



Kan arkivtilsyn bidra til demokrati og tillit?

Arkiv i Nordland, 27.4.2023

Jon Sandven, seniorrådgiver, Arkivverket



Arkiv-hverdagen?



Saksbehandler-hverdagen?

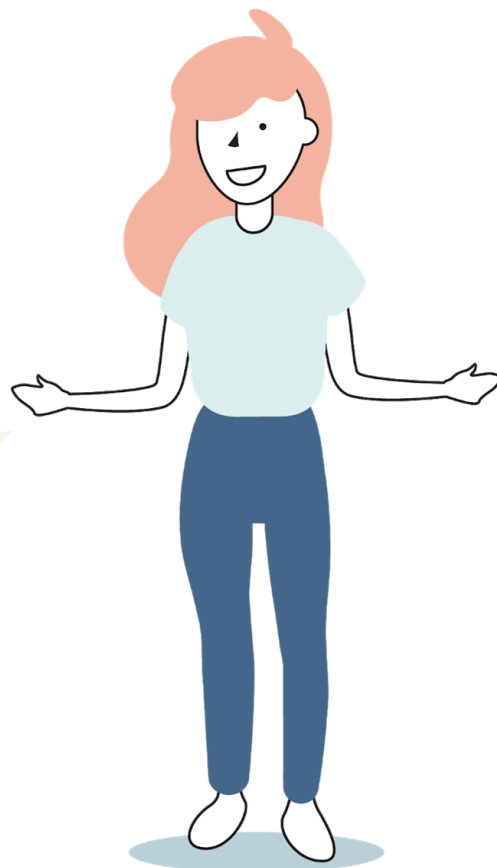
VILGOT



Men det handler om mennesker og samfunn

Rettsikkerheten min
er ivaretatt

Jeg forstår min
