



Arkivverkets tilsynsvirksomhet – praksis og utfordringer

- Om tilsyn
- Kort oppsummering av statsarkivets tilsyn – herunder litt om kvalitetssikring
- Om ny strategi for Arkivverkets tilsyn



Kort om Arkivverket

- **Består av Riksarkivet + 8 regionale statsarkiv**
(Tromsø, Trondheim, Hamar, Kongsberg, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Oslo, samt Samisk arkiv og Norsk helsearkiv).
- I alt ca. 300 ansatte

- **Arkivverkets oppgaver**
 - Veilede og føre tilsyn med statlige, fylkeskommunale og kommunale arkivskapere
 - Ta vare på arkiver etter statlige virksomheter (statens depot)
 - Gjøre arkivmaterialet tilgjengelig for bruk



Statsarkivet i Trondheim

- Distrikt: Møre- og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland. Det favner 127 kommuner og i tillegg statsforvaltningen.
- Oppbevarer ca. 30 000 hyllemeter arkivmateriale
- Ansvar for bevaring og tilgjengeliggjøring av lokale og regionale statlige arkiver.
- Tar inn ca 800 hm arkiv i året. Besvarer i år ca 5000 brukerhenvendelser
- Tilsyn og veiledningsansvar.
- Ca. 20 ansatte + noen prosjektstillinger



Ulike typer tilsyn

- **Tilsyn** er i utgangspunktet en kontroll om noen overholder et regelverk
- **Planlagte tilsyn**
 - Dokumentbaserte tilsyn (gjennomgang av rutiner og instruksjer og lignende)
 - Stedlig tilsyn (inspeksjon)
- **Ikke planlagte tilsyn**
- Etter en spesiell hendelse, for eksempel klage, ulykke, oppslag i media
- **Varslede** (alle våre tilsyn er varslede)
- **Ikke varslede** (relevant i forhold til for eksempel næringsmiddelprodusenter, arbeidsforhold, etc)



Mange driver med tilsyn med arkivrelaterte forhold

- Tilsynsmyndigheter i forhold til arkiv/ dokumentasjon
 - Riksarkivaren: Tilsynsmyndighet i forhold til Arkivloven, med underliggende forskrifter – og bare den.
 - Datatilsynet: Tilsynsmyndighet i forhold til Personopplysningsloven
- I tillegg kan andre statlige tilsyn føre tilsyn i forhold til særlover, for eksempel Helsetilsynet
- Offentleglova: Klage til overordnet organ



Hjemmel for Riksarkivarens tilsyn

- **Arkivloven § 7** Rettlegings- og tilsynsansvar.
- Riksarkivaren har rettlegings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlege organ.

Dette tilsynsansvaret er delegert fra Riksarkivaren til statsarkivarene -> Fra Trondheim gjør 2 arkivarer denne jobben i dag

Vårt ansvar er å påvirke, ikke overta oppgaven



Statsarkivet i Trondheims tilsyn

- Tilsynsmyndighet i 4 fylker – 127 kommuner og 4 fylkeskommuner (og statsforvaltningen)
- I perioden 2007 – 2013 har vi gjennomført i overkant av 50 tilsyn med kommuner
- Har gjennomført tilsyn med alle kommuner som ikke er med i en IKA
- Fra 2011 har vi også gjennomført en rekke tilsyn med kommuner som er med i IKA
- Målet er å besøke alle kommuner (men vil ta tid)



Hvordan gjennomføres et tilsyn?

- I forkant innhentes dokumentasjon: arkivrutiner, arkivplan, avtaler som styrer arkivansvar og annet som finnes skriftlig
- Gjennomgår tidligere kontakt med kommunen, tidligere tilsyn etc.
- Selve tilsynet:
 - Gjennomgang av de krav som stilles til en kommune i Arkivloven med forskrifter (rådmann skal være med)
 - Gjennomgang av kommunens rutiner, arkivplan og annet. Vi stiller spørsmål/får informasjon fra arkivansvarlig / rådmann / andre
 - Gjennomfører søk i kommunens sakarkivsystem
 - Inspeksjon av arkiver
 - Inspeksjon av arkivlokaler



Hva har vi fokus på under tilsyn?

