring allerede når systemene utvikles. Hvis man ikke kan basere seg på foreliggende bevarings- og kassasjonsplaner, må man aktivt sørge for at alt blir bevart slik at man senere har mulighet for å velge ut det som er bevaringsverdig. Elektronisk materiale krever aktiv handling for å bli bevart.
- (13) Materiale som er tillatt kassert, bør som hovedregel tilintetgjøres når arkivskaper ikke lenger har bruk for det. Alternativt bør det etter avtale kunne avleveres til den depotinstans som arkivskaperen har avleveringsplikt til. (For staten bør regelen være at Arkivverket ikke tar imot slikt materiale). Det bør presiseres i alle bevarings- og kassasjonsplaner at materiale som er tillatt kassert, ikke kan avhendes til andre med mindre Riksarkivaren gir særskilt samtykke etter arkivloven § 9.
- (14) Utvalget foreslår at Riksarkivaren legger opp en helt ny strategi for utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner både for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Arbeidet foreslås organisert som prosjekter som tar for seg en faglig sektor eller en landsomfattende etat om gangen, og Riksarkivaren bør ha både en initierende og en koordinerende rolle i slike prosjekter. Organiseringen vil måtte være forskjellig mellom statlig og kommunal (herunder også fylkeskommunal) forvaltning, men det kan også være hensiktsmessig å se slike prosjekter i sammenheng. Prosjektene foreslås organisert etter følgende hovedlinjer:
 - I staten tar man for seg en sektor eller landsomfattende etat om gangen. Prosjektene ledes av representanter for Arkivverket, og både Riksarkivet og statsarkiver bør være involvert. Videre bør man samarbeide med representanter for arkivskaperne. Det enkelte prosjekt skal munne ut i en samlet bevarings- og kassasjonsplan som går til Riksarkivaren for endelig godkjenning.
 - Også i kommunal forvaltning tar man for seg en faglig sektor om gangen. Representanter for Arkivverket bør som hovedregel være med, men prosjektene behøver ikke nødvendigvis ledes av disse. I tillegg til kommunale arkivskaper bør representanter for kommunale, fylkeskommunale og/eller interkommunale arkivinstitusjoner ha en sentral rolle i slike prosjekter, og slike representanter bør også kunne være prosjektledere, oppnevnt av Riksarkivaren. Det enkelte prosjekt skal munne ut i en samlet bevarings- og kassasjonsplan for vedkommende sektor i alle kommuner og fylkeskommuner. Planen går til Riksarkivaren for endelig godkjenning.

- Prosjekter innen samme faglige sektor kan med fordel gjennomføres parallelt for statlig og kommunal forvaltning. Dette gir mulighet for utveksling av informasjon og vurderinger. Hvis det ikke blir for stort og u håndterlig, kan en eller flere representanter for Arkivverket delta både i det statlige og kommunale prosjektet for å ivareta sammenhengen i vurderingene.
- (15) Den foreslåtte strategien legger opp til at alle typer materiale behandles i ett og samme prosjekt, dvs. uavhengig av form og lagringsmedium. Dette innebærer at de pågående bevaringsprosjekter knyttet til elektronisk materiale må integreres i prosjekter etter den nye strategien.
 - (16) Gjennomføring av slike bevarings- og kassasjonsprosjekter vil kreve økt bruk av personellressurser på dette området i forhold til i dag. Men utvalget antar at en slik arbeidsform totalt sett vil være mindre ressurskrevende enn å behandle kassasjonsforslag fra forvaltningen, slik strategien er i dag. Når Arkivverket i dag bruker forholdsvis lite ressurser på bevaring og kassasjon (bortsett fra prosjektene på elektronisk materiale), skyldes det at forvaltningen i liten grad utarbeider kassasjonsforslag, og at det følgelig blir fattet forholdsvis få kassasjonsvedtak.
 - (17) Vurderingen av hva som er bevaringsverdig bør baseres på et gitt sett av kriterier, etter utvalgets forslag de som er presentert i kapittel 7. Kriteriene betraktes som en sjekkliste som man gjennomgår systematisk i en trinnvis arbeidsprosess i henhold til kapittel 8. På hvert trinn må man begrunne og dokumentere de valg som gjøres.
 - (18) Dersom man har informasjon som gir et åpenbart grunnlag for å trekke konklusjoner om bevaringsverdi, er det naturligvis ikke nødvendig å gjennomføre en trinnvis arbeidsprosess. Men også i slike tilfeller skal valgene begrunnes og dokumenteres.

Xxx

Vedlegg 2

Det nederlandske PIVOT-prosjektet, besøk i Algemeen Rijksarchief i Den Haag, Nederland

Bakgrunn for valg av studieområde

Bevaringsutvalget besøkte 08.05. 2001 Algemeen Rijksarchief, som ligger sentralt i Haag, ved siden av Sentralbanestasjonen. Magasinene har kapasitet for å lagre 148 hyllekilometer arkivsaker. Det statlige arkivverket i Nederland består av Riksarkivet i Haag og 11 statsarkiv som ligger i hver av landets provinshovedsteder.

Bakgrunnen for Bevaringsutvalgets besøk i Nederland var å studere virkningene av det 10 år lange PIVOT-prosjektet . (Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn 1991 - 2001 – prosjekt for innførelse av forkortet avleveringsfrist 1991 – 2001.) Vi ønsket å studere den nederlandske tilnæringsmåten til bevaring og kassasjon fordi vi her ville få anledning til å se hvordan funksjonsbaserte bevaringsvurderinger virker i praksis. Det Nederlandske prosjektet var kjent for å kassere 95% av statsforvaltningens arkivproduksjon. PIVOT-prosjektet omfatter bare sentraladministrasjonens arkiver, statsarkivene er derfor ikke trukket inn i prosjektet. I Riksarkivet i Haag er pr. i dag 6 personer ansatt for b/k arbeid på heltid.

Før vi reiste hadde vi utarbeidet flere problemstillinger vi ønsket å få svar på med besøket, blant annet var vi opptatt av å få svar på hvilke kriterier nederlenderne bygger sine bevaringsvurderinger på, og hvilke erfaringer de har etter 10 år med funksjonsbasert bevaringsvurdering.

Vi hadde 1 dag til rådighet i Haag. Vi ble mottatt i det Nederlandske Riksarkivet av informasjonssjef Cees Jan van Golen, som tok seg av avviklingen av utenlandske besøk. Arkivarene Noor Schreuder og Ralph Dingemans hadde det faglige ansvaret for opplegget. Begge arbeidet med bevaring og kassasjon innenfor PIVOT-prosjektet.

Etter møtet og en kort omvisning i magasinene, spiste vi lunsj. På lunsjen deltok også Bert de Vries som tidligere var leder for PIVOT, nåværende underdirektør i det nederlandske Riksarkivet. For oss var det et stort felt som skule dekkes i løpet av kort tid i Nederland. Vi vurderer det likevel slik at vi fikk mye ut av den tiden som var satt av til oss. Erfaringene fra PIVOT har vært viktige for vårt videre arbeid.

PIVOT - Bakgrunn og formål

Målet for PIVOT-prosjektet er å redusere den store mengden arkivsaker fra statlige instanser fra 1940-årene og framover. Prosjektet ble satt i gang etter signaler fra politikerne om at noe måtte gjøres for å redusere de store arkivmassene og effektivisere avleveringene til arkivene. Avleveringsetterslepene måtte fjernes, og nye etterslep måtte forhindres. Alderen for avleveringsmodne arkivalier ble redusert fra 50 år (den gamle arkivloven fra 1962) til 20 år gjennom en ny lov i 1995. (Public Records Act 1995). Prosjektet tok 10 år, og er nå inne i sin avslutningsfase.

Det ble gitt en stor bevilgning fra de nederlandske myndighetene på 17 millioner gylden for å gjennomføre PIVOT. Det ble ansatt 25 medarbeidere til prosjektet i 1996. Prosjektet ansatte ikke bare historikere. Prosjektledelsen mente det kunne være en fordel om de ikke var historikere, fordi de ofte tok for mange avveininger i forhold til materialet og de hadde ofte gjennomgående ønsker om å bevare for mye. Departementene finansierte også selv sin del av prosjektet.

Det gamle systemet med kassasjonslister før avleveringer fungerte dårlig. Arkivskaperne hadde selv ansvaret for avleveringene. Arkivskaperne hadde ofte fulgt dårlig opp med utfyllingen av listene og arbeid i forbindelse med avleveringene ble ikke prioritert. Materialet som ble avlevert var ofte lite oversiktlig. Kassasjonslistene som ble benyttet var vage, og dette kunne av og til føre til at ubetydelige arkiver kunne ble bevart på lik linje med viktige. I 1980-årene var det krisetilstander i den nederlandske sentraladministrasjonens arkiver. I de fleste departementene ble sentralarkivene nedlagt, og arkivene ble flere og mindre oversiktlige. Man manglet også vilje til personlig ansvar for arkivene i denne situasjonen.

PIVOT – metodikk for bevaringsvurdering

Etter å ha innhentet erfaringer fra Australia og Canada, baserte nederlenderne sin strategi for bevaring og kassasjon på en funksjonsanalyse av de arkivskapende organene. Perspektivet som ble valgt var makroperspektiv. For PIVOT-prosjektet er derfor begreper som *functional appraisal* og *macro appraisal* sentrale.

”Functional appraisal” eller ”funksjonsbaserte kriterier for bevaringsvurdering” baserer seg på en vurdering av arkivskapernes funksjoner eller aktiviteter/transaksjoner, og behovet for å dokumentere disse. Gjennom å bevare viktige funksjoner på de øverste nivåene er målet å kunne rekonstruere hovedlinjene av myndighetenes handlinger.

”Macro appraisal” innebærer at man vurderer arkiver under ett når det gjelder bevaring og kassasjon, man går ikke i dybden i materialet, og vurderer ikke på saks- eller dokumentnivå. (mikronivå.) Tidligere hadde man kassert på mikro-nivå i Nederland, og vurdert hver sak for seg. Siden krigen hadde nederlenderne brukt et dossiersystem, med en mappe for hver sak. (Arkivnøkkel brukes ikke i Nederland). Subjektive vurderinger som informasjonsverdi og bevisverdi spiller aktiv rolle i metoden. Dette var i motsetning til det vi tidligere har lest om PIVOT. Foreløpig benyttes ingen former for utvalgsmetoder, men det er under vurdering om enkelte typer utvalg skal brukes i bevaringsvurderingene.

I første del av prosjektet delte man inn statsforvaltningen i en rekke, ”policy-fields” eller politikkområder. Inndelingen skal dekke alle sentralforvaltningens aktiviteter, og hvordan myndighetenes politikk kommer til uttrykk i forhold til befolkningen. Eksempler på dette er høyere utdanning, arbeidsliv, industripolitikk, miljøpolitikk, velferd, kulturarv osv. Noen politikkområder kunne overlappe hverandre, men dette ble forsøkt begrenset i så stor grad som mulig, ved at de forskjellige politikkområde-prosjektene leste hverandres rapporter. Som enheter er politikkområdene mer stabile enn arkivskaperne som stadig kan være i endring. Det ble derfor vurdert som mer hensiktsmessig å utrede forholdene innenfor slike områder.

Grunnlaget for hvert politikkområde var proveniensprinsippet sammen med en analyse av organets oppgaver og funksjoner. Hvert politikkområde ble beskrevet på grunnlag av lovgivningen innefor det aktuelle området i årene 1940 – 1995. Andre kilder som brukes som grunnlag for rapporten om hvert felt er årsmeldinger, litteratur og intervjuer med tjenestemenn. Sluttproduktet etter en slik sektorgjennomgang var en rapport. Rapportene er gjennomgående forholdsvis store og arbeidskrevende dokumenter. De eksemplene vi fikk (se

vedlegg) varierte mellom ca. 100 - ca. 200 sider, trykt og innbundet. Disse rapportene er grunnlaget for de senere ”basis appraisal documents”.

De ulike funksjonene til organene eller *aktørene* innenfor hvert politikkområde, beskrives så nøye som mulig, i mest mulig logisk rekkefølge. Det slås fast hva som er hjemmel for virksomheten (ground), hvilken periode det dreier seg om (period), dette er som regel 1945 – fram til i dag, eller til avsluttet arkiv. Produktet eller målet for de forskjellige handlingene beskrives også. Dette kan dreie seg om det å lage regler for et bestemt område. Antallet funksjoner eller ”handelingen” innenfor hvert område kunne variere i antall fra ca. 100 - 700. Det blir merket av hvilke funksjoner som blir vurdert som bevaringsverdige, og hvilke som kan kasseres. De ulike typene arkivmateriale som representerer de forskjellige typene funksjoner/handlinger, får derfor samme bevaringsverdi. Det kan være store forskjeller på hvor mye som skal bevares innenfor hvert politikkområde. Dette arbeidet er nå avsluttet og gjennomført for til sammen 140 slike områder.

Arbeidet med hvert politikkområde deles mellom PIVOT (Riksarkivet) og sentraladministrasjonen. Riksarkivet og en hovedansvarlig fra sentraladministrasjonen inngikk i hvert tilfelle en kontrakt om hvordan arbeidsdelingen skulle være med hensyn til kartleggingsarbeidet. Gjennom kontraktene forpliktet PIVOT-prosjektets medarbeidere seg til å utarbeide en forskningsrapport om hvert politikkområde (Rapport Institutioneel Onderzoek (RIO). Rapporten skulle utelukkende bygges på lovgivning, årsberetninger, intervjuer og lignende. I denne fasen skulle man ikke ta hensyn til arkivmateriale, men konsentrere seg om arkivskapers funksjoner.

Først ble områdene for politikfeltene definert. Videre ble de enkelte politikkområdene vurdert sammen med aktørene på feltet, som ikke nødvendigvis trengte å være offentlige myndigheter. Samspelet mellom aktørene ble kartlagt, og aktørenes handlinger (”handelingen”) ble beskrevet. I det nederlandske begrepet ”handelingen” ligger de aktivitetene som skjer hos arkivskaper, hva arkivskaper foretar seg med saken og selve saken, eller produktet. Dette kan dreie seg om en lov, et rundskriv en tillatelse, et forbud eller lignende. Det dreier seg om hvilke funksjoner staten har i forhold til innbyggerne. Feltet skulle beskrives så komplett som mulig. Aktørene innenfor feltet kan skifte. Arkivskapere kan også være knyttet til flere politikkområder. Nye funksjoner, ”handlingen” kunne dukke opp, og føyes til i analysen. Hvis nye saksfelt dukket opp ble Riksarkivet/PIVOT som regel konsultert. Tidsbruken på hvert politikkområde kunne variere fra 1 måned til ca. 1 år.

