

Arkivhåndboken – et kommunalt synspunkt er utbedt

Av Arne Skivenes, byarkivar i Bergen

”Arkivhåndboken for offentlig forvaltning” er etter lang forhåndsomtale havnet på våre skrivebord. Tittelens bestemt form entall er neppe tilfeldig, bokens autoritative karakter fremheves både i Riksarkivarens og forfatterens forord.

I og for seg har jeg ikke noe i mot en slik tilnærming. For min egen del er jeg kommet til at mange av de faglige spørsmål vi diskuterer jevnlig på arkivkurser og i andre sammenhenger like gjerne kunne vært løst på den ene som på den andre måten. Det gjelder bare å bestemme seg. Om saksarkiv stilles opp etter journalnummer eller emnekode, om personalmapper innrettes etter navn eller personnummer, blir neppe det avgjørende skillet mellom et godt eller dårlig arkivopplegg. For meg er det greitt at Arkivforskriften nå skjærer igjennom her og sier at saksarkivet skal stilles opp etter emnekode. Jeg har mentalt innstilt meg på å motta både Arkivforskriften og denne håndboken med det utgangspunkt at jeg skal hilse velkommen faglige valg av denne typen.

En del slike valg finnes også i boken, men dens form bidrar egentlig ikke til å understreke dette elementet. Fremstillingen er ofte resonnerende, med klare oppstillinger av premisser, følger og konklusjoner, der leseren får anledning til å følge resonnementet. I en kommunal hverdag der en slik fremstillingsform ofte karakteriseres som omstendelig og passé, finner i allfall jeg glede i å lese en forfatter som velger å la meg være med på en lesverdig argumentasjon, og ikke bare i konklusjonen. Og særlig gjelder dette i en fremstilling som i utgangspunktet sies å være autoritativ.

Nå ville det vel overraske om jeg likevel ikke skulle finne ting å utsette på boken. Men det kan være greitt å fremheve allerede her at disse tingene stort sett er knyttet til selve Arkivforskriftens tekst og Arkivverkets praksis, og dermed egentlig er utenfor den arena hvor Ivar Fønnes i egenskap av forfatter av Arkivhåndboken har fritt spillerom.

Bokens struktur er logisk og oversiktlig, og en finner stort sett omtalen av emner der en skulle vente å finne dem. Kapittelinndelingene er gode, og den løpende teksten er lett å følge. Det er laget egne rammer for spesielle kommentarer og eksempler som illustrerer og utfyller teksten. Dette fungerer godt, og det kunne gjerne vært flere slike. Gjengivelser av lov- og forskriftstekster – som det nødvendigvis må bli mye av i en slik bok – er løst ved å legge selve tekstene ut i egne oversiktlige rammer. Selv om dette også fungerer godt, mener jeg boken ville tjent på også å ha de fulle tekstene som vedlegg bak i boken, på linje med de fleste andre kommentarutgaver.

Bokens design er på den ene siden oversiktlig og stiller seg ikke i veien for en tilegning av stoffet, men på den andre siden er den blitt i trausteste laget. Forsideillustrasjonen fungerer til en viss grad, mens kapittelillustrasjonene ville jeg kort og godt forkastet om jeg hadde vært redaktør. Det er mye spennende som kan illustreres med arkivmateriale, og det kunne tenkes flere vinklinger på denne oppgaven. Det er langt fra den heldigste som er blitt valgt.

Selv om form er viktig nok, er vel bokens innhold mer interessant for flertallet av leserne, og her må en si at forfatteren i all hovedsak leverer det han forespeiler i innledningen.

Arkivhåndbokens innhold ligger tett opptil Arkivloven og Arkivforskriften . Arkivhåndboken er absolutt på sitt beste i gjennomgangen av de sentrale delene av lov og forskrift, og generelt kan det sies at det som er utførlig behandlet (og det er det meste), er også svært godt behandlet. Det tjener også forfatteren til ros at han nokså konsekvent tar utgangspunkt i dagens arkivmateriale og rutiner, de som vil ha en historisk fremstilling av arkivsystemenes historie må lete andre steder. Enkelte ganger er dette et savn (for eksempel vedr. journalsystemet), men jevnt over økes fremstillingens praktiske karakter ved dette grepet.