historie

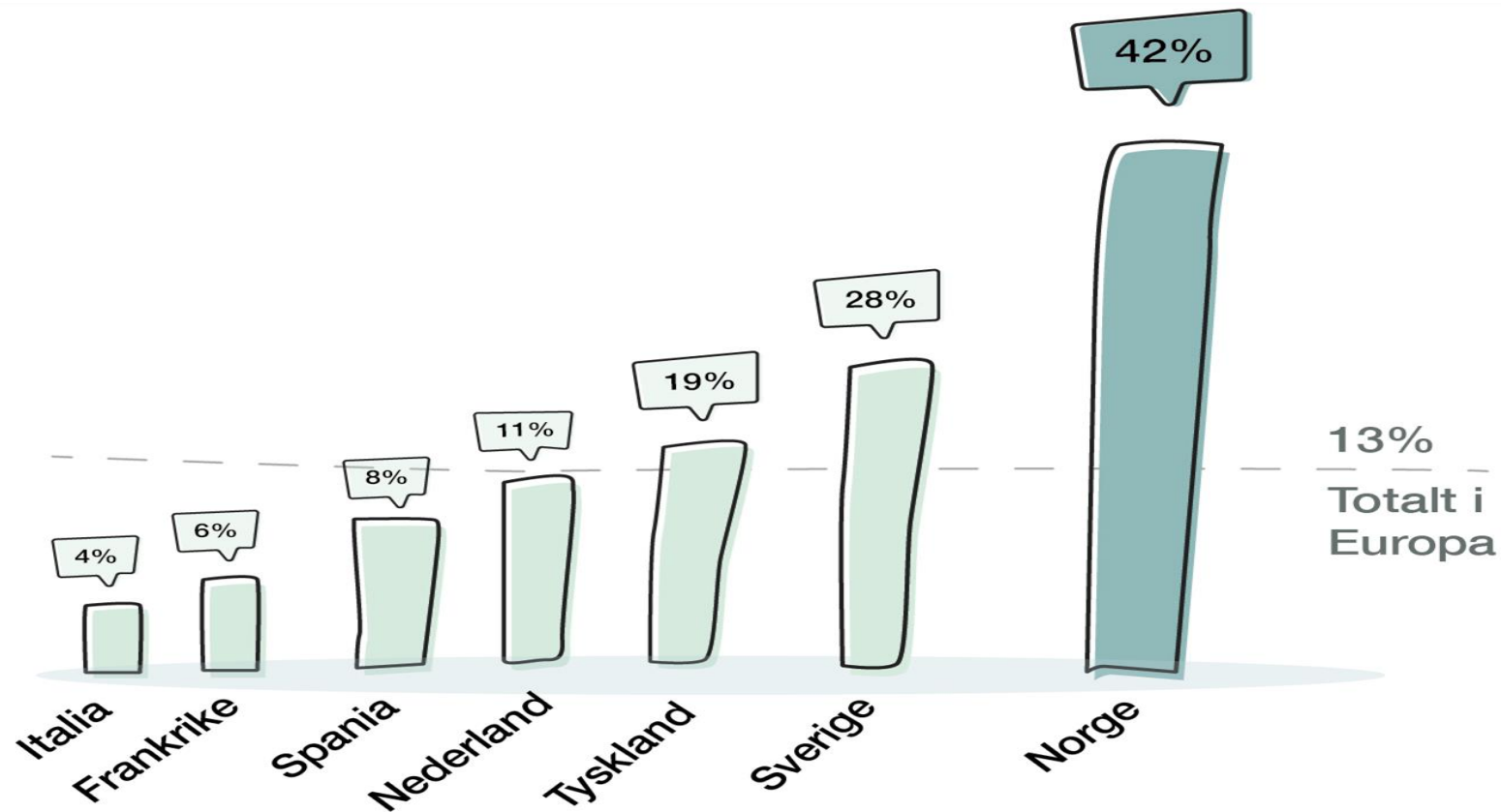


Jeg har tillit til
offentlig sektor

Vi drømmer om at informasjonen som tas vare på gjenspeiler **beslutningene** som tas, og **kontaktpunktene** mennesker i dag har med det offentlige Norge.

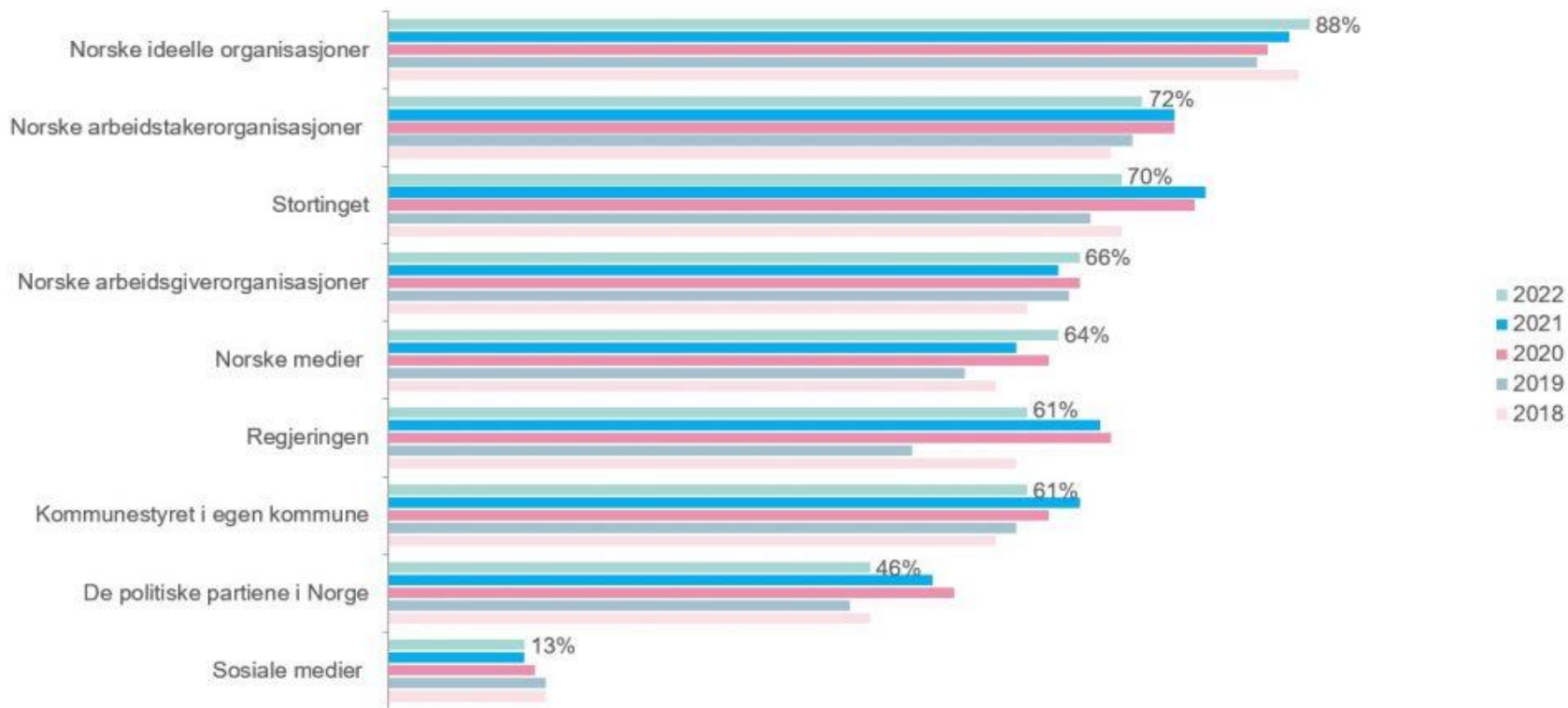
Tillit – «det nordiske gullet»