I de tidlige fasene av PIVOT, skulle hovedaktørene innenfor hvert politikkområde bevares, og resten kunne kasseres. Det prosjektet har vært mest kjent for i arkivkretser verden over, er den lave bevaringsprosenten på 5%. Denne regelen er også blitt justert. Arkivarene vi var i kontakt med virket nærmest oppgitte når vi nevnte de kjente 5%. Nå teller de ikke lenger prosenter når det gjelder bevaring, men de hadde kommet fram til at en bevaringsprosent på 5 var for lavt. De regnet med at den nåværende bevaringsprosenten kan ligge et sted mellom 15 – 20 %, og regnet med at opptil 80 % av arkivene ble kassert. For oss var det interessant å merke seg denne tilpasningen, og at den prosentvise mengden bevart arkivmaterialer kanskje ikke er så forskjellige i de to landene vi valgte å besøke.

Hvilke kriterier bygger bevaringsvurderingene på?

For å kunne bevare arkivsaker av historisk og kulturell verdi som vil gjøre det mulig å rekonstruere myndighetenes politikk har PIVOT seks kriterier for hva som blir vurdert som

bevaringsverdige funksjoner/ eller ”handelingen”. Dette er i prinsippet de samme kriteriene innenfor hvert politikkområde.

- Preparation and making of policy/ Arbeid med lover og retningslinjer
- Evaluation of policy/ Evaluering av politikk
- External reporting / Rapportering til overordnet myndighet
- Structure of organisation/ Organisasjonsmessige forhold.
- Implementation of policy/Utøvende virksomhet
- Exceptional times and incidents/Eksepsjonelle tider og hendelser

Arkivmateriale som er resultater av funksjoner/handlinger som ikke oppfyller disse kriteriene blir kassert. Det kan også være aktuelt å formulere spesielle tilleggskriterier innenfor enkelte politikkområder, slik det blant annet er gjort overfor domstolene.

Kriteriene i seg selv er ikke noen sikkerhet for et objektivt system. De kan brukes og forstås forskjellig av forskjellige arkivarer. Som et tillegg til arkivarenes vurderinger ble derfor rapportene fra de ulike feltene gjennomgått av historikere. Historikere (ca. 20) som i tillegg til å være medlemmer av en spesiell kulturarv-komite, var medlemmer av den nederlandske historikerorganisasjonen, ble brukt som konsulenter for utarbeidelsen av rapportene. Noen ganger ble det tatt hensyn til historikernes innvendinger, andre ganger ikke. Vårt inntrykk var at historikerne var mindre kritiske nå enn tidligere.

Ble det vurdert slik at historiske interesser ble godt nok ivaretatt? Historikerne kunne av og til være uenige, også om PIVOTs mål for bevaring, nemlig å kunne bevare rekonstruksjonsmuligheter for myndighetenes politikk. Noen historikere mener, at materialet med PIVOTs bevaringspolitikk blir for ensidig for historieforskningen. Det blir også hevdet at dokumentene som er laget for bevaring-/kassasjons-prosessen er for abstrakte. De ønsker egentlig å få vite mer om de faktiske forholdene, og hvilken *informasjon* arkivet faktisk inneholder. Det er også vanlig å kritisere PIVOT for at for mange arkiv blir kassert. Det bemerkelsesverdige i denne situasjonen er at nederlenderne kunne fortelle oss at de trodde at det tvert i mot ble bevart flere arkiv under PIVOT enn tidligere. I tillegg til historikernes vurderinger blir hvert forslag til kassasjonsbestemmelser offentliggjort gjennom aviser, med en 8-ukers frist til å komme med innvendinger. Det var ikke vanlig at det kom innvendinger til de publiserte forslagene.

De til nå ca. 140 rapportene fra de forskjellige politikkområdene er grunnlaget for de mer detaljerte bevarings- og kassasjonsreglene innenfor hvert område. Dette arbeidet gjøres av en spesiell arbeidsgruppe i Groningen. gruppen kalles CAS (Central Archives Selection). Her jobber ca. 100 personer, hvorav en del er ansatt på arbeidsmarkedstiltak. I denne prosessen blir det laget et basis-kassasjonsdokument. Her tar man for seg de enkelte handlingene som er beskrevet i rapporten fra hvert enkelt politikkområde og knytter dem til de enkelte arkivskapere som skal avlevere til Riksarkivet. Det merkes av i kassasjonsdokumentet hvilke ”handlinger” som skal bevares og hvilke som skal kasseres. For å finne fram til hvilke ”handelingen” eller funksjoner som er bevaringsverdige, brukes de 6 kriteriene som er nevnt ovenfor. Vi var ikke klar over denne gruppens arbeid før vi reiste fra Norge, og vi ville nok ha prioritert et besøk der for å se nærmere på dette hvis vi hadde hatt muligheter til det.

På grunnlag av basis-kassasjonsdokumentet, utarbeides egne lister for hva hver enkelt arkivskaper skal avlevere til Riksarkivet. Arkivskaper er ikke forpliktet til å kassere det som er merket av for kassasjon, men de er ikke forpliktet til å avlevere dette til et arkiv.

Selv om et arkiv er lite, ble det vurdert ut fra de samme kriteriene. Det ble ikke oppbevart i sin helhet for enkelthets skyld. Vi fikk også med oss et eksempel som det senere under vår

studiereise ble interessant å sammenligne med de samme type saker i Danmark. Dette gjaldt utlendingssaker, nærmere bestemt søknader om oppholdstillatelse. Egentlig var man opptatt av å bevare søknader som hadde resultert i fast oppholdstillatelse, men fordi det viste seg nærmest umulig å dele inn materialet etter tidsangivelse for oppholdstillatelse, ble det besluttet å oppbevare hele materialet. Saker som angår velferd eller personlige rettigheter forblir hos arkivskaper så lenge de er aktuelle. De blir ikke avlevert til arkivverket.

På spørsmål fra oss, ble det bekreftet at ”historisk verdi” også i noen tilfeller kunne være et kriterium for bevaring. De arkivskapende institusjonene kunne få tillatelse til å kassere papirmateriale hvis det var blitt digitalisert. Arkivskaper måtte sørge for at den elektroniske utgaven av materialet oppfylte kravene til en bestemt sertifisering, utarbeidet ved Universitetet i Delft.

Avsluttende kommentar

Man kan spørre seg om PIVOT på denne måten har vært et vellykket prosjekt. Ved prosjektets start gikk de ut med sterke teorier om hvor lite det var forsvarlig å bevare. Etter som årene har gått, har de måttet justere sine opprinnelige planer. Kanskje det derfor er et tak på hvor langt ned det er forsvarlig å gå med hensyn til bevaringsprosent. I Nederland har de testet ut en bevaringsprosent på ca. 5% og funnet den for lav.

Det har også vært kritisert at det skal være vanskelig å finne fram til forholdet mellom arkivene og de spesielle funksjonene. Noen ganger er en arkivserie knyttet til mer enn en funksjon. I slike tilfeller må arkivserien stå på flere lister for bevaring. Andre ganger kan selve funksjonen/handlingen være så dårlig beskrevet at det blir vanskelig å identifisere hvilke arkivsaker som hører sammen med den.

Det er fortsatt et avleveringsetterslep i Nederland. Vi fikk imidlertid ikke et inntrykk av hvor stort dette etterslepet er. De vi snakket med fremhevet at det fremdeles kunne være en del samarbeidsproblemer med arkivskaperne, og at dette ofte var årsaken til at prosjekter kunne bli langvarige.

Vi fikk inntrykk av at prosessen mot bevaring eller kassasjon under PIVOT var både lang og møysommelig. Systemet virket noe tungrodd med sine mange stadier på veien. Det kan virke som om det kan være vanskelig å få til objektive systemer bygget på funksjoner, som i dette tilfellet. Målet måtte reduseres og man tok også etter hvert i bruk flere subjektive kriterier. Den tidligere lederen av PIVOT håpet at de etter den offisielle avslutningen av PIVOT, ville få tid til å skrive en bok om prosjektet, og på denne måten bringe sine erfaringer ut til den internasjonale arkivverdenen.

Vedlegg 3

To eksempler på bevaring og kassasjon fra Canada

Utarbeidet på basis av en rapport fra arkivaren Brian Beaven

Vurdering av arkivet til "The Office of the Commissioner of Official Languages (OCOL)"

Rapporten begynner med et sitat fra Aristoteles' etikk, som erklærer at en redegjørelse er tilfredsstillende hvis den har så stor klarhet som temaet tilsier. Allerede innledningsvis får leseren et signal om at bevaringsvurdering ikke er en eksakt vitenskap, men at argumentasjonen for hva man velger å bevare eventuelt kassere, bør være forskningsbasert, og dokumentert på en klar og tydelig måte.

I introduksjonen settes evalueringsrapporten i lys av National Archives (NA) akvisisjonsstrategi. Funksjonen hører til "The Official Languages Programs and Bilingualism in Canada". Det refereres til tidligere bevarings- og kassasjonsbeslutninger for andre institusjoner på området, og hvilke gamle bevarings- og kassasjonsbestemmelser som blir erstattet av de nye.

Utgangspunktet er at den offisielle tospråkligheten er noe mer enn nok et kapittel i den føderale administrasjonshistorien. Den har med sammensatte politiske, konstitusjonelle og ideologiske spørsmål å gjøre, og den spiller en sentral rolle i spørsmålet om nasjonens skjebne. Rapporten dreier seg om hvor OCOL står i forhold til andre institusjoner. Den forteller hvordan arkivene til OCOL vil øke og komplettere verdien av de arkivene som allerede er bestemt bevart hos andre institusjoner, men også hvor det er redundans. Arkivene vurderes også opp mot det som foreligger trykt.

Anbefalingene i rapporten knytter seg til OCOLs spesialområde som et uavhengig organ som rapporterer til parlamentet og handler på dets vegne som en ombudsmann for innbyggernes språklige rettigheter. Så følger åtte anbefalinger om bevaring/kassasjon på serienivå. Noen serier anbefales bevart i sin helhet, noen kassert i sin helhet, og noen hvor det tas eksempler. Det meste av arkivet er papirbasert, men det finnes noen elektroniske fremfinningsmidler. Disse er tydeligvis så underutviklet og primitive at NA ikke finner det verdt å ta i mot dem i nåværende form. De får merkelappen "beskyttet". De forblir foreløpig hos organet, men skal være gjenstand for fornyet vurdering, senest etter 10 år. Disse åtte anbefalingene er en oppsummering av en grundigere behandling av hver serie i selve rapporten.

Avsnitt to kalles "Fra arkivhypotese til dokumentasjonsstrategi – bevaringsperspektiv på mandat, opprinnelse og funksjon".

Arkivhypotesen dannes tydeligvis under fasen med makro- eller funksjonsvurdering, så skal den verifiseres ved hjelp av mikrovurdering som gjøres på stedet hos arkivskaper. Gjennomgangen av selve arkivet gjorde det klart at bevaringsvurderingen måtte inneholde elementer til en foreløpig dokumentasjonsstrategi for temaet "tospråklighet og to kulturer" i Canada. Den beste måten å vurdere OCOL på, er å lage en kortfattet dokumentasjonsstrategi, for så å plassere kontoret i denne strategien basert på OCOLs lovhjemmel og funksjon.

Forfatteren beskriver hvordan han kom til konklusjonen om hva som skulle bevares. Den opprinnelige bevaringshypotesen var at hele arkivet hos OCOL ville ha stor verdi siden

institusjonen hadde som oppgave å overvåke alle sider av den offisielle språkpolitikken, og siden tospråkligheten var så viktig for nasjonal identitet og konstitusjonell reform. Hypotesen var også tiltalende fra et praktisk synspunkt. Institusjonen var ikke stor, og det å ta i mot alle arkivene ville ikke fylle voldsomt opp, så hvorfor stresse med å bevise det som syntes opplagt?

Men gjennomgangen av arkivet støttet ikke hypotesen. Til tross for kontorets formelle uavhengige status, viste det seg at det var svært avhengig av et annet organ, Treasury Board Secretariat, for informasjonsressurser. De to organene hadde samarbeidet nært i årevis. Mange saker i OCOL var avledet av virksomheten i Treasury Board. Sakene som dokumenterte språklig overvåking, gav ikke noe utover det som var trykket i ulike rapporter. OCOL hadde tre regionalkontorer. Disse arkivene inneholdt stort sett dubletter av det som fantes sentralt, eller inneholdt saker med liten substansiell informasjon. (Dokumentasjonen om grupper og foreninger som drev med språkarbeid, var formell og tynn.) Det viktigste av alt var likevel at klagesakene, som var selve kjernen i OCOLs eksistensberettigelse, og som utgjorde 60% av papirarkivene, viste seg å ha et svært repetitivt innhold, hvor verken bevaring i sin helhet, eller utvalgsbevaring basert på komplekse kriterier på noen måte kunne rettfærdiggjøres.

En del av den opprinnelige hypotesen ble bekreftet. I kjernen av det som kalles subject registry fantes noen ordentlige "policy files" som viste aktiviteter og samhandlinger mellom OCOL og andre aktører på språkområdet. Det viste seg at OCOL var involvert i en mengde uformelle og følsomme områder, hvor bare en liten del var offentlig kjent. Sammen med tilsvarende filer hos Treasury Board ville disse sakene utvide og berike den samtidige tospråklighetens historie, og gjøre det lettere å forstå virksomheten både til OCOL og til et kontroversielt språkprogram.

Mens dette nærstudiet av arkivene på den ene siden avkreftet den opprinnelige hypotesen, gav den på den andre siden et uventet bidrag til dokumentasjonsstrategien for tospråkligheten i Canada. Arkivene til OCOL viste hvordan de forskjellige aktørene forholdt seg til hverandre. Dette hadde ikke vist seg ved den tidligere undersøkelsen av the Treasury Board. De sistnevnte kildene hadde gitt en god forståelse av de administrative problemene ved å sette en tospråklig politikk ut i livet, men ikke den dynamiske prosessen mellom de viktigste aktørene på området, og heller ikke aktiviteten utover det føderale nivået.