Et stort kapittel (6) behandler arkivmateriale og arkivsystemer på en oversiktlig og grei måte. Forskjellige typer arkivmateriale får sine særtrekk beskrevet. Det meste vil være kjent og ukontroversielt, men behandlingen av saksarkivet vil nok få et og annet øyenbryn til å heve seg. Og da tenkes ikke spesielt på at saksarkivet også i denne sammenheng blir omtalt som *sakarkiv* – et språklig misfoster av ukjent opprinnelse. (Jeg merker med tilfredshet at stavekontrollen min heller ikke likte dette ordet, mens 'saksarkiv' passerer greitt). At avgrensingen av saksarkivet er forskjellig i statlig og kommunal sektor vil være kjent for en del – i kommunal sektor er det vanlig å reservere denne termen til den delen av arkivet som er inndelt etter emnekode, arkivnøkkel. I den statlige bruken omfatter saksarkivet de dokumenter som er gjenstand for saksbehandling. Utfra erfaringer med arkiver i departementer og direktorater vil ikke en slik definisjon være vanskelig å forstå. Men jeg må innrømme at jeg skvatt i stolen da jeg leste på side 93 at saksarkiver med tilhørende serier er viktigere enn annet arkivmateriale og at det derfor er dette materialet som trenger best beskyttelse, og at dette faktisk er gjennomarbeidet i Arkivforskriften. Hva da med alle de arkivskapere som ikke har arkiver som i hovedsak gjenspeiler saksbehandling? Hva med skolens undervisning, sykehusenes pleievirksomhet, havnekontorenes havnetraffikkreguleringer, el-verkenes strømproduksjon og –leveranser, eller for den saks skyld prestenes dåp, vigslinger og begravelser? For en lang rekke arkivskapere er det saksarkivet – trolig også i statlig betydning – som har marginal viktighet, mens den egentlige virksomheten ligger i spesialserier og databaser (som forfatteren litt for lett avviser som uten dokumentasjonsmessig interesse). Jeg frykter for at det her er sendt ut et uheldig signal.

I samme kapittel behandles arkivplaner, og forfatteren skal ha honnør for at han riktig påpeker at arkivplaner i den form regelverket omtaler dem er vokset frem i kommunal arkivpraksis, en liten håndfull institusjoner i vestlandsfylkene kunne nok vært nevnt her. Fremstillingen er lagt opp som en momentliste før man går i gang med utarbeidelse av en arkivplan, og gir de viktigste elementene, men fremstillingen kunne trolig vunnet en del på også å ta med praktiske erfaringer fra slikt arbeid. Gjennomgangen av arkivnøkler og journalføringsprinsipper er oversiktlige og gode. Kapitlet om elektronisk arkiv er – som man måtte ha lov til å vente av denne forfatteren – av det beste i boken. Her frigjør han seg fra forskriftstekstens begrensninger og gir perspektiver, problematiseringer og innspill som er inspirerende lesning.

Kapittel 7 om Rutiner i arkivdanningen gir en overraskende konsentrert fremstilling av rutiner for dokumentbehandling, men den er oversiktlig og dekkende. Periodisering og bortsetting er behandlet i større detalj, også her med utgangspunkt i elektroniske rutiner som viktigste ankerpunkt. Det virker som om forfatteren tror at periodisering introduseres i kommunal arkivhverdag i og med forskriften/håndboken, mens dette enkelte steder har vært virkelighet siden 1984. Kapitlet avsluttes med gode anvisninger for rutiner ved overføring samt organisatoriske endringer.

Kapitlet om bevaring og kassasjon gir gode og utførlige anvisninger om arkivbegrensning, teoretiske og praktiske aspekter ved kassasjon og bevaring, det orienteres om utviklingsarbeidet vedr nye bevarings- og kassasjonsmetoder og avslutningsvis gis en sammenstilling av kassasjonsbestemmelsene i følge arkivlov og personopplysningslov og hvordan disse forholder seg til hverandre.

Kapitlet om oppbevaring av offentlig arkivmateriale går ikke bare gjennom de ulike bestemmelsene i forskriften, men utvikler temaet videre mht til standarder og anbefalinger, for eksempel vedr. brannklasser, klimasoner mv. Slik sett er dette kapitlet kanskje det beste eksempelet på hvordan en arkivhåndbok som ikke bare forklarer, men som også utdyper og utvikler lov og forskrift fortjener sin plass. Måten klimasoner for de ulike arkivmaterialer er behandlet på er en god illustrasjon.