Andel innbyggere med høy tillit til landets parlament



Hvilken tillit har du til hver av disse institusjonene og aktørene?

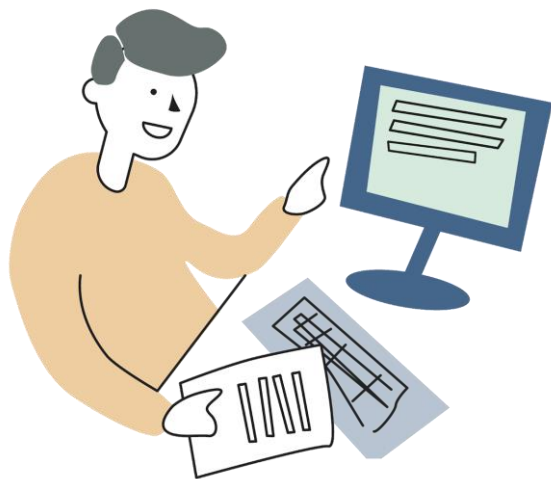
Andel som oppgir 6 eller mer på en skala fra 1-10.



Ant. respondenter: 1000
Prosentandel som oppgir 6 eller mer på en skala fra 1-10.



Tre viktige grunner til å ta vare på dokumentasjon



Vi kan finne igjen, dele og gjenbruke tidligere arbeid. Det handler om å være **effektiv** og **unngå dobbeltarbeid**



Vi kan bevise hva som har skjedd. Det handler om **rettsikkerhet**, **etterrettelighet** og **demokrati**



Ettertiden kan bygge på våre erfaringer. Det handler om **forskning** og det handler om **kulturarv**

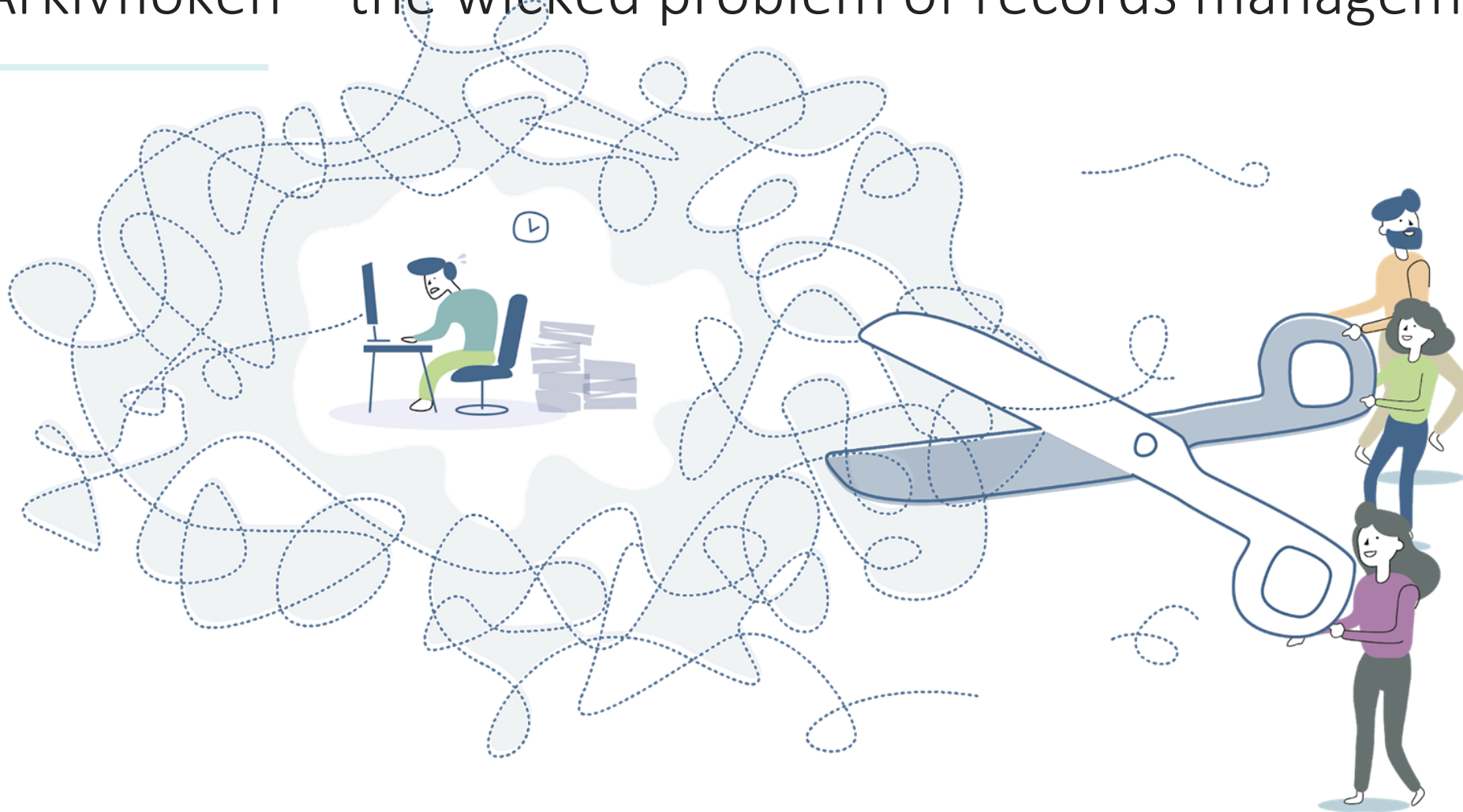
Dokumentasjon er en utfordring for offentlig sektor