OCOL har oppgaver utover det å være vaktbikkje for språklige rettigheter. Disse oppgavene dreier seg om å fremme forståelse og gjensidig respekt for den kulturelle dualismen i Canada. Den oppgaven kunne lett bli oversett ved bare å se på arkivnøkkelen (file classification system of the registry). Omtrent 95% av hele arkivet består av klagebehandling, forbindelse med minoritetsspråklige grupper og overvåkingsvirksomhet av språkpraksis i det offentlige. Kjernen av OCOLs mandat eller oppgave er likevel ikke klagebehandling, men arbeidet for en visjon om et fullt integrert tospråklig samfunn, hvor språklige rettigheter defineres som en form for menneskerett. Det viktigste i arkivet er policysakene som viser de strategiske anstrengelsene ledelsen hadde gjort for å nå dette målet i kamp mot politiske eller samfunnsmessige krefter som trakk i andre retninger.

Med sitt begrensede budsjett var OCOL nødt til å støtte seg til andre aktører for å få gjennomført programmet om større tokulturell forståelse. Det kunne dels være andre føderale eller regionale myndigheter, hvor denne saken konkurrerte med andre saker, og dels med språksamfunnene som forfulgte sine egne mål. Klagebehandlingen ble dermed OCOLs spesielle bidrag til språkreformen, hvor ulike aktører ble knyttet sammen og hvor det offisielle språkprogrammet ble holdt levende, men mengden av arkiver skapt i klagebehandlingen, ble ikke vurdert til å ha varig verdi.

Ved å se på opprinnelsen til den moderne språkpolitikken som var bakgrunnen til at OCOL ble dannet, ble egenskapene ved de viktigste kildene til dokumentasjon mer håndterlige. Utgangspunktet var en komite som var satt ned en del år tidligere ”The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism”. Komiteen kartla den daværende språksituasjonen og anbefalte tiltak for å språklig likestilling. Selv om lovverket ikke var en nøyaktig følge av hva kommisjonen anbefalte, kom et nytt språkprogram i gang etter 1969.

I vurderingsrapporten defineres deretter de forskjellige aktørene på dette feltet. Det vil føre for langt å gjennomgå dem her, og hvordan lovverket har endret seg i perioden. Det skisseres hvor man kan vente å finne de beste kildene til det offisielle språkprogrammet, og hvor det er overlapp med OCOL.

Etter å ha gjennomgått institusjonens administrative historie er det vanlige trinnet i en evalueringsrapport og gå over til noen mer generelle utsagn om bevaringsverdien til arkivene. Dette er allerede gjort ved å vurdere arkivene til OCOL i en bredere kontekst – den offisielle tospråkligheten. Utgangspunktet er at dette er et viktig kapittel i historien til den kanadiske offentlige administrasjonen, til den nasjonale politikken og til hele det omfattende nasjonale livet med tilhørende verdier i bredeste forstand.

Deretter gjennomgås de ulike seriene. Kanadierne opererer med noe som kalles ”file blocks” og ”secondary files”. Det ser ut til at en block er en numerisk emnekode, mens secondary files er spesifikke saker under den enkelte block. Jan Kanstrup viser i sin rapport fra Canada til et besøk hos Transport Canada og beskriver arkivdanningen der. Det ser ut til at det kan være det samme type system som er i bruk hos OCOL, et slags evigvarende emneklassifikasjonssystem eller dossiersystem.

I rapporten fordeles de spesifikke file blocks numre på fire hovedområder hvor noen gjelder policy og har høy arkivverdi, mens andre kalles referanse filer og som viser innsamling av informasjon uten direkte relevans for OCOL. De første velges for bevaring, de andre kasseres. Innholdet av flere blocks gjennomgås i detalj, og det beskrives hva de dokumenterer, hvor OCOL har hatt suksess og hvor det har vært fiaskoer, men særlig hvor de vitner om balansegang og vurderinger i det komplekse tospråklige landskapet. Det er både plass for å dokumentere det sublime, så vel som det latterlige. En humoristisk dokumentasjonsstrategi blir verdsatt!

Serier som er preget av pro forma korrespondanse og ren rutine, bevares ikke. Serier som domineres av slikt, men hvor det også finnes stoff som belyser saksgang og hvordan arbeidet med å overvåke departementenes oppfølging av språkloven foregår, fikk følgende bevarings- og kassasjonsanbefaling: Det velges noen få vilkårlige eksempler samt et utvalg av organer, noen som følger loven dårlig, noen som er de flinkeste i klassen, og endelig noen som verken skiller seg ut som gode eller dårlige. Navnene på de institusjonene som velges for hver gruppe, listes opp. Det tas med andre ord et eksemplarisk og et eksepsjonelt utvalg. Det legges vekt på en skikkelig beskrivelse av serien, fremfor å ta vare på hele serien.

Når ikke alt skulle kasseres, men noe utvalgsbevares, blir det begrunnet med at språkspørsmålet er en komponent i det nasjonale selvbildet, og at det er omstridt. Når materialet som helhet ikke blir betraktet som bevaringsverdig, er argumentet at det er unødvendig med store utvalg, eller utvalg tatt med statistisk raffinement. Rapporten gjennomgår ulike måter å ta ut eksepsjonelle saker. En strategi kunne være å ta ut alle sakene som blir nevnt i årsrapporten, men det er umulig fordi det var vanskelig å finne tilbake til filene ut fra årsrapporten. Det kunne også føre til metodisk skjevhet fordi man i årsrapporter vil finne en overvekt av suksessaker, eller saker som bare passer med det som den til enhver tid sittende ledelse prioriterer.

En annen strategi som ble vurdert, gikk på å ta ut saker som var særlig tykke, dobbelt av vanlig størrelse. Den ble forlatt fordi tykkelsen kom mest an på om det var lagt trykt materiale med saken. Det var en tendens til at det ble mer av slik trykt materiale over tid. Ved å velge tykkelseskriteriet ville man få en kronologisk skjevhet i utvalget.

En annen mulig løsning var å ta de sakene som gikk til retten eller hvor man hadde søkt juridisk bistand. Problemet her var at det ikke var mulig å velge ut disse før etter et bestemt tidspunkt hvor det var opprettet en avdeling som tok seg av slike saker. Løsningen her var bare å ta noen vilkårlige eksempler fra den første perioden, og et mer eksemplarisk utvalg den siste perioden. Det bemerkes at de to utvalgene ikke ville gi den samme grad av bevis- og informasjonsverdi, men når verden ikke er perfekt, får man bare leve med det. Valget for eksempelsamlingen endte med å ta en boks fra hvert år hvor det totalt sett var 30 bokser, to bokser hvis det var mer enn 30 bokser.

Noe arkivmateriale ble betegnet som ”protected”. Det gjaldt enten uferdige registre, eller der det hersket usikkerhet om bevaringsverdien. Slikt materiale skulle ikke kastes før etter avtale med NA. Når et materiale er viktig for arkivskaperen, ser ikke NA det som viktig å bruke krefter på å overvåke behandling av materiale hos arkivskaperen. Da vil det blir bevart – i hvert fall i løpet av den tiden som er avsatt frem til ny vurdering.

Når det gjelder det regionkontorene, ble arkivene vurdert til å være kassable. Grunnen var dels at kontorene bare var lokale øyne og ører til en lite, sentralisert organ hvor avgjørelsesmyndigheten lå sentralt, dels på grunn av redundans. Det som kunne være av bevaringsverdi, var regionkontorenes kontakt med minoritetsspråklige foreninger. Virkeligheten var imidlertid slik at arkivene fra de fransk-kanadiske organisasjonene ble godt tatt vare på av et par universiteter, mens arkiver fra de engelskspråklige minoritetene ikke ble tatt vare på noe sted. Da skulle man kanskje tenke seg at man ville ta vare på kontakten med de engelskspråklige organisasjonene, men sakene omtales som ”reference files”, invitasjoner og trykksaker – og bevares ikke.

Det meste av arkivet hos OCOL var papirbasert, men det fantes et proprietært system basert på Windows. Det kunne nok lages statistikk på en del av feltene, men systemet ble ikke umiddelbart betraktet som aktuelt for avlevering. Det skyldes ikke et prinsipp om at elektroniske arkiver skulle bevares hos den aktuelle arkivskaperen, men at systemet var nytt og uutviklet. Vurderingen var at databasen sikkert ville bli videreutviklet og dataene migrert til et bedre operativsystem – selv om det ikke var noen konkrete planer om det. Det ble ikke vurdert som veldig verdifullt arkivmessig, det hadde sin funksjon i å gi status for saker i klagebehandlingsprosessen. Gitt at disse sakene likevel ikke skulle bevares i sin helhet, var det ikke så viktig med dette systemet som bare hadde virket i noen få år. Mye av statistikken som man vil kunne lage på basis av systemet finnes dessuten allerede trykt eller i årsrapport. Systemet var viktig for OCOL, derfor fikk det status som ’beskyttet’. Det kunne med andre ord ikke kasseres, men avgjørelsen ble utskutt 10 år, eller til neste gang det var kontakt mellom NA og OCOL.

Derimot ble et eldre kortkartotek for fremfinning i klagesaker beholdt. Grunnen til å bevare dette var at de refererte seg til en begrenset periode hvor man bare tok noen eksempler av sakene. Kartoteket gav et kompakt bevis for aktiviteten og hvor omfattende virksomheten var. Det knytter hver klage til en person, en sak og det organet som klagen gjaldt. Vurderingen var her at siden det ble kassert så mye av klagesakene og siden språkspørsmålet var så omdiskutert i Canada, var det en forsiktig arkivinvestering å beholde noen få hyllemeter som ikke krever videre behandling på 1000 år (i motsetning til det elektroniske

fremfinningssystemet). Det å beholde fremfinningssystemet, ble et ytterligere argument for å kassere det meste av klagesakene.

Den fjerde delen av bevarings/kassasjonsrapporten beskriver hva som for øvrig finnes i NA av arkiver som har med spørsmålet å gjøre. Den femte og siste delen viser hva som foreligger av trykt litteratur om spørsmålet.

Til slutt finnes en teknisk analyse og avtale for avlevering. Her pålegges blant annet institusjonen å lage lister over saker hvor det har vært søkt om juridisk bistand. Dette vurderes som noe OCOL selv kan ha behov for, men de lages med tanke på avlevering. Her er altså et eksempel på at arkivinstitusjonen blander seg inn i arkivdanningen. Institusjonen pålegges også å oppdatere og migrere data fra gamle til nye applikasjoner.

Det anslås at vedtaket betyr bevaring av 10% av arkivene. I det materialet som man regner prosent av, finnes en del som vil være gjenstand for arkivbegrensning etter vår vurdering.

Multi institutional appraisal of the "comptrollership" function

Det andre eksempelet var nokså tungt stoff å gjennomgå, det gjaldt vurdering av den føderale "comptrollership function" (definert slik "in plain English": "the enhanced financial management function of government recast into a regime of greater authority delegated to departmental heads in return for greater accountability for measurable results in relation to centrally defined values all of which makes for a more integrated approach between financial management and program management"). Det må dreie seg om styringssystemer hvor økonomi og programoppnåelse er knyttet sammen - et slags integrert økonomi- og målstyringsopplegg med desentralisert ansvar for måloppnåelse, med de derav følgende rapporteringsrutiner med mer. Kjennskap til kanadiske forvaltningstradisjon og prosedyrer for økonomistyring, revisjon og resultatrapportering er nødvendig for å få det fulle utbytte av bevarings- og kassasjonsvurderingen. Først ble utgifts- og programstyringsfunksjonen til det organet som kalles Treasury Board of Canada, som tydelig er et viktig og sentralt organ, vurdert. (Danskene kaller det i sin rapport fra Canada for regjeringens økonomiutvalg.) Dette arbeidet ledet videre til en bevarings- og kassasjonsbehandling av den føderale økonomistyringsfunksjonen i sin helhet.

Generelt er bevarings- og kassasjonsvurderingen en grundig forskningsbasert analyse. Den inneholder mye av det som vi skal gjøre når vi utarbeider fylldige kataloginnledninger. Rapporten er både deskriptiv og analytisk. Alle faser i økonomistyringen helt siden 1930-årene blir kritisk gjennomgått, og rapporten munner ut i den konklusjonen at arkivene beholdes hos noen få sentrale arkivskapere, bl.a. Treasury Board og noe som vel må tilsvare vår Riksrevisjon. Begrunnelsen er at kontroll og rapporteringsrutinene gjør at alle disse sakene blir overflødige på departementsnivå. Selv om myndighet er delegert, er rapportering og revisjon sentrale styringsverktøy, og beholdes sentralt. Arkivaren som har utarbeidet rapporten, er hverken revisor eller statsviter, men rapporten er imponerende i hvor grundig den går gjennom ulike steg i prosessen og i forståelsen av hvordan hele systemet henger sammen.

Til forskjell fra vurderingsrapporten fra OCOL, ble ikke en mikrovurdering foretatt ved å gå gjennom de aktuelle filene hos departementene. I stedet viser forfatteren til de tidligere nokså drastiske generelle kassasjonsvedtak på området, og konstaterer at ingen har savnet de sakene som er blitt kassert. Meningen til dem som arbeider i departementsarkivene er ikke hørt. En særlig grunn til det er at dette er del av et spesialisert system som dels er elektronisk, og som de som jobber med arkivene, ikke nødvendigvis er familiære med.

Rapporten er resultat av seks måneders arbeid - inklusive både forskning og skriving av utkast (imponerende å få til så mye på et halvt år!). Til gjengjeld kan man altså kassere store mengder arkiver, og man sparer mye tid på at arkivarer senere ikke behøver å bruke tid for hvert enkelt departement til å sette seg inn i økonomistyring og rapporteringsrutiner. Det ligger en slags cost-benefit analyse til grunn, hvor man medgir at det nok medfører en risiko å kassere så mye uten å se på det, men at sannsynligheten for å kassere noe som burde ha blitt bevart er så liten, at det er verdt det. Det ble altså laget en såkalt MIDA, Multi Institutional Disposition Authority, dvs. en gjennomgående kassasjonstillatelse, uansett organ, unntatt det øverste nivået.

Vedlegg 4

Erfaringer fra Danmark *Formål, bakgrunn og planverk*

Formålet med turen

Formålet med turen var å undersøke hvordan det danske arkivvesenet arbeidet med bevaring og kassasjon (b/k). Danmark ble valgt fordi landet har i de siste årene hatt en ny giv i dette arbeidet.

