

OG ARKIVSPØRSMÅL

Denne rapporten oppsummerer erfaringer med behandling av arkiv ved kommunesammenslåinger og gir råd om hvordan kommunene kan sikre arkivene når mange nå går inn i slike prosesser.





ABM-UTVIKLING

POSTBOKS 8145 DEP
N-0033 OSLO

TELEFON: 23 11 75 00
TELEFAKS: 23 11 75 01

post@abm-utvikling.no
www.abm-utvikling.no

FORSIDE: Foto Cedric Archer
TRYKK: PDC-Tangen AS
OPPLAG: 2000

ISSN 1503-5972
ISBN 82-8105-017-9

ABM-utvikling 2005

INNHold

Forord

Del 1: Regelverk

1. OM REGELVERK OG RETNINGSLINJER
2. ARKIVANSVARET
3. BEHANDLING AV ARKIVENE VED KOMMUNESAMMENSLÅINGER

Del 2: Kartlegging av erfaringer

1. INNLEDNING
2. HVORFOR ER KOMMUNENES ARKIVER VIKTIGE?
3. HVA SKJEDDE I FORKANT AV SAMMENSLÅINGENE?
4. HORTEN KOMMUNE
5. LARVIK KOMMUNE
6. RE KOMMUNE
7. OPPSUMMERING

Del 3: Råd for kommunesammenslåinger og arkivspørsmål

1. PLASSERING AV ANSVAR
2. PLANLEGGING AV PROSESSEN

FORORD

Utgjeverens forord

Formålet med denne rapporten er å oppsummere erfaringar om korleis arkiva har blitt behandlinga ved kommunesamanslåingar dei siste åra, og samstundes gi råd til kommunane om korleis dei kan sikre arkiva når mange av dei no går inn i slike prosessar.

All erfaring viser at arkiva er sårbare når organisasjonar blir slått saman. Dersom ein ikkje har kontroll over situasjonen, kan arkiva få redusert kvalitet eller arkivmateriale gå tapt. I kommunal forvaltning kan tap av arkivdokumentasjon få svært negative følgjer. Kommunane har ansvaret for svært mange av dei basistenestene samfunnet tilbyr borgarane. Opphald i barnehage, skolegang, pedago-

gisk-psykologisk teneste, ulike sosiale tenester, barnevern, legevakt, heimesjukepleie, opphald på sjukeheim, husbygging, osb. – dokumentasjonen av kvifor og korleis borgarane har mottatt slike tenester finst i dei kommunale arkiva. Eksistensen av slik dokumentasjon er eit vilkår for enkeltmenneska sin rettstryggleik når samfunnet har svikta i å yte dei tenestene som vi har lovbestemt rett til.

Tap av dokumentasjon kan dermed føre til redusert rettstryggleik for den enkelte. På lengre sikt kan kjeldegrunnlaget for lokal og regional historie bli redusert. Men dette er enkelt å førebyggje. Dei faglege prinsippa og prosedyrane for arkivbehandling ved organisasjonsendringar er nedfelte i regelver-

ket for offentlege arkiv. Samtidig har vi dei siste tiåra sett framveksten av ei rekkje kommunale arkivinstitusjonar – interkommunale arkiv, byarkiv, fylkesarkiv – med etter kvart høg fagleg kompetanse. Kommunar som står framfor ein samanslåingsprosess har difor tilgang til den nødvendige fagkompetansen.

Denne rapporten er laga av tilsette ved Statsarkivet i Kongsberg og IKA Kongsberg på oppdrag frå ABM-utvikling. Nils Johan Stoa, Kjell Kleivane og Jacob Wisløff har skrive om bestemmelsane i arkivregelverket, mens Torleif Lind har kartlagt og oppsummert erfaringar frå kommunesammanslåingar i Vestfold frå 1988 til i dag. Anne Eldrid Jordfald har hatt det redaksjonelle ansvaret for rapporten i ABM-utvikling, og ho gjennomførte også ei forundersøking i kommunane Arendal, Fredrikstad, Horten, Larvik, Re og Tønsberg. Vi takkar bidragsytarane for innsatsen.

JON BIRGER ØSTBY, *direktør*

GUDMUND VALDERHAUG,
avdelingsdirektør

Riksarkivarens forord

Alt har sin tid. Slik er det også med kommunesammanslåingar. 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.

Nå synes en ny bølge av kommunesammanslåingar å skylle innover det norske arkivlandskapet, med den risiko det innebærer for skjødesløs og ødeleggende behandling av arkivene. Reglene for hvorledes arkivene skal håndteres i slike sammenhenger er klare nok. Viljen og evne til å følge regelverket er derimot ikke alltid til stede. For å bøte på dette har ABM-utvikling og Arkivverket utarbeidet en manual, et verktøy, til bruk for dem som møter de utfordringene som kommunesammanslåingar innebærer for arkivene. Publikasjonen både gjennomgår regelverket og summerer erfaringer fra tidligere kommunesammanslåingar.

Riksarkivaren takker ABM-utvikling for at det tok initiativet

til denne publikasjonen, og jeg takker for samarbeidet. Mitt håp er at publikasjonen vil bli brukt, og at den vil bidra til å bevare kommunale arkiver.

JOHN HERSTAD, *riksarkivar*

REGELVERK

KOMMUNESAMMENSLÅING OG ARKIVSPØRSMÅL

1. Om regelverk og retningslinjer

1.1 Tidligere bestemmelser

Formannskapslovene fra 1837 fastsatte at ordføreren hadde ansvaret for kommunens arkiver. Bestemmelsen ble gjen tatt i senere lovgivning fram til dagens kommunelov som plasserer dette ansvaret hos administrasjonssjefen, jf. kommuneloven § 23.

By- og landkommunelovene i 1921 fastslo at departementet kunne gi forskrift om oppbevaring, ordning av og tilsyn med kommunens arkiver, en bestemmelse som fortsatt gjelder. I 1938 ble dette utvidet ved at departementet også kunne pålegge kommunene å innrede rom hvor arkivsakene ble betryggende oppbevart.

I 1948 ble departementets myndighet delegert til Riksarkivaren, som nå fikk i oppgave å føre tilsyn med de kommunale arkivforholdene. Året etter utarbeidet Riksarkivaren en veiledning i arkivarbeid – Kommunal arkivordning/Kommunal arkivskipnad – som ble sendt alle landets kommuner. Riksarkivarens tilsynsmyndighet ble videre delegert til statsarkivarene i 1967. I 1987 gav Riksarkivaren retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiver, og i 1985 kom bestemmelser om bygging, sikring, vedlikehold og bruk av så vel statlige som kommunale arkivrom.

1.1.1 Tidligere sammenslåinger

I forbindelse med de omfattende

kommunesammenslåingene på 1960-tallet sendte Riksarkivaren ut et rundskriv 5. august 1965. Her ble det påpekt at mange kommuner ikke hadde viet arkivspørsmålene tilstrekkelig oppmerksomhet i sammenslåingsprosessen: «Dels er arkivene blitt liggende igjen på fraflyttede tjenestesteder, dels er de blitt skjodesløst behandlet under flytting, og i enkelte tilfeller er arkivene fra de enkelte kommuner blitt sammenblandet». Dette var trolig en dekkende beskrivelse, som dessuten setter fokus på noen av de mest sentrale problemstillingene ved organisasjonsendringer av den type som finner sted ved kommunesammenslåinger.

Sentralt i rundskrivet var at den nye kommunen skulle ha ansvaret for arkivene fra de tidligere kommunene, som nå hadde opphørt som egne forvaltningsorgan og arkivskapende enheter. Dette er et hovedpoeng fortsatt. Ellers anbefalte rundskrivet at det ble foretatt en kartlegging av hvor og hvordan arkivmaterialet ble oppbevart i den enkelte kommune, både i kommunens egne lokaler og evt. hos folkevalgte eller andre privatpersoner.

Denne kartleggingen skulle i sin tur danne grunnlag for dimensjonering og tilrettelegging av en depotordning i kommunen. Videre ble det gitt anvisning på hvordan kommunen kunne gå fram med hensyn til samling, ordning, merking og bruk, samt tilsyn med arkivmaterialet. For nærmere spesifikasjoner ble det henvist til publikasjonen Kommunal arkivordning/Kommunal arkivskipnad fra 1949.

1.2. Dagens bestemmelser

Etter dagens arkivlov er alle offentlige organer sidestilt i forhold til regelverket, med unntak for avleveringsplikten til Riksarkiv eller statsarkiv som bare gjelder statsadministrasjonen. Ellers er både statlige, kommunale og fylkeskommunale organer på lik linje underlagt Riksarkivarens myndighet, og denne myndigheten omfatter tilsyn, rettleiing og spørsmål om bevaring og kassasjon, mens arkivskaperne på sin side er pålagt opplysningsplikt. Det generelle grunnlaget er konkretisert og spesifisert i forskriftene til arkivloven og supplerende regelverk.

Framstillingen i det følgende er i hovedsak basert på bestem-

melser i Arkivforskriften (FOR 1998-12-11 nr 1193: Forskrift om offentlige arkiv), Utfyllende forskrift (FOR 1999-12-01 nr 1566: Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver), Normalinstruksen (Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner) og Arkivplanmalen (Mal for arkivplan). Alle disse dokumentene har relevans i forbindelse med kommunesammenslåinger. Videre støtter framstillingen seg på Ivar Fønnes: Arkivhåndboken for offentlig forvaltning, som utdyper og presiserer bestemmelsene i regelverket.

2. Arkivansvaret

Ansvarsforholdene er viktige når arkivspørsmål skal håndteres som ledd i en sammenslåingsprosess. Arkivansvaret er sammensatt, og blir nærmere presisert og spesifisert i regelverket.

2.1. Overordnet arkivansvar og operativt arkivansvar

Arkivforskriften opererer med et overordnet arkivansvar og et daglig, eller operativt arkivansvar hos offentlige organ.

Operativt arkivansvar er knyttet til en arkivtjeneste under ledelse av en arkivansvarlig (vanligvis med stilling som arkivleder) som utfører det løpende arkivarbeidet, mens overordnet arkivansvar ligger hos den øverste ledelsen i organet. Det overordnede ansvaret ligger fast og kan ikke delegeres, selv om ledelsen delegerer oppgaver i forbindelse med arkivene. En kommune eller fylkeskommune skal selv fastsette om kommunen/fylkeskommunen skal regnes som ett eller flere organ i arkivforskriftens betydning. Ett organ er hovedregelen, og da skal kommunen/fylkeskommunen ha én felles arkivtjeneste.

Samtidig som en kommune kan være inndelt i flere organ, der ledelsen i hvert organ har overordnet arkivansvar innenfor sitt område, er det også slik at administrasjonssjefen har et overordnet arkivansvar for hele kommunen, overordnet alle dens organer. Dette er en del av administrasjonssjefens administrative ansvar, som også er hjemlet i kommuneloven. I kommuner kan vi altså få et slags dobbelt overordnet arkivansvar: Hvert organs ledelse har overordnet arkivansvar, men i

tillegg har administrasjonssjefen ansvar for at de ulike etater, institusjoner og enheter i kommunen/fylkeskommunen følger de retningslinjer som forskriften trekker opp, selv om disse virksomhetene er organisert som egne organ etter arkivloven. Administrasjonssjefen kan stilles til ansvar dersom ledelsen i det enkelte organ ikke oppfyller sine forpliktelser.

Det overordnede arkivansvaret vil alltid omfatte følgende viktige oppgaver:

- Å etablere en arkivtjeneste og oppnevne en arkivansvarlig som leder for denne tjenesten.
- Å sørge for at arkivtjenesten har tilstrekkelig bemanning til å utføre arkivarbeidet.
- Å stille de nødvendige lokaler, utstyr og andre ressurser til disposisjon for arkivtjenesten.
- Å legge til rette for at arkivpersonalet holder tilfredsstillende faglig kompetanse.
- Å sørge for rapportering fra arkivtjenesten til ledelsen, slik at det overordnede arkivansvar kan oppfylles.

Det operative arkivansvaret tiligger arkivtjenesten, og denne skal som hovedregel være organisert som en egen enhet

og være felles for hele organet. Hvis arkivtjenesten er delt i flere avdelinger eller lignende, skal disse være underlagt den samme lederen. Normalt skal arkivtjenesten tilhøre den del av administrasjonen som har ansvar for organets fellessaker. Arkivtjenesten har ansvar for alle typer materiale som kommer inn under arkivbegrepet i arkivloven, både papirarkiver og elektroniske systemer og databaser.

Det operative arkivansvaret kan omfatte følgende oppgaver:

- Å utarbeide planer for organets arkivarbeid; herunder melde inn behov for bemanning, lokaler, utstyr og tjenester.
- Å sette planene ut i livet.
- Å ha personalansvar og ledelse av de ansatte i arkivtjenesten.
- Å sørge for tilstrekkelig faglig kompetanse i arkivtjenesten.
- Å påse at arkivarbeidet utføres i tråd med gjeldende regelverk.
- Å holde oversikt over organets arkivmateriale og arkivorganisasjon, samt interne instruksjoner og eksterne regelverk. Herunder utarbeide og vedlikeholde organets arkivplan.
- Å rapportere til organets ledelse, særlig om forhold som

krever tiltak for å etterleve regelverkets krav.