Målet med Arkivverkets tilsyn er at dokumentasjonsforvaltningen i offentlig sektor skal bli bedre

Hva er bakteppet?

- Arkivverket har satt i gang en rekke spennende utviklingsprosjekter
- Men hva er virkeligheten per nå?

Arkivfloken – the wicked problem of records management



Gjenstridige problemer krever samordning, men....

- Schartum, Jensen og Tranvik har pekt på at departementene *i liten grad har vist interesse og vilje til styring og samordning av digitaliseringen*
- De peker på at det er *en fragmentert utvikling...*

Schartum, Jansen og Tranvik: *Digital forvaltning – en innføring. Juridiske, informatiske og organisatoriske aspekter*. Fagbokforlaget (2017)

Gjenstridige problem krever samordning

DFØ peker på at ansvaret for dokumentasjonsforvaltning er adskilt fra forvaltnings- og digitaliseringspolitikken og at samordningen mellom disse fagområdene er mangelfull

Dokumentasjons- og arkivfunksjonen i statlige virksomheter. DFØ-rapport 2021:7. Oktober 2021.

De stigende forventningers problem

«Etterhvert som teknologien utvikler seg øker brukernes forventninger. Som forbrukere sammenligner vi teknologiske løsninger på tvers av tjenester og situasjoner. Det medfører at løsninger i arbeidslivet sammenlignes med aktører som eksempelvis Netflix og nettbank. Det medfører at sak-/arkivløsningene oppleves som lite brukervennlige og skaper frustrasjon. De fremstår som tunge og trege»

Arkivverket og PWC: *Innsiktsrapport. Stimulab Arkivflokken*. 30.4.2020

Kostnader.....

- En rapport fra Menon Economics anslår at noen av de sentrale arkiveringsoppgavene i det offentlige koster **12 milliarder kroner årlig**. Fordi flertallet svarer at de ikke arkiverer alt som faktisk er arkivpliktig, antas det at kostnadene ville ha vært enda høyere dersom man etterlevde arkivloven.
- Menon Economics: *Tidsbruk og kostnader av arkivering i offentlig sektor*. Menon- publikasjon nr. 111/2020.

Norge taper **mye** dokumentasjon



En undersøkelse blant offentlig ansatte viste:

- **70 prosent arkiverer ikke** all informasjon som burde vært arkivert
- **1 av 9** arkiverer mindre enn **25 prosent** av dokumentasjon de vet burde vært arkivert

Tilbake til tilsyn

- Kartlegging av arkiver i kommunal sektor på 1920-tallet. Litt som arkivstatistikken. Mye kontakt med kommunene, men...
- Ikke formelle tilsyn før arkivloven trådte i kraft i 1999
- Først rundt 2010 at vi kom i gang med tilsyn
- Bakgrunn i Riksrevisjonens undersøkelse av arkivtilstanden i kommunal sektor (*Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor 2010*)

Hva er tilsyn? (1)

Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddel bruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.

Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003): Om statlige tilsyn

Hva er tilsyn? (2)

Ut fra en slik forståelse av tilsynsbegrepet er tilsyn for det første kontroll av at de som er underlagt krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, dvs. tilsynsobjektene, etterlever dette. En sentral del av tilsynsrollen er således å oppsøke, uanmeldt eller forhåndsvarslet, eller på annen måte innhente kunnskap om tilsynsobjektene for å finne ut om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene. Ved identifikasjon av avvik, vil tilsynet følge opp dette med nødvendig reaksjon, det være seg veiledning, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene over holdes.

Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003): Om statlige tilsyn

Det handler om...

- › Rettssikkerhet
- › Tillit
- › Demokrati
- › Læring
- › Bedre tjenester

Tillit og tilsyn – motsetninger?

- Tilsyn er kontroll, og kan synes å stå i motsetning til tillit
- Men vi kan også se den kontrollen som tilsyn representerer som noe *som støtter opp om* tilliten til offentlig forvaltning
- Tilliten trenger hjelpe- og støttefunksjoner i form av kontroll. Dokumentasjonskrav kan fungere tillitsunderbyggende og støttende til kjerneoppgaven
- Avgjørende at tilsynet oppleves som meningsfylt og støtter opp om motivasjon – det forutsetter dialog

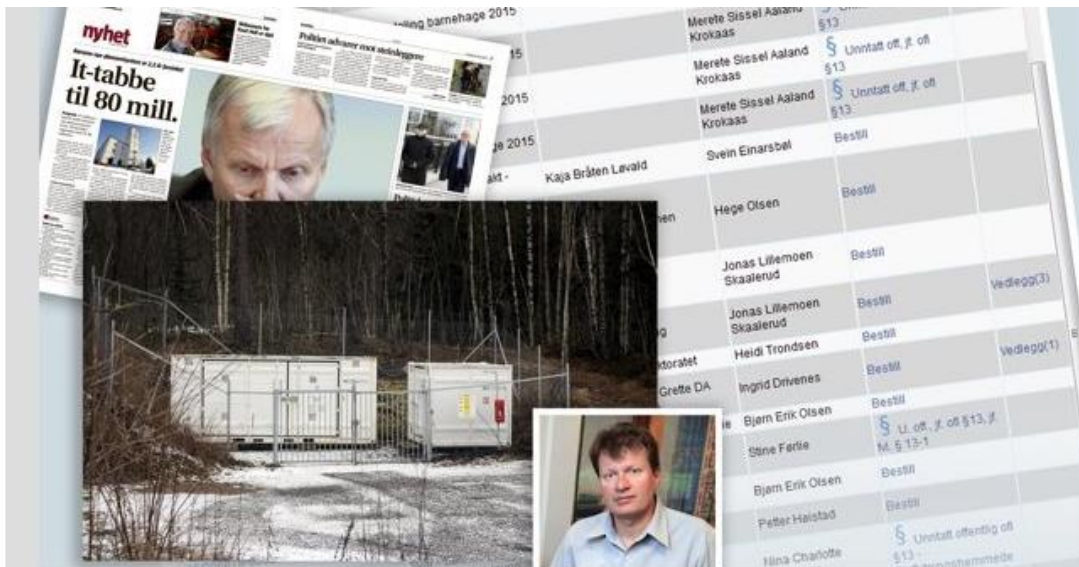
I starten hadde vi mye fokus på arkivlokaler.....



Og papirarkiver...



Etterhvert mer fokus på elektroniske systemer



KOMMENTAR: Noen vil at du ikke skal få vite



Valgte å holde dokumenter hemmelige

Erkjenner å ha brutt loven:
Holdt tett

Men vi må kunne si at vi famlet litt i begynnelsen...

- › Ulik praksis i Riksarkivet og statsarkivene
- › Ulik praksis i de ulike statsarkivene
- › Omorganisering i 2016, tilsyn samlet i en seksjon
- › Fra 2022: *Arkivvurdering og tilsyn* – en avdeling i området Samfunnsdokumentasjon

Tilsynsprosjektet - tjenstedesign

- › Brukerorientert arkivtilsyn
- › Basert på innspill fra kommuner, IKA-er, statlige virksomheter m.m.
- › Nytte for kommunene
- › Lettere å «bruke» rapportene – kortere, mer fokuserte
- › Bedre oppfølging
- › Mer læring?