Kapittel 11 om avlevering til arkivdepot er nok et klart og instruktivt kapittel. Kontroversene omkring proveniens og gråsoneproblematikk er skildret med adskillig større nennsomhet og forståelse enn vi fra kommunalt hold har vært vant med. Den praktiske gjennomgang av ordning og rutiner er også fyldestgjørende, men med et unntak: Det er en gåte hvordan alment arkivskjema ikke er omtalt og forklart i denne boken. Det burde vært trukket frem både i dette kapitlet og i behandlingen av oppstilling i bortsetningsarkiv. Det eneste stedet skjemaet er nevnt er i en kryptisk henvisning til vedlegg 1 til regler for avlevering av statlig materiale.

Siste kapittel er viet behandling av arkivmateriale i depotinstitusjon. Det starter med en interessant diskusjon om arkivmaterialets utvikling: fra saken oppstår til dokumentene er endelig bevart i et arkivdepot – er det snakk om en kontinuerlig utvikling, eller er arkivdanning og depotfase to adskilte tilstander som også bør gi seg organisatoriske utslag? Diskusjonen er viktig og kunne egentlig blitt viet mer plass, men den hører først og fremst til lenger foran i boken, i kapitler som ikke er kommentert ennå. Ellers gir kapitlet en oversikt over de krav som stilles til formidlingsarbeidet ved offentlige depotinstitusjoner, samt en del innspill og ideer til formidling ut over de krav som forskriften setter. Det er vist til noen konkrete eksempler, bl.a. en betimelig henvisning til Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane. Om jeg skulle være pirkete, så virker det litt unødvendig forbeholdent å si at Fylkesarkivet er et ”forholdsvis avansert eksempel” på formidling over nettet, gi denne institusjonen den honnør den fortjener, den er et avansert eksempel, og har vært det i snart ti år.

Til slutt noen kapitler som må kommenteres særskilt.

Først må det nevnes at boken inneholder et eget kapittel for ledere. Dette kapitlet understreker svært tydelig at arkiv er et lederansvar, og inneholder også en sammendrag av de viktigste delene av boken (for ledere) samt en leseguide for resten. Et slikt kapittel representerer noe helt nytt i norsk arkivpolitikk og er en virkelig bragd. Tenk om jeg hadde hatt noe slikt i hånden å vise mine foresatte da jeg begynte i mitt virke for snart 25 år siden! Mye kunne vært annerledes om vi på et tidligere tidspunkt hadde klart å vektlegge dette aspektet så tydelig.

Kapitlet om lov og regelverk for arkiv er stort sett en grei og oversiktlig tur gjennom de forskjellige lovene som har arkivkonsekvenser. Men her savner jeg viktige ting: For det første savner jeg omtale av to lover:

Regnskapsloven (samt regnskapsforskrifter for offentlig sektor) som i praksis har vært den eneste arkivlov altfor mange offentlig ansatte har kjent til. Jeg skal forklare: De ulike regnskapslovenes og –forskriftenes ulike begrensede bevaringspåbud (10 år) for visse typer regnskapsmateriale er av mange blitt oppfattet som kassasjonspåbud (noe det ikke er), ikke

bare av regnskapsmaterieill, men av rent generell karakter. Vi kan mene hva vi vil om lovtolkningen her, men det er et faktum at den såkalte "10-årsregelen" fortsatt lever sitt hårdnakkede liv som pådriver for uhjemlede kassasjoner. En diskusjon av hvordan arkivloven kommer til anvendelse på regnskapsmateriale som er eldre enn 10 er absolutt på sin plass. Denne problematikken burde vært nevnt i kapittel 3 og gitt en utdypende diskusjon i kapittel 8 Kassasjon.

Åndsverksloven, som regulerer viktige deler av arkivenes tilgangsspørsmål, spesielt for privat arkivmateriale, men ikke bare dette. Det knytter seg rettigheter til foto- og tegningsmateriale i offentlige arkiver. Mye av dette er allerede havnet i arkivdepotene, kanskje spesielt de kommunale. Rettighetene til materialet forsvinner ikke før 70 år etter opphavsmannens død, og det kan være duket for mange konfliktsituasjoner dersom arkivskaper eller depot tillater for eksempel fotografisk materiale brukt til andre formål enn det opprinnelig var skapt for. Åndsverksloven har også betydning for kassasjon, (åndsverk kan ikke tilintetgjøres uten opphavsmannens godkjennelse) noe for eksempel alle arkivskapere som utlyser arkitektkonkurranser burde være klar over.