- Fra arkivdanning til depot
- Vi har fokus på at all dokumentasjon skapt i en kommune er arkiv
- Elektroniske arkiv: Vi har hittil først og fremst har utviklet metoder for å undersøke status i sakarkivsystem og gjennomgang av obligatoriske rutiner
- Vi krever oversikter, rutiner etc for fagsystem – men har ikke utviklet metoder for å se på arkivdanningen i disse systemene – Vi jobber med saken (vi ønsker også å gjøre mer mot arkivdanningen utenfor arkivtjenesten)



Hva finner vi?

- Det gjøres mye godt arbeid
- Det hjelper å være med i et IKA
- Kun en av 1 av 14 IKA-kommuner hadde meget alvorlige avvik (ikke i Trøndelag)
- Alle har avvik – mye handler om prioritering
- Vi finner de samme avvikene flere steder



Utfordring 1: Ansvar og organisering – helhetlig arkivorganisering

- Formelt arkivansvar er plassert
- Arkivansvar for sentrale arkiver er greit – både i forhold til arkivdanning og de eldre arkivene
- Arkivorganiseringen i kommunen er uklar
 - Forholdet mellom arkivsystem, fagsystemer og eventuelle papirarkiver er uklar
 - Ansvarsforholdet/arbeidsdeling mellom enheter som skaper arkiv er uklar
 - Ofte lav bevissthet i organisasjonen at arkiv er mer enn sentralt arkivsystem
 - Selv om en kommune ikke kan løse alle tekniske utfordringer i forhold til dette med elektroniske (fag)systemer umiddelbart, må det kunne forventes at man dokumenterer hva man gjør



Utfordring 2: Arkivplan og rutiner

- De fleste kommuner har nå arkivplaner
 - I underkant av halvparten har oppdaterte arkivplaner
 - Men – det finnes fortsatt noen kommuner som ikke har noen skrevne arkivrutiner
- Hvordan er arkivplanene / rutinene?
 - Grundige i forhold til postrutiner og bruk av sakarkivsystemet
 - Liten, eller ingen, dokumentasjon på den arkivdanningen som skjer utenfor sakarkivsystemet (hvor, hvem, rutiner etc)
 - Ingen beskrivelse eller dokumentasjon av arkivdanning i interkommunale samarbeid
 - Ingen beskrivelser av eldre og avsluttede arkiver, verken elektroniske eller papirbaserte



Utfordring 3: Kvalitetssikring

Hva er kvalitet?

Produkts evne til å tilfredsstille brukernes behov, ønsker, krav og forventinger

Hva er kvalitetssikring?

Alle de planlagte og systematiske tiltak for å få tilstrekkelig tiltro til at et produkt eller en tjeneste vil tilfredsstille angitte krav til kvalitet

Kvalitetssikring kan man i og for seg knytte til alt arbeid og alt man gjør – jeg tror kvalitetssikring må omtales som et moteord



Bruker arkivlovgivningen ordet kvalitet / kvalitetssikring?

- Finnes i arkivforskriftens § 2-10: Kvalitetssikring av elektroniske journal – eneste sted kvalitetssikring er nevnt: ”*Organet skal leggje opp administrative rutinar som sikrar at arkivtenesta kan utføre kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen.*”
- Arkivforskriftens § 2-12: Om papirkvalitet
- I tillegg noe i § 2-15 og i Riksarkivaren si forskrift: Om at i enkelte tilfeller kan microfilmede arkiver erstatte originale arkiver (må omtales som en foreldet regelverk)



Kvalitetssikring i sakarkiv

- I mange sakarkivsystem er de nødvendige søk satt opp som predefinerte søk (for arkivet, og delvis for saksbehandlerne)
- Mange har dette beskrevet i arkivrutinene
- Vi gjennomfører kontroll i kommunens sakarkivsystem:
 - Restanser
 - Utgående journalposter i status R (reservert)
 - Utgående journalposter i status F (ferdigstilt)
 - Samt noen flere på sak og journalpostnivå
 - Ser på noen utvalgte saker – hvordan er det gjort,



Kvalitetskontroll av journalføring / arkiv

- Omtrent halvparten av kommunene vi har undersøkt gjennomfører kvalitetskontroll iht § 2-10
- Utgående journalposter i status R
 - Skal være journalposter som er under arbeid. Saksbehandlere skal endre til F når dokument er ferdigstilt og blir sendt.
- I det verste tilfellet hadde kommunen flere tusen utgående journalposter som var flere år gamle i status R. De fleste av disse var sendt (i følge kommunen)
 - Kommunen visste ikke om hvilke av disse dokumentene som var sendt, når de eventuelt var sendt og om versjonen i det elektroniske arkivet var den samme som den som var sendt
 - Dokumenter som fortsatt sto i status R hadde aldri vært på



