

Gunhild Bakken

SAMFUNNETS HUKOMMELSE

- Det digitale etterslepet i norske kommunearkiver

Bacheloroppgave i Arkiv- og samlingsforvaltning

Veileder: Ingeborg Stensrud

Mai 2019



Gunhild Bakken

SAMFUNNETS HUKOMMELSE

- Det digitale etterslepet i norske kommunearkiver

Bacheloroppgave i Arkiv- og samlingsforvaltning
Veileder: Ingeborg Stensrud
Mai 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for lærerutdanning

 **NTNU**
Norwegian University of
Science and Technology

Sammendrag

Det har vært satset stort på det å gå fra papirbasert til digital arkivering. Innen både offentlig og privat sektor blir det flere og flere arkiver som kun skapes og eksisterer i digitalt format, men satsningen på å bevare disse arkivene for langtidslagring har vært ganske minimal, og dette samfunnsproblemet truer innbyggernes rettssikkerhet.

Jeg ønsket å se på om kommunene er rustet for oppgaven med å langtidsbevare digitale arkiver. Og jeg har forsket på mulige årsaker til hvorfor det digitale etterslepet i norske kommuner har blitt så stort, og hvorfor langtidsbevaring av arkiver er så vanskelig. I tillegg har jeg sett på forskjellene i bevaringsprosessen mellom papirarkiver og digitale arkiver.

Gjennom å se på dokumentasjon og litteratur om temaet samt intervjuer både i kommunene og i kommunalt arkivdepot fikk jeg et innblikk i kommunenes situasjon. Studien viser at problemet har vært kjent i årevis men lite har blitt gjort. Problemet er veldig sammensatt, og mangel på kompetanse, ressurser og prioritering er blant de viktigste grunnene til at situasjonen har blitt som den er.

Engelsk sammendrag (abstract)

COMMUNITY MEMORY - The digital lag in Norwegian municipal archives

Great efforts have been made to move from paper-based to digital archiving. In both the public and private sectors, more and more archives are being created and exist only in digital format, but the focus on preserving these archives for long-term storage has been quite minimal, and this societal problem threatens the citizens' legal security.

I wanted to see if the municipalities are prepared for the task of long-term preservation of digital archives. And I have explored possible reasons why the digital lag in Norwegian municipalities has reached such a high level, and why long-term preservation of archives is so difficult. In addition, I have looked at the differences in the preservation process between paper archives and digital archives.

By looking at documentation and literature on the topic as well as interviews both in the municipalities and in the municipal archives repository, I was able to gain insight into the municipalities' situation. The study shows that the problem has been known for years but little has been done. The problem is very complex, and lack of competence, resources and prioritization are among the most important reasons why the situation has become as it is.

Takk til

Veileder Ingeborg Stensrud

Informantene mine

Petter Pedryc, Jens Rønning og andre kolleger ved IKA Trøndelag iks

Thomas Sødning for innspill

«De derre raringene» og andre klassekamerater som har bidratt med innspill og tilbakemeldinger

Familie og venner for støtte, oppmuntring og korrekturlesing

Mine quiz-lagkamerater for nødvendige avbrekk og lufting av hodet

Innhold

Norsk sammendrag	5
Engelsk sammendrag (abstract)	5
Takk til	6
Innhold	7
Innledning	8
Redegjørelse	9
Situasjonen med langtidsbevaring av arkiver i norske kommuner	9
Sammenligning papirarkiv og digitale arkiv	14
Noark og mulige løsninger	16
NOU 2019:9 – et skritt i riktig retning	17
Metode	18
Metode	18
Utforming og gjennomføring av intervju	18
Analyse	20
Presentasjon av data	20
- <i>Mulige årsaker</i>	20
- <i>Arkivverkets innsats</i>	22
- <i>Myndighetenes innsats</i>	23
- <i>Langtidsbevaring av digitale arkiver</i>	24
- <i>Idealløsning</i>	25
- <i>Tilleggsspørsmål</i>	26
Drøfting	27
Oppsummering og konklusjon	29
Litteratur	30
Vedlegg	33

Innledning

Temaet for denne oppgaven er det digitale¹ etterslepet i arkivene til norske kommuner, og bakgrunnen til ideen er en kronikk fra kommunal-rapport.no i 2014 av Kjetil Reithaug om det digitale etterslepet i kommunene og deres skjulte milliongjeld. Den satte fokus på utfordringer knyttet til de digitale arkivene med tanke på kommunereformen som da var varslet, og problemstillingen er fortsatt aktuell.

Etterslepet i kommunene er et stort tema, og jeg valgte problemstillingen:

Er norske kommuner godt nok rustet for oppgavene med å langtidsbevare digitale arkiver?

Så har jeg noen underliggende spørsmål som jeg vil utforske:

- Hva er årsaken(e) til at situasjonen har blitt som den har blitt?
- Hvorfor er langtidsbevaring av arkiver så vanskelig?
- Hvorfor er begreper som autentisitet, pålitelighet, integritet og anvendelighet så viktig for digitalt skapte arkiver?
- Hvilke forskjeller er det mellom ordning/bevaring av papirarkiv og digitalt arkiv? Ved å sammenligne prosessene med å bevare papirarkiver og digitale arkiver vil jeg blant annet se på hvorfor det haster mer med langtidsbevaring av digitale arkiv enn med papirarkiv.

Jeg har valgt IKA Trøndelag og deres eierkommuner som utgangspunkt for min oppgave. IKA Trøndelag er et interkommunalt selskap eid av 39 kommuner (inkl. Trøndelag fylkeskommune). Som depotinstitusjon for eierkommunene forvalter IKA Trøndelag både papirbasert og digitalt depot for eierne, de formidler fra deponerte arkiver og er eiernes kompetanseinstitusjon innen arkiv og dokumenthåndtering.

I tillegg til en studie av dokumentasjon og forskningslitteratur på området, har jeg valgt en kvalitativ spørreundersøkelse til arkivledere samt intervju med en rådgiver ved digitalt depot hos IKA Trøndelag. Jeg har valgt å bruke en kvalitativ metode i spørreundersøkelsen, for så å følge opp med en analyse for å utdype svarene. Gjennom litteraturen, samt en komparativ analyse har jeg også forsøkt å finne ut hva og hvilke utfordringer det er med langtidsbevaring av papirbaserte arkiver for å kople dette mot hvordan utfordringene med digitale arkiver oppleves i dag. Den arkivfaglige teorien er basert på

¹ De synonyme begrepene *digitalt arkiv* og *elektronisk arkiv* blir begge brukt om materiale som er skapt og bevares digitalt ved hjelp av datamaskiner. Jeg har valgt å holde meg til «digitalt», men mange kilder bruker «elektronisk» og dermed kan det ordet også dukke opp i denne oppgaven.

artikler, offentlige rapporter og utredninger, materiale fra IKA Trøndelag og artikler i aviser og på internett. Dette materialet danner mitt drøftingsgrunnlag for min problemstilling.

Først vil jeg redegjøre for situasjonen og forklare problemet, deretter en redegjørelse av bevaringsprosessene, og sammenligne de. Så kommer metodekapitlet med analyse av intervjuer hvor jeg etterpå diskuterer svarene fra undersøkelsen, før jeg vil forsøke å oppsummere det hele i en konklusjon til slutt.

Redegjørelse

Situasjonen med langtidsbevaring av arkiver i norske kommuner

Kommunereformen, med mål om å slå sammen flere kommuner, ble igangsatt av Erna Solbergs regjering i juni 2014. Antallet kommuner i Norge skal gå fra 428 i 2014 til 356 som skal stå igjen 1.januar 2020. Som følge av kommunereformen skal også flere av eierkommunene til IKA Trøndelag slå seg sammen, og noen har allerede slått seg sammen. Tidligere Riksarkivar John Herstad sier følgende i forordet i ABM-skrift#16 – 2005:

«I forbindelse med de omfattende sammenslåingene på 1960-tallet fant Riksarkivaren det nødvendig å minne kommunene om det ansvaret de hadde for å ta vare på arkivene. Den gangen medførte reformene at nesten 300 kommuner forsvant, og mange ødelagte kommunale arkiver ble reformenes pris» (ABM-skrift#16, 2005, s.5).

Reformen får store konsekvenser for arkivdanningen i kommunene og for de eksisterende kommunale arkivene, både for papirarkiver og digitale arkiver. Arkiv fra nåværende kommuner skal avsluttes og avleveres til depot for langtidsbevaring, og i de nye kommunene skal nye arkiver opprettes. Det vil være viktig med gode rutiner og tiltak for å unngå informasjonstap, og det må også legges til rette for gode digitale arkiver i de nye kommunene.