For det andre savner jeg en drøfting av arkivlovens arkivpåbud "dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid" sammenholdt med innsynsretten som er hjemlet i Offentlighetslov, Forvaltningslov og andre lover. Hvor langt strekker innsynsretten oppbevaringspåbudet? Dette er en problematikk som Bevarings- og kassasjonsutvalget har gått litt inn på, og den kunne vært tatt opp her.

Kapitlet om innsyn er av en lignende karakter. Det som her er behandlet er beskrevet vidunderlig klart og instruktivt, både når det gjelder offentlighetens innsyn etter offentlighetsloven, samt taushetspliktbestemmelsene slik de kommer til anvendelse overfor vanlig publikum og forskere. Det gis også en svært instruktiv gjennomgåelse av prosedyrene for saksbehandling i slike saker, slik de praktiseres i Arkivverket. Dette kunne vært det beste kapitlet og den perfekte gjennomgang av dette minefeltet, dersom ikke et par viktige og vanskelige saksefelt hadde vært utelatt. Det gjelder saker om partsinnsyn i saker etter forvaltningslov og spesielt etter personopplysningslov (en kunne gjerne tatt med legeloven også, som reiser spesielle problemer). Det sies på s. 228 at prosedyrene i slike saker fremgår klart av regelverket. Her tror jeg vi må leve i forskjellige verdener. Min verden er at vi har mange slike saker til behandling, og de er arbeidskrevende, vanskelige og svært forskjellige: Med et utgangspunkt om at alle har rett til å se "mappa si", er den i utgangspunktet åpen. Men så enkelt er det ikke. Først må man sjekke om mappen – som gjerne er svært tykk, "innsynsmappene" er gjerne det – inneholder interne notater og annet som *kan* unntas fra partsoffentlighet, så må det vurderes om man *skal* benytte denne adgangen eller benytte meroffentlighet, i hvert enkelt tilfelle. Så må det vurderes om tilgang krenker andre personers personvern, (har en som anklages for vanskjøtsel av barn rett på personvern?) i tilfelle må man til med kopier som er anonymisert osv. Og så har man den virkelig vanskelige vurderingen, nemlig om innsyn vil være til skade for vedk. evt hans forhold til nærmeste familie. Dette er faktisk et stort ansvar. Arkivskapere er faginstanser som må forutsettes å ha kompetanse til å gjøre slike vurderinger, depotinstitusjoner vil ofte ikke ha slik kompetanse og må alliere seg med arkivskapere eller arkivskaperes etterfølgere for en slik vurdering. En slik prosedyre er ofte foreskrevet i rammekonsesjonen til vedk. arkivinstitusjon. Vi er flere kommunale arkivinstitusjoner som har prøvd å trekke vei gjennom ulendt terreng på dette området, og slites mellom menneskelige og legale hensyn. Dette er et område der en "autoritativ" prosedyre kanskje kunne vært på sin plass. Slik kapitlet nå er, bærer det preg av at disse problemstillingene nok er mer fremtredende i den kommunale arkivhverdag enn i den statlige.

Det siste feltet som skal omtales spesielt ligger i kapittel 4 og 5. Disse kapitlene omhandler først definisjoner av sentrale begreper som dokument, arkiv, organ osv. og gjør dette på klar og grei måte. (Jeg skulle likevel ha ønsket en definisjon av saksbegrepet innimellom her). Derneft behandles forvaltningens arkivansvar og organisasjon med utgangspunkt i dette. Og her ligger det noen anstøtsteiner. Delvis har disse sin rot i uklarheter og tvetydigheter i dette ulykksalige organbegrepet som arkivforskriften har belemret kommunal arkivvirkelighet med. Delvis i at forskriften tillater riksarkivaren å forholde seg til kommunal virksomhet på en måte som er på vei ut av det norske forvaltningssystemet.

Forskriften lar det være opp til hver enkelt kommune å definere om den skal være ett eller flere organ. En av konsekvensene av sistnevnte løsning er at Riksarkivaren da vil forholde seg direkte til ledelsen for hvert enkelt organ. Ingen moderne organisasjon går frivillig inn i en konstellasjon der en aksepterer at utenforliggende instans kan henvende seg direkte til underordnede ledd med påbud og lignende. Det er ille nok at muligheten gjennom Arkivforskriften er lagt der. Verre er det at det gjennom Arkivhåndboken gis uttrykk for at dette er aktuell politikk fra Arkivverkets side. Nå er ikke dette noe nytt. Det har lenge vært en irritasjon i kommunale arkivkretser over slik praksis. Sist skjedde dette da Riksarkivaren i november 1999 sendte ut kassasjonsbestemmelser for de kommunale konfliktrådene direkte til rådene selv uten at verken kommunale arkivinstitusjoner eller sentrale instanser var konsultert eller orientert. En slik praksis vil i lengden kun ha som resultat at alle kommuner definerer seg som ett organ etter Arkivloven. (Eller kanskje vi skulle definere oss som så mange organer som mulig, så ville hele systemet bryte sammen).

