

Arkiv i interkommunale samarbeidsorgan

Riksarkivaren

2009

Riksarkivaren
Rapporter og retningslinjer 23
© Riksarkivaren, Oslo 2009

ISBN 978-82-548-0110-9

INNHALDSFORTEGNELSE

	Riksarkivarens forord	5
1	Innledning	6
2	Om arkiv	6
3	Samarbeidsformer i kommunal sektor	8
4	Lover og regler som har betydning	10
5	Etablering av nytt samarbeid	14
6	Selskap som ikke omfattes av offentleglova	19
7	Oversikt over kommunale arkivinstitusjoner	21
8	Referanser	22

Riksarkivarens forord

Kommunene er en grunnleggende del av infrastrukturen i vårt velferdssamfunn og har et bredt ansvar for offentlige velferdstjenester. Til grunn for dette ligger prinsippet om at oppgavene skal løses nærmest mulig innbyggerne. Variasjon i størrelse, både geografisk og innbyggertall, gir kommunene ulike vilkår for å utøve sine roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, lokalt myndighetsorgan og arena for lokaldemokrati.

Kommunesektoren møter kontinuerlige utfordringer knyttet til behovet for å samordne den kommunale virksomheten på tvers av de administrative grensene til beste for innbyggerne. En utfordring for kommunene er å dekke opp for mangel på spesialkompetanse og beholde personer i nøkkelposisjoner. Dette kan være spesielt gjeldende for mindre kommuner. Mangel på kompetanse og arbeidskraft gir utfordringer for alle kommunens roller.

Interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutning kan være løsningen for disse utfordringene. Kommuner kan samarbeide med andre kommuner innenfor alle typer av sin virksomhet. For de oppgavene kommunene påtar seg frivillig (ofte forretningsdrift) er det svært stor organisasjonsfrihet. Kommunene opptrer her mer eller mindre på den privatrettslige arena på lik linje med private parter.

For lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, stiller loven visse krav til organisatoriske løsninger. Begrunnelsen for dette er at når kommunene opptrer som myndighetsorgan, er det nødvendig å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, demokratisk kontroll mv. på en helt annen måte enn når kommunene driver forretningsdrift.

Riksarkivaren håper denne veiledningen vil kunne gi både administrasjonssjefer, arkivledere, ansvarlige for interkommunale samarbeidsordninger, arkivdepot og andre som har behov for det en nyttig oversikt over hvordan dokumenthåndtering og arkivhold bør være i en interkommunal samarbeidsordning. På denne måten vil arkivene etter interkommunale samarbeidsordninger kunne ivareta både parterers innsynsbehov, kommunal sektors administrative behov samt forskningsmessige og kulturelle behov også etter at samarbeidsordningen er opphørt eller arkivet ikke lenger er i aktiv bruk.

En veiledning kan selvsagt ikke løse alle problem og besvare alle spørsmål. De som ikke finner fullgode svar i denne veiledningen, er alltid velkomne til å kontakte Arkivverket.

Oslo, 15. september 2009

Ivar Fonnes
riksarkivar

1 Innledning

Omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge er betydelig. Enten det dreier seg om opprettelsen av et interkommunalt selskap, samarbeid etter kommuneloven §§ 27 og 28 eller heleide interkommunale aksjeselskaper, så er interkommunalt samarbeid et viktig tema når det gjelder organisering av mange typer kommunale tjenester.

Mange interkommunale samarbeidsordninger eller virksomheter skaper offentlig arkiv, slik det er definert i arkivloven. Disse samarbeidsordningene plikter å ha arkiv, og de plikter å håndtere arkivet i tråd med arkivloven med forskrifter. Riksarkivarens erfaring er at dette ikke alltid blir håndtert tilfredsstillende. Ofte skyldes dette manglende kunnskap om hvordan man bør eller skal håndtere arkivplikten i interkommunale samarbeidsordninger. Særlig har det vært et problem at det ikke er nedfelt en slik plikt i selskapsavtaler eller andre styringsdokumenter, og at arkivansvaret ikke har vært klart definert før kommunene går inn i slike samarbeidsordninger. Problemstillingene er knyttet både til arkivdanning, depotløsninger for eldre og avsluttede arkiver samt til løsninger for struktur, rutiner, ansvar mv i samarbeidsordningens sak- og arkivsystem. Dette har gitt grunn til bekymring for at rettighetsdokumentasjon, og andre dokumentasjonsbehov, ikke blir ivaretatt godt nok i interkommunale samarbeidsordninger.