Ved en kommunesammenslåing er det avgjørende at både det overordnede arkivansvar og det operative arkivansvar er klart plassert, at det er erkjent av dem som har dette ansvaret og at det også blir ivaretatt i praksis. Bare da kan sammenslåingen gjennomføres på en måte som holder arkivsituasjonen under kontroll og er i samsvar med lovverkets krav.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften
 - § 1-1: Arkivansvaret i offentlige organ
 - § 2-1: Organisering av arkivarbeidet
- Arkivhåndboken
 - Kap. 5: Forvaltningens arkivansvar og organisasjon

2.2. Depotfunksjon og -ansvar

Arkivtjenestens arkivansvar er begrenset til de faser i arkivprosessen som omfatter aktivt arkiv (dagligarkivet) og bortsettingsarkiv. Når det arkivskapende organet ikke lenger har behov for arkivmaterialet, skal det avleveres til arkivdepot. Arkivdepotet overtar dermed



Fra Oslo byarkiv. Foto: Tomas Alf Larsen

ansvaret for materialet. Arkivforskriften bestemmer at alle kommuner og fylkeskommuner skal opprette en depotordning, under ledelse av en depotansvarlig. Den depotansvarlige kan være lederen for arkivtjenesten, men det kan også være en helt annen person. Uansett dreier dette seg om to ulike funksjoner og to ulike ansvarsområder. Depotordningen kan omfatte flere fysiske depoter, men de skal etableres som en organisatorisk enhet under én ledelse. Depotordnin-

gen skal omfatte alle deler av den kommunale virksomheten og alle eldre og avsluttede arkiver, også når kommunen er inn- delt i flere organ. Også arkivdepot og depotansvarlig er underlagt administrasjons- sjefens overordnede arkiv- ansvar.

Depotansvaret vil alltid omfatte disse hovedoppgavene:

- Å ivareta ansvaret for de eldre og avsluttede arkivene.
- Å etablere rutiner for å ivareta arkivforskriftens krav til arkiv-

depot. Disse kravene er ytterligere spesifisert i Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner. Depotet skal bl.a. føre register over bestand og tilvekst, og materialet skal være tilgjengelig for publikum innenfor de rammer som følger av gjeldende bestemmelser om innsynsrett og taushetsplikt, og publikum skal i rimelig utstrekning få kopier eller utskrifter av materialet. Det skal fastsettes spesifiserte krav til materiale som skal avleveres til depotet, og likedan regler for tilbakelån fra depotet.

- En kommunal depotordning må ha til rådighet de nødvendige lokaler, og disse må oppfylle arkivforskriftens bygningsmessige krav til spesialrom for arkiv. Disse kravene er strengere enn for vanlige kontorrom som benyttes til oppbevaring av dagligarkiv og ev. bortsettingsarkiv. For eksisterende lokaler må slike krav oppfylles snarest, og senest innen 01.01.2012. For nye lokaler skal kravene innfris umiddelbart.

Det er spesielt viktig med en velfungerende depotordning ved kommunesammenslåinger, fordi det da melder seg stort

behov for avlevering av avsluttede arkiver. Den nye kommunen overtar ansvaret for alle arkivene etter de tidligere kommunene, og disse arkivene er per definisjon avsluttede arkiver. En depotordning må være på plass når sammenslutningen finner sted.

Mange steder har de interkommunale arkivordningene etablert felles depoter for sine medlemskommuner. I de fleste tilfeller vil dette gi de mest kostnadseffektive og beste faglig løsningene for kommunene. Da vil de avsluttede arkivene bli tatt hånd om på en måte som både er faglig forsvarlig og samtidig ressursbesparende for kommunen.

Avlevering til arkivdepot må ikke forveksles med overføring av arkiver mellom arkivskapende organer. Ved en kommunesammenslåing vil det være tale om både avlevering til depot og overføring av arkiver fra arkivskapere som avsluttes (de gamle kommunene) til de nye som oppstår (sammenslåingskommunen). Dette blir nærmere omtalt nedenfor.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften
Kap IV: Oppbevaring og

sikring av offentlige arkiv
Kap V: Eldre og avslutta arkiv, A og C.

- Arkivhåndboken
Kap. 11: Avlevering til arkivdepot,
kap 12: Behandling av arkivmateriale i arkivdepot.

3. Behandling av arkivene ved kommunesammenslåinger

En kommunesammenslåing har store konsekvenser for arkivforholdene. En slik prosess innebærer at de tidligere kommunene nedlegges og opphører som arkivskapere, mens nye arkivskapere oppstår innenfor rammen av sammenslåingskommunen. Eksempelvis kan to eller flere sosialetater opphøre, mens en ny oppstår. Dette gjelder selv om oppgavene fortsetter som før.

Sammenslåinger og andre organisasjonsendringer blir regulert av bestemmelser flere steder i lovverket. Det er svært viktig at disse bestemmelsene følges for å legge til rette for forskriftsmessige arkivforhold i den nye kommunen og dens virksomheter. Samtidig tar reglene sikte på å skape en mest mulig ryddig og praktisk arbeidssituasjon både under selve sammenslåings-

prosessen og i virksomheten etterpå. Regelverket omfatter både arkivene fra de instanser og virksomheter som opphører, og arkivdanning, arkivbehandling og arkivforhold i de nye enhetene som oppstår.

Ved en kommunesammenslåing vil statsarkivene som tilsynsmyndighet bare kunne bistå i forbindelse med tolking og forståelse av regelverket, mens kommunene selv har det formelle og praktiske ansvar for å gjennomføre sammenslåingsprosessen i samsvar med disse reglene. I områder der det er etablert IKA-ordninger vil det være naturlig at disse bistår sine medlemskommuner i en slik prosess. Kommuner som ikke er medlem av en IKA-ordning kan undersøke muligheten for kjøpe slike tjenester av IKA.

I det følgende gjennomgås en del hovedpunkter i korte trekk, mens det vises til de aktuelle steder i Arkivhåndboken og regelverket for detaljer.

3.1. Arkiver skal avsluttes

Det skal gjennomføres skarpt periodeskilte i arkiv og avslutning av journalperiode i de gamle enhetene. Både journal/arkivsystemet (Noark-systemet)

og det fysiske arkivet for perioden fram til kommunesammenslåingen vil dermed framstå som avsluttede enheter. Dette innebærer at alle løpende arkivprosesser stanses, fordi ny arkivdanning skal igangsettes fra grunnen av. De avsluttede arkivene må «lukkes» slik at de ikke blir tilført nye opplysninger eller dokumenter. Saker som er under behandling ved periodeskillet, blir dermed avbrutt. Disse må formelt avsluttes og gjenopprettes som helt nye saker hos den nye enheten, med henvisning til de gamle sakene i de tidligere enhetene. Om nødvendig tas kopier av de gamle sakene til bruk i det nye arkivet. Den avsluttede arkivperioden skal heretter behandles enten som bortsettingsarkiv eller som avlevering.

Alt fysisk arkiv skal klargjøres for avlevering til depot eller overføring til bortsettingsarkiv. Den indre orden og oppstilling som ble benyttet i aktivt arkiv, skal beholdes. Arkivbegrensning og kassasjon skal foretas i samsvar med gjeldende bestemmelser, som er nedfelt i særskilte retningslinjer for kommunale arkiv og i arkivforskriftens kapittel IIIC. Kassasjon i strid med regel-

verket kan medføre straffeansvar. Materialet skal listeføres. En slik liste benyttes ved en kommunesammenslåing både ved avlevering og overføring, se nedenfor. Møtebøker, protokoller, kopibøker og papirbaserte journaler og registre skal innbindes. Saksdokumenter skal legges i mapper og arkivbokser. Materialet skal merkes med navn på arkivskaper, innhold og tidsrom.

I elektronisk arkivsystem skal saker som tilhører den avsluttede perioden skilles ut som en historisk database, enten som en separat database eller som en egen logisk enhet i den aktive basen. En elektronisk kopi av den avsluttede databasen skal klargjøres for avlevering eller deponering i depot på en måte som tilfredsstiller kravene til langtidslagring og framtidig dokumentasjon. Er det bare journalopplysninger i databasen, kan man i stedet ta den avsluttede perioden ut som papirutskrift, og avlevere/overføre denne sammen med det fysiske arkivet. En papirutskrift gir imidlertid langt dårligere søkefunksjonalitet enn en elektronisk database.

Avslutning av arkiv- og journalperioder er en ressurskrevende



Statsarkivet. Foto: Bjørn Djupvik

oppgave som krever både kompetanse og grundige forberedelser. Blant annet må det trekkes inn IT-ekspertise som har satt seg inn i hvordan periodisering fungerer, og som kjenner de tekniske spesifikasjonene i Noark-standarden for elektroniske journal- og arkivsystem.

Elektronisk og fysisk arkivmateriale som er klargjort etter reglene for avslutning og bortsetting, skal deretter enten gå videre til depot som avlevering/deponering eller som overføring til den instans i den nye kommunen som overtar saksområdet.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften
3-12 – 3-17: Periodisering av arkiv

3-18 – 3-21: Arkivavgrensning, kassasjon, bevaring
5-3: Avlevering av avslutta arkiv

- Utfyllende teknisk forskrift
Kap V: Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv
Kapittel VII: Fellesbestemmelser for innbinding av møtebøker, kopibøker, registre m.v. i statlig og kommunal forvaltning.
- Arkivhåndboken
7.2.1: Prinsipper for periodisering av sakarkivkap.
7.2.2: Avslutning av arkiv- og journalperioderkap.
7.2.3: Bortsetting av arkivmateriale på papirkap.
7.2.4: Bortsetting og deponering av elektronisk materiale

3.2: Arkiver skal avleveres

Elektronisk og fysisk arkivmateriale fra de nedlagte kommunene som er modent for avlevering til kommunalt arkivdepot, skal klargjøres i samsvar med fastsatte regler. Disse reglene fremgår av arkivforskriften, kassasjonsreglene for kommunesektoren, samt normalinstruksen for kommunale arkivdepot.

Avlevering omfatter normalt materiale som er 25-30 år gammelt. Ved en kommunesammen slåing bør dette imidlertid omfatte så mye materiale som mulig, og alt som ikke lenger er i jevnlig bruk. Sammen med avleveringen skal det følge en avleveringsliste slik dette er spesifisert i normalinstruksen for kommunale arkivdepot. Depotordningen overtar ansva-



Statsarkivet. Foto: Bjørn Djupvik

ret for oppbevaring, behandling og framtidig bruk av det avleverte materialet.

Elektronisk arkivmateriale skal være formatert og dokumentert i henhold til Riksarkivarens bestemmelser, som også er tatt inn i normalinstruksen for kommunale arkivdepot. En elektronisk kopi skal avleveres eller deponeres i depot selv om den instans som overtar saksområdet har tilgang til det samme materialet i form av en historisk database. Administrasjonssjefen bestemmer om depotet skal motta sin kopi som avlevering eller deponering. Avlevering innebærer at depotet overtar ansvaret for vedlikehold og brukertjenester på materialet; ved en deponering ligger dette ansvaret på den instans

som overtar saksområdet. Depotets versjon er da bare en sikkerhets kopi. Administrasjonssjefen må velge den løsning som gir størst sikkerhet for at materialet blir tatt forskriftsmessig vare på, og slik at man kan betjene brukere som har behov for og/eller krav på innsyn.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften
Kap. V: Eldre og avslutta arkiv;
A. Generelt, C. Avlevering til kommunale og fylkeskommunale arkivdepot
- Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner
Kap. 2: Generelt om avlevering til kommunalt eller fylkeskommunalt arkivdepot
kap. 3: Spesifiserte krav til

materiale på papir og mikrofilm

kap. 4: Spesifiserte krav til elektronisk materiale

- Arkivhåndboken
Kap. 11: Avlevering til arkivdepot

3.3. Arkiver skal overføres

Selv om arkivene fra de tidligere kommunene er avsluttet, vil det trolig være behov for deler av dem i den nye sammenslåingskommunen. Det vil derfor neppe være aktuelt at disse arkivene i sin helhet avleveres til depot. Materiale som ikke avleveres til kommunalt/interkommunalt depot må derfor overføres til den instans som overtar eller viderefører saksområdet. I utgangspunktet bør dette begrenses til materiale

som er nødvendig for å videreføre oppgavene.

Ved overføring skjer langt på veg det samme som ved avlevering. Også ved overføring skal det følge med en liste over arkivmaterialet, oppsatt på samme måte som en avleveringsliste, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

Selv om dette materialet er i løpende bruk skal mottakerinstansen behandle det som bortsettingsarkiv skapt av den instans som nå er nedlagt, jf. også pkt. 3.5 nedenfor. Det er ikke å betrakte som den nye instansens eget arkivmateriale, men denne instansen har nå ansvaret for oppbevaring, behandling og bruk av materialet fram til det kan avleveres til depot.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften 3-22: Overføringsliste
- Arkivhåndboken Kap. 7.3: Overføring av arkiv mellom arkivskapende enheter

3.4. Arkiver skal opprettes

Nye arkiv skal opprettes i de arkivskapende instanser som blir resultatet av sammenslåingen. Proveniensemessig er dette instansens eget arkiv, i

motsetning til arkivmateriale som eventuelt er overført fra en instans i de tidligere kommunene, jf. pkt. 3.3 ovenfor.