Kvalitetskontroll og journalføring

- Utgående journalposter i status F
 - Journalposter som saksbehandler har ferdigstilt, som arkivet skal kvalitetssikre og endre status til journalført.
- Her har kommuner etterslep
 - Journalposter i status F kommer ikke på offentlig journal , slik at kommunens (offentlige) journal ikke stemmer med virkeligheten (i noen system / oppsett er F = journalført)
 - Mange bestiller script fra leverandør som avslutter saker og journalfører alle journalposter automatisk – dette mener vi er uheldig og i verste fall ulovlig
- Kvalitetssikring av arkivet er helt avgjørende når man har elektronisk



Utfordring 4: Arkivrutiner / til arkiv?

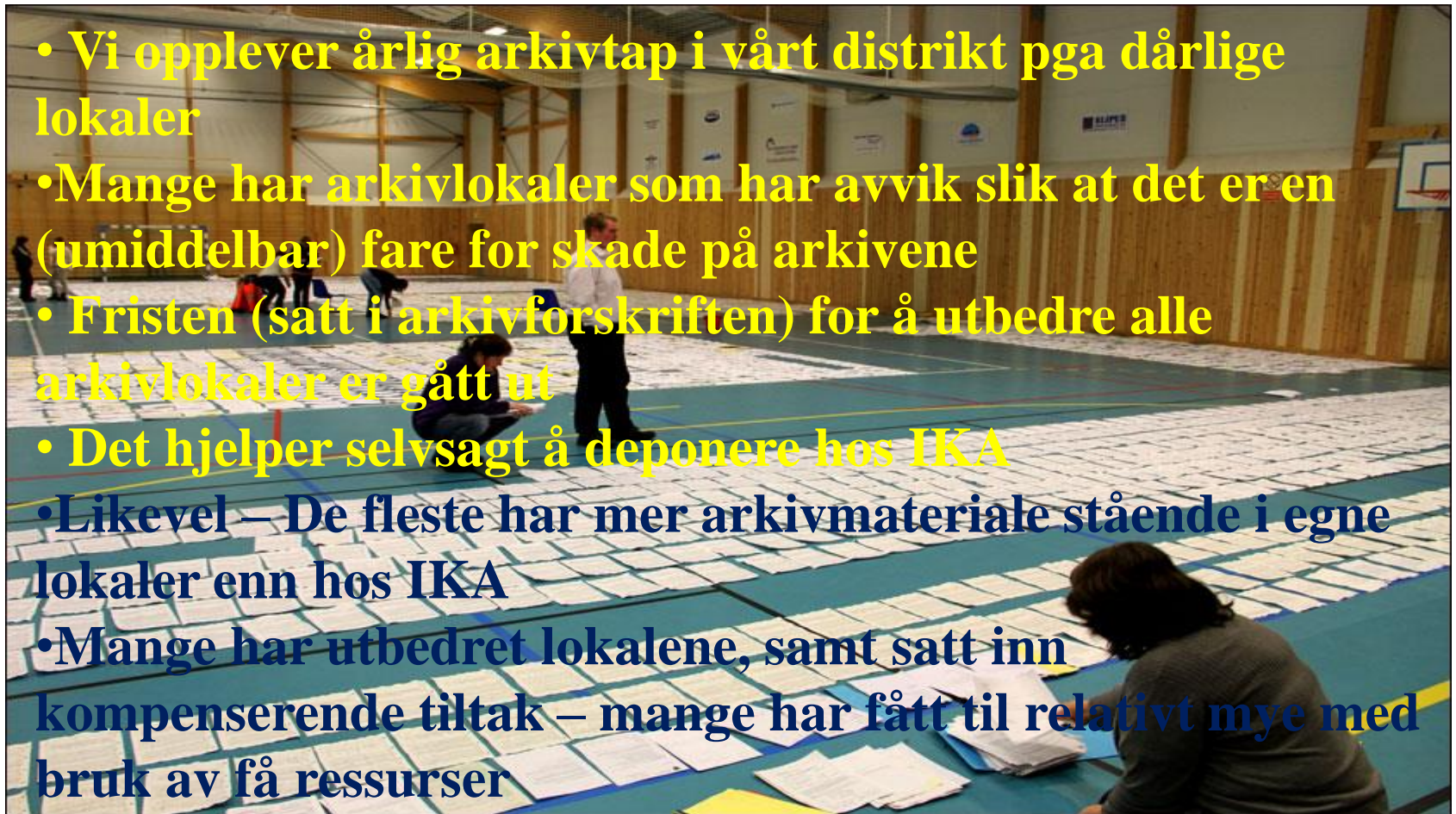
- Rutiner og dokumentfangst - Kommer dokumenter til arkiv(er)?
 - Vi ser på rutiner. Er de relevante / dekker de nødvendige områder / "kanaler" / dokumentformater?
 - Vanskeligere å kontrollere – vi har ikke utviklet gode metoder for å sjekke per nå
 - Vi jobber for å finne metoder for å sjekke om mottatte og produserte dokumenter kommer til arkiv
- Et viktig skille
 - Vi kan ikke pålegge eller passe på at kommuner produserer dokument
 - Når de gjør det skal det gjøres innenfor rammene i arkivlovgivningen