Bakgrunnen for det danske systemet

Danmark fikk en ny arkivlov i 1992. Den gav arkivverket vidtgående fullmakter, men ingen nye stillinger. Det kom et regjeringsskifte, og den nye regjeringen hadde tatt kontakt med arkivverket for å få vite klart hva etaten var *forpliktet* til. Dette var igjen knyttet til ministeransvarligheten. I Danmark har innbyggerne rett til å se de fleste dokumenter når de er 30 år gamle. Tidligere hadde ikke innbyggerne mulighet til å se dokumentene hos de aktuelle myndighetene, men måtte vente til de var avlevert til Rigsarkivet. Noen kjedelige episoder hvor retten til å se dokumenter ikke var oppfylt, førte til behov for å få fortlgang i avleveringene. (I mellomtiden var det blitt mulig for folk å få se arkiver som var eldre enn 30 år hos arkivskaperne selv).

Også danskene hadde reist utenlands for å vurdere b/k arbeid. De hadde besøkt Nederland for å se på Pivot-prosjektet der, og bedømt det til å være en feilslått fremgangsmåte. De hadde også reist til Ottawa, og var begeistret for det de hadde funnet der, nemlig det kontinuerlige og intensive planleggingsarbeidet. De hadde laget en rapport for hvert land, som vi fikk med oss.

I 1995-96 foretok Statens Arkiver en kartlegging av omfanget av arkiver i statsforvaltningen. Resultatet var i underkant av 450 hkm. Det ble inngått en resultatkontrakt med det danske Kulturministeriet, hvor man fikk tildelt en stor mengde nye ressurser i form av stillinger, mot at man kontraktforpliktet seg til å levere varen, b/k- bestemmelser for den statlige forvaltningen innen utgangen av 2006. Det endelige mål var at det da ikke skulle finnes myndigheter som hadde mer enn 30 år gamle arkiver hos seg, med mindre spesielle avtaler om utsatt avlevering var fastsatt, eller det var arkiver som ikke skulle avleveres, så som for eksempel enkelte samlinger.

Planarbeidet

Det var beregnet at arkivene i ti store sektorer utgjorde halvparten av arkivmassen hos de statlige myndighetene. For disse sektorene, for eksempel finans-, toll og skatt, sosial-, retts-, kirke- og undervisningssektoren, var det laget prosjekter hvor arkivarer fra landsarkivene og Rigsarkivet deltok. Departementene og direktoratene var holdt utenfor b/k-bestemmelsene i disse sektorene, men de var tatt med for å kartlegge redundans. Departementer og direktorater ble behandlet av enkeltmedarbeidere ved Rigsarkivet som egne prosjekter. Det ble laget

justerte planer hvert år, og det var jevnlig møter i sektorprosjektene. Disse prosjektene var de tunge og styrende, og de hadde forrang i prioriteringsrekkefølgen. Enkeltmannsprosjektene som ble drevet av medarbeidere på Rigsarkivet alene, ble tatt ved siden av for at de ikke skulle forsinke de store prosjektene.

Rigsarkivaren hadde ønsket å forankre ansvaret for gjennomføring av det samlede planarbeidet hos *en* leder. Derfor ble den landsdekkende planleggingen, organiseringen, oppfølgingen, budsjetteringen og regnskapsførselen for tidsbruk, utarbeidelsen av innstillinger om bevaring og kassasjon samt rapporteringen delegert til sjefen for Rigsarkivets bevarings- og kassasjonsavdeling. Det praktiske koordineringsarbeidet ble foretatt i en planleggingsgruppe som sistnevnte nedsatte, og hvor landsarkivarene og prosjektlederne møtte.

Først og fremst i planleggingen gjaldt det å kartlegge arkivene og undersøke hva de inneholdt med henblikk på b/k. Ressursene som var allokert til det enkelte kassasjonsprosjekt eller arbeid, bestemte kvaliteten. Dette kunne hos dem som faktisk utførte b/k-arbeidet føles som en belastning, mens det fra ledelsens side ble betraktet som en garanti mot overdreven perfektjonisme. Hele prosjektorganiseringen, systemet med tidsregistrering for hvert prosjekt, ansettelse av arkivarer uten forskningsplikt, alt hadde medført et kraftig kultursjokk som var ved å legge seg nå. Likevel var det fortsatt noen spenninger til stede.

Den første delperioden i kontrakten med Kulturministeriet gikk fra 1997-2001. Nå var de i gang med en ny periode som skulle avsluttes i 2006. Det største problemet i perioden frem til 2001 hadde vært å få arkivskaperene til å sette inn de nødvendige ressursene. I forbindelse med planen frem til 2006 ble det laget en oversikt over hvilke myndigheter som skulle avlevere når. Denne oversikten ble sendt til de enkelte offentlige organer slik at de kunne forberede seg i tide. Dette sirkulæret befinner seg på toppen av et planleggingshierarki, derunder finnes mer detaljerte planleggingsdokumenter til internt bruk i Statens Arkiver. Det var også innført en mer systematisk purreprosedyre på trege arkivskapere.

Det ble lagt meget stor vekt på planarbeidet og at man faktisk fikk vedtatt b/k-bestemmelser og langt på vei nådde målene. Danskene regnet med at det nå forelå oppdaterte b/k-bestemmelser for 2/3 av forvaltningens arkivmasse. Årlig kom det inn 7-8000 hyllemeter. For det danske arkivverket utgjorde arbeidet med bevaring, kassasjon og avlevering av konvensjonelle arkivalier 11% av totalt antall årsverk. Bevaring, kassasjon og avlevering av elektroniske arkivsystemer tok vel 5% av årsverkene. Til sammenligning la arbeidet med formidling og tilgjengeliggjøring beslag på 33% av personalressursene i perioden 1997-2000. Det ble ikke utført inspeksjoner etter norsk modell ute hos arkivskaperne. Kontakten med arkivskaperne begrenset seg til arbeidet med b/k og avlevering. Avleveringslistene ble umiddelbart satt til bruk i lesesalen etter ankomst til Rigsarkivet. Det var ikke brukt tid på å lage kataloger med lange innledninger og klausulbestemmelser, bare de nødvendige opplysningene om fremfinning kom med.

Prinsipper for bevaring og kassasjon

Bevaring eller kassasjon

For departementer og styrelser (direktorater) var tilnæringsmåten stort sett å bestemme det som kunne kasseres. Det betyr at det meste hos departementene bevares. Grunnen var at disse organene utformet politikk, og at arkivmateriale som var resultat av denne virksomheten, uansett var viktig for hovedprinsippet for bevaring – nemlig å bevare dekkende

dokumentasjon for beskrivelse og analyse av det danske samfunnet og dets utvikling i flest mulig aspekter. For et departements rutinemessige oppgaver, for eksempel det som var knyttet til egenforvaltningen, var tilnæringsmåten å velge ut det som skulle bevares. Med andre ord kasseres det meste av dette stoffet.

For organer på lavere nivå var tilnæringsmåten å velge ut det som skulle bevares. Det vil stort sett medføre at mindre blir bevart, særlig ensartet personrelatert saksbehandling ville i liten grad bli bevart, med mindre det forelå på elektroniske registre. Det ble imidlertid hevdet at det ikke bare var hierarkisk plassering som avgjorde om utgangspunktet var bevaring eller kassasjon. Siden det var sterkere arkivtradisjoner i departementene, var risikoen for å bevare ting som burde vært kassert, mindre enn i organer med dårligere arkivrutiner. Det var uenighet om det var en tendens til å fokusere mer på kassasjon enn på bevaring der arkivene var mer overskuelige. Som argument for å kassere der det var rotete, ble det hevdet at ”det man ikke kan benevne, det kan man heller ikke bevare.” Argumentet den andre veien var at uoversiktlige arkiver var tidkrevende å finne ut av, og i hvert fall hvis de ikke var så store, var det mer kostnadseffektivt og mindre risikabelt å gå inn for bevaring.

Det var arkivverkets oppgave å passe på om det oppstod noen nye funksjoner som burde dokumenteres, men på departement- eller direktornivå ville det uansett dreie seg om funksjoner som var verdt å bevare. Det ble gitt fremadrettede kassasjonsbestemmelser for mange direktorater, men ikke for departementene. Departementene er i Danmark i høyere grad spisset til som politiske styringsinstrumenter enn i Norge.

Mikro- eller makroperspektiv

Tenkning om mikro- eller makroperspektiv inngikk ikke som noen del av diskursen om bevaring og kassasjon i Danmark. Hvis vi tenker på mikro- eller makroperspektiv på arkivskapernivå, anla danskene et makroperspektiv for så vidt som de ikke vurderte arkivene etter et organ isolert, men kartla eventuell redundans, det vil si undersøkte om de samme arkivaliene fantes hos mer enn ett organ for å bestemme hvor arkivene best burde bevares.

Hvis vi tenker på mikro- eller makroperspektiv på arkivnivå, var det ikke vanlig å kassere typer av arkivsaker uten at de var blitt sett. Der arkivnøkkelen var akseptabel, ble den brukt i vurderingsarbeidet. Det var ingen prinsipiell grense for hvor langt ned i nøkkelhierarkiet man ville gå. Noen ganger kunne man bevare eller kassere hele arkiv. Der nøkkelen var dårlig, var det eksempler på at man fattet vedtak om at saker av prinsipiell interesse skulle bevares. Det var enighet om at dette var vanskelig å gjennomføre, men av og til kom man ikke forbi slike avgjørelser. I prosjektet om undervisningssektoren (PUS) fantes noen rammebetingelser som måtte fortolkes for arkivskaper. For å gjennomføre slike kassasjoner i praksis, var man avhengig av dyktige folk, for eksempel studenter som kunne ha det som ekstrajobb.

Det var ikke gjort noen kalkyle over kostnadene ved kassasjonsarbeidet i forhold til kassasjonsgevinsten. Arbeidet var klart kostnadskrevende, for året 2000 gikk det med syv effektive årsverk. Det samme året ble vel 135.000 hyllemeter ferdig vurdert.

Mikro/makro betraktninger var altså ikke så relevante for dansk b/k-praksis. Det viktigste var å kjenne området, dvs. kjenne organet og dets funksjoner, kjenne struktur og innhold i arkivmaterialet for å kunne finne utskillingsmuligheter. Det siste var viktig for hvordan bestemmelsene kunne iverksettes og hvor mye arbeidet ville koste.

Funksjon eller innhold

En funksjonell tilnærming var valgt for Forsvarsprosjektet, men det var enighet om at dette var en nødløsning diktert av arkivforholdene i forsvaret. Det var også enighet om at funksjon var et vanskelig begrep å operasjonalisere. Det ble også henvisning til at funksjon ikke var konkretisert i internasjonal debatt. Den danske praksis var å sette arkivaliene i sentrum, foran arkivskaperne. Danskene la vekt på å bevare arkivalier som belyste beslutningsmyndighet, og det ble bevart forholdsvis mer på toppen av beslutningshierarkiet enn lenger ned. Kartlegging av den politiske beslutningsprosessen var likevel ikke det eneste bevaringsprinsippet. Det ble nevnt et eksempel på et statlig tiltak om energiøkonomisering. Innholdet i søknader om støtte ble bevart fordi de gav et inntrykk av visse materielle kår i danske hjem. Et annet eksempel gjaldt flyktningesaker.

Den private organisasjonen Dansk Flygtningehjælps oppgaver med integrasjon av flyktninger ble overført til kommunene i 1999. Organisasjonens klientsaker ble avlevert til Rigsarkivet. Innholdet i disse sakene ble sammenholdt med de egentlige flyktningesakene hos Utlændingestyrelsen. Her ble det klart at noen dokumenter var redundante, noen bar preg av ren rutine, mens andre ble vurdert som bevaringsverdige. Her var det fra arkivskaper spesialbevilget 3 mio. DKK for å gå gjennom mappene og kassere rutinedokumenter og redundante dokumenter. Bevaringsvurderingen av omtrent 12 millioner med klientsaker hos Utlændingestyrelsen pågår og er ikke avsluttet ennå. Innstillingen er at det skal bevares saker, som rommer individuell dokumentasjon av personer med blivende tilknytning til det danske samfunnet. Visumsøknader, som det var 125.000 av i året, og hvor saksbehandlingen var et enkelt ja eller nei, ble derimot kassert.

Bevaring av den utøvende virksomheten ble basert på skjønn. Skjønnen skulle begrunnes. Det skulle både legges vekt på om arkivene var velordnet og velstrukturerte, og på deres informasjonstetthet. Det fantes ingen sjekklister over bestemte innholdsmessige forhold som skulle vurderes. Arkivene ble vurdert som bevaringsverdige hvis de etter en skjønnsmessig vurdering var viktige for beskrivelse og analyse av det danske samfunnet. I de konkrete sakene vi fikk studere, ble innholdet i arkivene beskrevet. I de tilhørende b/k-vurderingene fantes formuleringer som ”arbeidsoppgavene vurderes ikke tilstrekkelig interessante til å berettigede en bevaring”, eller ”kasseres, da de vurderes å være uten forskningsmessig interesse”.

Implisitt veide humaniora og samfunnsvitenskap i vid forstand, eller det som på en eller annen måte har med mennesker å gjøre, tyngst. Naturvitenskap og tekniske fag hadde mindre plass. Argumentet for dette var at hvis noen ville studere teknisk utvikling, ville det i motsetning til tidligere tider, ikke være aktuelt å gå til arkiver, men til trykt litteratur.

Den danske egenvurderingen var at systemets styrke lå i det praktisk gjennomførbare, ikke i det teoretiske. Det ble for øvrig også hevdet at det i realiteten ikke fantes teoretiske prinsipper på b/k-området, kun metodikk og retningslinjer.

Utvalgsbevaring

Om utvalgsbevaring ble det vist til den omfattende debatten på 1970-tallet om representativitet. Denne debatten ble i ettertid oppfattet som hensiktsløs fordi representativitet ikke er en uforanderlig størrelse, men noe som er avhengig av problemstilling. Fra å bruke et utvalg på ca. 10%, som likevel ikke kunne brukes til slike problemstillinger som forutsetter

større bevaringsprosent eller en totalitet bevart, var man av økonomiske grunner gått over til å bevare 3%. Valget falt på personer som var født den 1. i hver måned. På spørsmål om dette ikke førte til skjevheter fordi utenlandsfødte ville bli overrepresentert, var svaret at det fikk bli forskernes problem å justere for dette. I det hele var tanken at et lite utvalg bedre tjente til eksemplifikatorisk bruk enn som mål for utvalgsundersøkelser. Det var for øvrig ikke kjent at noen utvalg faktisk var brukt til forskningsformål. Store arkivserier som utvalgsbevares med 3%, er klientmapper og personalmapper.

Det fantes også et geografisk utvalg, man hadde valgt Fyn som område for bevaring av noen arkiver som man ellers kasserte. Vi fikk likevel ikke inntrykk at Fyn var langt fremme i bevisstheten som utvalgsområde for merbevaring av arkiv.