I Arkivlovens § 1 står det: «Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjerde tilgjengelege for ettertida» (Arkivloven, 1992, § 1). Arkivloven med forskrifter gjelder alle offentlige organer innen statlig og kommunal sektor. Den essensielle oppgaven til offentlige arkiver er å være samfunnets hukommelse og sørge for at grunnlaget til innbyggernes rettigheter bevares. Statlige organer avleverer sine arkiver og råderetten over dem, til

Arkivverket og Riksarkivaren. Kommuner og fylkeskommuner derimot, har selv ansvaret for depotordninger til sine arkiver, og kan ikke overføre ansvaret og råderetten for arkivene sine til noen andre, selv ikke når det er levert til et depot. De fleste er tilknyttet et interkommunalt arkiv som arkivdepot, et IKA, mens andre har arkivene selv. Kommuner som står utenfor et IKA står ofte «alene», og dette synes å være uheldig særlig for små kommuner. De kommunene som er med i et IKA har tilgang på et fagmiljø som kan bistå. Avsluttede arkiver skal overføres til depot for langtidsbevaring enten som en avlevering eller en deponering, men opprydningen fra 60-tallet er ikke over:

Fortsatt står det mange ødelagte kommunale arkiv rundt omkring i norske kommuner som ikke er blitt ordnet. Ordning og tilgjengeliggjøring av disse arkivene hadde lenge vært (og er fortsatt mange steder) en nedprioritert eller glemt oppgave i kommunene, noe som fikk Arkivverket til å ta grep på midten av 80-tallet. Dette var hovedårsaken til opprettelsen av interkommunale arkiv (IKA), slik at de gamle kommunearkivene skulle bli ordnet, katalogisert og sikret. (Valderhaug, 2011, s. 120-121).

De fleste kommuner i landet har altså fremdeles ikke ryddet opp etter den forrige runden med kommunesammenslåinger på 1960-tallet. Mye er bare delvis ordnet og ikke tilstrekkelig tilgjengelig verken for befolkningen eller kommunen selv. Dette er i seg selv bekymringsverdig, og det gjør ikke situasjonen bedre at det står enda dårligere til med materialet fra perioden etterpå og frem til i dag. Papirarkiver kan man imidlertid ganske enkelt håndtere. Arbeidet krever riktignok ressurser, penger, tid og kompetanse, og det er en forutsetning at de blir lagret forsvarlig, slik at de ikke blir ødelagt under flytting, flom, brann, o.l. Så selv om riktig oppbevaring av papirarkiver kan være utfordrende, byr digitale arkiver på en adskillig større utfordring:

«Her vet vi fagfolk at de færreste kommuner har gjort nok. Det vanlige er at kommunene har uklare retningslinjer internt. Blant annet er det ikke avklart ansvar i den enkelte kommune, det er ikke laget rutiner, og i de fleste tilfeller finnes det heller ikke dokumenterte planer for hvordan oppgaven med å redde disse systemene skal utføres» (Reithaug, 2014).

I Kjetil Reithaug² innlegg i Kommunal Rapport fra juni 2014, kalt «Rådmennenes skjulte milliongjeld», rettes søkelyset mot utfordringene med elektroniske arkiver og det digitale etterslepet i norske kommuner. Regjeringen hadde da nettopp lansert sitt opplegg for kommunereformen og dermed kommunesammenslåinger, og Reithaug setter fokus på at kommunene sitter på gjeld og uløste oppgaver og frykter dette skal bli glemt i prosessen.

«Dette er en gjeld som kan bli meget økonomisk belastende og en uløst oppgave som vil skade store deler av befolkningens rettigheter. Den vil også kunne undergrave rettsforståelsen til de fleste av oss hvis den ikke blir tatt alvorlig» (Reithaug, 2014).

Det er når vi begynner å se på det store arbeidet som venter at rådmennenes skjulte gjeld kommer til syne. På alle områder i dagens kommunale forvaltning brukes digitale arkiver eller såkalte fagsystemer. De vil ikke overleve flere tiår i en kjeller, selv med litt flaks, for her vil det være behov for millionbeløp for å sikre dem for langtidsbevaring. «De krever aktiv og planlagt handling helt fra programmene tas i bruk til de skiftes ut. Dette skal gjøres på en slik måte at det ikke skal kunne reises tvil om verdien og innholdet. Vi snakker om «autentisitet» og «integritet», dvs. at dokumentene skal kunne fungere som bevis» (Reithaug, 2014). Dette er et alvorlig samfunnsproblem som mange ikke er klar over, og som har stor betydning for innbyggerne. Pga. samfunnsoppgavene til kommuner og fylkeskommuner, inneholder arkivene mye rettighetsdokumentasjon. Dvs. at fagsystemene inneholder mye personsensitivt materiale knyttet til enkeltpersoner samt dokumentasjon knyttet til eiendom. Innbyggerne må vite at de kan stole på at kommunene bevarer rettighetsdokumentasjon om dem på en skikkelig måte og at det ikke ligger og forvitrer i en gammel datamaskin. Både den enkelte kommune og de som skal slå seg sammen, må løse dette. «Midlene som regjeringen forespeiler kommunene i forbindelse med sammenslåingene vil komme godt med, men er kommunene forberedt på å bruke dem på arkiv?» (Reithaug, 2014).

De fleste kommunene i Norge har gjort for lite for å sikre sine digitale arkiver for ettertida, og det kreves helt andre metoder for å langtidsbevare digitale arkiver kontra papirarkiver. I 2014 kom Riksarkivet med en Samdok-rapport, som kartla digitalt skapt materiale i kommunalsektor 1985-2010. Rapporten viste at det er et stort etterslep av

² Kjetil Reithaug er fagdirektør i seksjon for Dokumentasjonsforvaltning i Arkivverket, og statsarkivar ved Statsarkivet i Kristiansand.

avlevering/deponering av uttrekk til depot, og det blir hevdet følgende: «Det er et særtrekk ved kommunal sektor i undersøkelsesperioden at mye av arkivdanningen har skjedd i fagsystemer, og ikke i Noark³-baserte sak/arkivsystemer. De fleste av kommunenes systemer har dermed ikke vært underlagt standardiserte krav» (Nøstberg, Groven & Strand, 2014, s.7).

Reithaug kom med en ny kronikk i mars 2019, midt under mitt arbeide med denne oppgaven, med tittelen: «Når skal samfunnet ta arkiv på alvor?». Her påpeker han at Arkivverkets årlige statistikk viser at 54 % av kommunene aldri har forsøkt å sikre de digitale arkivene sine. Han gir et eksempel på en kommune som har fått tilsyn av Arkivverket, og hvor rådmannen sier at det er ikke snakk om så store avvik, og at de vil være lette å ordne opp i. Kommunene skjønner ikke alvorret i disse lovbruddene som de er skyldige i, og de gir uttrykk for at det ikke er noen grunn til bekymring. Men det er jo nettopp det det er når de ikke gjør noe for å bevare det de skaper i sine digitale saksbehandlingssystemer. Til slutt vil det ikke være noe å redde, og innbyggernes rettigheter står på spill (Reithaug, 2019).

Arkivverket skal gjennom tilsyn sørge for forsvarlig arkivhold og dokumentasjonsforvaltning i offentlig sektor. I en pressemelding fra Arkivverket i 2018 påpekes det at tilsyn i 2017 avdekket 200 lovbrudd, de fleste i kommuner. Reithaug sier her at «spesielt kommunene svikter på å gjøre noe aktivt for å sikre at digital informasjon ikke går tapt» (Arkivverket, 2018b). For oss innbyggere er kommunen den nærmeste delen av offentlig forvaltning og berører oss mest direkte. Derfor blir disse arkivene så viktige for å vise grunnlaget som politikere og saksbehandlere bygger sine vedtak på, og som dokumentasjon for innbyggerne og deres rettigheter. Påleggene handler stort sett om manglende fokus og forståelse hos ledelse, og dermed manglende ressurser, oppfølging og vilje i forvaltningen. (Arkivverket, 2018b).

Arkivene har noen grunnleggende viktige egenskaper som må ivaretas ved bevaring, og dette gjelder både for bevaring hos arkivskaper og ved avlevering til depot. Vi snakker om autentisitet, pålitelighet, integritet og anvendelighet. Med *autentisitet* menes at det kan bevises at et dokument dokumenterer det det hevder, at det faktisk er produsert av den som hevder å ha produsert det og er riktig datert. *Pålitelighet* betyr, i denne sammenhengen, at man kan stole på at innholdet i et dokument er en fullstendig og nøyaktig gjengivelse av transaksjonene, aktivitetene og faktaene som skal dokumenteres, og at det skal kunne danne grunnlag for etterfølgende transaksjoner og aktiviteter. *Integriteten* til et dokument innebærer

³ Noark står for Norsk arkivstandard og er en standard for dokumentasjonsforvaltning utviklet og vedlikeholdt av Riksarkivaren. Offentlige virksomheter er pålagt å benytte Noark-godkjente systemer til journalføring og elektronisk arkivering av saksdokumenter. Noark 5 v.5 er den nyeste versjonen.

at dokumentasjonen er fullstendig og uendret. Det er også veldig viktig at dokumentasjonen beskyttes mot uautoriserte endringer. *Anvendelighet* av arkivene betyr at dokumentasjonen må kunne gjenfinnes, presenteres og tolkes like lenge som den skal bevares. Kontekstuelle forbindelser som er nødvendige for å forstå transaksjonene der dokumentasjonen ble opprettet og brukt må også bevares. Det bør også være mulig å identifisere dokumentasjonen innenfor en kontekst av videre forretningsaktiviteter og funksjoner. Som det står i Arkivlovens §6, plikter offentlige organer å ha arkiv, og disse skal være «ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid» (Arkivloven, 1992, § 6). Om ikke disse egenskapene opprettholdes så er det nesten bortkastet å langtidsbevare digitale arkiv, fordi tilliten til at de er ekte da vil falle bort.