3 perspektiver for ny tilsynsmetodikk



Tilsynsmetodikk - gevinster

- › Enhetlig og tydelig metode som brukes på tvers av landet
- › Har kuttet en del tid på interne prosesser
- › Risikobasert utvelgelse av objekter
- › Gjør «tilfredshetsmåling» etter hvert tilsyn

Metode for utvalg

- › Statistikken
- › Tips og henvendelser
- › Tidligere tilsyn?
- › Historikk
- › Organisasjonsendringer, sammenslåing eller oppløsning

Årlig spørreundersøkelse

- Begynte i 2010, alle kommuner og fylkeskommuner
- 90-95% svarer – det er veldig bra! 😊
- Statlige virksomheter kom med i 2018
- Formålet med undersøkelsen er å få et overordnet bilde av arkivholdet i kommunene, og å måle endringer på sentrale områder over tid. Undersøkelsen er tett knyttet til Arkivverkets tilsyns- og veiledningsvirksomhet overfor de kommunale virksomhetene, og til Arkivverkets rolle som utviklingsaktør for sektoren.
- Undersøkelsen er hjemlet i § 8 i Arkivlova: *«På førespurnad frå Riksarkivaren pliktar offentlege organ å gje opplysningar om tilhøve som gjeld arkiva, og som kan ha verknad for oppfyllinga av føremåla med lova. Riksarkivaren kan be om regelmessige rapportar».*

Risikobasert utvelgelse av tilsyn

- Risikokalkuleringsmodellen avgjør om en virksomhet har **høy, medium eller lav risiko**.
- Kategorien vil være med å bestemme omfanget av tilsyn med den enkelte virksomheten.

Risikobasert utvelgelse av tilsyn

- Kriteriene for å havne i kategorien «høy risiko» er svært strenge. Risikovurderingen er blant annet basert på informasjon om elektronisk arkivering, rutiner for kvalitetssikring, arkivplan, tidligere tilsyn og bruk av depotinstitusjon.
- Utvalgte risikoindikatorer og nøkkeltall følges kontinuerlig på bakgrunn av årlige data fra virksomhetene og øvrig informasjon fra media og tipsere.
- Vurderingen endres derfor fra år til år, basert på risikobildet, jf. kommunereform.

Tallenes tale

- › 2018: 74 tilsyn (55 kommune/19 stat)
- › 2019: 69 tilsyn (51 kommune/18 stat)
- › 2020: 26 tilsyn (18 kommune/8 stat)
- › 2021: 60 tilsyn (40 kommune/20 stat)
- › 2022: 65 tilsyn (37 kommune/28 stat) **måltall*
- ~~› 2023: 54 tilsyn (32 kommune/22 stat)~~
- › **Vi havner på i underkant av 30 tilsyn i år - grunnet budsjettkutt**

Erfaringer fra stedlige tilsyn

- › Avdekker som oftest de samme utfordringene/mangler:
 - › Arkivansvar
 - › Mangler i arkivplan
 - › Har ikke dokumentert elektroniske system
 - › Elektronisk håndtering av arkivdokument
 - › Rutiner for kvalitetssikring
 - › Deponere uttrekk bevaringsverdige elektroniske system
 - › Lokaler

Vanligste avvik

1

Dårlig kartlegging og manglende rutiner for elektroniske arkivsystemer

2

Manglende eller utdaterte arkivplaner

› **1. Kartlegging og rutiner tilknyttet elektroniske arkivsystemer**

- › Etter hvert som offentlig sektor digitaliseres, øker mengden arkivpliktig elektronisk dokumentasjon. Dette gjelder både tradisjonelle sak-/arkivsystem og fagsystem, men også samhandlingsløsninger som e-post, Teams og SharePoint. Gode rutiner for dokumentfangst er derfor avgjørende for å ivareta all arkivverdig dokumentasjon.

› **2. Arkivplan**

- › Arkivplanen er organets viktigste verktøy for å samle informasjon om hvordan dokumentasjon og arkiv skal forvaltes. Planen sikrer blant annet forankring i øverste ledelse, at arkivarbeidet er omfattet av internkontroll, oversikt over arkivene og ansvar for organets ulike arkivområder.