Blant de krav som kan nevnes spesielt, er følgende:

Det utarbeides arkivplan for sammenslåingskommunen. Denne kan delvis bygge på arkivplaner fra de tidligere kommunene, men det er viktig at disse da blir gjennomgått kritisk og korrigert, slik at den nye arkivplanen framstår som et fullstendig og ajourført dokument.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften 2-2: Arkivplan 2-6 (3): Journalføring og anna registrering
- Arkivhåndboken kap. 6.2: Arkivplan

Det utarbeides systemdokumentasjon for elektroniske systemer og arkivmateriale. Denne dokumentasjonen skal være slik at den elektroniske informasjonen i systemene kan langtidslagres og gjenbrukes. Alle kravene til slike systemer må være ivarettatt og nedfelt i dokumentasjonen. Dokumentasjonen skal innarbeides i arkivplanen.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften 2-6 (3): Journalføring og anna registrering 2-14 (1): Anna elektronisk arkivmateriale
- Arkivhåndboken kap. 6.5.3: Databaser og elektroniske fagsystemer

Arkivnøkler og andre ordningsprinsipper skal oppfylle kravene i regelverket. Nye og reviderte arkivnøkler skal meldes til Riksarkivaren for registrering. Nøklerne skal skille mellom egenforvaltning og fagsaker. Ved overgang til nye nøkler skal man alltid påbegynne en ny arkivperiode, men dette skal uansett skje ved en kommunesammenslåing.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften 2-3: Arkivnøkkel
- Arkivhåndboken kap. 6.3.1: Arkivnøkler og deres rolle

Plassering og oppstilling i aktivt arkiv og bortsettingsarkiv skal følge regelverkets krav. Sakarkivet skal stilles opp etter arkivnøkkelen, ev. etter en systematisk ordnet oppstillingsplan. I bortsettingsarkivet skal oppstil-

lingen følge den nøkkel/oppstillingsplan som ble benyttet da arkivet var aktivt.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften 2-5: Oppstilling av arkivet
- Arkivhåndboken kap. 6.3.2: Organisering og oppstilling av arkivmateriale

Journalssystemer skal være i tråd med regelverkets krav. Dette innebærer at systemet skal følge kravene i Noark-standarden.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften 2-6: Journalføring og annen registrering 2-9: Elektronisk journalføring
- Arkivhåndboken kap. 6.4.4: Journalføringens form – Noark-standarden

Elektroniske arkivsystemer (sakarkiv) og saksbehandlingssystemer. Ved elektronisk arkivering av saksdokumenter må systemet tilfredsstillende de spesifikke kravene til elektronisk arkivering i Noark-standarden og være godkjent av Riksarkivaren for dette formålet. Dette gjelder enten man benytter et rent journal- og arkivsystem,

eller dersom funksjoner for journalføring er integrert i et saksbehandlingssystem eller lignende. Oversikt over godkjente systemer ligger på Arkivverkets internettsider. Dersom det planlegges å arkivere elektroniske saksdokumenter i et system som ikke kommer inn under godkjenningssystemet, skal det sendes melding til Riksarkivaren før systemet tas i bruk. Dersom systemet ikke tilfredsstiller kravene, kan Riksarkivaren pålegge organet å arkivere sine saksdokumenter på papir.

Regelverket stiller krav til datauttrekk og eksportfunksjoner, lagringsformater, om forholdet mellom elektroniske og papirbaserte arkivdeler, om instruks for bruk av systemene, retningslinjer for ansvarsfordeling og rutiner for administrasjon og ajourhold.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften 2-13: Elektroniske saksdokument
- Utfyllende forskrift Kap. IX: Elektronisk arkivering av saksdokumenter
- Arkivhåndboken kap. 6.5.2: Elektronisk sakarkiv og lignende materiale

Andre elektroniske systemer omfattes også av krav i regelverket. Dersom slike systemer produserer eller lagrer saksdokument, omfattes de av reglene for elektroniske saksdokument som er nevnt under foregående punkt. For øvrig skal databaser og fagsystemer behandles som arkivmateriale etter lovverkets generelle bestemmelser, og de er underlagt ledelsens arkivansvar. De skal tas med i arkivplanen og der skal de være godt nok dokumentert til at materialet lar seg benytte også etter levering til depot. Arkivkaper bør vurdere om eksisterende eller nye systemer er bevaringsverdige ut fra gjeldende regelverk, ev. ta dette spørsmålet opp med vedkommende statsarkiv. På den ene side er det viktig å ta vare på informasjon som har bevaringsverdi, på den annen side kan slik bevaring være så ressurskrevende at det bør begrenses til systemer som faktisk har slik verdi. Det er viktig at systemene utstyres med tekniske funksjoner som gjør det enklest mulig å trekke ut den bevaringsverdige informasjonen som de inneholder.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften
2-14: Anna elektronisk arkivmateriale
- Arkivhåndboken
kap. 6.5.3: Databaser og elektroniske fagsystemer

Daglige rutiner i arkivdanningen må etableres. Disse skal følge regelverket og for øvrig tilpasses de systemer som benyttes. Det pekes her spesielt på områder som journalføring, arkivbegrensning og post- og dokumentbehandling.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften
2-6: Journalføring og anna registrering
2-7: Opplysningar i journal- og arkivsystemkap. IIIA: Behandling av post og saksdokument
3-18: Definisjonar (av arkivavgrensning, kassasjon og bevaring)
- Arkivhåndboken
6.4: Prinsipper og systemer for journalføring
7.1: Rutiner i det daglige arkivarbeid
8.1: Arkivbegrensning

Også for periodiske oppgaver skal det etableres faste rutiner. Her pekes det spesielt på periodisering og bortsetting, samt på kassasjon.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften
2-4: Arkivordning
2-5 (3): Oppstilling av arkivet
Kap. III: Arkivrutinar. B. Periodisering av arkiv
3-18: Definisjonar (av arkivavgrensning, kassasjon og bevaring)
3-20: Bevaringspåbod
3-21: Kassasjon
- Utfyllende forskrift
Kap V: Retningslinjer for arkivbegrensning og kassasjon i kommunale arkiv
- Arkivloven
§ 9: Kassasjon
- Personopplysningsloven
§ 27 – 28
- Arkivhåndboken
7.2: Periodisering og bortsetting
8.2: Bevaring og kassasjon
8.3: Bevaring eller sletting: konflikter mellom arkivloven og andre lover
8.4: Strategier og rutiner
8.5: Sletting eller destruering av materiale som kasseres

Det etableres faste rutiner for bruk av materiale i bortsettingsarkivet. Det påpekes spesielt at materiale som er overført fra de nedlagte kommunene skal behandles som bortsettingsarkiv, jfr. også pkt. 3.5 nedenfor.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften
3-10: Interne utlån, intern informasjon
3-11: Eksterne utlån
- Arkivhåndboken
kap. 7.2.3.4: Rutiner for bruk og utlån

Utover dette understrekes at ved opprettelse av nye arkiv gjelder lovverket i sin alminnelighet, uten at det her nevnes ytterligere enkeltbestemmelser.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften
Alle lover og regler i forbindelse med arkivdanning
- Arkivhåndboken
Kapitlene 1 – 10

3.5. Arkiver skal holdes adskilt

Overføring av arkivmateriale har ofte skapt uorden i kommunale arkiver. Dette er det viktig å unngå ved en kommunesammenslåing. Materiale

som ble skapt før sammenslåingen skal derfor ikke tas inn i, eller blandes sammen med de nye arkivene som dannes. Bare brev som ble mottatt, men ikke besvart før sammenslåingstidspunktet kan tas inn i det nye arkivet, dersom dette blir dokumentert ved henvisninger. Unntak fra dette kan bare innvilges etter søknad til Riksarkivaren.

Utover dette skal overført materiale behandles som bortsettingsarkiv, der proveniensen er den instans som i sin tid skapte materialet. Dette vil si at materialet ikke er en del av, og heller ikke skal behandles som en del av eller blandes sammen med arkivet til den instansen som overtar overført arkivmateriale. Det er under ingen omstendighet tillatt å ta saker ut av det gamle arkivet og la dem gå videre i det nye. Er det behov for dette, må det tas kopi av saken, mens de originale dokumentene blir liggende der de var ved overføringen. Den indre sammenheng i de overførte arkivene skal opprettholdes. Historiske databaser av journal og arkivsystem må ikke endres eller oppdateres.

Det er vesentlig at det etableres klare rutiner for behandlin-

gen av overført arkivmateriale. Dette er viktig både for bruken av materialet så lenge det befinner seg i bortsettingsarkiv, men også for å hindre ekstraarbeid når materialet senere skal avleveres til depot.

Nærmere omtale:

- Arkivforskriften
3-23: Behandling av overført arkiv
- Arkivhåndboken
Kap. 7.3: Overføring av arkiv mellom arkivskapende enheter
kap. 7.4: Arkivrutiner ved organisatoriske endringer i forvaltningen

KOMMUNESAMMENSLÅING OG ARKIVSPØRSMÅL

KARTLEGGING AV ERFARINGER

1. Innledning

Kommunesammenslåinger er ikke noe nytt fenomen. Ved innføringen av formannskapslovene i 1837 ble det opprettet i alt 355 herredskommuner og 37 bykommuner. Over et tidsrom på 120 år hadde antallet økt til henholdsvis 680 herredskommuner og 64 bykommuner. Etter gjennomføringen av den alminnelige revisjon av kommuneinndelingen i Norge i årene 1957 – 1967 gikk antallet kommuner i landet ned fra 744 til 454, dvs med 290 enheter. De fleste kommunesammenslåinger i dette tidsrommet ble gjennomført i 1964 og 1965. I dag ser vi igjen et økende fokus på kommunesammenslåinger både innad i en del kommuner og fra sentrale myndigheter. Kommu-

nal bevissthet omkring de arkivmessige konsekvensene av en kommunesammenslåing er imidlertid et nyere fenomen.

Denne undersøkelsen tar for seg tre kommuner som har oppstått som resultat av kommunesammenslåinger, nemlig Horten kommune som består av tidligere Borre og Horten kommuner, Larvik kommune som består av tidligere Larvik, Stavern, Tjølling, Hedrum og Brunlanes kommuner og Re kommune som består av tidligere Ramnes og Våle kommuner. Nye Horten og nye Larvik kommuner ble etablert 01.01.1988, mens Ramnes og Våle ble slått sammen 01.01.2002. For å belyse ovenstående problemstillinger har det blitt foretatt intervjuer med

arkivlederne i dagens kommuner. Disse personene var sentrale i arkivfunksjonen i sine kommuner også før kommunesammenslåingene fant sted, og har således vært i stand til å gi betydelige bidrag til framstillingen. I tillegg har arkivene fra sammenslåingsprosessene blitt gjennomgått med tanke på å finne ut i hvilken grad arkivene og arkivfunksjonen ble vektlagt under kommunenes planlegging av prosessene.

Målgruppe for denne gjennomgangen er både kommuner/fylkeskommuner som i dag eller i overskuelig framtid står overfor en mulig sammenslåing, og statlige og kommunale arkivinstitusjoner som ofte i stor grad vil bli trukket inn som rådgivende instanser i denne typen proses-

ser. Som et eksempel på sistnevnte kan nevnes IKA Rogaland som fram mot sammenlåingen av Ølen og Vindafjord kommuner (planlagt gjennomført pr. 01.01.2006) skal følge prosessen nært, og dokumentere prosessen i forhold til de arkivfaglige problemstillingene som dukker opp.

De problemstillingene som først og fremst vil bli behandlet, er planlegging og gjennomføring av selve kommunesammenslåingen sett fra arkivenes ståsted, kommunenes planlegging av arkivfunksjonen i den nye kommunen, vedlikehold av systemer for å ivareta mulighetene for gjenfinning i de avsluttede arkivene fra de tidligere kommunene jf. forskrift om offentlige arkiv §§ 5.3 og 5.4 samt ivaretagelse av elektroniske arkivsystemer med dokumentasjon for langtidsbevaring av informasjonen i disse systemene. Videre vil gjennomgangen forsøke å belyse hvilke økonomiske ressurser som ble satt inn i prosessen under gjennomføring, og hvilke kostnader som kan knyttes til gjenfinning og tilgjengeliggjøring pr i dag.

2. Hvorfor er kommunenes arkiver viktige?

2.1 Det demokratiske perspektiv

Det er en rekke sentrale lover som har til hensikt å styre offentlige organers behandling av arkivene og den dokumentasjonen som finnes i disse. Foruten arkivloven og arkivforskriften, som blir behandlet i del 1 av denne rapporten, har også offentlighetsloven, forvaltningsloven, kommuneloven, personopplysningsloven og en rekke særlover bestemmelser som omhandler arkiv. Det er flere grunner til at lovverket søker å ivareta kvaliteten både i arkivdanningsprosessen og i behandlingen av eldre og avsluttede arkiver.

Et av de samfunnsmessig viktigste argumentene for denne styringen er behovet for å ivareta enkeltindividenes demokratiske rettigheter. Det er i denne sammenheng naturlig å nevne enkeltindividets, presens og samfunnets mulighet for å kontrollere det offentliges virksomhet jf. offentlighetsloven. Gode og sikre rutiner i forhold til innsyn og offentlighet er en forutsetning for kommunenes mulighet til å oppfylle lovverket,

og for allmennhetens og enkeltindividets mulighet til å kontrollere den kommunale forvaltningens virksomhet.