Konkurransetsatte tjenester er også et problem det er svært viktig å ta fatt i. Riksrevisjonens undersøkelse fra 2010 viser at kommunene er ganske dårlige til å stille krav til private virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Av de 150 kommunene som den gang hadde konkurranseutsatt kommunale tjenester, opplyste ca. 80% at de i liten eller svært liten grad stilte krav til de private virksomhetene. Bl.a. gjelder dette kravene om avlevering av bevaringsverdig digitalt arkivmateriale (Riksrevisjonen, 2010, s.9).

Mange kommuner har allerede gått over til å bli fulldigitale og mange flere er på vei til å bli det. Dvs. at mer og mer informasjon og dokumentasjon finnes kun digitalt, og at det derfor ikke finnes papirkopier av det hvis det er skapt etter en viss dato. Det er snakk om å håndtere eldre og avsluttede systemer, altså hente inn og bevare digitalt skapte arkiver. Det koster enormt med ressurser å deponere digitale arkiver på en slik måte som det burde gjøres. Ingen vil ta ansvar, kommunene har fått ansvaret selv og de gjør som de selv vil. Samdok-rapporten fra 2014 regnet på at kostnaden med å ta uttrekk til langtidsbevaring av systemene ville koste 1-2 milliarder (Nøstberg et al., 2014, s.7).

En kartlegging fra Arkivverket som ble publisert i august 2018, viser at norske kommuner sitter på enorme mengder informasjon som ikke blir godt nok tatt vare på. I følge undersøkelsen har over halvparten av kommunene så dårlig arkiveringsrutiner at de bryter loven (Budalen, Forland & Lorentsen, 2018). Undersøkelsen viser at det er den daglige driften i kommunene som prioriteres foran de periodiske oppgavene (Arkivverket, 2018a, s.9). Arkiv blir ofte ikke sett på som så viktig i kommunene og lider ofte av nedprioriteringer. I Arkivundersøkelsen svarer 24 % av kommunene at arkivavdelingen har vært utsatt for nedbemanning det siste året, samtidig som nesten 80 % har fått nye arbeidsoppgaver (Budalen et al, 2018).

Riksarkivar Inga Bolstad, sier i et blogginnlegg fra februar 2019 at den digitale floken i Norge er uløst, og at Norges hukommelse er i ferd med å bli full av hull fordi viktig samfunndokumentasjon går tapt (Bolstad, 2019). Hun påpeker flere viktige saker for Norges historie fra de siste årene, tilfeller hvor det ble avdekket av Riksrevisjonen at det manglet dokumentasjon. Bolstad spør om vi er godt nok rustet for en sånn dataeksplosjon, og sier videre at alle ønsker seg automatisk arkivering, men at den løsningen ikke eksisterer i dag.

«En modig digitaliseringsminister er hva vi trenger, en som tør å eksperimentere og som vet at tverrfaglig samarbeid må til for å finne gode løsninger» (Bolstad, 2019).

Sammenligning av papirarkiver og digitale arkiver

Journalføring har vært viktig innen arkivdanning i flere hundre år, og papirbasert arkivdanning er særlig basert på journalføring av korrespondanse, altså inn- og utgående brev. «Hovedregelen er at både journalførte dokumenter samt arkivdokumenter kan bevares elektronisk. Det stilles dog strenge krav til systemer som skal produsere arkiv hvor man ønsker å bevare materialet utelukkende elektronisk» (IKA Trøndelag, 2019, s.3). Begrepene ordnet og uordnet arkiv brukes om deponeringer innen både papirbaserte arkiv og digitale arkiv. Et uordnet arkiv er kaotisk, mangler en god oversikt og er dermed vanskelig og utfordrende å finne fram i. Arkiv må ordnes og katalogiseres for at man skal kunne gjenfinne dokumenter.

«Papirarkiver blir produsert manuelt og består av fysiske enheter som ofte også utgjør logiske enheter, f.eks. papirark, mapper, arkivbokser og protokoller. Elektroniske arkiver består bare av logiske enheter, som gjerne er lagret på en server og som vi verken kan se eller ta på» (Haugen, 2017, s.52). Papirarkiver kan, så lenge de blir oppbevart korrekt, leses og tolkes av oss mennesker i dag og flere hundre år fram i tid. Digitale arkiver derimot kan kun leses ved å bruke en bestemt programvare, som igjen er avhengig av en bestemt maskinvare for å fungere. Trusler mot papirarkiver kan være at det ofte er en del rot og ufullstendigheter. Arkivmateriale kan ha blitt borte, ødelagt pga. feil oppbevaring, oppbevart sammen med skadelig materiale, utsatt for skadedyr (f.eks. skjeggkre), utsatt for brann, flom, e.l. Noen ganger har ikke dokumenter blitt arkivert korrekt, det kan mangle noen, eller de har blitt fjernet med viten og vilje av folk med tilgang til materialet som av en eller annen grunn har ønsket å fjerne det. Feil og manglende arkivering kan også være en fare for digitale arkiver, men ellers er det andre ting som utgjør de største truslene. Tiden går veldig fort i den digitale verdenen, og programvare og maskinvare har begrenset levetid, kanskje ikke mer enn noen få

år. Derfor er vi helt avhengige av å migrere⁴ og konvertere de digitale arkivene med jevne mellomrom før de gamle formatene ikke lenger blir støttet av programvaren. «I løpet av en 100-årsperiode kan en derfor ha foretatt en 15-20 konverteringer og migreringer» (Haugen, 2017, s.53). Antallet fagsystemer bare øker, noen systemer skiftes ut, noen eksisterer i flere «generasjoner», noen har blitt migrert over til nye systemer mens mange ikke har blitt migrert. Dette er en veldig tidkrevende, kostbar og ikke minst vanskelig prosess å gjennomføre. Og i tillegg vokser mengden arkivmateriale som må kopieres i en voldsom fart.

«Hvert syvende år vil informasjonsmengden i offentlig forvaltning tidobles»
(Bolstad, 2019).

Papirarkivene kan ordnes i ettertid ved at en flytter rundt på de fysiske enhetene, men digitale arkiver kan ikke «ordnes» i ettertid på denne måten. Når vi snakker om arkivstruktur i papirarkiver så er det den indre og ytre strukturen som menes, det er på en måte systemene som bevares. Vi bevarer likevel ikke papirarkiver sammen med hyller, skap og fysiske innretninger som opprinnelig ble brukt til å betjene dem. «Men ved bevaring av elektroniske systemer er det nettopp slike hjelpemidler for å administrere og bruke informasjoninnholdet som tas med» (Sirevåg, 2014, s.175).

Når digitale arkiver skal avleveres eller deponeres for langtidsbevaring må det tas et uttrekk, dvs. at man henter ut bevaringsverdige opplysninger fra et digitalt system, og gjør opplysningene uavhengig av det opprinnelige systemet som opplysningene ble skapt i, det blir på en måte arkivformatet for et helt elektronisk system. Det er svært utfordrende å oppbevare digitalt materiale i et produksjonssystem over tid, derfor må bevaringsverdige opplysninger trekkes ut av systemene. Det gjør også at opplysningene blir utilgjengelige for søk og oppslag. «Et uttrekk har kun et formål, nemlig å sørge for at bevaringsverdige opplysninger fra systemet blir bevart og at all autentisitet og integritet knyttet til disse opplysningene er ivaretatt. Den dagen opplysningene skal gjenbrukes, fordrer altså dette at man enten importerer uttrekket inn i et produksjonssystem eller at man bygger opp en helt ny innsynsløsning basert på uttrekket» (IKA Trøndelag, 2019, s.3). De to uttrekkstypene som brukes mest i Norge er Noark-uttrekk⁵ og tabelluttrekk⁶. Et Noark 5-uttrekk kan anses som et ordnet arkiv, og er i praksis et utplukk og sammenstilling av opplysninger fra opprinnelig

⁴ Migrering betyr å flytte fra et system til et annet uten at formatet endres.

⁵ Uttrekk som er godkjente etter Noark-standard

⁶ Uttrekk for systemer som ikke følger Noark-standard

system. Et tabelluttrekk er derimot å anse som et uordnet arkiv, og er en fullstendig kopi av databasen som tilhører et system. Et søk inn i materialet er ikke mulig ved tabelluttrekk uten at opprinnelig system følger med, mens et Noark-uttrekk er tilrettelagt for gjenbruk i langt større grad (IKA Trøndelag iks, 2019, s.4).