Noen av de vanligste avvikene

- Arkivansvar og organisering av arkivarbeidet
- Arkivplan
- Rutiner for elektronisk arkiv
- Kvalitetskontroll journal- og arkivsystem
- Uttrekk fra journal og arkivsystem og fagsystemer
- Arkivlokale
- Ordning av papirarkiver

Arkivansvar og organisering av arkivarbeidet

- › **Krav:** ” Offentlege organ etter [arkivlova § 2](#) pliktar å halde arkiv. Arkivet skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er sikra som informasjonskjelder for samtid og ettertid. Kvar enkelt kommune og fylkeskommune kan fastsetje kva institusjonar og einingar som skal halde eigne arkiv. Det overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentleg organ ligg til den øvste leiinga i organet» AF § 1
- › **Utfordring:** Desentralisering - mangler samhandling mellom arkivtjeneste, fagenheter, IKT og arkivdepot. Utydelig organisering og delegering av ansvar/roller innanfor arkiv .
- › **Hvordan lukke avviket:** Kommunen må etablere klare framstillinger av rolle- og ansvarsfordeling innen alle arkivrelaterte områder.

Arkivplan

- › **Krav:** Alle offentlege organ skal til kvar tid ha ein ajourført arkivplan som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar mv. som gjeld for arkivarbeidet. Den øvste leiinga i organet må sjå til at arkivarbeidet blir omfatta av organets internkontroll.
AF § 4
- › **Utfordring:** Arkivplan omfatter bare sentralarkivet. Mangler beskrivelse av fagarkiv og fagsystem. Ingen bevaringsvurdering. Mangelfulle rutiner
- › **Hvordan lukke avviket:** Kommunen må utarbeide og implementere rutiner. Implementere internkontroll for arkiv

Rutiner for elektronisk arkiv

- › **Krav:** En forutsetning for elektronisk lagring av saksdokumenter er at det blir benyttet fullgode systemer, rutiner, dokumentlagringsformat og lagringsmedium som er godkjent av Riksarkivaren. Dokumentere ansvar og rettigheter i arkivsystem, oppbevaring og sikring av arkivdokumenter og skanning av dokumenter. RAF kap. 3
- › **Utfordring:** Mangler dokumentasjon av ansvar og rettigheter i arkivsystem, oppbevaring og sikring av arkivdokumenter og skanning av dokumenter. Mangler plan for vedlikehold og langtidsbevaring.
- › **Hvordan lukke avviket:** Kommunen må kartlegge og dokumentere alle tidligere og nåværende fagsystemer. Kommunen må etablere og implementere de påkrevde instruksene og retningslinjene for elektronisk arkiv

Kvalitetskontroll journal- og arkivsystem

- › **Krav:** Rutiner som sikrer at arkivtjenesten kan utføre kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen. RAF § 3-2, AF § 9 (journalføringsplikt).
- › **Utfordring:** Søk i journal- og arkivsystem viser ofte stort antall feilstilte utgående dokumenter: Status R, F, E.
- › **Konsekvenser:** Uklart om dokumenter har vært sendt til mottaker (integritet og autenticitet). Dokumenter legges ikke ut på offentlig postliste. Tidkrevende å avslutte arkivperiode.
- › **Hvordan lukke avviket:** Må kvalitetssikre og journalføre ikke ferdigstilte journalposter i journal- og arkivbasen sin og gjennomgå og følge opp/etablere rutiner for kvalitetskontroll

Arkivuttrekk fra journal- og arkivsystem og fagsystemer

- › **Krav:** kommuner må klargjøre uttrekk fra avsluttede arkivperioder i journal- og arkivsystem og fra bevaringsverdige og avsluttede fagsystemer for deponering. AF §§ 13 og 18, RAF §§ 4-4 – 4-6
- › **Utfordring:** Bare ca halvparten av kommunene har noen gang tatt uttrekk fra avsluttede systemer.
- › **Hvordan lukke avviket:** Kartlegge samtlige systemer og klargjøre hvilke som inneholder bevaringsverdig dokumentasjon, gå i dialog med leverandør og depotording om uttrekk, legge planer for kvalitetssikring av uttrekkene, legge en plan for langtidsbevaring

Arkivlokaler

- › **Krav:** Riksarkivarens forskrift stiller detaljerte krav til arkivlokaler: vann/fukt, brann/skadelig varme, klima, skadedyr, skadeverk, innbrudd, uautorisert tilgang. AF § 7, RAF kap 2
- › **Utfordring:** Fortsatt kommuner som bruker tilfluktsrom som arkivlokaler for bevaringsverdig arkivmateriale. Mange lokaler har i tillegg stor avvik fra kravene om sikring mot vann og brann
- › **Hvordan lukke avviket:** Flytte bevaringsverdig arkivmateriale. Sikre at eldre, avsluttede og bortsatte arkiver er plassert i lokaler som er i samsvar med kravene: f.eks. Fuktføler, brannalarm, branndør