Denne veiledningen er resultatet av et samarbeid mellom Riksarkivaren, KS Bedrift og arkivfaglige miljøer i kommunesektoren. Riksarkivarens mål er at veiledningen skal gi alle som jobber med kommunale arkiver svar på viktige spørsmål når det gjelder arkiv og dokumentasjon i interkommunale samarbeidsordninger.

Denne veiledningen finnes også på www.arkivverket.no.

2 Om arkiv

Offentlige organer i Norge har plikt til å ha arkiv, jf. lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven), § 6. I et demokratisk samfunn basert på rettsstatlige prinsipper, er det et fundamentalt krav at den offentlige forvaltningen ikke bare sørger for å ivareta grunnleggende dokumentasjonsbehov i forhold til identitet og eiendom, men også ser sin plikt til å dokumentere egne handlinger overfor samfunnsmedlemmene. For at samfunnsmedlemmene, både som enkeltindivid og grupper, skal kunne hevde sine rettigheter og interesser både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv, må stat og kommune ta på alvor sitt ansvar for å dokumentere egen aktivitet for en uavgrenset fremtid. Arkivenes samfunnsmessige betydning strekker seg langt ut over forvaltningens og individets nære dokumentasjonsbehov, ettersom de har betydning som "sannhetsvitner" for partsrettigheter, forskning og kulturell virksomhet i generasjoner etter at de er skapt.

Hensikten med arkiv

Arkivenes tre hovedhensikter er:

- 1) å støtte den daglige saksbehandlingen
- 2) å ivareta organisasjoners og enkeltmenneskers juridiske rettigheter
- 3) å være samfunnets langtidsminne

Begreper

For bedre forståelse av veiledningen vil vi her beskrive de arkivfaglige begrepene som brukes i teksten.

I arkivloven er *arkiv* definert som dokumenter som blir til som ledd i den virksomheten organet, arkivskaperen, driver. En *arkivskaper* er organet, organisasjonen, samarbeidsordningen, selskapet, enheten eller personen som skaper arkivet.

Et *dokument* er definert som en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et hvilket som helst medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring. Et arkiv kan deles inn i flere *arkivdeler*. Med arkivdel menes en vilkårlig definert del av et arkiv. Arkivdelene kan ordnes etter forskjellige prinsipper.

Et *objektarkiv* er et arkiv som er ordnet etter objekter. Med *objekt* menes fysiske eller logiske enheter som arkivmateriale kan omhandle. Eksempler på slike objektarkiver er personalmapper, elevmapper, klientmapper og eiendomsmapper. Her sorterer man for eksempel mappene etter fødselsdato/-nummer, navn eller gårds- og bruksnummer. Med *saksarkiv* menes den delen av arkivet som består av saksdokumenter og disse arkiver er oftest ordnet etter emne. Sakarkivet ordnes etter et forhåndsdefinert klassifikasjonssystem, en arkivnøkkel, som for eksempel ”K-koder. Kommunenes arkivnøkkel”.

De siste 20 årene har vi sett en utvikling fra papirarkiv til elektronisk arkiv.

Elektronisk arkiv er definert som et arkiv som består av elektroniske dokumenter.

I denne veiledningen er begrepet arkiv brukt uavhengig av form, det vil si at arkiv omfatter både elektronisk arkiv og papirbasert arkiv.

Så lenge arkivet er i daglig bruk, kaller man det for et *aktivt arkiv* (eller dagligarkiv). Etter et bestemt antall år tas arkivmaterialet ut av aktivt arkiv og settes bort på et egnet sted, som deretter defineres som *bortsettingsarkiv*. Dette bortsettingsarkivet vil med tiden gå over til å bli et *eldre arkiv*, altså et arkiv som i liten grad er i bruk for administrative formål. Et *avsluttet arkiv* er et arkiv etter en arkivskaper som har opphørt å eksistere. Kommunene har plikt til å ha ordninger som tar vare på, administrerer og tilgjengeliggjør slike eldre og avsluttede arkiver, jf. forskrift av 11.12.1998 nr. 1193 om offentlige arkiv (arkivforskriften), § 5-1.