Noark og mulige løsninger

Menon-rapporten⁷ fra 2018 slår fast at Noark har en betydelig innflytelse på krav til digital journalføring og arkivering hos både statlige og kommunale arkivskapere. Samtidig benyttes det en mengde fagsystemer som ikke er tilpasset Noark i både statlig og kommunal sektor. Noark har bidratt til en god standardisering av fangst og lagring av arkivverdig materiale, men det var tidligere da dokumentproduksjonen tilsvarte den analoge versjon («strøm på papir»). Dagens digitale produksjon er mye mer komplisert og krever annen type bruk av digitale verktøy og da fungerer ikke Noark like godt (Fjose, Handberg & Stokke, 2018. s.8). Rapporten gir klare indikasjoner på at Noark, sammen med forvaltningen av den, kan føre til manglende fangst av arkivverdig materiale og til å redusere autentisiteten til deler av det som arkiveres. En viktig forklaring på dette er at Noark 4 har et betydelig fokus på å arkivere korrespondanse, og mindre strenge krav til å bevare bakgrunnsmateriale. Teknologien for både danning av dokumenter og korrespondanse har endret seg (Fjose et al, 2018. s.6).

Daværende styreleder i Norsk Arkivråd, Marianne Høiklev Tengs, påsto i en kronikk i august 2017 at Noark har blitt en hvilepute for leverandørene når det kommer til dokumentasjonsforvaltning. Arkiver som ikke er tilgjengelige, komplette, relevante og søkbare hindrer gode og effektive arbeidsprosesser, kunnskapsdeling og samarbeid i enhver virksomhet, både offentlige og private. I tillegg truer det demokratiske prinsipper om en åpen, ettersporbar og etterrettelig forvaltning. Hun savner engasjement og hjelp fra IT-bransjen, for dette klarer ikke arkivarer, deres virksomheter eller Arkivverket alene. Det trengs teknologisk nytenkning og innovasjon, og hun avslutter med å utfordre IT-bransjen til å være med å sikre fortløpende arkivering av viktig digital informasjon (Tengs, 2017).

KDRS (Kommunearkivinstitusjonenes Digitale RessursSenter SA) og KAI-miljøene⁸ i Norge gjør det de kan for å bøte på problemet med bevaring og deponering av digitale arkiver.

⁷ En evaluering av Noark skrevet av Menon Economics, på oppdrag for Arkivlovutvalget ved Kulturdepartementet

⁸ KAI er en forkortelse for *kommunale arkivinstitusjoner*.

Det de har valgt som en kriseløsning, er SIARD⁹, et format for tabelluttrekk, og Documaster Decom, som er et konverteringsverktøy for data som forenkler kartlegging, migrering og konvertering av data basert på SIARD og ADDML¹⁰. Ved hjelp av disse løsningene kan fagsystemer, som har vært særlig utsatt, bevares i sin helhet. Det løser ikke utfordringene og problemene på lang sikt, men sikrer i det minste at informasjon ikke går tapt. Se mer om KDRS og deres arbeid i vedlegg.

NOU 2019:9 – et skritt i riktig retning

Arkivlovutvalget ble opprettet i 2017 med et mål om å beskrive de viktigste utfordringene for arkivene og hvilke dokumenter og arkiv som skal bevares. 2.april 2019 leverte de sin utredning «NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø», til kultur- og likestillingsminister Trine Skei Grande og statssekretær i kommunal- og moderniseringsdepartementet, Paul Chaffey. Utredningen er et lovutkast til ny arkivlov, noe som er sårt tiltrengt ettersom dagens arkivlov er utdatert og ikke holder tritt med digitaliseringen i arkivsektoren. Utvalget peker på de store konsekvensene digitaliseringen har for arkiv, og hvor viktig det blir å kunne håndtere det hurtige tempoet og skiftningene innen teknologi. «Formålet med lovutkastet er å sikre dokumentasjon om samfunnet for å kunne bruke den til å forstå samtid og fortid og å bevare og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati» (NOU 2019: 9, s.34).

«Dersom vi ikke tar tak i utfordringene som digitaliseringen innebærer, kan resultatet bli dårligere dokumentasjon, mindre åpenhet og innsyn, og i siste instans, arkivtap» (NOU 2019: 9, s.32).

I den delen av lovutkastet som tar for seg overføring, lagtingsbevaring og tilgjengeliggjøring, påpeker utvalget at arkivsektoren må ha en lengre tidshorison enn de fleste andre sektorer, og at arkivene må forvaltes og vedlikeholdes på måter som sikrer at de kan brukes av fremtidige generasjoner og at man kan ha tillit til dem. Det påpekes at den teknologiske utviklingen går i et rasende tempo, at utviklingen påvirker mulighetene for langtidslagring og kostnadene knyttet til dette, og at dette er en av de største hovedutfordringene for arkivsektoren.

⁹ SIARD - Software Independant Archiving of Relational Databases - er en sveitsisk standard som brukes ved langtidsbevaring av databaseinnhold.

¹⁰ ADDML (Archival Data Description Markup Language) er en standard utviklet av Arkivverket for teknisk beskrivelse av datasett.

Utvalget beskriver det digitale etterslepet som eksisterer både i statlig og kommunal sektor som teknisk gjeld, og understreker viktigheten i at arkivsektoren må samarbeide og sørge for investering og kompetanse. Økt effektivitet og en høyere måloppnåelse i arkivsektoren er absolutt mulig, men det krever endringsvilje og prioriteringsevner. Samtidig må det være samsvar med mellom bevilgningene og ambisjonene som departementet og Stortinget setter (NOU 2019: 9, s.38).

Metode

Metode

Empirisk data til denne studien er generert fra intervju. For å forsøke å besvare problemstillingen min i oppgaven valgte jeg en kvalitativ metode fordi det var den metoden jeg trodde ville gi best og mest relevante svar. Jeg ønsket å få fram erfaringsbaserte observasjoner i intervjuene, og jeg var interessert i å vite hva de som jobber med arkiv i kommunene tenker og mener, og få en bedre forståelse for hvordan det er å jobbe med digitale kommunale arkiver. Jeg var ikke ute etter en fasit eller et konkret svar på hva som har gått galt, men det å få høre intervjuobjektens synspunkter og knytte det opp mot dagens situasjon ble viktig for min tilnærming til oppgaven.

Intervjuobjektene ble vurdert etter flere kriterier. Siden målet med forskningen var å finne ut hvordan det er å jobbe med digitale kommunale arkiver og få en bedre forståelse for deres arbeidssituasjon, samt hvordan det eventuelt burde være, fant jeg det naturlig å velge informanter fra ulike kommuner i Trøndelag for å få fram deres forskjellige synspunkter. Derfor kontaktet jeg personer som er arkivledere/arkivansatte i kommuner rundt omkring i Trøndelag, og spurte om de var villige til å svare på noen få spørsmål angående langtidsbevaring av digitale arkiver. I tillegg valgte jeg en representant fra digitalt depot ved IKA Trøndelag iks, Petter Pedryc, som fikk de samme spørsmålene. Pedryc har også bidratt i KAI-miljøets arbeid på dette området.

Utforming og gjennomføring av intervju

Informantene ble spurt personlig om de ville delta ved å gjennomføre intervjuet via e-post. Før de fikk tilsendt spørsmålene fikk de tilsendt informasjon om temaet og bakgrunnen for undersøkelsen samt hvordan undersøkelsen skulle foregå. De fikk derimot ikke vite konkret hvilke spørsmål som skulle bli stilt, men fikk tilsendt undersøkelsen etter at de sa seg villig til å svare på spørsmålene. Informantene fikk beskjed om at undersøkelsen var anonym,

kun det at de er arkivleder/jobber med arkiv i en kommune i Trøndelag vil bli oppgitt, og at de selvsagt hadde rett til å trekke seg når som helst før oppgaven er ferdig. De fikk ca. to uker på å svare på undersøkelsen. Intervjuet med Pedryc ble gjennomført ansikt til ansikt og det ble gjort lydopptak i tillegg til notater, deretter ble lydopptaket transkribert. Jeg valgte en semistrukturert tilnærming til intervjuet med Pedryc, med åpne spørsmål, slik at samtalen med respondenten også kunne holdes åpen.

Arkivledere i 13 kommuner i Trøndelag ble spurt om de ønsket å delta i undersøkelsen min, og 5 arkivledere/arkivansatte svarte på spørsmålene. Noen av kommunene står foran en kommunesammenslåing og andre gjør ikke det, og alle er tilknyttet IKA Trøndelag som eierkommuner. Det var enda et par stykker som sa seg villig til å svare, men det kom ikke noe svar innen fristen så det sier kanskje noe om arbeidsmengden de har.

Spørsmålene som ble stilt til informantene:

- Hvorfor tror du situasjonen med etterslep i de digitale arkivene i norske kommuner har blitt sånn, hvorfor har ikke ting blitt deponert? (hvilke hovedårsaker?)
- Hvordan synes du Arkivverkets innsats har vært på dette området?
- Hvordan synes du myndighetenes (regjering/storting) innsats har vært på dette området?
- Hvordan synes du det er å forholde seg til langtidsbevaring av digitale arkiver?
- Har du noen tanker om hvordan dette bør løses på best mulig måte i framtida? (Finnes det noen idealløsning?)