I behandlingen om hvordan offentlige organer bør organisere sin arkivtjeneste tas spørsmålet om forholdet mellom arkivansvarlig/arkivleder og depotarkiv i kommunene opp. Her kommer Arkivhåndboken med sterke føringer om at disse funksjonene ikke bør legges til samme instans. Allerede her synes jeg fremstillingen er vel tung på labben i forhold til å ville påvirke hvordan kommuner organiserer sin interne virksomhet. Mer egnet til å forundre er den omskriving av virkeligheten som finner sted når spørsmålet reises slik: Bør kommunale depotarkiver også få ansvar for arkivdanningen? Kommunale ”depotarkiver” av den art som beskrives har ingen plass i norsk arkivtradisjon. I Arkivverket er en vel kjent med at de kommunearkiv og byarkiv som finnes ikke regner seg som ”depotarkiv”, de er etablert som kommunale arkivinstitusjoner med oppgaver og ansvar innenfor både arkivdanning og oppbevaring/formidling. Inntil reorganiseringen av arkivtjenestene i Stavanger for et års tid siden var alle enkeltkommuner som hadde etablert tjenester omkring dette innrettet slik. I norsk kommunal arkivtradisjon er det en sterk tendens til å se arkivdanning og arkivbevaring som to sider av samme sak. De interkommunale arkivene driver også arkivdanning og arkivordning, og utreder nå funksjoner som fellesdepoter. En organisatorisk deling av arkivdanning og arkivbevaring har ingen kommunal tradisjon i Norge. Da blir det misvisende å definere ”byarkiv” som ”kommunal depotinstitusjon”. Og dersom en ikke ønsker at norske kommuner skal bruke organisasjonsmodeller fra Oslo, Bergen, Trondheim m.fl. hadde det vært bedre å si dette rett ut fremfor å late som om disse arkivinstitusjonene er noe annet enn de er.

De siste to eksemplene representerer etter mitt syn overtramp som det er å beklage kommer til uttrykk i Arkivhåndboken. Jeg har også vist noen emner som burde vært omtalt, og som jeg håper vil få sin omtale i neste utgave. Svekker dette boken? Litt, men ikke så mye. Det er nok mer til irritasjon enn til skade, en irritasjon som nok i første omgang vil gå ut over bokens selvutnevnte autoriserte ”tolkning av regelverk og forvaltningspolitiske vurderinger”.

Arkivhåndbokens arkivfaglige innhold er bunnsolid og hadde egentlig klart seg bedre uten de innledende deklamasjonene. Faglig står den utmerket på sine egne ben, og vil tjene sine meritter på den faglige siden. Tolkningene av regelverket vil sikkert også vise seg å tåle tidens tann. En del av de ”forvaltningspolitiske vurderingene” bør imidlertid glemmes hurtigst mulig.

Arkivhåndboken er allerede et arkivfaglig standardverk. Arkivpolitisk er den ikke uten svakheter, men det meste av dette ligger i de historiske forutsetningene, og på ingen måte uopprettelig. Kommune-Norge ønsker arkivfaglig veiledning og faglige standarder fra Arkivverket. Vi ønsker samarbeid, faglig utvikling og felles innsats mot felles mål. Men ingen kommuner ønsker organisatorisk innblanding som svekker sentraladministrasjonens rolle eller rollen til de som har fått arkivansvar delegert, eller roter til i kommunens linjeorganisasjon. Arkivverket vil garantert komme mye lenger – og mye enklere til målet – dersom det vil basere seg på de ansvarsstrukturer kommunen selv etablerer, uansett om den definerer seg som ett eller flere organ.

Ved Bergen Byarkiv har vi kjøpt inn personlige eksemplarer av Arkivhåndboken til hele staben, og vi har i skrivende stund hatt 8 av i alt 12 tirsdagssamlinger med gjennomgang kapittel for kapittel. Arkivopplæringen i Bergen kommune vil basere seg på denne boken. (Men ikke uten etpar tillegg og etpar fratrekk.) Vi ser frem til å bruke et fremragende verktøy. Ivar Fonnes skal ha takk for et flott produkt!