Utfordring 5: Langsiktig bevaring av elektroniske arkiver

- Vi ser at mange kommuner ikke lengre har tilgang på avsluttede journalsystemer og ulike fagsystemer etc
- Mange har ingen oversikt over hvilke systemer som er brukt og hvilke som er i bruk
- Noen kommuner har deponert kopi av elektroniske baser i arkivdepot
- Både fagsystemer og uttrekk Noark
- De som er med i IKA har et fagmiljø som kan bistå
- Kommuner utenfor IKA "står alene" – de små kommunene vi har vært hos har gjort lite

Utfordring 6: Arkivlokaler



- Vi opplever årlig arkivtap i vårt distrikt pga dårlige lokaler
- Mange har arkivlokaler som har avvik slik at det er en (umiddelbar) fare for skade på arkivene
- Fristen (satt i arkivforskriften) for å utbedre alle arkivlokaler er gått ut
- Det hjelper selvsagt å deponere hos IKA
- Likevel – De fleste har mer arkivmateriale stående i egne lokaler enn hos IKA
- Mange har utbedret lokalene, samt satt inn kompensierende tiltak – mange har fått til relativt mye med bruk av få ressurser



Utfordring 7: Uordnede eldre og avsluttede papirarkiv

- Mange kommuner har store etterslep
 - Arkivene er utilgjengelig både for egen saksbehandling, som rettighetsdokumentasjon og som kildemateriale
 - Øker faren for skade på materialet
 - Øker faren for uhjemlet kassasjon (spesielt om det står "spredt" utover i kommunen)
- Ressurskrevende
 - Tar tid = koster penger
 - Vanskelig (umulig) å få gjort siden av det daglige arbeidet



Hvordan følger vi opp etter tilsyn?

- Et tilsyn resulterer i en rapport der vi påpeker avvik fra arkivlov og -forskrift
- I noen tilfeller er det nødvendig med strakstiltak. Pålegg blir da gitt umiddelbart, med kort frist.
- Kommunen blir bedt om å utarbeide en plan for å lukke avvikene. Denne skal inneholde forpliktende tidsfrister
- Vi slipper ikke saken før påpekte avvik er dokumentert lukket
- Om det ikke skjer kan vi koble inn Riksarkivaren
- Skjer det ikke noe da, kan Riksarkivaren henvende seg til Kommunal- og regionaldepartementet



Har tilsynene effekt?

- Ja, vi mener det
- Det tilføres noe mer ressurser til arkivarbeid
- Mange søker mot en IKA-ordning
- For å undersøke effekten, har vi vært på nytt tilsyn hos noen få utvalgte kommuner noen få år etter første tilsyn
 - 10 % få positive endringer
 - 45 % noen positive endringer
 - 45 % mange positive endringer
- Uansett, vi ser at vi kan gjøre mer og ikke minst undersøke enda bredere



Riksarkivarens prioriteringer 2010-2013

- Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Arkivverket
- Riksarkivaren prosjektet KOM(mune)TIL(syn) i 2010
- Malverk og prosedyrer for kommunalt tilsyn ble laget
- Innhenting av data for kommunalt tilsyn
 - Bestemt at denne skal gjennomføres i minimum 5 år for å skaffe representative data over tid for å se utvikling og for å se om tilsynsfunksjonen fungerer
- Krav om bygningsfaglig rapport
- Ønske om nye BK-regler for kommunal sektor (det senere BK OFFSEK-prosjektet)
- Som en del av dette ble det behov for en som kunne koordinere arbeidet med tilsyn rettet mot kommunal sektor. Stillingen er plassert i avdeling for bevaring og tilsyn i Riksarkivet