Det ble et ganske lite utvalg med så få informanter, men det gir et lite innblikk i situasjonen. Jeg hadde nok fått fyldigere svar og en mer åpen samtale med arkivlederne, og med rom for oppfølgingsspørsmål om jeg hadde møtt de ansikt til ansikt, men siden jeg ønsket å få svar fra et litt større utvalg så valgte jeg å gjøre det på denne måten for å spare tid. Samtidig unngikk jeg risikoen ved at jeg som intervjuer kunne ha blitt for aktivt påvirkende i forhold til intervjusituasjonen. Intervjuet med Pedryc gikk mer i dybden, særlig pga. måten det ble gjennomført på, men også fordi han har en annen innfallsvinkel og grunnlag for å svare på temaet i forhold til arkivlederne. Dette intervjuet ga også rom for oppfølgingsspørsmål og samtale rundt spørsmålene.

Noen av svarene ble kanskje litt kortere enn forventet, men det viser kanskje at dette var vanskelig å svare på for informantene eller at de ikke hadde så mye kunnskaper eller meninger om det. Det kan også være at de ikke kunne bruke mer arbeidstid på å svare. Jeg

valgte å spørre informantene om de ønsket å svare på undersøkelsen før de fikk se spørsmålene fordi jeg trodde det ville gjøre at de på en måte forpliktet seg mer til å svare, men det er mulig at jeg kanskje hadde fått noen flere svar om jeg hadde lagt ved spørsmålene i forespørselen. Jeg ser i etterkant at det kanskje førte til at noen dermed ikke turte å si ja siden de ikke fikk vite spørsmålene på forhånd, men om det hadde gitt en høyere svarprosent vet jeg ikke. Jeg observerte også forskjeller i svarene som tyder på at noen av informantene har satt seg godt inn i problemene på dette området og har gode kunnskaper om situasjonen, mens andre kanskje ikke har like sterke meninger eller nok kunnskaper enda.

Analyse

Presentasjon av data

- Hvorfor tror du situasjonen med etterslep i de digitale arkivene i norske kommuner har blitt sånn, hvorfor har ikke ting blitt deponert? (hvilke hovedårsaker?)

Det ser ut til å være en gjennomgående oppfatning blant informantene at arkiv har vært et lite prioritert fagområde blant ledelsen i kommunene, og at kunnskapen har vært for dårlig på både danning og deponering. Det har også vært misoppfatninger om når man først har fått digitalisert arkivet så er det der «for alltid». Manglende rutiner og kompetanse om periodisering og uttrekk av digitale arkiv trekkes også frem, kanskje må man trekke inn leverandører eller annen ekstern kompetanse for å få tatt uttrekk og sånt blir fort kostbart.

I tillegg til uvitenhet har også økonomi hatt mye å si. Arkivtjenestene har hatt for lite bemanning og for få ressurser, og dermed vært nødt til å prioritere de daglige arkivoppgavene. Det har gått på bekostning av kvalitetskontroll, opprydding og avslutning av gamle systemer.

Et annet problem som blir nevnt er at leverandørene av fagsystemer har liten kjennskap til regelverket og ofte kommer med løsningsforslag som er i strid med lovverket, f.eks. kopiering/sammenslåing av gammel database/er inn i nytt system for tilgjengeliggjøring av historisk arkivmateriale, i stedet for bygge opp historiske databaser. Mange datasystemer har også blitt tatt i bruk uten tanke på hvordan de skal brukes for å kunne få de uttrekkene som trengs.

At det blir sett på som en stor og komplisert jobb har nok også bidratt til at mange kommuner har skjøvet det fra seg. Mange kommuner er små og har dermed ikke kompetanse og ressurser til å håndtere problemene på en ordentlig måte, og når arkivarene i tillegg må streve med å få den kommunale ledelsen til å skjønne hvor viktig det er med arkiv og at

langtidsbevaring av digitale arkiver ikke kan gjøres på samme måte som med papirbaserte arkiv, så er det ikke så rart at etterslepet fort blir stort.

Pedryc sier det ikke finnes noe godt svar på dette fordi det ikke finnes nok datagrunnlag til å si noe konkret, så det han sier blir spekulasjoner. Digitalt depot ved IKA Trøndelag har satt seg som mål å besøke samtlige 40 eiere for å snakke om deponering av digitalt materiale. I disse møtene har IKA også stilt spørsmål til kommunene og sondert litt rundt hvorfor de er flinke på deponering av papirmateriale, men ikke så flinke på deponering av digitalt materiale.

Pedryc mener årsaken er veldig sammensatt, og at manglende samspill mellom arkivleder, enhetsleder og it-leder er en viktig årsak. Arkivledere er flinke til å ta eierskap når et papirarkiv skal deponeres, men ikke når digitalt materiale skal deponeres.

«Det virker som ansvaret blir som en ball som sparkes mellom arkivleder, it-leder og kanskje enhetsleder også» (P. Pedryc, personlig kommunikasjon, 19.mars 2019).

Det er nok flere faktorer som fører til at ingen ønsker å ha dette ansvaret. Arkivledere har ofte god kompetanse på papirarkiv men dårligere på digitalt materiale, som mange syns blir for teknisk og vanskelig. Arkivenheten hadde bedre kontroll på arkivet da det besto av papirer. Med dagens digitale systemer er det veldig få kommuner som har fullstendig oversikt over alle systemene som kommunen har. Trondheim kommune lagde en oversikt over sine systemer for et par år siden, og kom fram til ca. 200 stk. hvorav 50 produserte bevaringsverdige opplysninger. Pedryc sier at han tidligere ville trodd at kostnad var en årsak, fordi det koster penger å produsere gode uttrekk, men nå ser han at kommunene er villige til å betale ganske store summer (noen setter av millionbeløp) for å få deponert og ordnet papirbaserte arkiv. Det er også en utfordring at så lenge data er tilgjengelig digitalt så er det tilgjengelig, og da lar kommunene være å deponere. Når en kommune avslutter en periode eller et system så tar de ofte med seg materialet inni et nytt system og har det der tilgjengelig for oppslag, og da kommer deponering i andre rekke. Det er ikke så lett å få en kommune til å skjønne at de må deponere materiale, selv om de har det tilgjengelig for søk. Det finnes nasjonale strategier som legger føringer for hvordan de digitale systemene bør designes for å ivareta arkivfunksjonen, men disse blir ofte ikke fulgt opp. Pedryc mener at veldig mange av systemene som leverandørene produserer eller lager i dag ikke tar høyde for at dette er systemer som produserer bevaringsverdige opplysninger.

Det er først nylig at det har det blitt en stor giv for å få så mange systemer som mulig Noark 5-godkjent, også fagsystemer hvor leverandørene til en viss grad har fokusert på at dette også er arkivsystem. For 5-10 år siden var dette primært produksjonssystemer som ikke var tilrettelagt for deponering i det hele tatt, og slik er det også til en viss grad i dag. Det ser greit ut på papiret men i praksis så fungerer det ikke. Det er altså et stort gap mellom teori og praksis i Norge.

Mange kommuner som har IKA-ordning forventer nok at IKA skal ta seg av alt, uten å ta med i betraktningen at de også har begrenset med ressurser i forhold til hva som må gjøres. På lignende vis ser IKA på Arkivverket som en ressurs i dette arbeidet, men også de har begrensede midler. Å dra ut til hver enkelt kommune og prate med dem om deres utfordringer med digitalt arkiv fungerer i langt større grad enn å holde et foredrag for en større forsamling på en konferanse, mener Pedryc. Kommunikasjon om deponering må foregå mellom IKA og den enkelte kommune, og kompetansehevingsopplegg i regi av IKA har hatt stor effekt. IKA har kanskje ikke vært så flinke til å føre en god dialog med de enkelte kommunene tidligere, og strategien rundt hva IKA sin rolle skal være, samt ansvaret for kommunens kompetanseheving, har kanskje ikke vært god nok.

Bildet er altså sammensatt. Kommunene selv, IKA, de nasjonale strategiene som ligger i lovverket spiller alle en stor rolle i dette arbeidet, og datasystem-markedet i privat sektor er også en faktor som må regnes med. Markedet har ett formål, og det er å tjene penger. Derfor fokuserer de på å produksjonssystemer som effektiviserer kommunens virke fra dag til dag, og ikke arkivsystemer, sier Pedryc.

-Hvordan synes du Arkivverkets innsats har vært på dette området?

Flere av informantene har hatt kontakt med Arkivverket stort sett bare ved tilsyn, men de har hatt mer kontakt med sitt IKA. Det er en generell oppfatning blant informantene at Arkivverket kanskje har vært litt for fraværende og hvilt seg for mye på det kommunale selvstyret. Det savnes mer fokus på elektroniske arkiv, oppfølging av fagsystemer, standardisering av avlevering, engasjement og oppfølging. I tillegg til at regelverket er for dårlig «modernisert», strengt og vanskelig å etterleve for kommunene.