Andre utvalgsmetoder som for eksempel periodiske, kunne brukes, det ville i så fall avhenge av strukturen i det aktuelle arkivet, emnebaserte utvalg følger arkivnøkkel og var hyppig i bruk. Loddrette utvalg foregår innenfor et hierarki av institusjoner, har med redundans å gjøre, og var dermed i bruk i sektorprosjektene.

Det tas ikke prøver av kassert materiale. Grunnen var dels at det var uklart hva man skulle med det, og dels at registreringsarbeidet for slike små enheter var uforholdsmessig dyrt. Noen av utvalgene ble dessuten så små at de tenderte mot å være prøver, og noe ble bevart fordi det kom fra Fyn.

Forkant/ettertid

De fleste kassasjonsbestemmelsene om arkivalier var retrospektive, for departementer og direktorater var de så å si utelukkende retrospektive, for andre ville de i praksis gjerne bli fremadrettede i den grad arkivnøkklene og innholdet i arkivene ikke endret seg. Den fysiske destruksjonen ble som regel gjort ved avlevering. Det ble stort sett vurdert å være uøkonomisk å drive med løpende destruksjon. Nye edb-registre skulle anmeldes, og godkjenningsprosedyren fra arkivverket inkluderte også b/k-bestemmelser.

Det ble alltid foretatt en bevaringsvurdering før avlevering av arkivalier; derfor er det så mange retrospektive bestemmelser. For departementer ble det alltid utstedt retrospektive bestemmelser; for direktorater både retrospektive og fremadrettede, typisk med klausulen "så lenge arkivdannelsens innhold og systematikk er uendret". For andre offentlige organer, herunder lokale og regionale, var b/k-vurderingene som hovedregel fremadrettede. Danskene var oppmerksomme på problemet med fremadrettede bestemmelser i en ustabil verden og tok sikte på periodisk å revurdere alle fremadrettede bestemmelser.

For øvrig lot danskene de fleste arkivalier som har betydning for folks velferd, rettigheter og plikter være hos arkivskaper, så lenge de var aktuelle for dem det måtte angå. Deretter skulle de kasseres. Det var opp til myndighetene selv å bestemme kassasjonsfrister for materiale som ikke skulle avleveres til Statens Arkiver. Det som ikke ble kassert, eller avlevert til Statens Arkiver, kunne institusjonen beholde selv, men ikke overlate til andre.

Evidence/information

Danskene forsøkte å avgrense "evidence" til policy-making nivået og til vesentlige avgjørelser. Utover det prøvde de å finne et avbalansert og gjennomgående konsekvent nivå

for bevaring av informasjon om det danske samfunnet i flest mulige aspekter. For arkivalier fra de seneste tiår satsset danskene sterkt på å bevare data med informasjonsverdi i elektroniske registre i stedet for i papirform, særlig fordi de gir særlige anvendelsesmuligheter, ikke bare fordi de tar mindre plass.

Bevaringsprosenten

I forhandlingene med overordnet departement om resultatkontrakt hadde spørsmålet om prosentvis bevaring kommet opp. Tidligere hadde Statens Arkiver et anslag på en bevaringsprosent på ca. 30 av den samlede arkivtilveksten. Dette tallet var nærmest tatt rett ut av luften. Kulturministeriet hadde spurt om prosenten kunne reduseres til 20, men så hadde Rigsarkivaren overtruffet med 15 %. Etter at b/k-arbeidet har pågått siden 1997, ser det ut til at resultatet blir nærmere 8-10%. Ved utregning av prosentsatsen regnes også arkivuverdige materiale med.

Bevaringsprosentene er også utregnet for de arkivaliene, som faktisk finnes hos arkivskaperne, hvor arkivuverdige materiale er utskilt, og hvor der er skjedd kassasjoner, hjemlede så vel som uhjemlede. Her var det opprinnelig ventet at det ville bli bevart 47 %. Utregningene viser at resultatet blir nærmere 20 %.

Det ble bevart forholdsvis mer fra det øverste nivået i hierarkiet. Det ble anslått til ca. 70% av tilveksten og 80 % av arkivbestanden i departementene, 13 % av tilveksten og 26 % av arkivbestanden fra store direktorater, 7½ % av tilveksten og 21 % av arkivbestanden fra de regionale og lokale statlige myndighetene. Det ble bevart ca. 11 % av tilveksten og ca. 22 % av arkivbestanden fra kommunene. De kommunale bestemmelsene var eldre og skulle revideres, men i kommunesektoren var det politisk bestemte viktigere enn i den statlige sektoren. Kommunesektoren var for øvrig ikke med i resultatkontrakten.

Det var i begynnelsen noe ulik oppfatning blant arkivarene om hva de ønsket å bevare, men vurderingene var etter hvert blitt forholdsvis ensartet. Det ble fra ledelsen uttrykt at den tilnærmet likeartede tenkemåten var noe som var oppstått under arbeidspresset.

Det virket imidlertid som prosentsatsen hadde vært mer sentral ved de innledende rundene. Når det etter hvert ble klart at det ikke var vanskelig å nå den ønskede prosentsats i gjennomsnitt, var denne kommet mindre i fokus. Det ble imidlertid hevdet blant medarbeiderne at det i prosjektets tidlige fase kunne være en tendens til at det underforstått lå et incitament til å kassere så mye som mulig. Det hadde vært en underliggende oppfatning om at de mest vellykkede b/k-planer var de der det var mest kassert. Det ble også hevdet at det nok var noen ganger man i ettertid så at man hadde fart vel hardhendt frem. Det økonomiske motivet for kassasjon ble helt tydelig fremhevet, noen annen grunn til å kassere arkivalier var det ikke. Hvilken grunn det var til å gå lavere i prosentsats enn det som det overordnede departement gikk inn for, ble ikke forklart utover det at et departement uten faglig innsikt uansett umulig kunne vite noe fornuftig om prosent bevaring, det måtte det en faginstans til.

Kobling til arkivnøkkel

De danske arkivnøkklene (journalplanene) er ikke så standardisert som vår felles arkivnøkkel for statsforvaltningen, men journalplanene er mer tidsaktuelle i det de skal fornyes hvert femte år. Så langt det var mulig, brukte man arkivnøkkel til å utarbeide kassasjonsbestemmelser. Vi fikk se noen eksempler på det, bl.a. b/k-forslag for arkivalier i Skov- og Naturstyrelsens varetakt. Det ville bli tatt stikkprøver for å undersøke

arkiveringspraksis i forhold til arkivnøkkelen, men om enkelte saker var feilplassert, var det noe man måtte leve med. Der arkivnøkkelen var dårlig, måtte man ty til rammebestemmelser. Problemet var at arkivskaperne gjerne måtte få bestemmelsene fortolket. Det måtte for eksempel presiseres at presedenssaker eller saker av prinsipiell interesse ikke nødvendigvis var identiske med saker som var undertegnet av noen høyt opp i institusjonens hierarki, eller at de var spesielt omfangsrike.

Bortsett fra departementene og noen direktorater er det meste av arkivmaterialet ikke arkivert etter arkivnøkkelen, men i særskilte serier, gjerne objektorientert etter personnummer, matrikelnummer, bilagsnummer i regnskapssystemer eller lignende.

Arkivering ett sted

En viktig del av arbeidsmetodikken var å kartlegge redundans for å sikre seg at identiske arkiver bare ble bevart ett sted. Dette ble gjennomført ved å undersøke saksgang og arkivene ved de aktuelle institusjonene. Slike undersøkelser tok tid, men de ble ansett for å svare seg økonomisk fordi man fikk kassert mye. Hvis både arkivskaper X og Y hadde samme serie Z i sine arkiver, og man besluttet å kassere den hos arkivskaper X, ble det likevel ikke umiddelbart fattet bevaringsbeslutning hos arkivskaper Y. Når turen kom til Y for bevarings- og kassasjonsvurdering, ble bevaring eller kassasjon av serien Z besluttet på et selvstendig grunnlag, men hvor en eventuell kassasjonsavgjørelse ikke kunne basere seg på redundans hos arkivskaper X.

Det var planer om å legge vedtakene om bevaring og kassasjon ut på intranett, bestemmelsene kunne i fremtiden også registreres i DAISY som er danskens system for arkivbeskrivelse.

Fagsystemer

Fagsystemene i de offentlige organene ble også underkastet bevarings- og kassasjonsvurdering. Det er obligatorisk og skal være foretatt senest 6 måneder etter at myndigheten har anmeldt systemet. Det er anmeldelsesplikt for fagsystemene. Samtidig med b/k-vurdering fastsettes tidspunktet for avlevering av arkiveringsversjon til Statens Arkiver, normalt hver femte år. Seksjonen ITARK var ansvarlig for dette. Resultatet kunne enten være fullstendig bevaring, fullstendig kassasjon, eller bevaring av visse tabeller. Databaser som består av rene naturdata, som medarbeidene ved Statens Arkiver ikke har forutsetninger for å vurdere, forblir hos arkivskaper så lenge denne har behov for det. For eksempel hadde det organet som bl.a. målte Danmarks kystlinje (som kontinuerlig var i endring), ansvar for å beholde de data organet trengte for sitt eget arbeid. Det samme ville for eksempel gjelde en del data fra Danmarks meteorologiske institutt, men noen av dataene derfra ble overført til Rigsarkivet.

Kriterier for bevaring

Saksbehandlingskriterier

Danskene uttrykte etter vår oppfatning ingen særlig opptatthet av teoretiske problemstillinger. På 1970-tallet og litt frem i 1980-årene hadde man vært opptatt av teori. De teoretiske drøftelsene fra den tiden ble beskrevet som en akademisk øvelse av omdiskutert verdi, men

fremfor alt ble problemet med at teorien forble teori, og ikke gjort praktisk anvendelig fremhevet. Noen savnet nå en teoretisk oppdatering av praksis, men man var i det hele mer opptatt av å handle enn å fundere over teori. Å bevare etter noen helt objektive kriterier, for eksempel etter type saksbehandling, mente man ikke var hensiktsmessig. Arkivene ble vurdert etter deres brukbarhet for beskrivelse og analyse av det danske samfunn i flest mulig aspekter. Her kom man ikke utenom skjønn, men skjønnen skulle være underbygget av god argumentasjon. Det var vanskelig å definere hva som gjorde en b/k-beslutning god, men det ble hevdet at enhver som så en god evt. dårlig begrunnet beslutning, ville kunne skjelne mellom dem.

Hierarkisk plassering

Arkiver etter overordnet myndighet blir bevart i forholdsvis større grad enn arkiver på lavere nivå. For skoleverket ble gjerne de rapportene og papirene skolene sendte fra seg, bare bevart hos mottakende institusjon sammen med tilsvarende dokumenter fra andre skoler. I PUS (prosjektet for undervisningssektoren) var valget ellers likevel å bevare noe fra hver skole fordi undervisningsinstitusjonene var viktige for lokalmiljøet. For AMU- undervisning (arbeidsmarkedstiltak), ble det besluttet å bevare mye fra tre skoler med velordnet arkiv, fremfor å ta litt fra alle dem som hadde mer rotete arkiver. På spørsmål om dette førte til for dårlig dokumentasjon av reell myndighetsutøvelse, var meningen at det ikke var tilfellet, fordi det meste av det som ble kassert, var uinteressante arkiver, uten at det gikk an å si akkurat hva uinteressant var. De mente også at lokalhistoriske interesser var godt nok ivaretatt, men innrømmet at om man spurte lokalhistorikere, kunne svaret bli nei. Lokalhistorie var for øvrig ikke noen viktig forskningsgren i Danmark. Fra kommunene hadde valget vært å ta litt fra hver i form av utvalgsundersøkelser, fremfor å ta alt fra noen få kommuner. Kommunene stod for øvrig fritt til å bevare mer enn det som var pålagt å bevare fra Statens Arkiver. Noen kommuner benyttet seg av dette, blant dem Københavns kommune.

Det var også fattet et prinsippvedtak om at saker som fantes lokalt i amtene, men som også ble sendt inn til et organ som avleverte til Rigsarkivet, ikke skulle avleveres til landsarkivene. Man gikk inn for å bevare arkivene ett sted, og så heller føre en liberal utlånspolitikk.

Innholdsbaserte kriterier

Det fantes ingen liste over kriterier som tilsa bevaring etter innholdsmessig verdi. Det ble henvist til at slikt hadde vært forsøkt i andre land, men uten å lykkes. Man hadde visse ledetråder, det ble vist til tommelfingerregler. Disse kunne dels dreie seg om arkivalietyper, så som journaler og kopibøker. Dels kunne det dreie seg om innhold. Dokumenter som var produsert i utlandet, for eksempel fra EU, fikk heller ikke høy bevaringsverdi, i det man regnet med at det ville bli bevart der det var produsert. På den annen side var det ikke noe argument for uten videre å kassere grunnlagsmateriale som man sendte ut, for eksempel til Eurostat (EUs statistiske kontor), i det man ikke kunne være sikker på at det ble bevart der. I annet materiale som ble utdelt under oppholdet, kommer det bl.a. frem at et bevaringskriterium kunne være at emnet var gjenstand for politisk oppmerksomhet, eller hadde et indirekte sosialt siktemål (gjaldt for eksempel begrunnelse for å bevare registre for tilskudd til boligforbedring der disse registrene ikke var svært små, eller dataene utførlig publisert.)

I det kvalifiserte skjønn av arkivenes innhold, vurderes arkivenes informasjonstetthet blant annet ved å undersøke variasjonsbredden i dokumentene. Hvis det er svært forutsigbart hvilke

opplysninger som finnes i de enkelte dokumentene, er informasjonstettheten lav. De tidligere nevnte visumsøknadene er et eksempel på dette, et annet og mindre omfattende eksempel så vi i gjennomgangen av arkivene etter Skov- og Naturstyrelsen. Det var søknader om å få drive jakt i den danske statens skoger. Søkerne fikk ja eller nei på søknadene etter helt bestemte kriterier.

Det argumenterte skjønn er en redegjørelse for vurderingspremissene som blir nedfelt i de konkrete innstillingene om bevaring og kassasjon. Et slikt premiss kan for eksempel være at det er interessant å bevare klagesaker som medfører individuell saksbehandling fremfor rutinemessige avgjørelser.

I vurdering av fagsystemer skulle følgende forhold vurderes:

1. datas gjenanvendelighet for å belyse konkrete historiske og samfunnsvitenskapelige problemstillinger.
2. datas representativitet enten i tid eller i antall individer
3. datas singularitet, dvs. om de er bevart i tilstrekkelig omfang i annen sammenheng, for eksempel i et annet register, i notatform, eller publisert.