Ordning av papirarkiver

- › **Krav:** Arkivforskriften stiller krav om at eldre og avsluttede arkiver skal være ordnet, pakket, etikettert og listeført etter bestemte normer. AF §§ 13, 18, 20. RAF kap 6.
- › **Utfordring:** Stor mangel på tilrettelegging av papirarkiver. Mye som ikke har vært overført til depot. Manglende ordning og listeføring kan hindre kommunens egen fremfinning og svekker publikums mulighet til å orientere seg i arkivene.
- › **Hvordan lukke avviket:** Det må utarbeides bestandsregister på serienivå over eldre og avsluttede arkiver, samt en konkret framdriftsplan inkludert finansering for arbeidet med å ordne og katalogisere arkivene.

Tilsyn og veiledning

- › Henger sammen
- › Under pandemien fikk vi tid til å utvikle en rekke veiledere
- › Dette arbeidet har fortsatt
- › Flere nye veiledere vil komme

Tilsynsrapporten -> veiledere

- Alle pålegg har lenker til veiledere
- Utarbeidet veiledere til de vanligste avvikene (+ litt til)
- <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor>
- E-læringskurs om journalføring og arkivering. Se DFØ og KS sine læringsportaler

Hvis kommuner ikke tar arkiv på alvor

- › Utydelig ansvarsfordeling
- › Mangel på oversikt
- › Ingen plan og tiltak for langtidsbevaring
- › Ressursmangel (skjult milliongjeld)
- › Dokumentasjon og informasjon bort fra offentlig kontroll
- › Tap av samfunnskritisk dokumentasjon

MENINGER

Leder

Godt arkiv – et politisk ansvar

Omstridte innkjøps-saker der vesentlige dokumenter er forsvunnet, er bare ett eksempel på hvilke problemer mangelfull arkivering kan skape for kommunen.

Det virker nesten som om det er regelen mer enn unntaket; at vesentlige dokumenter ikke kan gjenfinnes når en trøblete innkjøps-sak skal undersøkes.

Grimstad kommune må trolig gi opp forsøket på å finne ut hvordan de første avtalene om helsekjøp fra et firma med nære forbindelser til ansatte i kommunen, kom i stand – fordi dokumentene ikke kan gjenfinnes.

I Lenvik gikk kommuneledelsen til retten i et forsøk på å få ta beslag i PC-en til den tidligere innkjøpsjefen, for å finne viktige dokumenter om innkjøp fra et firma med nære forbindelser til rådmannen.

Når dokumenter ikke gjenfinnes – og dermed heller ikke sannheten om hvordan avtaler ble inngått – vil en mistanke om ugler i mosen kunne henge ved saken for alltid. Det er svært uheldig for tilliten til kommunen.

Slike saker bør være en vekker ikke bare for administrasjonens leder, men også for politikerne. Dessverre er det å kjempe for at kommunen har en god – og god-

”

Når dokumenter ikke gjenfinnes, vil en mistanke om ugler i mosen kunne henge ved saken for alltid

kjent – arkivplan neppe en vinner eller en sak som plasserer ordføreren på sokkel, om hun for øvrig er aldri så framoverlent og innovativ.

Men for innbyggernes rettssikkerhet, tilliten til demokratiet og ivaretagelse av kulturarven, er et godt og sikkert arkiv overmåte viktig. Nettopp derfor må politikerne ta ansvar, og sørge for de ressursene som skal til for å bevare kommunens «hukommelse» – for samtiden og ettertiden.

Svakheter avdekkes gjerne først ved forvaltningsrevisjon av journalføring og arkivering, som en del kommunerevisjoner nå prisverdig gjennomfører.

Arkivverket driver også tilsyn.

Tilsynene de gjennomførte i fjor, avdekket i snitt 6,5 lovbrudd per tilsyn. De vanligste bruddene er mangel på en oppdatert arkivplan. Den skal blant annet plassere ansvaret for arkiveringen, og gi en oversikt over alt arkivmaterialet i kommunen – også det som ligger i saksbehandlings-systemene, som det kan finnes et titall av i en kommune.

En annen viktig mangel er at kvalitetssikringen svikter ved at dokumenter ikke blir «låst». Dermed kan de endres i ettertid, og det vil oppstå tvil om hva som er riktig og om det er gjort endringer etter at dokumentet ble ferdigstilt.

Takk for meg!

jon.sandven@arkivverket.no