2.2 Enkeltindividets historie

Et av kjennetegnene ved offentlige arkiver er at de i stor grad dokumenterer saksbehandling og vedtak som direkte eller indirekte angår enkeltindivider. De offentlige arkivene dokumenterer med andre ord den kontakten hver enkelt innbygger har hatt med det offentlige. For innbyggerne i en kommune gjelder dette fra fødselen via oppvekst og voksenliv til sykdom, alderdom og død. Jordmorsprotokoller, barnevernsarkiver, elevarkiver, forskjellige typer klientarkiver, legejournaler, brukerarkiver i pleie- og omsorg og kirkegårdsprotokoller er eksempler på kommunale arkivserier som inneholder viktig informasjon for og om enkeltindivider. Det vil derfor kunne hevdes at viktige deler av dokumentasjonen rundt den enkelte innbyggers historie ligger lagret i de kommunale arkivene. Dette er dokumentasjon som kan være både interessant og nødvendig i svært lang tid.

2.3 Dokumentasjon av vår felles historie

Arkivene blir ofte betegnet som «samfunnets hukommelse». Og hukommelse er viktig for å skape et helhetlig samfunn. Historie er et av de akademiske fag som i størst grad vekker allmenn interesse blant annet fordi historien skaper identitet og en følelse av tilhørighet. Viktigheten av denne identitetsskapende funksjonen kan med enkelhet overføres til både lokalt, regionalt og nasjonalt plan. Kommunale arkiver spiller derfor en viktig rolle også i denne sammenheng. Både i forhold til de enkelte geografiske og administrative enheters særegne historie og, i et større perspektiv, i forhold til hvordan kommunalt styresett og lokal myndighet har fungert gjennom ulike perioder. Sett i denne sammenheng vil godt ivarettede kommunale arkiver også kunne utnyttes i undervisningssammenheng i langt større grad enn tilfellet er i dag. Dette vil kunne øke interessen for lokalhistorie og forståelsen av en del av de prosessene som har ført til at de enkelte lokalsamfunn har utviklet seg slik de har gjort.

2.4 Dokumentasjon av administrasjonens egen virksomhet

Også kommunens behov for dokumentasjon av egen virksomhet vil være et viktig argument for faglig kompetent ivaretagelse av kommunale arkiver. Den daglige administrative bruken av arkivene avtar etter som tiden går, men det oppstår likevel situasjoner der man har behov for å finne tilbake til gamle vedtak og dokumentasjonen av saksbehandlingen som førte fram til vedtaket. Det mest innlysende og aktuelle eksempelet på dette er kanskje alle søksmålene rettet mot norske kommuner de siste årene i forbindelse med mangelfull opplæring og oppfølging i grunnskolen. Her vil resultatene av kommunenes arkivrutiner både i arkivdanningsfasen og i ettertid få direkte, og ofte økonomiske, konsekvenser for kommunen.

3. Hva skjedde i forkant av sammenslåingene?

3.1 Ny kommuneinndeling

I 1986 kom NOU 1986: 7 «For-slag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i

Vestfold fylke». Foranledningen til denne var at Kommunal- og arbeidsdepartementet 6. juli 1984 oppnevnte et utvalg ledet av Martin Buvik, til å utrede og vurdere kommuneinndelingen for Larvik, Tønsberg og Horten med omliggende kommuner. Bakgrunnen for oppnevningen var blant annet følgende: «Etter kommunaldepartementets mening er det nå nødvendig å finne fram til rasjonelt sett mer tjenlige og helhetlige løsninger for samtlige tettstedsområder med byer med trange eller på annen måte uhensiktsmessige grenser. Som et foreløpig skritt i denne retning har departementet – i medhold av § 2 i lov om endring i kommunal inndeling – oppnevnt et utvalg på fire medlemmer for nærmere vurdering av forholdene vedrørende Larvik, Tønsberg og Horten med omliggende kommuner i Vestfold fylke, hvor problemene i forbindelse med nåværende inndeling synes å være særlig påtrengende.» (NOU 1986: 7 s. 7)

Utvalget skulle på fritt grunnlag vurdere de enkelte alternativene som fantes for hvert enkelt sakskompleks, i samsvar med de retningslinjer som Stortinget

hadde vedtatt for revisjon av kommuneinndelingen i byområder. Hovedkonklusjonen i disse retningslinjene var at «partielle byutvidelser i alminnelighet ikke framstiller seg som noen brukbar løsning, og at slike bare må være unntak som kan komme på tale i helt spesielle tilfelle.» (NOU 1986: 7 s. 80). Stortinget ville med andre ord søke å løse problemene ved hjelp av full sammenslåing av en bykommune og en eller flere av byens omegnskommuner. Utvalget konkluderte som følger:

HORTEN:

«Ut fra det som foran er anført vil utvalget gå inn for at området igjen blir en kommune slik det var før Horten ble skilt ut fra Borre i 1859» (NOU 1986: 7 s. 86)

LARVIK:

«Ut fra det som foran er sagt, vil utvalget konkludere med å foreslå at kommunene Larvik, Stavern, Brunlanes, Hedrum og Tjølling sluttet sammen til en kommune» (NOU 1986: 7 s. 91)

TØNSBERG:

«På bakgrunn av det som foran er anført foreslår utvalget at Tøns-

berg og Sem sluttet sammen til en kommune» (NOU 1986: 7 s. 88)

I denne gjennomgangen er prosessene i Horten og Larvik kartlagt og vil bli omtalt nærmere, mens sammenslåingen av Tønsberg og Sem kommuner ikke blir behandlet.

3.2 KIKS-prosjektet

KIKS-prosjektet (Kommuneinndeling og Interkommunalt Samarbeid) ble initiert og finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet i 1997. Prosjektet omfattet i alt 19 kommuner fordelt på seks regioner rundt omkring i landet. 4 kommuner i Troms, 5 kommuner i Nordland, 4 kommuner i Sogn og Fjordane, 2 i Oppland, 2 i Buskerud samt Våle og Ramnes kommuner i Vestfold fylke var med i prosjektet. Hensikten var å utrede kommunesammenslåinger og utvidet interkommunalt samarbeid som mulige svar på de utfordringene kommunesektoren stod og fortsatt står overfor. Departementet la ingen bindinger på deltakerkommunene, men der som noen kommuner gikk inn for kommunesammenslåing eller utvidet interkommunalt samarbeid, ville departementet gå inn

med finansiell støtte. Denne støtten hadde form av et såkalt «inndelingstilskudd» som går over 10 år, og som skal hindre at den nye kommunen lider økonomisk overlast. Våle og Ramnes var de eneste kommunene som, etter rådgivende folkeavstemninger, gikk inn for sammenslåing på bakgrunn av utredningene.

3.3 Kompetanse og interesse – et eksempel

I en av de kommunene som gjennomgikk en sammenslåingsprosess i 1988, ble følgende lille historie fortalt for å illustrere hvilke konsekvenser mangel på kompetanse og interesse for arkivene kunne føre til. Det skal sies at dette ikke var en hendelse som skjedde i forbindelse med kommunesammenslåingen i 1988, men den gir likevel et innblikk i det synet man hadde på arkivfaget generelt og på verdien av den informasjonen og dokumentasjonen arkivene bærer med seg spesielt.

På loftet i det gamle herredshuset i kommunen var saksarkivene etter mange av etatene samlet og satt bort i esker. En kveld hadde vaktmesteren med seg barna sine til herredshuset,

og disse fikk tilgang til dette loftet for å leke. Leken gikk hardt ut over det systemet de eldre arkivene var satt bort etter. Da vaktmesteren kom opp på loftet for å hente de håpefulle, lå gulvet dekket av arkivdokumenter, og eskene som var merket med informasjon om innholdet, lå tomme i en stor haug på gulvet. Da rådmannen dagen etter tok skadene i nærmere øyesyn, fattet han følgende delegerte vedtak: Arkiv på loftsgulv kastes.

Det hører også med til historien at rådmannens vedtak ble fulgt opp, uten at det ble ført noen kassasjonslister som kan fortelle oss i dag hvilket materiale som gikk tapt, eller om det inneholdt dokumentasjon av juridisk, historisk eller administrativ verdi eller dokumentasjon som kunne være av vesentlig interesse for enkeltindivider i kommunen. Etter all sannsynlighet kan vi likevel si at store mengder bevaringsverdig dokumentasjon her gikk tapt.

4. Horten kommune

Horten kommune består i dag av de tidligere kommunene Borre og Horten. De to kommunene ble slått sammen 01.01.1988 og fikk navnet Borre kommune. 1.

juni 2002 endret kommunen navn til Horten kommune. Sammenslåingen av de to tidligere kommunene kom som et resultat av anbefalingen gitt i NOU 1986:7 «Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke». I det følgende er betegnelsene «gamle Horten kommune» og «gamle Borre kommune» brukt om kommunene før sammenslåingen, betegnelsen «Borre kommune» er brukt om kommunen i tiden mellom 1. januar 1988 og 1. juni 2002, mens «Horten kommune» brukes om kommunen i tiden etter navneendringen 1. juni 2002.

4.1 Arkivstrukturen i de gamle kommunene

Både Gamle Horten og Gamle Borre kommune hadde en desentralisert arkivstruktur. Det vil knapt være å overdrive hvis vi hevder at den på visse områder grenset til det som har blitt omtalt som «fragmentert arkivtjeneste». Saksdokumentene i kommunene fulgte «sakseier», det vil si at den etat eller virksomhet som behandlet saken, også hadde det operative arkivfaglige ansvaret. Arkivansvaret

ble ivaretatt av merkantilt ansatte ved den enkelte virksomhet. Det eksisterte ikke noen organisatorisk enhet som kunne kalles arkivtjeneste, og det var heller ingen som hadde noe overordnet faglig ansvar for det arkivarbeidet som ble foretatt i kommunen.

4.2 Kompetanse i de gamle kommunene

Formell arkivkompetanse fantes ikke i noen av de gamle kommunene. Arkiv var heller ikke noen prioritert arbeidsoppgave, så situasjonen har nok i stor grad vært slik at hver enkelt arkivmedarbeider ved de enkelte virksomhetene har overtatt de systemer og rutiner som allerede har eksistert ved virksomheten. Det var heller ikke noe formelt arkivforum eller andre former for samlende fagmøter blant arkivmedarbeiderne, noe som har resultert i at arkivdanningen i de forskjellige virksomhetene ikke har fulgt de samme rutinene slik det ville vært ønskelig. Mangelen på arkivforum eller fagmøter gjorde det også vanskelig å samordne den kunnskapen som fantes, og virket på mange måter hemmende på utviklingen av ny arkivfaglig kunnskap i organisasjonene.

*Borre kirke. Etter tradisjonen skal kirken være bygget i Olav Kyrres regjeringstid (1066 – 1093), men det er mer trolig at den er bygget på begynnelsen av 1100-tallet. Både kirken og Borrehaugene hadde symbolverdi i diskusjonen rundt kommunesammenslåingen i 1988.
Foto: Lokallhistorisk arkiv i Horten*



4.3 Planleggingen

Sammenslåingen av de to kommunene Borre og Horten ble nøye planlagt på mange nivåer og med hensyn til mange fagområder. Et unntak var arkiv. I følge Horten kommunes arkivleder, som også satt sentralt plassert i forhold til arkivfunksjonen ved rådmannskontoret i gamle Horten kommune, var det «ingen som, på forhånd, ofret arkivene en tanke». En gjennomgang av det arkivmaterialet som ble skapt i forbindelse med sammenslåingen, bekrefter langt på vei denne uttalelsen. I tilnærmet en hyllemeter materiale fra planleggingsprosessen finnes ikke et eneste dokument som omhandler arkivmessige konsekvenser av sammenslåingen, hvordan sammenslåingen

av arkivfunksjonene skulle foregå eller hvordan arkivfunksjonen i den nye kommunen skulle organiseres og fungere.

4.4 Gjennomføringen

På grunn av manglende sentral styring ble det slik at hver enkelt arkivmedarbeider i de to kommunene etter beste evne selv måtte finne ut hvordan de arkivfaglige utfordringene ved kommunesammenslåingen skulle løses. Arkivsystemet i begge de tidligere kommunene fungerte slik at arkivet gikk inn i en ny periode hvert år og ny journal ble påbegynt, men aktive saker ble ferdigbehandlet innenfor den perioden de oppstod i. Aktive saker ble med andre ord ikke overført til det nye året. Denne prosedyren ble

delvis fulgt også ved årsskiftet 1987/1988. Aktive saker fra gamle Horten kommune ble stort sett ferdigbehandlet innenfor den journalperioden de oppstod i, mens aktive saker fra gamle Borre ble avsluttet, og ny sak ble opprettet i den nye kommunens arkiv, fortsatt sortert etter det fagfeltet sakene hørte til under og arkivert hos saksbehandlende virksomhet. Tidligere årganger av arkivet samt de avsluttede sakene fra 1987 ble enten stående der de var, eller flyttet til den nye administrasjonens lokaler der dette ble ansett mest hensiktsmessig.