Eldre og avsluttede arkiv kan enten leveres eller deponeres til arkivdepot. En *avlevering* medfører at man overdrar arkivansvaret til den institusjonen som overtar materialet. Kommunal sektor kan, i henhold til arkivforskriften §§ 1-1 og 5-1, aldri avlevere til andre enn sitt eget arkivdepot som kun gjelder den kommunen. En *deponering* derimot vil si at man overfører arkivmaterialet til et arkivdepot uten å overdra arkivansvaret til arkivdepotet. Ved overføring av

arkivmateriale fra en kommune eller et interkommunalt samarbeid til et interkommunalt arkiv, vil det da være snakk om en deponering.

Kommunale arkivdepot skal følge krav og retningslinjer i arkivloven med forskrifter, noe som inkluderer krav til arkivlokaler/spesialrom for arkiv, identifisering av arkivmaterialet, deponering/avlevering av arkivmaterialet, langtidsbevaring, tilgjengelighet for bruk av materialet m.m.

3 Samarbeidsformer i kommunal sektor

Med *interkommunalt samarbeid* menes et samarbeid mellom to eller flere kommuner, med formål å løse noen oppgaver i fellesskap. Både begrunnelsen for å inngå i et slikt fellesskap og måten man organiserer fellesskapet på, varierer. I praksis samarbeider kommuner på mange ulike måter, fra det helt formløse samarbeidet til samarbeid innenfor en definert selskapsform. De vanligste formene for interkommunalt samarbeid er samarbeid etter lov av 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §§ 27 og 28 og samarbeid i form av interkommunale selskap etter lov av 29.01.1999 nr. 06 om interkommunale selskap (IKS-loven). Dessuten finnes bestemmelser om interkommunalt samarbeid i enkelte andre lover som gjelder oppgaveløsning for kommunene. Samarbeid mellom kommuner blir således regulert både av kommunallovgivningen og i særlovgivningen. Vi vil her ikke gå nærmere inn på de ulike bestemmelsene om interkommunalt samarbeid i særlovgivningen, men legge hovedfokus på bestemmelsene etter kommuneloven § 27, vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §§ 28 a-k og interkommunalt selskap etter IKS-loven. Det knyttes også noen bemerkninger til aksjeselskapsformen, samvirkelag og stiftelser.

3.1 Interkommunalt selskap

Et samarbeid mellom flere kommuner og/eller fylkeskommuner og interkommunale selskap kan organiseres som interkommunalt selskap etter lov av 29.01.1999 nr. 06 om interkommunale selskaper. Et interkommunalt selskap er et *eget rettssubjekt som rettslig og økonomisk er skilt fra deltakerkommunene*. Selskapets øverste myndighet er representantskapet. Representantskapet er eiernes organ. Ethvert interkommunalt selskap skal videre ha et styre og en daglig leder. Daglig leder utgjør selskapets administrative ledelse, og er ansvarlig overfor styret for at administrasjonen fungerer på en måte som er tjenlig for selskapets virksomhet. Det skal for interkommunale selskap opprettes en *skriftlig selskapsavtale*. Avtalen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget. Når et interkommunalt selskap er eier i et annet interkommunalt selskap, er det representantskapet i eierselskapet som vedtar selskapsavtalen.

3.2 Organisering etter kommuneloven § 27

Kommuneloven § 27 har regler om samarbeidsavtaler mellom kommuner og/eller fylkeskommuner når *samarbeidet er organisert med eget styre*. Hvorvidt et samarbeid etter kommuneloven § 27 vil være å anse som et eget rettssubjekt, avhenger av en konkret vurdering av hver enkelt type virksomhet. Det interkommunale samarbeidet er organisert med et eget styre, men styrets myndighet vil være begrenset til avgjørelse som angår ”virksomhetens drift og organisering”. Rammene for samarbeidet skal gå fram av *vedtektene*.