Det har vært en bedring de siste par årene, mener Pedryc, særlig i forhold til tilsyn. Å få Arkivverket på tilsyn har mye større effekt enn et rundskriv fra Arkivverket. Det er vanskelig å gi et godt svar, syns han, men Riksrevisjonens rapport fra 2010 stadfestet at Arkivverket frem til da ikke hadde tatt tilstrekkelig ansvar i forhold til kommunale arkiv.

Pedryc er usikker på om han har nok grunnlag eller data for å si noe om hvorvidt Arkivverket har vært særlig svakt eller sterkt når det gjelder digitalt materiale, men han tror arbeidet med kommunene på dette området har vært mangelfullt. Han har imidlertid sett en forbedring. I perioden etter 2010 skjedde det et skifte som følge av, særlig Samdok-prosjektene og av at Riksarkivet har forsøkt å gjennomføre et digitalt løft. De som jobber på digitalt depot i IKAene merker at Riksarkivet har laget verktøy som fungerer, f.eks. Arcade 5, en Noark-tester, er et verktøy som fungerer tilfredsstillende. Dialogen med Riksarkivet angående digitalt depot har også bedret seg, kanskje særlig med tanke på KDRS-miljøet.

-Hvordan synes du myndighetenes (regjering/storting) innsats har vært på dette området?

Her er oppfatningene litt det samme som hos Arkivverket, noen kjenner ikke så godt til det men det er generelt en oppfatning at innsatsen har vært for dårlig og at de har vært lite tilstede. Det kritiseres også at myndighetene pålegger kommunene å saksbehandle i mange statlige system uten at myndighetene påtar seg noe arkivansvar for digitalt skapt arkivmateriale. Kommunene sitter fremdeles med arkivansvaret for dokumentasjon skapt i de statlige saksbehandlingssystem og må ta jobben med å registrere arkivmateriale i eget sak/arkivsystem i tillegg, og at de derfor får dobbelt arbeid.

Et forslag er at: de kunne ha kommet opp med et system som hadde vært tilgjengelig for alle og som det kunne vært betalt en engangsavgift for å bruke. Et annet forslag er at prosessen gjøres enklere ved å ha et felles sak-/arkivsystem for kommuner, fylkeskommuner, departement, osv.

Pedryc mener det eneste som har kommet fra så høyt hold de siste 10-12-årene er Stortingsmeldingen om arkiv. Han har merket lite av den i ettertid, men den var kanskje grunnlaget for skiftet som tidligere nevnt. Den inneholdt få radikale nye forslag for hvordan vi skulle møte framtida innenfor arkivsektoren.

I forkant av stortingsmeldingen ble det diskutert en mulig sammensmeltning mellom statsarkivene og IKAene, slik at staten i langt større grad hadde tatt ansvar for kommunale arkiv. Dette ble ikke vurdert, muligens fordi det kommunale selvstyret sto i veien. Om et sånt forslag hadde vært positivt eller negativt ville jo tiden ha vist, men Pedryc ser på det som et positivt tiltak.

-Hvordan synes du det er å forholde seg til langtidsbevaring av digitale arkiver?

Vanskelig, uoversiktlig og komplekst er ord som går igjen i svarene. Noen synes det er greit å forholde seg til det, men at det er prosessen rundt som er vanskelig, som f.eks. økonomi, uttrekk, resultater og den teknologiske utfordringen. Noen trekker frem at de har fått god hjelp av IKA Trøndelag.

General Data Protection Regulation (GDPR), eller Personvernforordningen¹¹, blir også trukket fram som et nytt element som kompliserer det hele enda mer, og det er ønskelig at Arkivverket og regjering/storting kommer på banen og gir klare veiledninger for hvordan man skal forholde seg til dette.

«Det er jobben min, det er jo dette jeg gjør» (P. Pedryc, personlig kommunikasjon, 19.mars 2019). Pedryc mener svaret er todelt. På en side er det jo veldig spennende fordi det er et helt nytt fagområde, og Pedryc føler han har fått lov til å bli med på å forme faget i Norge, og synes det er flott. På den andre sida er det følelsen av at man hele tida jobber i motbakke, at man legger inn veldig mye ressurser og at det ikke alltid er en 8-16-jobb. Man må ha en interesse for det, bli med på dugnad iblant, gi av seg selv og på en måte strekke seg langt.

Situasjonen rundt digitale deponeringer er ikke så god som den burde ha vært og egentlig er det en veldig teknisk utfordring. «Det er ikke så mye arkiv i dette med å langtidsbevare en lang rekke med bits» (P. Pedryc, personlig kommunikasjon, 19.mars 2019). Man kan også spørre seg om den kompetansen som har eksistert i alle ledd i både styrende organ, Arkivverket, IKAene og kommunene, har klart å se de lange linjene og vært tilstrekkelig god nok til å håndtere dette på en god måte. Pedryc mener det har vært mye god arkivkompetanse i miljøet og litt for lite rent teknisk gjennomførende IT-kompetanse. Det ser man at arkivinstitusjoner nå endrer på, når de nå søker etter folk til digitale depot så leter mange etter rene IT-folk. De ser ikke lenger etter IT-folk som kjenner til kommunal forvaltning og Noark 5-standardene, men folk som kan skrive sql-spørringer mot databaser. Denne kompetansen har vært litt mangelfull de siste 10-20 årene.

¹¹ En forordning i EU som trådte i kraft i 2018 og som skal styrke personvernet ved behandling av personopplysninger

-Har du noen tanker om hvordan dette bør løses på best mulig måte i framtida? (Finnes det noen idealløsning?)

Informantene har ønske om et større fokus på arkiv fra øverste hold, midler øremerket til arkiv og mer samarbeid mellom kommunene. Kommunene har ikke kunnskaper, kapasitet, tid og ressurser til å gjøre dette alene, men om de går sammen om felles sak/arkivsystem og bygger opp felles kompetanse står de bedre rustet til å klare utfordringene. I tillegg legges det vekt på å ha gode rutiner, tett dialog, god internkontroll og at de gjerne skulle hatt en veileder man kan forholde seg til. Et annet forslag er sak-/arkivløsninger der det er mulighet for løpende bortsetting/deponering av arkivmateriale, slik at man slipper de store etterslepene ved bytte til nytt system, samt viktigheten av å få med alt av arkivverdig data til deponering. Det er også et ønske om at det settes ned en eller flere grupper med kompetanse på både arkiv, personvern/GDPR og kommunal og statlig forvaltningsdokumentasjon.

Pedryc gjentar at alt innenfor IT et spørsmål om kostnad, altså hva man er villig til å betale for en løsning. «Den ideale løsningen vår er den vi har stilt inn til DiguT-prosjektet¹², og består av 3 punkter» (P. Pedryc, personlig kommunikasjon, 19.mars 2019):

1. Først gjelder det å få på plass en Noark 5-kjerne som er en framtidig Noark-løsning, og som faktisk klarer å håndtere materialer fra alle typer bevaringsverdige informasjon i kommunen. Mesteparten av dagens Noark-kjerner er Noark 4 og ment for å håndtere det Arkivverket kaller korrespondanse eller postjournal. Dagens datamodell/arkivstruktur er tilpasset korrespondanse, altså post inn og post ut. Om man f.eks. lager et program for å holde oversikt over en cd-samling så er ikke den datamodellen tilpasset en barnevernsmappe. Man kan ikke dytte den inn i det samme systemet, men det er sånt som skjer i kommunene i dag.
2. Så må man få på plass en standardisert integrasjon mellom denne kjernen og alle forsystemer¹³, altså alle sak/arkivsystemer og byggesakssystemer. De må klare å snakke med denne Noark 5-kjernen på en standardisert måte, for det mangler vi i Norge i dag. Det har blitt gjort flere forsøk med å få på plass standardisert integrasjon, bl.a. som en del av Noark 5-pakka at alle system skulle kunne snakke med alle kjerner, men det har blitt

¹² Digitaliseringsutvalg Trøndelag er et partnerskap mellom kommunene, fylkeskommunen, fylkesmannen og KS i Trøndelag, med et mål om samordnet satsing på lederkompetanse, utvikling og anvendelse av digitale verktøy i kommunale tjenesteleveranser.

¹³ Forsystem er et mer moderne uttrykk for fagsystem

veldig vanskelig å gjennomføre i praksis. For å få alle kjerner til å snakke sammen med alle forsystemer må du få de to leverandørene til å snakke sammen. Det er kostbart å få på plass integrasjonen, for selv om kommunene er villige til å betale må de forholde seg til budsjett og må prioritere noen systemer foran andre. Konsekvensen er at bevaringsverdige opplysninger blir liggende igjen i forsystemer som er utviklet til å være produksjonssystemer men ikke arkivsystemer.