Det som skulle kasseres automatisk av fagsystemer, var bl.a. slikt som hadde med intern administrasjon å gjøre, så som økonomi, regnskap og personalsystemer. For øvrig skulle redundans kartlegges, og registrene bevares der det emnet de beskrev, var best belyst.

Spørsmålet om ”historisk verdi” var et praktisk og anvendbart begrep i bevaringssammenheng ble besvart med et nei, til tross for at begrepet forekommer i noe av det skriftlige materialet vi fikk tilsendt på forhånd. I stedet for historisk verdi, ville man heller si bruksverdi, uten at det heller kunne konkretiseres.

Strategier. Organiseringen av arbeidet

Initiativet i bevaringsarbeidet ligger hos arkivverket. Statens Arkiver lager en plan over når arbeidet hos de enkelte myndigheter eller i de enkelte sektorer skal begynne, og når det skal avsluttes. Disse planene sendes ut til myndighetene som kan forhandle seg til en annen plass, men som når de er inne i vurderingsfasen, er forpliktet til å stille opp med den informasjon som trengs.

De fleste bevaringsreglene er konkrete, og som nevnt tidligere, der det er mulig, knyttet til arkivnøkkel. Der arkivnøkkel er ubrukelig, eller der arkivene er vanskelige å vurdere, kan det forekomme formuleringer som for eksempel at saker med prinsipiell verdi skal bevares. Her må det bli opp til den aktuelle institusjon å plukke ut slike saker. Det var enighet om at dette var en nødløsning.

Innstillingene om b/k avgjøres formelt av Rigsarkivaren, men med unntak av sektorprosjektene er denne myndigheten delegert til lederen for b/k avdelingen. For sektorprosjektene utarbeider lederen for bevarings- og kassasjonsavdelingen en innstilling til Rigsarkivaren og ledelsen for Statens Arkiver, etter at den har vært drøftet i planleggingsgruppen. Med ett unntak har det ikke kommet delte innstillinger til ledelsen. Det skyldes dels at uenigheten om hva som skal bevares, etter hvert ikke varierte så mye fra arkivar til arkivar, men også at Jan Kanstrup og August Eriksen kunne spørres til råds og gi veiledning underveis i arbeidsprosessen frem mot innstilling. Det hendte også meget sjelden

at b/k-sjefen hadde reelle merknader til kassasjonsforslagene til de enkelte medarbeideres b/k-innstillinger utenom de store prosjektene.

Det eneste tilfellet hvor det hadde foreligget en delt innstilling, gjaldt uenigheten størrelsen på utvalget som skulle bevares fra klientmapper av en spesiell type. Her ønsket et mindretall 20% bevaring. Den endelige beslutningen ble at det ikke skulle gjøres unntak for 3%-regelen.

Vi fikk også se et eksempel på at arkivverket etter forslag fra ITARK hadde gitt kassasjonstillatelse til et register, hvor dette senere ble omstøtt etter intervensjon fra arkivarer fra seksjonen OFFARK som arbeidet med papirarkiver. I det hele kunne koordineringen mellom dem som arbeidet med elektroniske arkiver og dem som arbeidet med papirarkiver være problematisk fordi det tok så mye lenger tid å vurdere papirarkivaliene. Sannsynligvis gikk det mot en integrering av funksjonene, slik at den samme arkivaren, eller arkivarene, vurderte både papir og edb-arkivalier.

Mye arbeid ble lagt i å planlegge hvor mange hyllemetere som skulle kassasjonsbehandles og hvor mye tid som skulle brukes på de ulike stadiene av prosjektene. For departementer og direktorater var det for eksempel skissert at man skulle bruke 250 timer, for mindre organer 95, og for forskningsinstitutter 35 timer. Det store sektorprosjektet PUS var kalkulert til 2200 timer, men der ble man ikke ferdig da timene var oppbrukt. For de skolene som gjenstod, måtte man lage noen meget raske regler, som var mindre velbegrunnet enn det som ellers var avgjort i prosjektet.

Det ble ventet at medarbeiderne skulle rapportere temmelig detaljert om timeforbruk. I det hele var det mye arbeid rundt selve b/k-arbeidet i form av planer og rapporteringer av resultater i forhold til planer, både til internt bruk og i forhold til overordnet departement. Akkurat hvor mange timer som gikk med til dette arbeidet, er ikke kjent. Selve tidsregistreringen var sannsynligvis mer irriterende enn tidkrevende, utregning av mengder av arkivalier tok en del tid, men hadde både en administrativ og faglig betydning. De sammenfattende rapporteringene tok noen hundre timer årlig.

Det ble lagt særdeles stor vekt på organiseringen av arbeidet, det ble utarbeidet håndbøker og veiledninger både til intern og eksternt bruk. Arkivhåndboken som var rettet mot forvaltningen hadde hatt stor betydning for økt bevissthet om arkiv. Internt ble erfaringer, fremgangsmåter og prinsipper samlet i rød- og grønnspette-, samt blåmeiseboken!

Prosjektgruppene

Prosjektgruppene bestod av arkivarer fra landsarkivene og Rigsarkivet. I utgangspunktet ble ledelsen stort sett lagt til landsarkivarene. Erfaringen var at det var for krevende å forene prosjektledelse med generell ledelse.

B/k-arbeidet er Statens Arkivers grunnleggende ansvar. Arkivskaperne var derfor ikke med i prosjektgruppene, men arkivskaperne var alltid med i prosessen som leverandører av opplysninger. Utover det varierte intensiteten i arkivskapernes interesse. Jo mer aktivt de tok del, jo større innflytelse fikk de på resultatet.

For de som ønsket det, var det stilt midler til rådighet for å ta kurs i prosjektstyring og prosjektarbeid. Det var i det hele tatt gode muligheter til etterutdanning for dem som ønsket det.

Jan Kanstrup hadde ved begynnelsen av prosjektet tatt for seg den danske statskalenderen og definert ti sektorprosjekt. Av de ti, var nå de syv største avsluttet, tre mindre prosjekter

gjenstod. De fleste likte å jobbe i prosjekt, men hele den nye måten å arbeide på som kontrakten med Kulturministeriet medførte av tidspress og krav om konkrete resultater, hadde ført til en del gnisninger. Det var en del kanter som måtte slipes i prosessen. Arkivarene fra landsarkivene tenderte mot å ønske mer bevart enn folk fra Rigsarkivet.

Reisevirksomhet i forbindelse med prosjektmøtene og selve prosjektmøtene tok mye av tidsbudsjettet som var satt opp for prosjektene. Det kunne være 4-5 møter pr. prosjekt årlig.

Alle som arbeidet i prosjekt, hadde også andre oppgaver ved siden av. De som arbeidet i b/k-avdelingen ved Rigsarkivet hadde andre b/k-oppdrag for institusjoner i sentralforvaltningen som ikke hadde regional forgrening. En viss følelse av krysspress hadde i det siste utviklet seg hos medarbeiderne i b/k-avdelingen fordi denne avdelingen også avgav ressurser til utviklingsarbeidet med DAISY. For tiden gikk det færre årsverk enn planlagt med til b/k-arbeidet. Sykdom og permisjoner hadde også redusert bemanningen slik at arbeidssituasjonen kunne føles ubehagelig stressende og gå utover arbeidslysten.

Arkivskapernes rolle

Det å kartlegge overlappende arkiver var svært arbeidskrevende, her hadde også arkivskaperne ansvar for å finne frem informasjon. Derfor ble det en arbeidsbelastning for dem også.

Arbeidet med b/k skulle gå etter arkivverkets plan. Erfaringen var at arkivskaperne hadde forsinket noen prosjekter. Det var nå dels innført purrerutiner, dels gitt kortere tidsfrister initialt, slik at man hadde et slingringsmonn ved utsettelse. Arkivskaperne som hadde henvendt seg for å avlevere, måtte vente på sin tur, eventuelt bytte med noen som stod lenger foran på listen, som kanskje bare var glade for å få en utsettelse. Det hadde ikke vært noe særlig problem å få forståelse for dette. Hvis arkivskaperne absolutt ville avlevere utenom tur, måtte de ta kontakt med IV (Inntektsskapende virksomhet), som er en del av Statens Arkiver, og som påtar seg oppdragsfinansierte oppgaver. I det hele ble viktigheten av å bevisstgjøre arkivskaperne på deres rolle og forpliktelser sterkt understreket.

Elektronisk materiale

Innenfor elektronisk materiale gjelder ikke målet om å bevare 15%, i og med at det ikke er plasskrevende på samme måte som papirarkiver. En grunn til at man kunne klare seg med mindre papirarkiver, var at en del informasjon nå forelå elektronisk, selv om utviklingen på det området var kommet mye kortere enn man antok på midten av 1990-tallet.

Argumentet for kassasjon av elektroniske arkivalier var ikke plassproblematikk, men kostnadene ved å ta i mot, teste og etter hvert tilgjengeliggjøre elektroniske arkiver. Det ble ikke kassert innenfor tabeller. Slik kom ikke regelen om at alle som er født den 1. i hver måned skal bevares, til anvendelse. Danskene mente at overgang til elektroniske arkiver sannsynligvis medførte at mer informasjon ble bevart, særlig mer personrelatert materiale, fordi elektroniske registre særlig ble tatt i bruk ved ensartet saksbehandling langt nede i beslutningshierarkiet. Innenfor landbruksstøtteordningene kunne det derfor bli forskjellige bestemmelser for papir og elektroniske arkivalier. For å oppnå diverse støtter, måtte søkerne fylle ut skjemaer. Hvis man oppfylte visse krav, hadde man rett til støtte, ellers ikke. Hvis arkivet forelå i papirform, ville materialet bli kassert, hvis det forelå i elektronisk form, ville en del av tabellene bevares fordi de kunne brukes til å lage statistikk.

Der man bestemte seg for å kassere lokale edb-registre, ble det ikke umiddelbart fattet bevaringstiltak for tilsvarende sentrale registre. Det kunne være at man ved kartlegging av redundans var nødt til å se i registre det allerede var tatt stilling til.

Hovedregelen for elektroniske saksbehandlingssystemer var at de skulle avleveres i elektronisk form, men for små arkivskapere var det gjort unntak, der kunne det produseres papirutskrifter som inneholdt en saksoversikt.

Danskene avviste en prosedyre hvor forskerne skulle si sin mening om kassasjonsforslag, i det de mente at forskerne ikke hadde særlige forutsetninger for å uttale seg utenfor sine spesialområder. Som en side av den danske pragmatiske tilnærmingen, var det likevel ikke noe i veien for at man i tilfeller der man følte behov, kunne konsultere fagpersoner. Dette var for eksempel gjort i undersøkelsen av rettsmedisinsk institutt.

Planer fremover

Gjennomgangen av hele den statlige sektoren med hensyn på b/k var beregnet avsluttet i 2006. Deretter var det planen å gå gjennom hele forvaltningen hvert 10. år, slik at etterslepet aldri ville bli større enn 30 år. Danskene regnet med at det tyngste arbeidet ville være unnagjort i den første perioden frem til 2006. Etter det regnet man å kunne flyte på erfaringer. Etter at den store satsningen på b/k var gjennomført, ville tyngdepunktet av arbeidsinnsatsen bli forflyttet mot tilgjengeliggjøring av arkiver via systemet DAISY. I tillegg ble det ventet en økt innsats innenfor området elektroniske arkiver.

Vedlegg 5

Bevaring og kassasjon i Australia

Commonwealth of Australia er en føderasjon som består av 8 såkalte "Administrative divisions", dvs. 6 delstater og 2 territorier. Det er 18 millioner innbyggere i landet. Hver av administrasjonsenhetene har sin egen arkivmyndighet og arkivlovgivning. De føderale myndigheter, eller Commonwealth, har ansvar for oppgaver og funksjoner som vedrører hele landet, på tvers av delstatene. National Archives of Australia (NAA) har ansvar for arkivene etter føderale myndigheter.

NAA godkjenner alle kassasjonsforslag som fremmes av føderale myndigheter og er ansvarlig for utvikling av prosedyrer og metoder knyttet til utarbeidelsen av kassasjonsforslag. I april 2000 presenterte NAA nye tilnæringsmåter til bevaring og kassasjon. Disse er redegjort for i to publikasjoner som også er tilgjengelige på internett: "Why Records Are Kept: Directions in Appraisal"¹⁹ og "Appraisal Guidelines for Commonwealth Records".²⁰

Internasjonal påvirkning

Bakgrunnen for nyorienteringen var en erkjennelse av at eksisterende tilnæringsmetoder var gammeldage og lite velegnet til å takle de utfordringer man stod overfor. NAA følte at for mye arkivmateriale ble avlevert til depotinstitusjoner uten å være tilstrekkelig bevaringsverdig. Sammenlignet med andre land mente man at den årlige tilveksten var uforholdsmessig stor (12.700 hyllemeter i 1998). Tidligere bevaringsvurderinger var basert på tildels detaljerte undersøkelser av arkivenes innhold og kriterier knyttet til forsknings- og utstillingsverdi (display value). Disse vurderingsmetodene var arbeidskrevende og kriteriene ofte vage og uklare, med det resultat at for mye arkivmateriale ble bevart. Det nederlandske PIVOT-prosjektet der bevaringsvurderinger ble foretatt på grunnlag av myndighetenes funksjoner og oppgaver, og kanadiernes makrobaserte tilnæringsmetode, ble fremholdt som mer tidsmessige og velegnede for å løse oppgavene innenfor bevaring og kassasjon.

Funksjonsbasert bevarings- og kassasjonsvurdering

I 1998 ble det besluttet at alle føderale myndighetsfunksjoner skal vurderes kontinuerlig med hensyn til virksomhetenes behov for dokumentasjon. Gjennom en såkalt top-down analyse skal offentlige organers funksjoner og aktiviteter bevaringsvurderes. Disse vurderingene danner ramme for senere kassasjonsbestemmelser. Begrunnelsen er velkjent. Man ønsker å unngå detaljerte vurderinger av enkeltdokumenter og mapper fordi dette er for arbeidskrevende i forhold til det resultat man kan forvente å oppnå. Men viktigere er det at den funksjonelle tilnæringsmåten synliggjør arkivenes administrative kontekst. Hele forvaltningens arkivmasse blir skapt og brukt gjennom de funksjoner og aktiviteter som utøves. Denne forbindelsen eksisterer i hele arkivlivsløpet. Man kunne si at arkivmaterialet er et speilbilde av de aktiviteter som utøves. Ifølge australierne vil det derfor være fullt ut tilfredsstillende å bevaringsvurdere funksjoner og aktiviteter uten nødvendigvis å foreta granskinger i selve arkivmaterialet.