3.3 Organisering etter kommuneloven § 28

Kommuneloven §§ 28 a-k gir kommuner hjemmel til å overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune. Det er to former for vertskommunesamarbeid; *administrativt vertskommunesamarbeid (uten nemnd)* etter kommuneloven § 28 b og *vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd* etter kommuneloven § 28 c. I begge former vil samarbeidskommunene delegerer myndighet til vertskommunen som skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser. Adgangen til å delegerer myndighet er imidlertid videre i vertskommunesamarbeid med nemnd, ettersom myndighet til å treffe vedtak i saker av prinsipiell betydning kan delegeres til nemnda. Vertskommunesamarbeidet vil ikke være et eget rettssubjekt, men være underlagt de enkelte samarbeidskommunenes instruksjons- og omgjøringsmyndighet. For et vertskommunesamarbeid skal det opprettes en *skriftlig samarbeidsavtale*, som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget, jfr. kommuneloven § 28 e.

3.4 Kommunalt aksjeselskap

Aksjeselskap er regulert i lov av 13.06.1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven). I motsetning til de samarbeidsformene som er nevnt over, kan aksjeselskaper ha deltakere som ikke er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Et aksjeselskap kan også eies av én kommune alene. Aksjeselskapet er et *eget rettssubjekt*. Øverste organ for selskapet er generalforsamlingen, som er eiernes organ. Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet. Daglig leder står for den daglige driften av selskapets virksomhet. Aksjeselskapet opprettes ved et *stiftelsesdokument*, som skal inneholde selskapets vedtekter samt de minstekrav som følger av aksjeloven § 2-3.

3.5 Samvirkelag og stiftelser

Samarbeid kan også skje gjennom formene samvirkelag eller stiftelse.

Et *samvirkelag* er ifølge lov av 29.06.2007 nr. 87 om samvirkeforetak (samvirkelova) § 1 (2) ”ei samanslutning som har til hovedformål å fremme dei økonomiske interessene til medlemmane gjennom deira deltaking i verksemda som avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte, og der 1. avkastinga, bortsett frå ei normal forrenting av innskoten kapital, anten blir ståande i verksemda eller fordelt mellom medlemmane på grunnlag av deira andel i omsetninga med samanslutninga, og 2. ikkje nokon av medlemmane har personleg ansvar for skyldnadene til samanslutninga, udelte eller for delar som til saman utgjer dei samla skyldnadene. ”. Samvirkeformen har imidlertid eksistert i lang tid på ikke lovfestet grunnlag.

En *stiftelse* er en formuesverdi som opprettes av stiftelsen har avsatt for å fremme et nærmere fastsatt formål. Stiftelsene er et eget rettssubjekt og reguleres av lov av 15.05.2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven).

3.6 Samarbeidsformenenes forhold til offentliglova

Lov av 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig lovverk (offentliglova) gjelder for alle virksomheter der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, eller der de samme har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmer med stemmerett i det øverste organet.

Unntatt fra dette er rettssubjekter som driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Arkivloven definerer offentlige organer som virksomheter som fullt ut er offentlig eid og som ikke driver næringsvirksomhet i konkurranse med andre. Det er derfor ikke uten videre slik at organ som kommer inn under offentleglova også kommer inn under bestemmelsene om offentlig arkiv i arkivloven. Men alle organer som kommer inn under offentleglova har plikt til å føre journal etter journalføringsreglene i arkivloven med forskrift. Dette betyr at §§ 2-6 – 2-10 i arkivforskriftens kapittel II B alltid gjelder for alle organ som kommer inn under offentleglova, selv om resten av reglene for offentlig arkiv ikke skulle gjelde.

3.7 Samarbeidsformenenes forhold til personopplysningsloven

Behandlingen av og tilgang til personopplysninger styres av lov av 14.04.2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), jf. kapittel 4.5.

3.8 Hvilke interkommunale samarbeidsordninger skal følge arkivloven?

En kan skille mellom tre forskjellige typer samarbeidsordninger:

- 1) de som skal følge offentleglova og arkivloven
- 2) de som skal følge offentleglova men ikke nødvendigvis hele arkivloven
- 3) de som verken behøver å følge offentleglova eller arkivloven

For å avklare hvilken kategori den enkelte samarbeidsordning havner i, må man foreta en individuell vurdering i henhold til det gjeldende lovverket.