3. Tilslutt gjenstår spørsmålet om hva det er som skal integreres, hva er det i f.eks. et barnevernssystem som faktisk er bevaringsverdig. Hva er det som skal flyttes fra et barnevernssystem og over til Noark 5-kjernen. Innsatsen har vært stor på bevaring og kassasjon (bk), men samtlige bk-prosjekt som gjennomføres er papirbaserte. Når det er snakk om tekniske bevaringsvurderinger så er det behov for en teknisk definisjon, vi må vite hvilke felt og dokumentfiler som utgjør f.eks. en bekymringsmelding, og hva som gjør den bevaringsverdig. «*Det er følgende dokumenter i tillegg til følgende metadataregistreringer*». Det siste steget mangler for å kunne gjøre dette i en teknisk verden. Noark 5 burde ha gjort rede for hvordan f.eks. en barnevernsmappe ser ut. Og kanskje burde Noark 5-kjernen ha vært lansert som en nasjonal felles komponent, slik at vi hadde hatt en kjerne som hadde vært fritt tilgjengelig for alle og som alle kunne jobbet opp imot sammen. (personlig kommunikasjon, 19.mars 2019).

I tillegg må det et regelverk til for å beskytte disse tre punktene, og leverandørene må levere systemer som følger den standardiserte integrasjonen. Om du leverer et system, f.eks. et kvitteringssystem for et idrettslag og det blir vurdert som bevaringsverdig av kommunen, så må systemet klare å snakke med kjernen, uansett om det er et Noark 5-system eller ikke. Man må forholde seg til den standardiserte integrasjonen.

Tilslutt spurte jeg Pedryc et tilleggs spørsmål, om han vet hvordan situasjonen er i andre land? Har noen kommet lenger på dette området?

Pedryc har ingen god oversikt over det, men i praksis har det vært ganske likt. Det som skiller Norge fra andre land, inkl. Sverige og Danmark, er Noark-standarden og ADDML-standarden. Norge var egentlig tidlig ute med en tanke om hvordan ting skulle gjøres. ADDML brukes for å beskrive/dokumentere poststrukturerte datafiler (tabelluttrekk) på teknisk detaljnivå. ADDML og Noark-standarden har gjort Norge unikt i europeisk sammenheng og kanskje også verdenssammenheng. De fleste land har hatt tanker og ideer, men et EU-prosjekt resulterte i SIARD-metodikken, hvor man uten noen form for

bevaringsvurdering eller kassasjon, fryser ned hele databasen. SIARD er en iskald dokumentasjon av uttrekket teknisk sett, og den har kun et mål og det er å klare å gjenskape den, enten i morgen eller om 20 år. Man skal kunne laste opp SIARD-filen i en databaseplattform igjen. Pedryc forteller at SIARD mer og mer erstatter ADDML i Norge nå og han tror den kommer til å få innpass i flere land fremover, særlig i Europa. SIARD beskriver seg selv teknisk sett, men man må fortsatt beskrive filen administrativt, mens i ADDML må uttrekket beskrives både teknisk og administrativt.

Drøfting

Overgangen fra papirbasert til digital arkivdanning har vært stor og det har endret mange av forutsetningene innen arkivfaget. Dette har nok vært litt skremmende for både arkivarer og saksbehandlere, og mange har overlatt problematikken til IT-eksperter og programmerere. Digitale arkiver og fagsystemer i norske kommuner har lidd under flere tiår med vanskjøtsel. Mye har allerede gått tapt, noe er skapt på en slik måte at det ikke lar seg langtidsbevares og noe er i en slik form at det er verdiløst fordi kravene til autentisitet, integritet, pålitelighet og anvendelighet ikke kan opprettholdes. Det kan virke som det har gått litt vel fort i svingene ved overgang til digitale arkiver. Fokuset ser ut til å vært på at ting skal kunne brukes her og nå, mens langtidsbevaring og gjenfinning kanskje har kommet litt mer i bakevja. Demokrati og rettsstat er avhengig av god dokumentasjon, derfor trenger arkivsektoren å bli prioritert og få økte ressurser. Og selv om vi ikke aner den egentlige kostnaden for langtidslagring av arkiv, så må det gjøres, det må avleveres til depot.

«Dokumentasjon og arkiv er grunnsteiner for sentrale samfunnsverdier som rettsstat, demokrati, gjennomsiktighet, offentlighet og personvern» (NOU 2019: 9, s.34).

I mitt arbeide med å lete etter bakgrunnsstoff og litteratur til denne oppgaven, dukket det stadig opp flere artikler på nett og i gamle tidsskrifter som omhandler dette temaet. Problemet med etterslepet i digitale arkiver har åpenbart vært kjent i årevis, men lite har blitt gjort. Riksrevisjonens undersøkelse om kommunale arkiver fra 2010 sier følgende: «Kulturdepartementet opplyste i Kulturmeldingen i 2002-2003 at det må ha den aller høyeste prioritet å komme substansielt i gang med å ta hånd om de store utfordringene med å bevare elektronisk arkivmateriale for ettertiden. På bakgrunn av at mye elektronisk arkivmateriale allerede hadde gått tapt, mente familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Stortinget at

dette er et arbeid som haster, jf. Innst. S. nr. 155 (2002-2003)» (Riksrevisjonen 3:13, 2010, s.9). Videre sier undersøkelsen at digitale systemer i kommunal sektor ikke er laget med tanke på at bevaringsverdig dokumentasjon skal kunne avleveres og sikres for fremtiden. Det har altså vært mange undersøkelser om dette temaet i mange år, men ingen har tatt ordentlig tak i det. Det ser ut til at dårlig kommunikasjon og ansvarsfraskrivelse må ta på seg mye av skylden, men med det skyver man bare problemene foran seg og de vokser.

Mange kommuner er små og har dermed ikke kompetanse og ressurser til å håndtere problemene på en ordentlig måte, og når arkivarene i tillegg må streve med å få den kommunale ledelsen til å skjønne hvor viktig det er med arkiv og at langtidsbevaring av digitale arkiver ikke kan gjøres på samme måte som med papirbaserte arkiv, så er det ikke så rart at etterslepet fort blir stort. Prioritering er viktig, og ikke minst samarbeid.

Hvordan informasjonsteknologien vil utvikle seg fremover er vanskelig å spå. Det er en sånn enorm fart innen teknologi at det skal lite til for å falle av lasset. Strategier som legges i dag, kan være utdaterte om få år. Og hvordan vi lagrer og tilgjengeliggjør informasjon om 50 eller 100 år aner vi ingenting om og det kan være på helt andre måter enn i dag. Det er derfor viktig at arkivarer engasjerer seg og bidrar til å definere hva som er bevaringsverdig av de enorme mengdene arkivmaterieell som produseres. Arkivdanning, eller dokumentasjonsforvaltning, blir også viktigere å forholde seg til for arkivarer som jobber i depot. Tidligere hadde en arkivar som jobbet med arkivdanning klart forskjellig jobb fra en som jobbet i depot, engelskmennene har t.o.m. to ulike yrkestitler på dem: *Records Managers* og *Archivists*. Forskjellene mellom disse to blir stadig mer utvasket og i dag bør depotarkivarer ha en forståelse for hvordan elektronisk dokumentasjonsforvaltning foregår. Det vil nok fortsatt være behov for arkivkompetanse, IT-folk har stort sett ikke særlig kompetanse på dette området. Arkivarene må forstå hvilke premisser som er annerledes ved digital arkivdanning, og klare å kommunisere det til IT-folk, ledere og saksbehandlere i kommunen. Nå har vi fått denne løsningen med SIARD-uttrekk og det er bra, man kan kalle det en kriseløsning men det gjøres i alle fall noe. Forhåpentligvis vil det lede til videre utvikling. Gamle papirarkiver kan ordnes i etterkant, mens med digitale arkiver må man ligge i forkant, hvordan arkivene skal bevares bør være klart før arkivet blir dannet. Slik kan man sikre samfunnets hukommelse og innbyggernes rettighetsdokumentasjon. I tillegg kan det se ut til at Arkivlovutvalgets utredning gir arkiv-Norge ett dytt i riktig retning, og fører til ny giv og gir inspirasjon til å kjempe for arkiv. Samt et håp om at den fører til en ny arkivlov i en ikke altfor fjern fremtid.

«Dokumentasjonsforvaltning må utføres riktig fra begynnelsen, når det blir skapt og fanget. Det må defineres hva som skal tas vare på, hva er innholdet og hva er arkivverdig dokumentasjon, og hva som er metadata» (Haugen, 2017, s.60-61).

Oppsummering og konklusjon

I denne oppgaven har jeg undersøkt om norske kommuner godt nok rustet for oppgavene med å langtidsbevare digitale arkiver. Gjennom redegjørelse for situasjonen gjennom dokumentasjon og litteratur samt en analyse av min spørreundersøkelse til arkivledere og digitalt depot, har jeg også forsøkt å finne svar på de underliggende forskningsspørsmålene mine som omhandler årsakene til situasjonen, vanskelighetsgraden av langtidsbevaring av arkiver, viktige begreper for digitale arkiver, se på forskjellene mellom papirarkiv og digitalt arkiv, og hvorfor digitale arkiver har så dårlig tid.