Når det gjelder alle de arkivene som ble skapt i virksomheter som ikke direkte ble påvirket av kommunesammenslåingen, for eksempel skoler og barnehager,



Munchs hus i Åsgårdstrand. Huset var i Edvard Munchs eie fra 1897 til han døde i 1944. «Det eneste hyggelige hus jeg har bodd i» skrev Munch i sine notater. Foto: Lokalhistorisk arkiv i Horten

ble det ikke foretatt noe med arkivene i det hele tatt. I de administrative arkivene etter disse virksomhetene er det vanskelig å oppdage spor etter kommunesammenslåingen, kanskje med unntak av endring av kommunens navn og kommunevåpen.

Statsarkivet i Oslo sendte 20. januar 1989 et brev til Borre kommune vedrørende kommunenes arkivansvar ved kommunesammenslåinger. Her redegjøres det for statsarkivenes myndighet, og det fremmes et ønske om en redegjørelse fra Borre kommune om hva kommunen har foretatt seg med arkivene for de to tidligere kommunene. Statsarkivet i Oslo ønsket i denne sammenheng opplysninger om oppbevaring og sikring av arkivene, herunder

om eventuelle arkivfortegnelser som måtte være utarbeidet, og til slutt ville man ha opplysninger om eventuell kassasjon.

Borre kommune gjorde en jobb i forhold til denne kartleggingen, og resultatet ligger i arkivene til Statsarkivet i Kongsberg. Sett ut fra det vi i dag ville forvente, er resultatet av kartleggingen ikke særlig oppløftende. Riktig nok er det mange virksomheter i kommunen som ikke har svart, men de svarene som foreligger, gir et såpass entydig bilde at det likevel er grunn til å anta at de er representative. Når det gjelder oppbevaring og sikring av arkivene er det bare tre av tolv virksomheter som selv mener at egne arkiver er plassert i tilfredsstillende lokaler og med gode nok

adgangsrutiner. Og av samtlige svar på kartleggingen er det bare teknisk etat som eksplisitt gir uttrykk for bekymring i forhold til dette problemet. Det største problemet i forhold til oppbevaring og sikring var selvsagt at administrasjonen i nye Borre ble liggende spredt rundt i hele kommunen, og på grunn av videreføringen av den desentraliserte arkivorganiseringen fulgte også de avsluttede arkivene den enkelte etat. Manglene i forhold til sikring, jf. både skrevet fra Statsarkivet i Oslo og de bestemmelsene som blir gitt i forskrift til offentlig arkiv av 1998, ble ikke løst før administrasjonen i Borre kommune flyttet inn i nytt rådhus våren 2000. Ved innflytting i nytt rådhus ble arkivfunksjonen for hele kommunen, med unntak av de tradisjonelle ytre virksomhetene sentralisert, og oppbevaringsforholdene for arkivene ble langt bedre.

På Statsarkivets andre forespørsel; om det var utarbeidet noen arkivfortegnelse over de avsluttede og bortsatte arkivene, var besvarelsene enda mer nedslående. Ingen av de etatene som har svart, hadde utarbeidet noen lister over hvilket mate-

riale etaten hadde satt bort. Framfinningen i dette materialet må derfor antas å ha vært avhengig av merkantilt personale og saksbehandlere som kjente godt til arkivet fra det ble skapt.

Når det gjelder spørsmålet om det hadde blitt foretatt noen kassasjon av arkivmateriale i forbindelse med kommunesammenslåingen, varierte svarene en del. Fem av de tolv virksomhetene oppgir at det ikke er foretatt noen kassasjon av arkivmateriale. Fire virksomheter hevder at det har blitt foretatt noe kassasjon, og at dette er gjort i henhold til kassasjonsbestemmelsene i «Retningslinjer for arkivbegrensing og kassasjon i kommunale arkiv» utgitt av Riksarkivaren 04.06.1987. De siste tre virksomhetene svarer at noe kassasjon er foretatt, og at dette er gjort noe tilfeldig og mer ut fra skjønn enn reglement.

I forhold til den kassasjonsbehandlingen som ble foretatt i kommunen i forbindelse med kommunesammenslåingen, er problemet i ettertid knyttet til at det ikke ble ført tilfredsstillende lister over det materialet som ble kassert. Det er ingenting som tyder på at det er foretatt

kassasjon i arkivmateriale som kan være av betydning for enkeltpersoner eller av juridisk betydning for kommunen, men mangelfull eller fraværende listeføring vil selvfølgelig kunne føre til unødig ressursbruk i forbindelse med søk i arkivet.

4.5 Konsekvensene i dag

Den administrative bruken av arkivene fra de gamle kommunene har naturlig nok avtatt etter hvert som tiden har gått. Like fullt benyttes arkivene fortsatt fra tid til annen i administrativ sammenheng. Den administrative bruken av de gamle arkivene gjelder til en viss grad for mange av virksomhetene i kommunen, men i aller størst grad for teknisk etat. Da Borre kommune i 2000 etablerte et sentralarkiv for alle virksomheter med unntak av skoler, barnehager og pleie- og omsorg, sørget den nye arkivlederen for å få med seg medarbeidere hentet fra et bredt spekter av de tidligere etatene. På denne måten ble kompetansen omkring de enkelte arkivdelene ført inn i sentralarkivet, og således også muligheten til, på en forholdsvis enkel måte, å kunne betjene arkivene. Dette gjaldt både arki-

ver skapt i de to gamle kommunene og arkivene skapt i tidsrommet 1988 – 2000. Svakheten med dette systemet er selvfølgelig at det i alt for stor grad er personavhengig, og derfor ikke er varig utover et ganske begrenset antall år. Det er senere gjort en betydelig jobb i forbindelse med å listeføre arkivene fra de forskjellige tidligere arkivskapene, slik at denne svakheten skal kunne ryddes av veien.

4.6 Konklusjon

Det er rimelig ut fra dagens forutsetninger å hevde at de to gamle kommunenes arkiver, fra kommuneledelsens side, ble stemoderlig behandlet både før, under og etter kommunesammenslåingen. Det finnes ingen spor i arkivene etter en kommuneledelse som tok ansvar, ei heller etter sentral planlegging av hvordan kommunesammenslåingens arkivmessige konsekvenser skulle løses. Initiativene og avgjørelsene i forbindelse med hva som skulle gjøres i forhold til arkivene, kom fra den enkelte arkivmedarbeider i de ulike virksomhetene.

Årsaken til at kommunesammenslåingen førte til mer eller mindre tilfeldig behandling av



Tre forslag til nytt kommunevåpen for Larvik. Det til venstre ble valgt til slutt. Foto: Larvik kommunes arkiv

arkivene ligger både i den administrative ledelsens mangel på forståelse av arkiv som fagfelt, og i måten arkivtjenesten var organisert på. Kunnskapen om de enkelte arkivene fulgte med de gamle arkivene inn i de nye virksomhetene. Dette reddet den nye kommunen fra vesentlig økonomisk ressursbruk i forbindelse med gjenbruk av arkivene på kort sikt. Denne samme noe lettvinde taktikken ble også fulgt ved omorganiseringen til sentralt arkiv i 2000. På nytt ble gjeldende regler for avslutning av arkivene omgått til fordel for kortsiktige økonomiske besparelser. De seneste årene har imidlertid sentralarkivet sett hvilke virkninger dette vil ha framover, og har tatt konsekvensen av dette gjennom

å ordne og listeføre de eldre og avsluttede arkivene. Det er vanskelig å anslå hvor store ressurser kommunen har brukt og vil bruke framover på dette arbeidet, men det er rimelig å anta at det er betydelig mer enn hva som ville blitt brukt om dette grepet hadde blitt tatt i forbindelse med kommunesammenslåingen. Det er også rimelig å anta at ressursbruken er vesentlig mindre enn hva den ville blitt dersom man hadde ventet ytterligere 10–15 år til arkivene skal avleveres til et arkivdepot. På dette grunnlag kan man si at arkivtjenestens og arkivleders kompetanse og evne til å se fram i tid, sparer Horten kommune både for mye arbeid og for større økonomiske utlegg i forbindelse med deponering av

arkivmaterialet, i forhold til hva man kunne forvente.

5. Larvik kommune

Larvik kommune består i dag av tidligere Larvik, Tjølling, Stavern, Brunlanes og Hedrum kommuner. Disse kommunene ble slått sammen 01.01.1988 til nye Larvik kommune. I likhet med dannelsen av Borre kommune, var dannelsen av nye Larvik kommune et resultat av anbefalingen gitt i NOU 1986:7 «Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke».

5.1 Arkivstrukturen i de gamle kommunene

Alle de fem tidligere kommunene hadde desentraliserte arkiver.

Dette betyr at hver enkelt kommunale virksomhet hadde sitt eget arkiv og således var egne arkivskapere. Det har under kartleggingen ikke kommet fram noe som tyder på at det eksisterer noen sentral styring i forhold til de enkelte arkivskapene i noen av de fem kommunene. Hver virksomhet har med andre ord lagt opp arkivstrukturen etter sine egne behov og sitt eget hode. Dette har ført til at organiseringen av arkivfunksjonen og de rutinene som ble fulgt, har vært forskjellig, ikke bare mellom hver enkelt virksomhet innad i den enkelte kommune, men selv sagt også mellom alle sammenslåingskommunene.

5.2 Kompetanse

I likhet med kartleggingsresultatet i gamle Borre og gamle Horten kommuner, viser kartleggingen av Tjølling, Hedrum, Brunlanes, Stavern og gamle Larvik kommuner at formell arkivkompetanse var fraværende. Også her var det i stor grad slik at hver enkelt arkivmedarbeider «arvet» systemene etter sin forgjenger, og ellers måtte finne ut av, og etter beste evne løse, nye problemstillinger som oppstod.

Heller ikke i Larvikskommunene er det funnet tegn på at det eksisterer noe arkivfaglig samarbeid etatene imellom, noe som har bidratt til kompetansestagnasjon og at ulike virksomheter i kommunene som nevnt har fulgt ulike systemer og rutiner.

5.3 Planleggingen

Gjennomføringen av et kommunesammenslåingsprosjekt der fem kommuner inngår, er et svært stort prosjekt som krever grundig planlegging på mange områder og nivåer. Dokumentasjonen i arkivene fra sammenslåingsprosessen i Larvik bærer preg av at denne planleggingsjobben også ble gjort grundig. Men igjen er de fysiske arkivene og arkiv som funksjon unntaket som bekrefter regelen. Det er omfanget og detaljeringsgraden i planleggingsprosessen som gjør det ekstra betenkelig å registrere at arkivfunksjonen blir så lett oversett. Dette gjelder både i forhold til planlegging av hvordan arkivene etter de gamle kommunene skal behandles, og i forhold til visjoner omkring hvordan den nye kommunens arkivtjeneste skal organiseres og fungere. I gjennomgangen av

arkivet etter sammenslåingsprosjektet i Larvik kommune var følgende det eneste som fantes av arkivrelatert planlegging:

«Sektorutvalget for sentraladministrasjonen» uttalte følgende i møtereferat fra møte 30.07.1987: «Larvikutvalgets arbeidsutvalg har bedt sektorutvalget for sentraladministrasjonen vurdere hva som bør gjøres i forbindelse med arkivene før 1. oktober i år. Utvalget har drøftet saken i møte 18.06.87 og 30.07.87 og er kommet til at det ikke er så mye som fysisk bør foretas før denne dato. I hvert fall vil dette gjelde generelt. Forholdene i den enkelte kommune kan imidlertid tilsi spesielle tiltak. Den nye kommunen skal være i funksjon 01.01.88 med de enkelte sektoradministrasjoner plassert i andre lokaler enn tilsvarende administrasjonsdeler i de nåværende 5 kommuner. Det som er nødvendig av hensyn til sektorens arbeid, fra dag til dag av arkiver/arkivalia må tas med fra de tidligere 5 etater og samles i vedkommende nyetablerte sektoradministrasjon – eventuelt delt slik det finnes hensiktsmessig. Dette vil vel innebære at det nærarkiv en i dag

opererer med bør flyttes til de nye lokaler. Det som er fjernarkiver kan (i hvert fall inntil videre) bli hvor det er. En ber rådmennene ta opp spørsmålet i sine administrasjoner med sikte på å få truffet de tiltak som måtte anses nødvendige før 1. oktober i år for at en overføring av arkiver/arkivalia som nevnt kan finne sted til den nye kommunens lokaler før 01.01.88.»

Sitatet er gjengitt i sin helhet fordi det sier ganske mye om kompetansenivået i det ansvarlige utvalget, usikkerheten omkring fagfeltet og den manglende evnen til å forstå de arkivmessige konsekvensene ved sammenslåing av kommuner og kommunale virksomheter.

Etter kartleggingen av prosessen i Larvik å dømme, gjenspeiler dette vedtaket i stor grad den faktiske situasjonen i alle de fem kommunene. Dette har gyldighet både i forhold til kompetanse og i forhold til interesse. At det ikke finnes noen videre oppfølging av problemstillingen viser dessuten at arkivfunksjonen både i de tidligere kommunene og i sammenslåingskommunen var svært nedprioritert. Forståelsen av behovet for å dokumentere kommunens virksomhet er

fraværende, ikke bare sett i lys av befolkningens behov, men også, og mer overraskende, sett i lys av administrasjonens eget behov.