¹⁹ Webadresse: http://www.naa.gov.au/recordkeeping/disposal/why_keep/intro.html

²⁰ Webadresse: <http://www.naa.gov.au/recordkeeping/disposal/appraisal/intro.html>. Denne er i dag intergret i den omfattende arkivmanualen kalt DIRKS: <http://www.naa.gov.au/recordkeeping/dirks/dirksman/dirks.html>

Arkivnøkkel som bevarings/kassasjonsredskap

Den funksjonelle tilnæringsmetoden omfatter også et klassifikasjonssystem som er felles for hele den føderale forvaltningen. Klassifikasjonssystemet, kalt AAA²¹, er en tesaurus som inneholder vanlige forvaltningsfunksjoner og -aktiviteter som man vil finne innenfor de fleste forvaltningsorgan. Begrepene omhandler ikke arkivenes innhold, men beskriver utelukkende de administrative funksjoner og aktiviteter som skaper arkivmateriale. I tillegg til "fellesfunksjonene" kan de ulike organer lage sine egne nøkkelbegreper som er spesifikke for virksomheten. "Keyword AAA" er hierarkisk i sin oppbygging og inneholder 17 begreper som representerer mer generelle administrative funksjoner. Innenfor disse funksjonene finnes 106 nøkkelord som beskriver aktiviteter innenfor funksjonene. Et tredje beskrivelsesnivå som omfatter transaksjonene innenfor de ulike aktivitetene antydes også.

Det finnes klare fellestrekk mellom den australske tilnæringsmåten og norske tanker om kassasjon, knyttet til arkivnøkkelbegreper slik Arkivutvalget av 1958 først foreslo og som har vært en viktig del av norsk kassasjonsregelverk siden 1961. Den viktigste forskjellen er at man i Norge ikke har laget arkivnøkler som utelukkende beskriver virksomhetens funksjoner, aktiviteter og transaksjoner. Tanken om arkivnøkkelbaserte kassasjonsregler har møtt adskillig motstand i Norge de siste årene. Den australske tilnæringsmåten viser likevel at andre vurderer dette som en farbar vei.

Arbeidsmetodikk

NAA utarbeidet i 2001 en omfattende manual for arkivdanning kalt DIRKS (A Strategic Approach to Managing Business Information).²² Manualen bygger på anbefalingene i AS 4390 Record keeping standard (som senere har dannet mønster for tilsvarende internasjonal standard ISO 15489). DIRKS inneholder en metode i åtte-trinn for planlegging, utvikling, implementering og evaluering av arkivdanningssystem (inkludert bevaring og kassasjon) i en organisasjon. De tre første trinnene (A-C) danner grunnlaget for utarbeidelsen av bevaringsplaner. Disse trinnene omfatter foreløpige undersøkelser (A), analyse av aktiviteter (og utarbeidelse av en aktivitetsbasert arkivnøkkel) (B) og undersøkelse av driftsmessige behov som arkivsystemet skal ivareta (C). Det er arkivskaperne og ikke NAA som har ansvar for og (i hovedsak) gjennomfører arbeidet i denne fasen.

I tillegg til trinnene A-C, inneholder også DIRKS et tillegg (Appendix 8) som omhandler prosedyrer for å utvikle kassasjonsforslag eller "records disposal authority" som australierne kaller det.

På trinn A skal arkivskaperne bl.a. avgrense organisasjonen (her er det utviklet en liste kriterier som skal hjelpe til å identifisere organisasjonsstrukturen), beskrive lovverket som innvirker på organisasjonens aktiviteter, identifisere interesserte/berørte parter som organisasjonen må ta hensyn til (stakeholders), avklare samfunnets forventninger til organisasjonen og identifisere de oppgaver som blir utført av organisasjonen.

Trinn B (analyse av aktiviteter) innebærer å identifisere organisasjonens mål og strategier, funksjoner som iverksettes for å gjennomføre disse, aktiviteter som bidrar til å ivareta de funksjoner som er opprettet og de transaksjoner eller prosesser som hver aktivitet består av. Funksjoner er den største aktivitetseenhet i en organisasjon og representerer de viktigste

²¹ Keyword AAA: Thesaurus of General Terms, etablert i 1995 av the State Records Authority of New South Wales

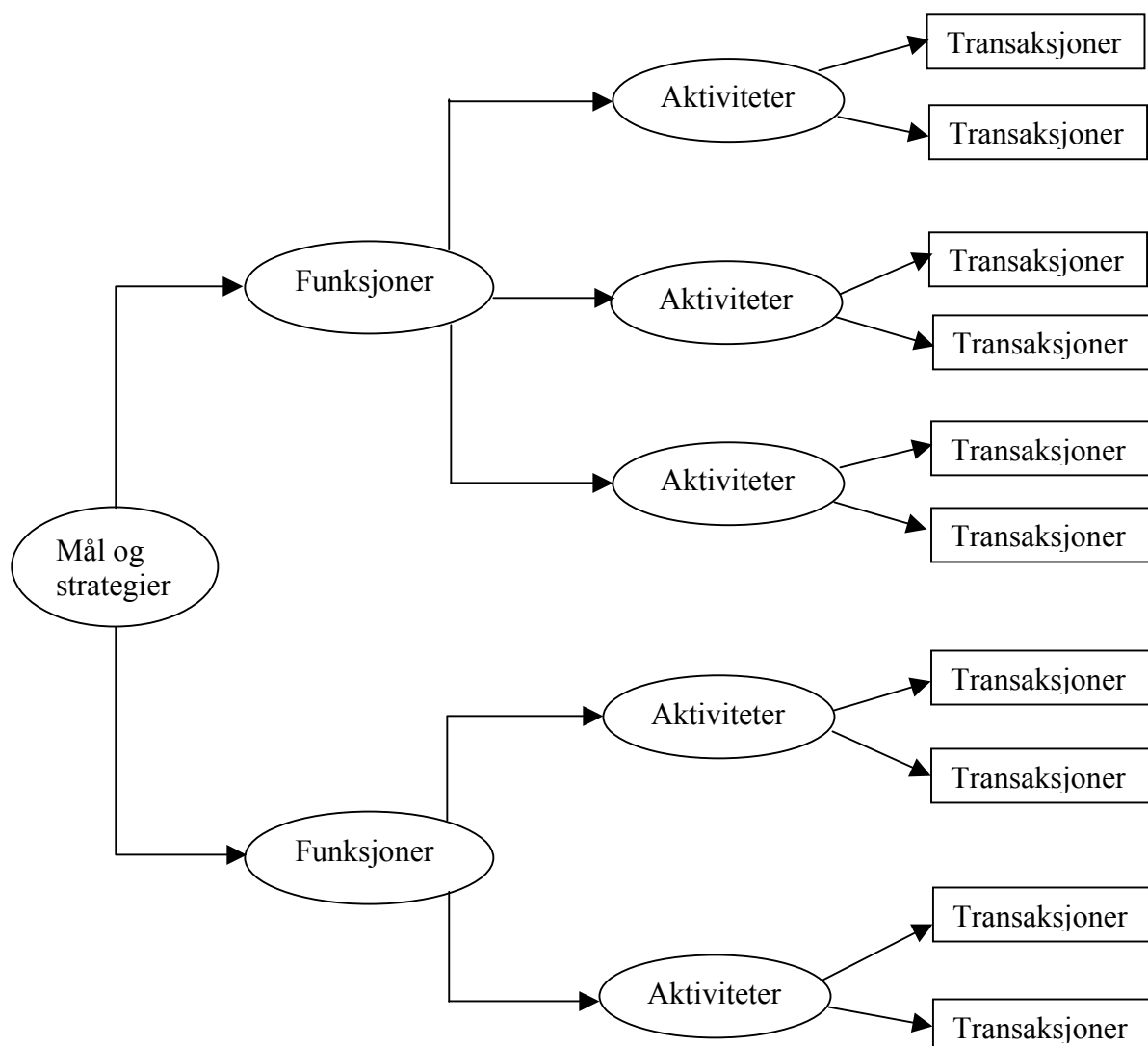
²² Manualen kan lastes ned fra NAAs hjemmeside <http://www.naa.gov.au>

ansvarsområder som organisasjonen har. Funksjoner inndeles i aktiviteter eller hovedoppgaver som organisasjonen utfører for ivareta sine funksjoner. Aktiviteter inndeles videre i transaksjoner, som er den minste aktivitetsenhet i en virksomhet og omfatter de konkrete gjøremål som en aktivitet består av. Jf. figur 1. Det skal også angis start- og sluttdato for samtlige funksjoner og aktiviteter, endringer av disse samt hjemmel for funksjonene og aktivitetene.

I tillegg til aktivitetsanalysen omfatter trinn B også utviklingen av arkivnøkkel (business classification scheme), dvs. en hierarkisk modell som viser relasjonene mellom organisasjonens funksjoner, aktiviteter og transaksjoner, slik det er vist i figur 1.

Interesserte/berørte parter som organisasjonen må ta hensyn til (stakeholders), identifisert i del A, skal knyttes til relevant funksjon eller aktivitet. Disse må man ta hensyn til ved en bevarings- og kassasjonsvurdering.

Figur 1



Trinn C omfatter bl.a. å identifisere såkalte "recordkeeping requirements" eller bevaringskriterier for hver funksjon eller aktivitet. Man skiller mellom tre hovedkriterier for bevaring av arkivmateriale: lovpålagte krav, driftsmessige behov og samfunnsmessige forventninger. Lovpålagte krav (legal and accountability requirements) omfatter lovbestemte

eller formelle forpliktelser til å skape, vedlikeholde og bevare arkivmateriale for å kunne kontrollere, revidere og ha innsyn i organisasjonens aktiviteter. Driftsmessige behov (business needs) omfatter behovene for dokumentasjon i organisasjonens daglige arbeide. Samfunnsmessige forventninger blir forklart som allment aksepterte nivå for dokumentasjon av myndighetsaktiviteter. Disse generelle kriteriene danner basis for bevaringsvurderingene. *NAAAs bevaringskriterier og strategier*

NAA har for sitt eget vedkommende formulert fem bevaringskriterier.²³ De fire første har man samlet under temaet "Governing Australia and its people" der formålet er å skaffe en tilstrekkelig fremstilling av Commonwealth-forvaltningens aktiviteter: under hvilken myndighet de ble utført, hvordan aktivitetene ble gjennomført, berørte parter og resultatene. Det femte kriteriet tar hensyn til at NAAAs bevaringspolicy ikke bare skal ta utgangspunkt i det å dokumentere forvaltningens aktiviteter, og at ikke bare dokumentasjonsverdi, men også informasjonsverdi, har betydning i en bevaringsvurdering. Her nevnes eksplisitt dokumenter som har stor historisk, sosial, estetisk, vitenskapelig, forskningsmessig eller teknisk verdi.

Tilleggsdelen (nr. 8) om kassasjon redegjør for NAAAs rolle i utviklingen av kassasjonsbestemmelsene. Før et forvaltningsorgan starter prosessen, plikter det å varsle NAA. Varsel skal sendes skriftlig og signeres av en høytstående tjenestemann. Når prosjektet er plassert innenfor NAAAs arbeidsplan, oppnevnes kontaktperson i NAA som skal assistere og veilede arkivskaperne gjennom prosjektperioden. Funksjons og aktivitetsanalysen som ble foretatt på trinn B, skal nå knyttes sammen med tilhørende arkivserier og dokumenttyper. På bakgrunn av de bevaringsbehov som arkivskaperne har beskrevet i trinn C, anbefales arkivmaterialet bevart eller kassert. NAA ser seg selv som en av flere interesserte parter (stakeholders) og har derfor ikke gitt arkivskaperne noe formelt pålegg om å vurdere de kriterier som NAA har formulert. Dette ansvaret påhviler NAA, selv om man oppmuntrer arkivskaperne til også å ta NAAAs bevaringskriterier med i sine vurderinger. Det er også NAA som endelig godkjenner kassasjonsforslagene. Forslagene kan både være rent retrospektive og løpende/fremtidsrettede, i den forstand at de også gjelder arkivmateriale som enda ikke er skapt.

NAA er særlig opptatt av å involvere interesserte parter i bevaringsvurderingene. Man erkjenner at borgerne har en legitim rett til å gi uttrykk for sine ønsker, og få disse seriøst vurdert. Derfor planlegger man å formalisere et samarbeid mellom NAA og en rekke organisasjoner. Ikke slik at disse vil være aktive deltakere i det enkelte bevaringsprosjekt, men som hørings- og rådgivningsorgan der det er naturlig.

²³ - *To preserve concise evidence of the deliberations, decisions and actions of the Commonwealth and Commonwealth institutions relating to key functions and programs and significant issues faced in governing Australia*

- *To preserve evidence of the source of authority, foundation and machinery of the Commonwealth and Commonwealth institutions*

- *To preserve records containing information that is considered essential for the protection and future well-being of Australians and their environment*

- *To preserve records that have a special capacity to illustrate the condition and status of Australia and its people, the impact of Commonwealth government activities on them, and the interaction of people with the government*

- *To preserve records that have substantial capacity to enrich knowledge and understanding of aspects of Australia's history, society, culture and people*

Vedlegg 6

Kostnader ved investering i kassasjonsvurdering i forhold til langtidsoppbevaring av kassable arkiver

Hvordan skal vi finne ut om det lønner seg å foreta en grundig bevarings- og kassasjonsvurdering for å skille ut arkivmateriale som åpenbart ikke er bevaringsverdig? I kapittel 5 heter det at ”det grunn til å regne med at en for detaljert kassasjonsvurdering i mange tilfeller ikke vil være lønnsom – dersom man ikke også av andre grunner har behov for en detaljert gjennomgåelse av materialet.

Det følger av dette at bevarings- og kassasjonsvurdering som hovedregel bør skje på makronivå. Dette innebærer at man bør vurdere hele arkiver eller serier, eventuelt lett identifiserbare arkivdelene som det ikke er naturlig å definere som serier.”

Ren plukkassasjon ved å gjennomgå enkelte saker og dokumenter er uaktuelt, men hvor makroorientert skal man være? Er det kostnadsbesparende å søke hjelp i en arkivnøkkel helt på laveste nivå?