4 Lover og regler som har betydning

I dette kapittelet gjøres det rede for lover og regler som har betydning for arkiv i interkommunale samarbeidsordninger.

4.1 Arkivloven

Lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven) har som formål å sikre arkiver med betydelig kulturell eller forskingsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden. Med bakgrunn i formålsparagrafen fastsetter arkivloven en rekke krav til arkiv, enten gjennom selve loven eller de tilhørende forskriftene.

Arkivloven med forskrifter forvaltes av Riksarkivaren. Arkivlovens bestemmelser gjelder for alle offentlige organer i Norge, med unntak for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organ for Stortinget. Loven definerer et offentlig organ som en statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller enhet. Offentlige organ har gjennom arkivloven plikt til å ha arkiv, og arkivet (eventuelt arkivene) skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er trygget som informasjonskilder for samtid og ettertid. I forarbeidene til arkivloven er det sagt eksplisitt at arkivlovens regler om offentlige arkiv ikke skal gjelde for offentlige aksjeselskap eller andelslag som er rene næringsvirksomheter.

De viktigste forskriftene til arkivloven er:

- 1) Forskrift av 11.12.1998 nr. 1193 om offentlige arkiv (arkivforskriften). Arkivforskriften setter en del krav til offentlige organer. Kravene gjelder blant annet arkivplan, arkivnøkkel, journalføring, arkivrutiner, periodisering m.m.
- 2) Forskrift av 01.12.1999 nr. 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (Riksarkivarens bestemmelser for offentlige arkiver). Bestemmelsene gir blant annet detaljerte regler for elektronisk arkivering og for bevaring og kassasjon i offentlige organer.

Videre kan også vedtak i henhold til arkivloven §§ 19 og 20 få konsekvenser for private virksomheter.

4.2 Offentleglova

Lov av 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) gir regler om allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter og er i hovedsak begrunnet i hensynet til demokrati, kontroll og rettssikkerhet. Offentleglova har et betydelig større virkeområde enn den tidligere offentlighetsloven. Offentlige organer faller som før innenfor loven, mens det er i forhold til de privatrettslige organer at lovens virkeområde er utvidet. Selvtendige rettssubjekter der stat, kommune eller fylkeskommune direkte eller indirekte eier mer enn halvparten eller har mer enn halvparten av stemmene i avgjørende organer, kommer inn under loven. Unntatt er rettssubjekter som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.

Loven gir ikke anledning til å skille mellom deler av virksomheten som driver i konkurranse og deler som ikke er konkurranseutsatt, slik at hele virksomheten enten vil være omfattet eller ikke omfattet av loven, jf. offentliglova § 2 c. Men privatrettslige organer vil alltid være omfattet av loven i saker hvor de utferdiger forskrift eller fatter enkeltvedtak på vegne av forvaltningen, jf. offentliglova § 2 b.

Organ som offentliglova gjelder for, skal *"føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter"*, jf. offentliglova § 10. Journalen, lignende registre og saksdokument for organet er offentlige, jf. offentliglova § 3. Påbudet om journalføring i den nye offentliglova er en utvidelse av offentliglovas virkeområde, men denne utvidelsen innebærer ikke annen utvidelse av arkivlovens virkeområde.

Hovedregelen i offentliglova § 8 er at innsyn er gratis. Ved avslag på innsynsforespørsel vil fylkesmannen være klageinstans, jf. § 11 i forskrift av 17.10.2008 nr. 1119 til offentliglova (offentlegforskrifta) hvor detaljerte regler er gitt.

4.3 Kommuneloven

Lov av 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) har som formål å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Den

gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover (§§ 1 og 2). Ifølge kommuneloven skal kommuner og fylkeskommuner drive aktiv informasjon om sin virksomhet og legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning (§ 4).

Kommunestyret eller fylkestinget er det øverste organet, og har således et hovedansvar. Men det er administrasjonssjefen som er den øverste leder for den samlede administrasjonen. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, herunder arkivloven med forskrifter (kommuneloven §§ 6, 23 og 39).

I forhold til interkommunale samarbeidsordningers arkiv betyr dette at administrasjonssjefen skal i saksframstillingen til politisk behandling sørge for at forhold som omhandler informasjon og dokumentasjon samt arkivmessige forhold, er innarbeidet i de avtaler som inngås. Det øverste politiske organet skal påse at dette er gjort og skal fatte endelige vedtak.