5.4 Gjennomføringen

Den arkivmessige gjennomføringen av kommunesammenslåingen i Larvik fulgte i stor grad de prinsippene som sektorutvalget for sentraladministrasjonen hadde vedtatt. De såkalte «nærarkivene» ble flyttet til den nye administrasjonens lokaler, mens fjernarkivene ble stående igjen i de tidligere administrasjonens lokaler. Alle arkiver fra de tidligere kommunene ble avsluttet slik reglene tilsier, og nye Larvik kommune startet med blanke ark og tomme arkivskap. I virksomheter som ikke direkte ble påvirket av kommunesammenslåingen, for eksempel skoler, barnehager og lignende, ble det ikke foretatt noe med arkivene. Også dette er en direkte parallell til prosessen i Borre kommune.

5.5 Situasjonen rett etter kommunesammenslåingen

Også Larvik kommune mottok brev fra Statsarkivet i Oslo i januar 1989 med anmodning

om å kartlegge og rapportere inn opplysninger vedrørende oppbevaring og sikring av arkivene, eventuell utarbeidelse av arkivfortegnelser og eventuell kassasjonsbehandling i forbindelse med kommunesammenslåingen. Larvik kommune gjennomførte kartleggingen og ytret samtidig et ønske om at Statsarkivet skulle besøke kommunen og gi en vurdering av arkivsituasjonen. I sin vurdering gjorde Statsarkivet rede for oppbevaringsforholdene, som stort sett ble funnet tilfredsstillende både i forhold til de siste års arkiver (nærarkivene) og fjernarkivene som fortsatt var plassert i de lokalene der de gamle administrasjonene hadde holdt til. Statsarkivet foreslo også enkelte tiltak i den videre behandlingen av arkivene etter de gamle kommunene. For det første slo de fast at sammenblanding av disse arkivene ikke måtte finne sted, men at de skulle stilles opp og merkes som separate arkiver fram til sammenslåingen i 1988. For det andre rådet Statsarkivet kommunen til ikke å sette i gang regulært ordningsarbeid i det eldre materialet før det pågående arbeidet med å få etablert en

interkommunal arkivordning i Vestfold var avsluttet. Det tredje sentrale rådet fra Statsarkivet var at Larvik kommune burde samle arkivene fra de gamle kommunene i et felles bygg. Dette for å skape en mer rasjonell og oversiktlig situasjon, samtidig som Statsarkivet fryktet at ansvarsforholdene med hensyn til fysisk sikring og kontroll med rutiner fort kunne smuldre opp dersom arkivene forble spredt.

5.6 Konsekvensene i dag

Også i Larvik kommune har den administrative bruken av arkivene fra før 1988 avtatt med tiden, men på samme måte som i Horten kommune benyttes arkivene av og til i administrativ sammenheng. Og også i Larvik har det blitt satset på å hente kunnskapen omkring de enkelte arkivene inn i arkivtjenesten. Dette sikrer muligheten til å finne fram i arkivene og betjene administrasjon og publikum på en enkel måte. Men som nevnt i kapittelet om Horten, er dette et sårbart system ettersom det er avhengig av udokumentert personlig kompetanse. Det ble ikke foretatt noen form for listeføring eller katalogisering av det mate-

rialet som kom fra de gamle kommunene, og dette er heller ikke gjort i ettertid. For effektivt å kunne betjene de gamle arkivene, er kommunen derfor fortsatt avhengig av enkeltpersoner med spesialisert kunnskap om den enkelte nedlagte kommunes arkiver.

5.7 Konklusjon

Kartleggingen av hvordan de tidligere kommunene som fra 01.01.1988 utgjorde nye Larvik kommune, ivaretok arkivmessige problemstillinger i forbindelse med sammenslåingen er, i likhet med tilsvarende kartlegging av Horten kommune, nedslående lesing. Kartleggingen tyder også her på at både den administrative ledelsen og de utvalg som ble nedsatt for å utrede problemstillinger og forberede sammenslåingen, manglet interesse og forståelse for de kommunale arkivenes rolle og betydning, både innad i organisasjonen og i et bredere samfunnsmessig perspektiv. Kommuneledelsen og utvalgene overlot til de arkivansvarlige ved hver enkelt etat å ta initiativ og fatte avgjørelser i forhold til behandlingen av de gamle kommunenes arkiver. Arkivene ble,

som vi har sett, avsluttet slik de etter reglene skulle, og nye Larvik kommunes etater opprettet sine egne nye arkiver. Hovedproblemet i forhold til de gamle kommunenes arkiver var i Larviks tilfelle mangelen på oversikt og mangelen på dokumentasjon av prosessen. Ingen i den nye kommunen hadde full oversikt over den samlede arkivsituasjonen, og dette har vært et problem kommunen har slitt med i lang tid etter sammenslåingen. Det ble heller ikke dokumentert noe i forhold til den prosessen arkivene og arkivtjenesten gikk gjennom. Ingen av de gamle arkivene ble listeført, og framfinning av arkivsaker i disse arkivene er fortsatt i dag til dels avhengig av udokumentert personlig kompetanse. Som det går fram av avsnittet om situasjonen rett etter kommunesammenslåingen, ble kommunen rådet av Statsarkivet i Oslo om å vente med å ordne de eldre og avsluttede arkivene inntil mulighetene for et interkommunalt arkiv for Vestfold var utredet. IKA Kongsberg ble etablert i 1992, men det skulle gå ytterligere syv år før Larvik kommune meldte seg inn i IKA Kongsberg. Kommunen har i tiden etter dette depo-



Re kommunes nye rådhus, sentralt plassert i Revetal sentrum.

nert mye av sitt eldre arkivmateriale hos IKA. Prosessen med å gjøre disse arkivene tilgjengelige ville helt klart ha vært betydelig rimeligere dersom arkivspørsmålene hadde blitt håndtert på en mer tilfredsstillende måte før, under og rett etter kommunesammenslåingen. Samtidig er det viktig å understreke at Larvik kommune i dag legger ned en betydelig innsats for å ta igjen det som ble forsømt den gang.

6. Re kommune

Re kommune ble formelt etablert 1. januar 2002 som et resultat av sammenslåing av tidligere Våle og Ramnes kommuner i Vestfold. De to kommunene hadde i mange år hatt et utstrakt samarbeid bl.a. med

felles ungdomsskole, felles landbrukskontor, sterkt samarbeid innenfor næring osv.

Også for Våle og Ramnes kom det opprinnelige initiativet til kommunesammenslåing fra staten ved Kommunaldepartementet. Departementet iverksatte i 1997 KIKS-prosjektet (Kommuneinndeling og Inter-Kommunalt Samarbeid) og sendte i den forbindelse ut en invitasjon til 19 kommuner fordelt på 6 områder om å utrede mulighetene for å slå sammen kommunene. Det skulle vise seg at det bare var Våle og Ramnes kommuner som endte positive til tanken. Etter lokale folkeavstemninger i de to kommunene ble det fattet vedtak i kommunestyrene om sammenslåing. Re kommune ble dermed den første

kommunesammenslåingen siden 1994, og var også spesiell fordi det her var snakk om en frivillig sammenslutning av to kommuner.

6.1 Arkivstrukturen i de gamle kommunene

Både Våle og Ramnes kommuner hadde i tiden før sammenslåingen en desentralisert arkivstruktur. Som hovedregel skulle hver etat/virksomhet ha sitt eget arkiv og være egne journalførende enheter. Den mest sentrale arkivenheten i Ramnes kommune var ved rådmannskontoret. Denne enheten hadde, i tillegg til rådmannsarkivet, ansvaret for arkivene til kulturkontoret og økonomitjenesten. Ut over dette hadde altså hver enhet sitt eget arkiv.

For Våle kommune sitt vedkommende var situasjonen ganske lik, og også her var rådmannskontoret naturlig nok den mest sentrale arkivenheten.

6.2 Kompetanse

Det eksisterte lite formell arkivkompetanse i de to tidligere kommunene før kommunesammenslåingen ble vedtatt, men i løpet av høsten 1999 og våren 2000 gjennomførte daværende arkivleder i Våle kommune arkivakademiet. Det er likevel åpenbart at den uformelle kompetansen, kunnskapen om arkivfaget og evnen til å se arkivtjenestens plass i organisasjonen, var høyere i Ramnes og Våle kommuner i 1999 enn hva tilfellet var i de tidligere Borre-kommunene og Larvik-kommunene 11 år tidligere. Denne undersøkelsen har ikke hatt til hensikt å avsløre årsaken til dette, men det er nærliggende å tro at det har med den generelle utviklingen i kommunene å gjøre, en utvikling anført av klarere regelverk, større elektronisk samhandling og økte krav til dokumentasjon, effektivitet og service.

6.3 Planlegging

I likhet med kommunesammenslåingene av Borre og Horten kommuner og «Larvikkommunene» ble sammenslåingen av Ramnes og Våle kommuner nøye planlagt på svært mange områder. Forskjellen mellom sistnevnte og de to andre sammenslåingene er at i planleggingen av det som skulle bli nye Re kommune, ble også arkivene tatt med. Sammenslåingsprosessen ble dessuten dokumentert på en arkivmessig langt mer tilfredsstillende måte. I Våle og Ramnes kommuner opprettet de et felles prosjektarkiv for kommunesammenslåingen. Prosjektarkivet ble lagt til Ramnes kommune som hadde det operative ansvaret for dette. Det ble også utarbeidet en egen kortfattet arkivplan for dette prosjektarkivet. Arkivplanen beskriver hva prosjektarkivet inneholder, hvordan det er organisert og hvilke regler og instruksjoner som gjelder i forhold til det (jf. forskrift om offentlige arkiv § 2-2). Av disse reglene og instruksene går det blant annet fram hvilke typer dokumenter som skal journalføres og arkiveres og hvor og hvordan dette skal skje. Dokumenter som ble

produsert i Våle kommune, skulle for eksempel sendes som elektronisk post til Ramnes kommune for arkivering. Samtidig ble det, viselig nok, understreket at de enkelte etater og kontorer ikke hadde anledning til å opprette egne delarkiver. Dette ser ut til å ha vært et system som fungerte godt.

Når det gjaldt selve arkivfunksjonen i den nye kommunen, ble også denne planlagt langt grundigere enn det som var tilfelle for Horten og Larviks vedkommende. Det ble nedsatt en egen arbeidsgruppe for sentrale sekretariatsfunksjoner som hadde følgende mandat:

- Kartlegge og vurdere behov for arkiv, ekspedisjon, politisk sekretariat, betjening av publikum.
- Utarbeide forslag til samordning tilknyttet sentrale sekretariatsfunksjoner.

Arbeidsgruppa foretok en kartlegging av den eksisterende situasjonen i de to kommunene med hensyn til merkantile tjenester og eksisterende arkivlokaler. Videre ble det produsert et notat med kommentarer til hvilke problemstillinger den nye Re kommune, i følge arkivloven



Tingvoll – det gamle kommunehuset i Ramnes.

og arkivforskriften, måtte ta tak i ved opprettelse av nytt fellesarkiv. I tillegg utarbeidet arbeidsgruppen en rutinebeskrivelse for nye Re kommunes bruk av arkivene etter Våle og Ramnes kommuner.

Arbeidsgruppen for sentrale sekretariatsfunksjoner kom fram til at samordningen av funksjonene måtte skje i tre etapper:

1. Fra og med 01.01.2001
2. Fra og med den nye Re kommunes konstituerende kommunestyremøte høsten 2001.
3. Fra og med nytt rådhus står ferdig første kvartal 2005.

I første fase av samordningen ble behovet for å ha et funksjonelt prosjektarkiv understreket. I tillegg la arbeidsgruppen vekt

på viktigheten av at alle saker som ikke direkte berørte kommunesammenslåingen, ble arkivert som vanlig i de respektive kommunene. Hver av kommunene skulle ha hvert sitt politiske sekretariat, mens arkivlederne i samarbeid skulle være sekretariat for den nye ledergruppen. Arbeidsgruppen satte også som mål å utarbeide en arkivplan for nye Re kommune i løpet av første halvår 2001.

I andre fase så arbeidsgruppen for seg at selve samordningen måtte komme. Etter å ha konferert med Riksarkivet, ble dato for avslutning av de gamle kommunenes arkiver og starten på den nye kommunens arkiver satt til dato for det konstituerende møtet i kommunestyret for nye Re kommune. Arbeids-

gruppen anbefalte at det fra denne datoen ble etablert et nytt sentralarkiv for Re kommune, og at dette sentralarkivet skulle ledes av en arkivleder som var felles for hele kommunen. På grunn av at de ulike virksomhetene i kommunen i stor grad ville ligge geografisk atskilt også i en periode etter kommunesammenslåingen, så arbeidsgruppen det som naturlig at postbehandlingen foregikk ved den enkelte virksomhet, men at alle virksomheter journalførte sin korrespondanse i en felles database. Arbeidsgruppen understreket videre viktigheten av at de eksisterende databasene ble avsluttet og overført til historiske, søkbare databaser.