Konkrete føringer i 2012 og 2013

- For arbeidet i 2012 gav Riksarkivaren i 2011 følgende føringer for statsarkivene:
- Hvert statsarkiv skal føre 4 tilsyn pr fylke i sitt distrikt
- Omfanget bestemmer SA selv (altså hva som skal undersøkes)
- Fokus er arkivlokaler (jfr. Riksrevisjonens rapport), men presisert at statsarkivet kan føre tilsyn med det de vil så lenge de er innenfor Arkivloven.
- Samme føringer i 2013

- Men, statsarkivene har bare delvis gjort dette (2 statsarkiv har 0 tilsyn siste 10 år)
- Vurdert at det er behov for ny strategi – koblet mot arbeidet i SAMDOK-prosjektet



Ny strategi – oppnevnt arbeidsgruppe

- Prioriteringer og retning på tilsyn fremover
 - Sektortilsyn og mer målrettede tilsyn
 - Tilsyn med arkivdanningen
- Samarbeid med andre
 - Andre tilsynsetater / KAI-miljøet
- Likebehandling
 - Alle enheter skal gjennomføre samme type tilsyn og skal gjøre dette likt
- Organisering internt i Arkivverket
- Metoder for tilsyn
- Hvordan øke gjennomslagskraft?
- Se på kompetansebehov



Kommentarer fra KAI / KS med flere

- ... positivt at det gjennomføres tilsyn, og vi ser behovet for tilsyn. (ingen mente man skulle gjennomføre færre eller slutte med tilsyn)
- Behovet for tilsyn er tilstede og vi ser også resultater der hvor tilsyn er gjennomført (flere har nevnt dette)
- (Tilsynet er)...utdatert og gammeldags... fokus på bygningsmassen og historiske papirarkiver
- ... KS er bekymret for at statsarkivene ikke har tilstrekkelig kompetanse, evne eller interesse for dette.
- ...gjennomfør gjerne tilsyn i samarbeid med kommunale arkivinstitusjoner
- ...viktig at kommunen sitter igjen med økt arkivkompetanse og arkivforståelse



Forslag fra KAI og KS

- *Helhetlig tilsyn, både digitalt og papir*
- *Ha fokus på arkivdanningsprosessen og privatarkiv*
- *Intensiver tilsyn med digitalt skapte arkiv, spesielt fagsystemene*
- *... føre tilsyn med fagsystemer og integrasjon*
- *se at forvaltningens arkiver i arkivdanningsfasen er autentiske*
- *... arkivdanningen er av en slik kvalitet at det som periodedeles og deponeres kan benyttes i ettertid*



Forslag fra KAI og KS

- *KS mener at det bør varsles så tidlig at det er mulig å lukke avvik før tilsyn*
- *... tilsynet med kommunene må inkludere interkommunale aktører (flere mener dette)*
- *... dokumentbaserte tilsyn bør være et supplement til stedlige tilsyn*
- *... Sjekke dokumentfangst fra ulike kilder... nettet, sms*
- *Hva er riktig kvalitet? Undersøke utvalgte områder og analysere den arkivmessige håndteringen av området*
- *Se på arkivplan som styringsverktøy. Se hvordan ²⁹ rutinene (faktisk) fungerer i en virksomhet*



Hvordan tror jeg ny strategi vil bli?

- **Mer målrettede tilsyn**
 - Sektorer eller fagområder
- **Fokus på arkivdanning / digitale arkiver**
- **Fokus på likebehandling**
- **Utvikling av verktøy for tilsyn**
- **Kompetanseoppbygging**
 - Generell oppbygging
 - Spissing av enkelte miljøer
- **Samarbeid**
 - KAI-miljøet og andre tilsynsorgan
- **Synliggjøring**
 - Arbeide for å synliggjøre funn og konsekvenser



Til slutt

- Vår ambisjon er å bidra til bedre arkiver
- Se på et tilsyn som noe positivt
- Bruk oss gjerne
- Bruk Interkommunalt arkiv i Trøndelag