4.4 Forvaltningsloven

Lov av 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for forvaltningsorganer, som er angitt som ethvert organ for stat eller kommune. Det er imidlertid gjort enkelte unntak i § 4, hvor Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget er unntatt. I tillegg er domstolene unntatt, og andre organer når de behandler saker etter rettspleielovene.

Men selv med disse unntakene er begrepet ganske vidt, og vil omfatte også offentlig eide selskaper. Det er lagt til grunn at virksomheter som driver vanlig næringsvirksomhet faller utenfor lovens virkeområde, selv om de er helt eller delvis eid av stat eller kommune. Utenom dette vil det bero på en helhetsvurdering hvorvidt en kommunal eller statlig eid bedrift omfattes av forvaltningslovens bestemmelser. I vurderingen må det legges vekt på virksomhetens art, herunder om den er kombinert med en viss myndighetsutøvelse, hvor sterk organisatorisk tilknytning den har til stat eller kommune, om den har monopol og om den tjener som redskap for offentlig politikk. Er en bedrift ikke å anse som et organ for stat eller kommune, vil den likevel omfattes av forvaltningsloven i saker hvor det treffes enkeltvedtak eller utferdiges forskrift. I slike tilfeller kan også Riksarkivaren treffe vedtak om at arkivlovens regler for offentlige arkiver helt eller delvis skal gjelde.

4.5 Personopplysningsloven

Lov av 14.04.2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) har et todelt formål (jf. § 1):

- 1) beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger
- 2) bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.

På bakgrunn av dette fastsetter loven krav til behandling av personopplysninger, samt etablering av kontrollordninger for å sikre at behandlingskravene blir fulgt. Beskyttelsesbehovet er i

utgangspunktet knyttet til personer som er i live. Personopplysningslovens bestemmelser er generelle og gjelder både for offentlig og privat virksomhet i Norge. Lovens bestemmelser gjelder for opplysninger som er ”*personopplysninger*”. Dette er definert som ”opplysninger som kan knyttes til en enkeltperson”. Det er således mange forskjellige typer enkeltopplysninger som omfattes av begrepet. Personopplysningsloven skiller videre mellom personopplysninger og sensitive personopplysninger, hvor det er satt strengere vilkår for behandling av de personopplysningene som er sensitive.

4.6 Lokale forskrifter

Det kan finnes lokale forskrifter som er utarbeidet av de enkelte kommuner. Kommunene må selv sjekke om det finnes lokale forskrifter som får følger for arkiv og dokumentasjon før man inngår interkommunale samarbeid. Ett eksempel kan være: I henhold til arkivforskriften skal et organs journal og arkiv periodiseres, enten det er papirbasert eller elektronisk. I følge arkivforskriften § 3-12 kan ledelsen for et organ fastsette at enkelte deler av arkivet, for eksempel personal-mapper, skal holdes utenfor periodiseringen eller følge spesielle periodiseringsprinsipper. Unntak av denne typen skal spesifiseres i arkivplanen.

4.7 Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner

I arkivforskriften § 5-12 er det fastsatt at den enkelte kommune og fylkeskommune skal fastsette spesifiserte krav til materiale som skal avleveres til arkivdepot, og regler for tilbakeskifte fra arkivdepot. Slike bestemmelser skal baseres på en normalinstruks utarbeidet av Riksarkivaren. Normalinstruksen ble gjort gjeldende fra 01.06.2002, og man finner instruksen på nettsidene til Arkivverket.

5 Etablering av nytt samarbeid

De fleste problemstillingene angående arkiv er generelle for alle typer interkommunale samarbeidsordninger, derfor er det valgt ikke å skille mellom for eksempel interkommunale selskap og samarbeid etter kommuneloven §§ 27 eller 28. Kun i de tilfellene der det er klare avvik fra de generelle vurderingene, blir de spesifikke samarbeidsløsningene nevnt, se kapittel 3. Det er forskjell på behovene og løsningene i de to fasene aktivt arkiv og eldre og avsluttet arkiv. Det gis derfor anbefalinger for hvordan man kan løse oppgaven i hver av disse to fasene.