Den tredje fasen i samordningen skjer, etter arbeidsgruppas mening, ved innflytting i nytt rådhus i Re kommune. Dette under forutsetning av at de fleste virksomheters administrasjon, med unntak av de naturlig ytre virksomheter, samles under ett tak. Ved innflytting i det nye rådhuset planla gruppa opprettelsen av et sentralarkiv som skulle ha ansvar for den fulle arkivdanningsprosessen for alle de sentrale virksomhetene. Det ble ikke planlagt ytterligere

investeringer i elektroniske hjelpemidler for dokumentflyten slik som for eksempel scannere og lignende. Arbeidsgruppa unnlot dessuten å innlemme klientarkiver innenfor barnevern og sosialtjeneste, pasientarkiver og brukerarkiver innenfor pleie- og omsorg, PPT og skole i det planlagte sentralarkivet. Det ble understreket at arkivfunksjonen i Re kommune etter innflytting i nytt rådhus, må ivaretas av egne ansatte som har arkiv som sitt hovedarbeidsområde.

6.4 Gjennomføring

Det er ingen tvil om at god planlegging fører til lettere gjennomføring av tunge og komplekse prosjekter. Og det er heller ingen tvil om at dette også var gjeldende for den prosessen arkivfunksjonen i Ramnes og Våle kommuner gikk gjennom. Men god planlegging er ikke en garanti for et udelt positivt resultat, eller for at alt skal gå på skinner under gjennomføringen av prosessen. Store deler av det som ble planlagt i forkant, ble gjennomført etter intensjonene. Dette kan være interessant nok, men vil for så vidt finnes igjen i avsnittet om planleggingen. Denne gjennomgangen vil derfor se litt nær-

mere på de forholdene som ikke gikk helt som planlagt.

For det første har det vist seg i ettertid at man, til tross for en forholdsvis klar og entydig arkivplan for prosjektarkivet, hadde visse problemer med dokumentfangsten. Alle saker og dokumenter som hadde forbindelse med kommunesammenslåingen, skulle arkiveres i de to kommunenes felles prosjektarkiv. Dette ble også opprettet som et eget delarkiv i sak-/arkivsystemet med brukertilganger fra begge kommunene. Men i tillegg måtte hver kommune dokumentere sin egen virksomhet i sitt eget arkiv. Arbeidsgruppa som planla dette, visste at dette ville føre til en god del dobbeltarkivering, men hadde ikke forutsett at kompleksiteten i dette systemet kunne skape problemer for oversikten over arkivdanningen. I ettertid har det vist seg at begge de to kommunenes arkiver og det felles prosjektarkivet inneholder noen huller som følge av dette.

For det andre ble mulighetene for en stram og faglig korrekt oppfølging av arkivsituasjonen i den kritiske fasen forringet ved at den felles ledelsen trakk

flere av de sentrale personene med arkivkompetanse, inkludert prosjektarkivet og ansvarlige for dette, med seg til gamle Våle kommunes lokaler, mens styringen med Ramnes kommunes arkiver ble overlatt til en person på deltid. Gode rutiner, oppfølging, kontroll og en viss grad av arkivfaglig forståelse ute i organisasjonen er vesentlige suksessfaktorer i enhver kommune når det gjelder dokumentfangsten. Det omtalte arkiveringssystemet som ble valgt for sammenslåingsprosessen i Re kommune krever både at man har svært gode og klare rutiner omkring den ekstraordinære delen av arkivdanningen, og at man har kompetanse og reell mulighet til kontinuerlig å følge opp alle deler av organisasjonen slik at alle rutiner følges og alle dokumenter arkiveres på rett sted.

For det tredje hadde de personene som hadde det operative ansvaret for de to kommunenes arkiver, også fått tillagt flere andre, av ledelsen høyt prioriterte, oppgaver. Dette førte i en viss grad til at fokuset omkring arkivdanningen generelt og dokumentasjonen av prosessen spesielt ikke alltid var på topp.

Manglende oppfølgingsmuligheter og manglende fokus i organisasjonen rundt viktigheten av å sende arkivverdige dokumenter både til prosjektarkivet og til de to kommunenes arkiver henger i stor grad sammen, og er en direkte årsak til de hullene som i dag finnes i de avsluttede arkivene etter Ramnes og Våle kommuner og i prosjektarkivet.

6.5 Konsekvenser i dag

I forhold til planen som ble framlagt av arbeidsgruppa for sentrale sekretariatfunksjoner, er Re kommune nå i ferd med å gå inn i tredje fase av sammenslåingen. Innflytting i nytt Rådhus skal skje i løpet av første kvartal 2005. Det er nå det etter arbeidsgruppas plan skal etableres et skikkelig sentralarkiv som skal ha operativt ansvar for all postbehandling, arkivdanning og etterbehandling av arkiver for hele kommunen med unntak av de ytre virksomhetene samt personarkiver fra sosialtjenesten, barnevernet, PPT, pleie- og omsorg og lignende. Det vil muligens være litt urettferdig å trekke noen konklusjoner i forhold til et endelig resultat av kommunesammenslåingen før det nye sentralarkivet har etablert seg,

men fordi arkivtjenesten i Re kommune allerede har eksistert som delvis sentralisert i tre år, er enkelte bemerkninger i forhold til denne «forberedende fasen» likevel på sin plass.

Den arkivkompetansen Re kommune var i besittelse av da kommunen ble opprettet, var foruten en person med utdanning fra arkivakademiet, basert nesten utelukkende på erfaring. Det kan synes som om ledelsen for kommunen tok mer hensyn til den enkelte ansattes ønsker enn til organisasjonens beste når stillingene i den nye kommunen skulle besettes. Dette må kunne betegnes som en glipp i forståelsen av arkiv som fag. Resultatet ble i alle fall at den nye arkivtjenesten mistet flere av de medarbeiderne som hadde lengst erfaring. Da det etter en tid ble klart at kommunen hadde satt for lite ressurser inn i arkivtjenesten ble denne styrket, og arkivleder føler i dag at situasjonen er langt bedre.

Når det gjelder organiseringen av arkivtjenesten i Re kommune i denne perioden, har det også åpenbart seg enkelte svakheter. Det sentrale postmottaket har vært organisert under servicekontoret og under dettes leder,

mens arkivleder har vært organisert under rådmannen og plassert sentralt i staben. Denne organiseringsformen kombinert med at de ansatte i det sentrale postmottaket også har hatt andre oppgaver knyttet til servicekontoret, har vanskeliggjort arkivleders mulighet til tett faglig oppfølging av en svært viktig del av arkivtjenestens oppgaver.

Mulighetene for å finne fram i de avsluttede arkivene etter Våle og Ramnes kommuner er forholdsvis god. Dette var i og for seg forventet ettersom kommunesammenslåingen er såpass ung, og kommunen har begynt arbeidet med å listeføre det eldre materialet slik at det blir lettere tilgjengelig også for ettertiden. Databasene etter Ramnes og Våle kommuner og etter prosjektarkivet er avsluttet og lagt som søkbare, historiske databaser i systemet. I tråd med regelverket er disse databasene stengt for videre registrering. Det er imidlertid ikke foretatt uttrekk av databasene for langtidsbevaring, og følgelig er heller ikke nødvendig dokumentasjon på plass. Dette er en jobb som kommunen må ta tak i for å kunne ivareta også de elektroniske arkivseriene for ettertiden.

6.6 Konklusjon

Re kommune er definitivt den kommunen i undersøkelsen som gjorde best jobb i forhold til planleggingen av de arkivmessige problemstillingene rundt kommunesammenslåingen. Det er også her vi kan se det beste umiddelbare resultatet. Ledelsen i kommunen tok initiativ til å få utredet problemstillingene og planlagt løsninger slik at prosessen skulle forløpe mest mulig i tråd med gjeldende lover og regler. Årsaken til dette ligger mest sannsynlig i den generelt økte bevisstheten omkring arkivfaget de siste årene.

Manglene i forhold til selve planleggingen er få, men likevel vesentlige. Depotordningen i den nye kommunen ble ikke behandlet i denne fasen, og det samme må sies om behandlingen av de elektroniske arkivseriene. Når det gjelder arkivdepot for papirbaserte arkiver, mener kommunen å skulle sørge for dette på egen hånd. Tre år etter kommunesammenslåingen pågår det stadig et arbeid for å klargjøre materialet for depot, men det er liten tvil om at kommunen ville tjent på å sette inn ressurser til dette arbeidet i selve sammenslåingsprosessen.



Sørby – det gamle kommunehuset i Våle.

Når det gjelder deponering og bevaring av elektroniske arkivserier, er manglene større. Kommunen har ikke planlagt hvordan eller når dette skal gjøres. På grunn av elektroniske formatters og elektroniske lagringsmediers forgjengelige natur, er det nødvendig at kommunen griper tak i denne problemstillingen så fort som mulig.

De største problemene møtte Re kommune under selve gjennomføringen av sammenslåingen, og under etableringen av den nye kommunens arkivtjeneste. Problemet under gjennomføringen var at det var satt av for lite tidsressurser, slik at arkivtjenesten i noen grad mistet oversikten og muligheten til å føre kontroll med arkivdanningen. I etableringen av en ny arkiv-

tjeneste valgte kommunen, fra et arkivfaglig synspunkt, feil taktikk. Feilvalgene ble først og fremst gjort i forbindelse med organiseringen av arkivtjenesten, som fratok arkivleder praktisk mulighet til å utøve faglig kontroll og instruksjonsmyndighet.

Også kompetanseflukten fra arkivtjenesten har utgjort et problem for kommunen i tiden etter sammenslåingen. Begge disse ankepunktene er imidlertid i ferd med å bedres, og når kommuneadministrasjonen i løpet av første kvartal 2005 skal flytte inn i nytt rådhus, og dermed iverksette tredje trinn i «arbeidsgruppa for sentrale sekretariatsfunksjoner» sin plan, vil det bli spennende å se hvordan sluttresultatet blir.

7. Oppsummering

Sammenholdt med tidligere mer uformelle spørreundersøkelser og erfaringer rundt disse problemstillingene, viser resultatet av denne kartleggingen med all mulig tydelighet at arkiv som fagfelt, og forståelsen av det kommunale arkivmaterialet som dokumentasjon av enkeltindividets, lokalsamfunnets og kommuneadministrasjonens historie har fått et stort løft de siste 10-12 årene. Det vil neppe være urealistisk å anta at dette i stor grad skyldes innføringen av arkivloven og innføringen av standardiserte sak-/arkivsystemer i kommunal sektor.

For det første synes det klart at arkivloven med forskrifter har gitt arkivtjenestene i kommunene nye og gode kort på hånden i arbeidet med å øke fagfeltets anseelse. Dette lovverket gir detaljerte bestemmelser omkring arkivfunksjonen i offentlige organer, og på hvilken måte offentlige arkiver skal behandles. Lovverket stiller med andre ord krav og foreskriver løsninger både av praktisk og faglig art, og med hensyn til ansvarsforhold og organisatoriske løsninger.

For det andre har man sett en

oppblomstring av kurs- og opplæringstilbud og rådgivings-tjenester som gjerne kan illustreres ved at et forholdsvis stort antall interkommunale arkivordninger har blitt etablert i denne perioden. Disse ordningene dekker nå, geografisk sett, hele landet med unntak av Akershus og Hedmark fylker. Ca. 2/3 av landets kommuner investerer i dag midler i kompetanseinstitusjoner som igjen yter kommunen tjenester og faglig rådgiving i arkivfaglige spørsmål. Det er sannsynlig at planlegging, gjennomføring og etterbehandling av arkivrelaterte problemstillinger i forbindelse med kommunesammenslåinger blir et vesentlig arbeidsområde for mange av disse institusjonene i årene som kommer.

For det tredje har elektroniske sak- / arkivsystemer og spesialiserte fagsystemer for alvor gjort sitt inntog i kommunal sektor i løpet av denne perioden. Dette har på mange måter ført til at saksbehandlere og ledere i kommunene i større og større grad har fått både arkivene og en del arkivrelaterte problemstillinger plassert på skjermen rett foran seg. Der man tidligere i liten grad ble påvirket av mangel-

fulle rutiner eller lav arkivfaglig kompetanse, får man med dagens forventninger til system og effektivitet disse problemstillingene mye klarere for seg. Kompleksiteten i både de elektroniske systemene som sådan og de til enhver tid gjeldende standarder for disse systemene har i tillegg ført til at kravene til, og nødvendigheten av, en annen type kompetanse hos arkivpersonalet har kommet klart fram.

Et annet viktig perspektiv i forhold til innføringen av elektroniske hjelpemidler generelt og elektroniske sak- / arkivsystemer spesielt er de økte mulighetene for kommunikasjon, samordning, samhandling og i siste instans sentralisering av kommunenes arkivtjenester. Uten direkte relevans til denne undersøkelsen kan det likevel bemerkes at samling av kompetanse også har en synergieffekt i form av generering av ny kompetanse. Dette vil være et svært viktig moment å ha i tankene for norske kommuner som i løpet av de nærmeste årene kommer til å stå overfor arkivfaglige problemstillinger i forbindelse med kommunesammenslåinger. I tillegg har overgangen til mer elektronisk behandling av arkiv-

verdig dokumentasjon og den gradvise tilnærmingen til elektroniske arkiver ført til at flere arkivfaglige oppgaver har blitt overført til saksbehandlere og ledere. Dette har helt sikkert bidratt til at bevisstheten omkring arkivfaglige problemstillinger har økt, og samtidig har det ført til at arkivtjenesten har fått en noe annerledes og mer sentral rolle i organisasjonen. Arkivtjenesten har mange steder i større og større grad blitt anerkjent som en nødvendig og sentral aktør i kommunenes streben etter å oppfylle egne og myndighetenes krav til effektiv og sikker dokumentbehandling og innbyggernes krav og forventninger til effektivitet, brukervennlighet og service.