I de landene hvor vi har undersøkt praksis ved bevarings- og kassasjonsarbeidet og sett eksempler på kassasjonsutredninger (Danmark, Sverige og Canada), legges det stor vekt på gode og velbegrunnede kassasjonsutredninger. Man går etter behov helt ned på laveste nivå i registre som minner om våre arkivnøkler. I disse landene har man åpenbart en oppfatning av at det lønner seg.

Regnestykket nedenfor er et eksempel. Det viser at en arkivar må bruke 13 timer eller mer på å skille ut en hyllemeter som kassabel, for at det ikke skal lønne seg å investere i en kassasjonsvurdering.

Et regneeksempel

Det er ikke lett å vite hvor mye det koster å oppbevare arkiver. I det følgende er det ikke regnet med kostnader til betjening, ut fra den vurdering at hvis arkivene blir brukt, forsvarer det kostnadene ved å betjene dem. Et annet spørsmål er hvor stor del av de generelle administrative driftsomkostninger ved et arkivdepot som skal fordeles på lagerplass for arkiver, for eksempel vakthold, telefon, kontor- og datautgifter. Disse kostnadene er ikke regnet med. Arkivskapers kostnader med å klargjøre arkivaliene til avlevering og arkivverkets arbeid med å motta arkivene er heller ikke tatt med. Disse utgiftene er vanskelige å beregne. Det gjør anslaget på kostnader lavt.

Her er bare rene oppbevaringskostnader tatt med, dvs. husleie, energi og renhold. Disse er for Riksarkivet beregnet til kr. 200,- pr. hyllemeter årlig. Statsarkivet i Stavanger betaler kr. 140 på hyllemeter årlig. En depotinstitusjon med mindre sentral plassering og lavere husleie (f.eks. et kommunearkiv) vil trolig kunne operere med enda lavere oppbevaringskostnader. En kommersiell aktør vil ta ca. kr. 1000,- pr. hyllemeter årlig, men her er også generelle administrasjons- og driftsutgifter tatt med, samt fortjeneste.

Det forutsettes at å vurdere arkiver med hensyn på bevaring eller kassasjon er en éngangsforeteelse. For å sammenligne årlige oppbevaringskostnadene med denne éngangskostnaden, må oppbevaringskostnadene kapitaliseres, eller diskonteres til nåverdi. For

å regne nåverdien av kostnader i mange år fremover, gjerne til evigheten, må man ta kostnadene for hvert enkelt år, diskontere til nåverdi og summere.²⁴

Diskonteringsrenten er avhengig av hvilke forutsetninger man legger til grunn med hensyn til rente og inflasjon. Hvis vi ikke regner med inflasjon, er det rimelig å regne med rente som for statsobligasjoner. Den er på ca. 6,5%.

Det er ikke rimelig å regne uten inflasjon. Men hvor stor? Finansdepartementet legger til grunn en prisstigning på 2,5%, hvilket vil tilsa å redusere diskonteringsrenten til 4 %. Nå består kostnadene som Riksarkivet betaler til Statsbygg, av flere komponenter. En del gjelder forrentning på den kapitalen Statsbygg la ned for å bygge magasinene. For denne delen er det ikke rimelig å regne med så høy inflasjon. Når det gjelder de løpende utgifter som dels består av lønninger, vil økningen ligge over den generelle prisstigningen, sannsynligvis opp mot 4%. Andre kostnader vil sannsynligvis følge prisstigningen. Den kalkylen som ligger til grunn for beløpet på kr. 200 pr. hyllemeter, gir ikke grunnlag for å si noe om hvor tungt de ulike komponentene veier. Men for ikke å ta for hardt i, kan man regne med en inflasjon på 1,5%.

Dette tilsier en diskonteringsrente (realrente) på 5 %, hvilket igjen betyr at vi må multiplisere utgiften ved den fysiske lagringen av arkiv i år 2002 med 20 for å anslå kostnader ved å lagre for evigheten. En årlig kostnad på kr. 200,- pr hyllemeter betyr da kr. 4000,- i nåverdi.

Hvis vi tenker at en arkivar med lønnstrinn 50, skal foreta en bevarings- og kassasjonsvurdering, har han eller hun timepris i underkant av 220 kroner (inklusive arbeidsgiveravgift og feriepenger). Hvis vi legger på 40% overhead, får vi ca. 310 kroner. Under disse forutsetningene tilsvarer kostnadene ved å bevare en hyllemeter en arkivars arbeidsinnsats på 13 timer.

²⁴ Hvis vi sier at kostnaden C er den samme hvert år og renten $= r$, blir kostnaden etter første år $C/(1+r)$, etter neste år deretter $C/(1+r)^2$, etter neste år deretter igjen $C/(1+r)^3$ og så videre. Det kan vises matematisk at dette uttrykket konvergerer til $C \cdot 1/r$. Hvis vi regner med å oppbevare noe så lenge som 100 år, kan vi bruke formelen $C \cdot 1/r$. Hvis renten er på 5%, altså 0,05, må vi dividere kostnaden med 0,05, eller ekvivalent, multiplisere med 20. Regnestykket blir det samme om man ser på kassasjonsvurderingen som en engangsinvestering, og de sparte kostnadene ved å slippe å oppbevare som en inntekt av den investeringen, og som kommer årlig.

Kilder og litteratur:

Utrykt litteratur

Kanstrup, Jan: Opgørelse af Canada-erfaringer. Rapport om studiebesøg i National Archives of Canada, 15. – 23.7. 1996, 02.09.1996, revidert 22.07

HSH, revidert av AE: Midtvejs i Pivot, Opgørelse af Holland-erfaringer. Rapport om et studiebesøg i dagene 12. – 14. juni 1996

Schmidt, Klaus: Arkivordning på hollandsk. Indtryk og erfaringer fra 2 arkivinstitusjoner i Nordholland, udatert (etter november 2001)

Referat fra B&K sagsbehandlerseminar i Svendborg 27.2 –1.3. 2001, B&K-afdelingens intranet

Kassasjonsbehandling av DSB/banestyrelsen, Trafikministeriets edb-registre, Retsmedicinsk Institutt ved Københavns Universitet og Skov- og Naturstyrelsen

Diverse dokumenter om arbeidsgang og prosedyre ved bevarings- og kassasjonsarbeidet ved Statens Arkiver i Danmark

Brown, Richard: "Preserving the Archival and Historical Memory of Government" National Archives of Canada, Government Records Branch, Summer 2001

Brown, Richard: "Drafting an Appraisal Report for the Disposition of Government Records" National Archives of Canada, Government Records Branch, February 2001

Cook, Terry: "Appraisal Methodology: Macro-Appraisal and Functional Analysis. Part A: Concepts and Theory" National Archives of Canada, Government Records Branch, Summer 2001

Cook, Terry: "Appraisal Methodology: Macro-Appraisal and Functional Analysis. Part B: Guidelines for Performing an Archival Appraisal on Government Records" National Archives of Canada, Government Records Branch, Summer 2000

Beaven, Brian: Dokumentasjon om bevarings- og kassasjonsbeslutning for følgende organer eller funksjoner: The Office of the Commissioner of Official Languages of Canada, The Public Service Commission of Canada, The Financial Management And Comptrollership Function of the Government of Canada

Bringslid, Oftedal, Press, Thime, "Norsk kassasjonspraksis på 1800-1900-tallet: teori, norm, realitet", pågående forskningsprosjekt

Burell, Mats: "Gallring av handlingar hos kammarrätterna", Föredragnings-PM. Riksarkivet (Sverige) 1998

Burell, Mats: "Riktlinjer för bevarande och gallring av handlingar inom rättsväsenet", Riksarkivet (Sverige) 1996

Innstilling om arkivproblemer i statsforvaltningen, avgitt av Arkivutvalget av 1958, 30 juni 1959

Smedberg, S: "Bevarande- och gallringspolicy". Rapport. Riksarkivet (Sverige) 1991

Smedberg, S: "Bevarande- och gallringspolicy". Rapport 2. Riksarkivet (Sverige) 1992

Utkast til retningslinjer for arkivbevaring for kommunale og fylkeskommunale arkiv, 1979 (Rapport fra Thimeutvalget)

Trykt litteratur:

Bearman, David (1994): "Archival Strategies", *American Archivist* 58/1994

Bearman, David (1994): "New Models for Management of Electronic Records, Electronic Evidence," i *Strategies for Managing Records in Contemporary Organisations*, Pittsburg 1994

Beaven, Brian (1999): "Macro-Appraisal: From Theory to Practice" *Archivaria* 48/1999

Bering, Bjørn (2001): "Utarbeidelse av retningslinjer for bevaring av kommunale arkiver. Kommentarer til "Beringutvalgets" forslag" *Arkivmagasinet* 3/ 2001

Bould, Martin (2001): "Kassasjon og bevaring av elektronisk arkivmateriale" *Arkivmagasinet* 3/2001

Brown, Richard (1992): "Records Acquisition Strategy and its Theoretical Foundation: The case for a concept of Archival hermeneutics," *Archivaria*/33 1991- 1992

Bøhmer, Anne Marie (1986): "Kassasjon i svensk og dansk arkivlitteratur," *Norsk Arkivforum* 5/1986

Bøhmer, Anne Marie (1991): "Kassasjon av massearkiv/personsaker – er utvalg efter fødselssted den beste kassasjonsmetode?," *Arkiv, samhälle och forskning*, 1 1991

Cook, Terry (1992): "Dokumentation strategy" *Archivaria* 34, 1992

Cook, Terry (1996): *Archives in the Post-Custodial World; Interaction of Archival Theory and Practice Since the Publication of the Dutch Manual in 1989*, XIII International Congress on Archives, Beijing 1996

Cook, Terry (1991): "The Archival Appraisal of Records Containing Personal Information: A Ramp Study with Guidelines," Unesco, Paris 1991

Cook, Terry (1997): "What is past is Prologue: A History of Archival Ideas Since 1898, and the Future Paradigm shift", *Archivaria*, 43/1997

- Cook, Terry (1992): "Mind over Matter: Towards a New Theory of Archival Appraisal" i *The Archival Imagination, Essays in Honor of Hugh A. Taylor*, ed. Barbara L. Craig, Ottawa 1992
- Cox, Richard (1994): "The documentation Strategy and Archival Appraisal Principles: A different Perspective," *Archivaria* 38/1994
- Duranti, Luciana (1994): "The concept of Appraisal and Archival Theory," *American Archivist*, 57/1994
- Erlandsson, Alf (1997): "Electronic Records management, A Literature Review," *ICA Studies* 10, april 1997
- Ham, Gerald F (1993): "Selecting and Appraising Archives and Manuscripts," *Archival Fundamentals Series*, Chicago 1993
- Hertz, Michael (1979): "Sagsbehandling som kassastionskriterium", *Arkiv* /3 1979
- Hofman, Hans (1996): "Lost in Cyberspace – Where is the Record? I "The Concept of Record. Report from the Second Stockholm Conference on Archival Science and The Concept of Record 30-31 May 1996" *Skrifter utgivna av Riksarkivet*, 4
- Jenkinson, Hilary (1966): "A Manual of Archive Administration," London 1966
- Henry, Linda J. (1998): "Schellenberg in Cyberspace" *Amerikan Archivist*/2, 1998
- Kanstrup, Jan (2000): "Konventionelle arkiver: Styring af bevaring, kassation og aflevering. Erfaringer fra Statens Arkivers resultatkontrakt 1997-2000" *Arkiv* 5/2000
- Kolsrud, Ole, (1993): "A Scandinavian Scrutiny of United States Arhival Theory and its Relationship to German and British Theories," *Arkiv, samhälle och forskning* 2/1993
- Kolsrud, Ole (1985): Massearkiver og verditeori, *Norsk Arkivforum* 5/ 1985
- Ole Kolsrud, (1992): "The Evolution of Basic Appraisal Principles – Some Comparative Observations," *American Archivist* 55/1992
- Kolsrud, Ole (1986): "Norsk kassasjonsproblematikk 1817 – 1961", *Arkiv* 1/1986
- Kristmar, Kirsten V. (2000): "Elektroniske arkiver: Bevaring, kassation og aflevering. Erfaringer fra Statens Arkivers resultatkontrakt 1997-2000" *Arkiv* 5/2000
- Lindh, Bjørn (1992): "Some thoughts on appraisal terminology," *Janus* 2/1992
- Lybeck, Jari (2000): "Appraisal 2000: A project of the Finish National Archives and its International context," DLM-experts' meeting in Tampere, Finland, November 11 – 12, 1999
- Menne-Haritz, Angelika (1994): Appraisal or Dokumentation: Can we Appraise Archives by Selecting Content, *American Archivist* 57/1994
- Menne-Haritz, Angelika (1997): "Framework and aims of Appraisal," *Janus* 2 /1997

Menne-Haritz, Angelika (1994): "Appraisal or Selection: Can a Content Oriented Appraisal be Harmonized with the Principle of Provenance," *Skrifter utgivna av Svenska Riksarkivet*, 10, Stockholm 1994

NOU; Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag, 35/1987

International context," DLM-experts' meeting in Tampere, Finland, November 11 – 12, 1999

Rapporter til 19. Nordiske Arkivdager år 2000, Århus 2000

Riksarkivet (Sverige): Bevarandet av nutiden – Riksarkivets gallrings- & bevarandepolicy, 1995

Riksarkivet (Sverige): "Om Gallring" Rapport 1/1999

Riksarkivet (Sverige): Riksarkivets allmänna råd om bevarande och gallring av handlingar rörande teknisk verksamhet, mark og fastigheter samt bostadsförsörjning hos kommuner och landsting, RA-FS 2/1995

Riksarkivet (Sverige): Riksarkivets allmänna råd om bevarande och gallring av handlingar i kommunernas och landstingens skolväsendes arkiv, RA-FS 2/1995

Samuels, Helen (1992): "Improving our Disposition: Dokumentation Strategy," *Archivaria* 33/1991 – 1992

Schellenberg, Theodore (1956): "Modern Archives: Principles and Techniques," Chicago 1956

Sode-Pedersen, Anders (2000): "Bevaring og kassation af arkivalier i told- og skattesektoren. Erfaringer fra et fællesprojekt" *Arkiv* 5/2000

Skivenes, Arne (2001): "Thimeutvalget – en rekonstruksjon og vurdering" *Arkivmagasinet* 3/2001

Steinnes, Aasgaut, (1935): "Arkivorganisasjon og vraking av arkivsaker i Noreg" *Nordisk administrativt Tidsskrift*, 1935

Wilson, Bruce (1997): "Systematic Appraisal of the Records of the Government of Canada at the National Archives of Canada" *Janus* 2/1997