Alle organisatoriske enheter som omtales i dette kapittelet, med unntak av enkelte kommunale aksjeselskap, er offentlige organer i offentliglovas forstand, og må ha journal slik det går fram av §§ 2-6 til 2-10 i arkivforskriften kapittel II B. For alle gjelder at behandling av personopplysninger må skje i samsvar med kravene i personopplysningsloven. Det er Datatilsynet som er fagmyndighet for personopplysningsloven.

5.1 Etablering

Når det etableres en kommunal selskapsordning som kommer inn under reglene om offentlig arkiv i arkivloven, må det i det dokumentet som er grunnlaget for opprettelsen, tas inn bestemmelser om organets arkiv. Som et minimum må dette omfatte bestemmelser om plassering av arkivansvar etter arkivforskriften § 1-1 (overordnet ansvar) og § 2-1 (daglig ansvar) og bestemmelser om hva som skal skje med arkivene når de ikke lenger er i aktiv bruk, enten som følge av at organet blir lagt ned eller fordi de på grunn av den tid som har gått må regnes som eldre arkiver, jf. arkivforskriften § 5-11. Dette er et obligatorisk krav, og hver av eierne /deltakerne er ansvarlig for at dette kommer i ordnede former.

5.2 Organisering

Det må tas hensyn til om samarbeidsordningen er et eget rettssubjekt eller ikke. Dersom ordningen er et eget rettssubjekt, skal den ha en egen arkivtjeneste og eget arkiv. Dersom det ikke er et eget rettssubjekt, så skal det defineres en egen vertskommune som skal ha ansvaret for arkivtjenesten. Vertskommunen må imidlertid sørge for at arkivet til samarbeidsordningen ikke blandes sammen med arkivet til vertskommunen. Dette gjelder både papirbaserte arkiv og elektroniske arkivsystem. Alle forhold rundt arkivtjenesten må dokumenteres i vertskommunens arkivplan, samt i de deltakende kommuners arkivplaner.

5.3 Aktivt arkiv

5.3.1 Opprettelse av nye elektroniske system

Samtlige elektroniske system som inneholder bevaringsverdige opplysninger eller dokumenter, skal allerede når de blir opprettet, ha eksportfunksjoner som sikrer at bevaringsverdig materiale kan leveres til arkivdepot i henhold til gjeldende lovverk.

5.3.2 Overgang til samarbeidsordning og overføring av arkivmateriale

Alle saker i fagområdet som skal overføres til samarbeidsordningen, må avsluttes (periodiseres). Ansvaret for å gjøre dette tilligger eierkommunene. Det settes referanse på saksnivå for de saker som blir overført. Dokumenter og saker som det er nødvendig å ha umiddelbar tilgang til for det nye organet, kan lånes ut fra eierkommunen, jf. arkivforskriften §§ 3-22 og 3-23. Alternativt kan det tas kopi. Utlån skal dokumenteres i eierkommunens arkivplan, og tilbakeføring til eierkommunen tidfestes og dokumenteres i et gjensidig forpliktende avtaledokument mellom eierkommunen og det nye organet. Dokumentet journalføres og arkiveres hos avtalepartene. Det er ikke tillatt å blande sammen utlånte saker fra eierkommunene og løpende saker som skal behandles videre i det nye organet.

For objektarkiver skal mapper som ikke lenger er aktive, skilles ut og overføres til arkivdepot. Aktive mapper kan lånes ut fra eierkommunen, eventuelt kan det tas kopi. Hvis det tas kopi, vil samme forutsetninger som nevnt over gjelde. Dokumentasjon som skapes i samarbeidsordningen, skal arkiveres i egne objektmapper, og ikke blandes med utlånte mapper. I prinsippet skal alle typer system som videreføres i samarbeidsordningen, og som inneholder opplysninger eller dokumenter som utgjør arkiv i arkivlovens forstand, avsluttes i eierkommunene og startes opp på nytt i samarbeidsordningen. I realiteten kan dette være både kostbart og vanskelig. Det er derfor viktig at statsarkivet eller kommunens arkivdepot kontaktes tidlig i prosessen for å bidra til en mest mulig kostnadseffektiv metodikk for overføring av arkivmateriale.