RÅD FOR KOMMUNESAMMENSLÅING OG ARKIVSPØRSMÅL

1. Plassering av ansvar

En arkivmessig vellykket gjennomføring av kommunesammenslåingen fordrer at kommunene på forhånd har innsett, definert og fordelt ansvarsforholdene rundt kommunenes arkiver. Dette gjelder både det overordnede ansvaret, det operative ansvaret og ansvaret for depotfunksjonen.

1.1 Overordnet ansvar

Som det fremgår av del 1 pkt. 2.1, tilligger det overordnede ansvaret kommunens administrative leder. Dette ansvaret går i første rekke ut på å sørge for at de som har det operative ansvaret for arkivene, har tilstrekkelig gode rammevilkår for å utføre sin jobb. I vår sammenheng betyr dette i praksis at de ope-

rativt ansvarlige i kommunene må få nok tid, opplæring og ressurser til å gjennomføre planleggingen på en grundig og god måte, og at arkivtjenesten i den nye kommunen blir tilstrekkelig prioritert.

1.2 Operativt ansvar

Det operative arkivansvaret er delegert til arkivleder som er leder for kommunens samlede arkivtjeneste. Til det operative arkivansvaret hører blant annet å sørge for opprettholdelse og fornyelse av kompetanse i arkivtjenesten, påse at arkivarbeidet blir utført etter gjeldende regelverk og sørge for utarbeidelse av planer, instruksjoner og lignende for kommunens arkivarbeid. Innenfor problemstillingen som blir behandlet i denne gjennom-

gangen, vil det operative arkivansvaret være særlig viktig å definere slik at både planlegging og gjennomføring av kommunesammenslåingen skjer på en arkivfaglig korrekt måte. De praktiske arkivmessige konsekvenser av en kommunesammenslåing er en naturlig del av det operative arkivansvaret, og arkivleder må derfor få en sentral posisjon i forhold til slike prosesser. Det er naturlig at arkivleder i kommunen også er leder for den prosjektgruppa som skal stå for kartlegging, planlegging og løsning av sammenslåingsprosessens arkivrelaterte utfordringer, og det vil være klokt å gi arkivleder eller prosjektgruppa instruksjonsmyndighet i forhold til arkivfaglige spørsmål. På denne måten

vil det være lettere å gjennomføre de tiltak som skal iverksettes.

1.3 Depotansvar

I forhold til planleggingen og gjennomføringen av kommunesammenslåinger sett fra en arkivfaglig synsvinkel spiller også kommunenes depotansvarlige en viktig rolle. De nedlagte kommunenes arkiver skal avsluttes og gjøres klar for avlevering eller deponering. Enten kommunen benytter en interkommunal depotordning eller har sin egen ordning, vil den depotansvarlige måtte bidra i planleggingen og legge premisser for hvordan arkivene skal avsluttes og hvordan de skal behandles i ettertid. Dersom kommunene på forhånd ikke har sørget for en depotordning, er det svært viktig at dette gjøres i forbindelse med planleggingen av sammenslåingen. Under dette avsnittet hører også behandling av de elektroniske systemene hjemme. Selv om de fleste kommuner fortsatt har papirbaserte arkiver, vil nær sagt alle ha bevaringsverdige arkivserier i elektronisk format. Elektroniske journaler, databaser og andre elektroniske registre skal også avsluttes og

behandles i en kommunesammenslåingsprosess. I disse systemene skal databasene avsluttes, og stenges for videre registrering. Det vil i de fleste tilfeller være fornuftig å produsere historiske, søkbare databaser til bruk i administrasjonens daglige arbeid etter sammenslåingen, men dette er ikke tilstrekkelig. I tillegg må det produseres uttrekk av databasene for langtidsbevaring i arkivdepot. Dette uttrekket bør foretas umiddelbart. Uttrekket bør foretas i samarbeid med depotinstitusjonen og i overensstemmelse med de reglene Riksarkivaren har gitt, og de retningslinjene depotinstitusjonen arbeider etter.

2. Planlegging av prosessen

En grundig planlegging av kommunesammenslåingens arkivmessige utfordringer er selve nøkkelen til et vellykket resultat. Det er her viktig å begynne planleggingen på et tidlig tidspunkt både for å ha god tid i forhold til selve planleggingen og for å kunne planlegge den arkivmessige behandlingen av de sakene som oppstår som en konsekvens av vedtakene om kommunesammenslåing.

2.1 Prosjektarkiv

Et prosjektarkiv er et overordnet nivå, en egen utskilt arkivdel, som samler alle sakene som angår et eget prosjekt uavhengig av hvilken virksomhet som har saksbehandlingsansvaret, sakens form eller lagringsmedium. Innad i prosjektarkivet ordnes sakene som vanlig etter gjeldende arkivnøkkel. Et prosjektarkiv kan samle sakene fysisk, eller bare være en logisk struktur i kommunens sak-/arkivsystem. I Ramnes og Våle kommuner ble det opprettet et eget felles prosjektarkiv for alle de sakene som kommunesammenslåingen genererte. Dette er i utgangspunktet en god løsning fordi den gir svært gode muligheter både i forhold til å holde oversikt i arkivdanningsprosessen og i forhold til gjenbruk av arkivmaterialet senere. For å oppnå fordelene som ligger i det å skille ut et eget prosjektarkiv, er det meget viktig at alle sakene samles, og følgelig at arkivtjenesten har gode rutiner i arkivdanningen og gode muligheter for oppfølging og kontroll. Dersom kommunene velger å opprette et prosjektarkiv, bør det derfor på et tidlig tidspunkt utarbeides en egen arkivplan for

dette arkivet. Det viktigste innholdet i denne arkivplanen vil naturlig være instruksjer, regler og rutinebeskrivelser for bruk av arkivet. I tillegg bør arkivplanen gjøre rede for innholdet i, og ansvarsforholdene rundt prosjektarkivet.

2.2 De gamle kommunenes arkiver

Planleggingen av kommunesammenslåingen må også omfatte en plan for behandlingen av de gamle kommunenes arkiver. I denne prosessen inngår avslutning av de gamle arkivene, avslutning av elektroniske journaler, uttrekk av databaser, listeføring av materialet med mer. I planleggingen bør det gjøres rede for hvilke regler som gjelder, hva som konkret skal gjøres, når denne prosessen skal gjennomføres og hvem som har ansvaret for at det blir gjort. Det vil også være fornuftig å gjøre anslag i forhold til økonomi og bruk av tidsressurser.

2.3 Den nye kommunens arkivordning

I tillegg til planlegging av selve sammenslåingsprosessen og behandling av de eksisterende arkivene, må den nye kommu-

nens arkivordning planlegges godt i forkant. Det er viktig at den nye kommunens arkivtjeneste er operativ og velfungerende fra første dag. For å oppnå et godt resultat kreves det at planleggingen omfatter en del sentrale faktorer.

For det første er det viktig å definere arkivorganiseringen. Man må ha klart for seg hvor det arkivfaglige arbeidet i den nye kommunen skal foregå. Mange kommuner har fortsatt en helt eller delvis desentralisert arkivtjeneste. I en ny kommune er det viktig å vurdere nøye hvorvidt en slik organisering skal videreføres eller om man skal sentralisere arkivet. Bruken av elektroniske sak-/arkivsystemer og andre tekniske hjelpemidler peker i retning av at de fordeler en sentralisering av arkivtjenesten medfører, kan oppnås av de aller fleste kommuner. Men uavhengig av valg av organiseringsmodell, er planleggingen av denne viktig for å kunne gjøre arkivtjenesten i stand til å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte fra første stund.

For det andre må ansvarsforholdene rundt arkivordningen i den nye kommunen slås fast.

Som regel vil den nye kommunen definere seg som et offentlig organ, jf. forskrift om offentlige arkiv § 1-1 (se også del 1, pkt. 2.1). Dette innebærer at kommunen skal ha én arkivtjeneste under ledelse av én arkivleder. Hvilken person som skal inneha denne stillingen, må avklares på forhånd. Dersom kommunen velger en helt eller delvis desentralisert arkivorganisering, dvs. at kommunen har flere postmottak og/eller flere journalførende enheter, må hver enhet ha sin egen arkivansvarlige. Imidlertid skal alle disse enhetene være en del av en felles arkivtjeneste og underlagt kommunens arkivleder. Det må klargjøres hvilket ansvar og hvilken myndighet som tilligger de enkelte rollene.

For det tredje er det viktig å sørge for nødvendig kompetanse fra første stund. Arkiv er et eget fagfelt som er i rask utvikling. Dette innebærer at dersom den nye kommunen skal få en velfungerende arkivtjeneste som er i stand til å utvikle seg i takt med faget og i takt med de konsekvensene samfunnsendringene får for faget, er det viktig at arkivtjenesten ledes av, og ellers består av, faglig kompetente

personer. Det vil i tillegg være viktig å unngå at man taper arkivtjenesten for den kompetansen som allerede eksisterer i de gamle kommunene. Denne kompetansen er nødvendig å trekke med seg, både rent faglig og av hensyn til behandling og betjening av de avsluttede arkivene fra de gamle kommunene.

2.4 Tidsressurser

Som det også går fram av kartleggingen i Re kommune, er det viktig at det frigjøres tilstrekkelige tidsressurser. Dette gjelder ikke bare i forhold til selve planleggingen, men like mye i forhold til muligheten for å følge opp og kontrollere de ulike faktorene gjennom hele prosessen. Det er umulig å anslå noen konkrete tall i forhold til tidsressurser, ettersom dette i stor grad avhenger av både antall kommuner i prosjektet, størrelsen på kommunene, eksisterende arkivorganisering og kvaliteten på de eksisterende arkivordningene. Men det er likevel klart at det å tillegge den eller de ansvarlige arkivledere mange eller tunge arbeidsoppgaver utenom planlegging og oppfølging av sammenslåingsprosessen, kanskje bør unngås.

2.5 Kompetanse

Dersom planleggingen av de forskjellige fasene i sammenslåingsprosessen, oppfølging og kontroll under gjennomføringen og etableringen av en ny arkivtjeneste i den nye kommunen skal bli kvalitetsmessig god, er høy arkivfaglig kompetanse nødvendig. I tillegg til ulike former for formell arkivkompetanse som for eksempel arkivfag ved universitet og høyskoler, arkivakademiet og lignende, finnes det som tidligere nevnt en rekke gode opplæringstilbud i form av enkeltkurs eller kursrekker på markedet. Parallelt med å høyne kompetansen i egen organisasjon bør kommunene samtidig søke ekstern kompetanse. Riksarkivet og statsarkivene vil kunne bidra med informasjon om selve regelverket; forståelse, tolkninger også videre, mens kommunale og interkommunale arkivinstitusjoner er naturlige steder å innhente kompetanse i forhold til planleggingen og gjennomføringen av de arkivfaglige sidene av prosessen, og i forhold til etterbehandling og avlevering eller deponering av både papirbaserte og elektroniske arkiv.

LITTERATUR

Del 1:

Kommunal arkivordning/kommunal arkivskipnad. Riksarkivaren 1949.

Arkivforskriften. FOR 1998-12-11 nr 1193: Forskrift om offentlege arkiv.

Utfyllende forskrift. FOR 1999-12-01 nr 1566: Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver.

Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner. Riksarkivaren 2002.

Mal for arkivplan. Riksarkivaren.

Fonnes, Ivar 2000: Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Kommuneforlaget, Oslo.

Del 2 og 3:

Så samles vi på Valen... Erfaringer fra kommunesammenslutninger i byområder. Kommunal og arbeidsdepartementet 1993, kommunalavdelinga.

NOU 1986: 7, Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke. Kommunal og arbeidsdepartementet 1986.

Lie, Kjetil og Mo, Willy: Våle og Ramnes – to eller én? Rapport nr 144, 1998. Telemarksforskning.

TIDLIGERE UTGIVELSER AV ABM-SKRIFT

- #1 Digitalisering av fotosamlinger
- #2 Reform 94 og museene
- #3 Befolkningens vurdering av folkebibliotekene
- #4 Statistikk for arkiv, bibliotek og museum 2002
- #5 Vei i vellinga. Håndbok i dokumentasjon av museumsgjenstander
- #6 Sømløs biblioteklov for sømløse bibliotektenester
- #7 Museumsarkitektur. En studie av nyere norske museumsbygg
- #8 Sømløs kunnskap. Om bruk av emnekart.
- #9 Det handler om læring
- #10 Tegnspråk som offisielt språk
- #11 Statistikk for bibliotek og museum 2003
- #12 Museer og den flerkulturelle virkeligheten
- #13 ABM-institusjonen i Norden. Kompetanseoppbygging for et multi-kulturelt normalsamfunn
- #14 Biblioteket. Det normale rommet i fengselet
- #15 Konsolidering av museer – råd og vink

Skriftserien fås gratis ved henvendelse til ABM-utvikling så langt opplaget rekker. Den er også tilgjengelig på www.abm-utvikling.no.