Funnene viser at det er et gammelt og velkjent problem, og det kan tolkes at det har vært svikt på mange plan som gjør at situasjonen er som den er. Det er store variasjoner, men generelt mangler kommunene en god del på å kunne takle disse utfordringene. Det er mye å ta tak i, særlig for de som nå står overfor sammenslåinger. Det å være tilknyttet et IKA er en stor fordel, og samarbeid er uten tvil et viktig nøkkelord for å kunne møte disse nåværende og framtidige arkivutfordringene. Rettsstat, demokrati, personvern, gjennomsiktighet og offentlighet er viktige samfunnsverdier som er avhengige av arkiv og dokumentasjon for å kunne opprettholdes. Arkiv må prioriteres høyere, og kommuneledelse, IT-bransjen og nasjonale myndigheter må involvere seg mer.

Noe som er sikkert er at dagens arkivlov er utdatert og ikke er egnet for å ta godt nok vare på arkivene i dagens digitaliserte samfunn. Mye godt kom ut av Arkivlovutvalgets utredning og lovutkast, og den gir et godt grunnlag for å jobbe fram en ny arkivlov. La oss bare håpe at det ikke går for mange år før den er på plass. Den nåværende arkivloven trådte i kraft i 1999, utredningen kom 12 år tidligere, og vi har ikke tid til å vente så lenge nå med den farten som vårt teknologiske utvikling har.

Jeg avslutter med en liten anekdote til den aktuelle tv-serien Game of Thrones, hvor karakteren Bran kan se fortiden, nåtiden og noe av framtiden og er på en måte verdens hukommelse. The Night King er ute etter å ta Bran for å slette verdens minne, så vi kan kanskje sammenligne Bran med våre digitale arkiver, vår hukommelse, og da trenger vi et godt samarbeid for å bekjempe the Night King eller den «digitale demensen».

Litteraturliste

ABM-utvikling. (2005). *Kommunesammenslåing og arkivspørsmål*. ABM-skrift #16. Oslo:

ABM-utvikling. Hentet fra <https://www.kulturradet.no/documents/10157/00f700ad-0ab2-407b-9427-f51ebc1790ff>

Arkivloven. (1992). Lov om arkiv. (LOV-1992-12-04-126). Hentet fra

<https://lovdata.no/lov/1992-12-04-126>

Arkivverket. (2018a, 31.august). Resultater fra undersøkelsen 2018. Hentet fra

<https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/kommunearkiver/resultater-fra-undersokelsen-2018#!/%23block-body-2>

Arkivverket. (2018b, 22.oktober). Tilsyn avdekket 200 lovbrudd i 2017. Hentet fra

<https://www.arkivverket.no/nyheter/tilsyn-avdekket-200-lovbrudd-i-2017>

Bolstad, I. (2019, 9.februar). Kollektiv demens [Blogginnlegg]. Hentet fra

http://www.mynewsdesk.com/no/arkivverket/blog_posts/kollektiv-demens-80744

Budalen, A., Forland, G. & Lorentsen, H.M., (2018, 10.september). Viktige dokumenter om deg og meg kan gå tapt for alltid. *NRK Nordland*. Hentet fra

<https://www.nrk.no/nordland/darlig-arkivering-blant-norske-kommuner-1.14201768>

Fjose, S., Handberg, Ø.N. & Stokke, O.M., (2018) *Rapport – Evaluering av Norsk arkivstandard* (Menon-publikasjon nr. 81/2018). Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-evaluering-av-norsk-arkivstandard/id2611635/>

Haugen, J.A., (2017). Trenger vi arkivkompetanse i den digitale verden? L.K. Jensen, V.

Lange, I. Nøstberg & T. Thime (Red.), *Arkivarrollen i endring – forskning innen arkivfeltet* (s.51-66). Oslo: Arkivarforeningen

IKA Trøndelag IKS. (2016, 7.september). Instruks for deponering elektronisk arkiv ved IKA Trøndelag IKS. Hentet fra <https://www.ika-trondelag.no/wp-content/uploads/2018/04/InnstrukDeponeringElektroniskArkiv1.0.pdf>

Johansen, T.E. (2018). Den kommunale digitale historien – KDRS som verktøy for bevaring og sikring. *Arkheion*, 1#2018, s. 6-7

NOU 2019: 9. (2019). *Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*. Oslo: Kulturdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d4091c3f6abc4eacae1ae527a4cef30b/nn-no/pdfs/nou201920190009000dddpdfs.pdf>

Nøstberg, I., Groven, A-K. & Strand, B. (2014) *Digitalt skapt materiale i kommunal sektor 1985 til 2010 – kartlegging*. (Samdok rapport 2014). Hentet fra https://samdokdotcom.files.wordpress.com/2015/01/rapport-samdok-2014_2-kartlegging-av-digitalt-skapt-materiale-i-kommunal-sektor.pdf

Reithaug, K. (2019, 19.mars) Når skal samfunnet ta arkiv på alvor? *Kommunal Rapport*. Hentet fra <https://kommunal-rapport.no/meninger/debatt/2019/03/nar-skal-samfunnet-ta-arkiv-pa-alvor>

Reithaug, K. (2014, 2.juni) Rådmennenes skjulte milliongjeld. *Kommunal Rapport*. Hentet fra https://kommunal-rapport.no/debatt/radmennenes_skjulte_milliongjeld

Riksrevisjonen. (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor*. (Dokument 3:13 (2009-2010)). Hentet fra https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2009-2010/dokumentbase_dok_3_13_2009_2010.pdf

Riksrevisjonen. (2016). *Undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*. (Dokument 3:6 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2015-2016/digitaliseringkommunaletjenester.pdf>

Sirevåg, T. (2014). Status for arbeidet med å bevare digitale arkiver. I A.Neergaard (Red.), *Dokumentasjonsforvaltning og arkiv i det 21.århundre.* (s.173-188). Bergen: Fagbokforlaget.

Tengs, M.H., (2017, 16.august) -Noark har blitt en hvilepute for leverandørene. *Digi.no*. Hentet fra <https://www.digi.no/artikler/kronikk-noark-har-blitt-en-hvilepute-for-leverandorene/403686>

Valderhaug, G., (2011) *Fotnote eller tekst? Arkiv og arkivarar i det 21.hundreåret.* Oslo: ABM-media

Vedlegg

KDRS (Kommunearkivinstitusjonenes Digitale RessursSenter SA) er eid av medlemmene som er kommunearkivinstitusjoner fra hele landet. KDRS skal tilby tjenester og kompetanse til sine medlemmer og aktivt bidra til å utvikle og effektivisere langtidslagring av digitale arkiv innenfor kommunal og fylkeskommunal sektor. KDRS ble etablert i 2010 og har i dag 13 medlemmer og dekker dermed 63% av kommunene i Norge (Johansen, 2018, s.6).

En av hovedoppgavene har vært å etablere et digitalt depot for medlemmene, og det ble satt i drift 1.mai 2016. Etableringen av KDRS har bidratt til at det kommunale fagmiljøet innenfor bevaring av digitale arkiver har samlet og styrket seg de senere årene. Gjennom utviklingsarbeid og et tett samarbeid med deres medlemmer og andre ressurser i den kommunale arkivsektoren har KDRS etablert en infrastruktur for å langtidsbevare digitalt skapt arkivmateriale (Johansen, 2018, s.6).

KDRS tilbyr en selvbetjeningsbasert infrastruktur for langtidsbevaring. Medlemmene har tilgang til sine private digitale depot gjennom en sikret linje, hvor de kan både legge inn digitale arkiver for langtidsbevaring eller hente ut kopier av tidligere overført materiale. SAMDOK-rapporten fra 2014, «Digitalt skapt materiale i kommunal sektor 1985 til 2010 – kartlegging», avdekket et etterslep av langtidsbevaring av digitale arkiv i kommunene. Mange fagsystemer har gått tapt og flere står i fare for å forsvinne, i tillegg til at kommende systemer også skal bevares. Med bakgrunn i dette søkte KDRS, og fikk tildelt prosjektmidler i 2015 til «Produksjonslinje for bevaring og formidling av elektroniske arkiv fra kommunal sektor». Hensikten med prosjektet er å effektivisere arbeidet hos arkivdepot med å sikre, forvalte og gjøre tilgjengelig digitalt skapt arkivmateriale. En viktig del av prosjektet er å sørge for brukervennlige verktøy som kan understøtte prosessene og som også tar høyde for variabel kompetanse i forhold til arkivuttrekk i kommunene (Johansen, 2018, s.7).

Det mest hensiktsmessige formatet å bruke i prosjektet for selve uttrekket fra fagsystemet er SIARD. SIARD er en sveitsisk standard som brukes ved langtidsbevaring av databaseinnhold, dvs. en form for tabelluttrekk. «Det utløste et behov for å utvikle programvare som kunne berike SIARD-uttrekket med systemspesifikk informasjon. Den systemspesifikke informasjonen legges i et felles «malsett bibliotek» hvor allerede beskrevne systemer kan gjenbrukes, på tvers av KDRS medlemmer» (Johansen, 2018, s.7).