5.3.3 Felles kontorlokaler og IT-løsninger for journalføring og arkivering

Det er generelt ikke noe i veien for at samarbeidsordningen kan bruke en av eierkommunens IT-system for journalføring og arkivering, men forutsetningen er at dokumenter som blir journalført og arkivert av samarbeidsordningen, ikke skal blandes sammen med eierkommunens. I praksis må det derfor opprettes et eget logisk arkiv (og minst en arkivdel og en journalførende enhet) for samarbeidsordningen i det felles IT-systemet. Tilgangen til dokumentene må være regulert slik at samarbeidsordningen kun har tilgang til sine egne dokumenter i det felles IT-systemet.

I samarbeidsordninger som er etablert på grunnlag av § 28 i kommuneloven, er vertskommunen ansvarlig for samarbeidsordningens arkiv. Det er derfor naturlig at det er vertskommunens IT-system som skal brukes til journalføring og arkivering av samarbeidsordningens dokumenter. Det anbefales at samarbeidsordningens arkiv skilles ut som et eget logisk arkiv i vertskommunens journal- og arkivsystem. Hvis dette ikke er teknisk mulig, kan det være et alternativ å etablere samarbeidsordningen som en egen arkivdel, men dette er ikke en anbefalt løsning.

Det er heller ingen ting i veien for at samarbeidsordningen bruker kontor- og arkivlokalene til en av eierkommunene, men det forutsettes at arkivene fra samarbeidsordningen og eierkommunen holdes adskilt.

5.4 Avsluttet arkiv

5.4.1. Eldre og avsluttede arkiver

Alle kommuner har plikt til å ha en depotordning for å ivareta eldre og avsluttede arkiver, jf. arkivforskriften § 5-1, jf. arkivloven § 1. Dette gjelder også når kommunale samarbeidsordninger skaper offentlige arkiv. De kommuner som oppretter et slikt samarbeid, må derfor sørge for at også denne funksjonen blir ivaretatt.

Papirarkiv

Eldre sakarkiver, oftest fire år eller mer, og avsluttede sakarkiver skal i bortsetningsarkiv (fjernarkiv), eventuelt kan man deponere materialet i en kommunal arkivdepotordning. Dette er en avtale som må inngås i hvert enkelt tilfelle.

Klientmapper og andre objektordnede arkiv

Objektordnede arkiv bør avleveres/deponeres i en kommunal depotordning senest 10 år etter siste innføring. Tekniske arkiv og andre objektserier avleveres/deponeres når de avsluttes, eller dersom virksomheten legges ned, jf. arkivforskriften § 5-3.

Elektroniske systemer

Elektroniske journal- og arkivsystemer basert på Noark-standarden skal periodiseres i henhold til arkivforskriften §§ 3-12 - 3-15. Et arkivuttrekk av metadata og dokumenter fra systemet overføres til en kommunal arkivdepotordning etter avtale. Arkivuttrekket skal være i samsvar med bestemmelsene i Riksarkivarens bestemmelser for offentlige arkiver, kapittel VIII og Normalinstruksens kapittel IV.

Fagsystemer bør også vurderes med henblikk på periodisering. Ved avslutning av elektroniske systemer bør statsarkivet eller kommunens arkivdepot kontaktes slik at systemet dokumenteres, det blir foretatt korrekt uttrekk og dokumentasjon og uttrekk blir bevart.

5.4.2. Formalisering av arkivansvaret

Formalisering av arkivansvar, både i arkivdanningen og deponeringen, bør i utgangspunktet starte samtidig som formelle avtaler om nye samarbeidsordninger blir utarbeidet, og da gjerne i selskapsavtale/vedtekter eller i egne samarbeidsavtaler. Ved opprettelsen av formelle avtaler bør det komme inn en egen passus om arkivmessige forhold, så som bestemmelser om at samarbeidsordningen skal sørge for at arkivarbeid og arkivhold skal være i tråd med arkivloven med forskrifter, og beskrivelse av eierkommunenenes ansvar for arkivene ved oppløsning av samarbeidsordningen. Her bør det også forankres at samarbeidsordningen skal inngå en avtale med arkivdepotet (depotavtale) hvor forhold omkring deponering, avlevering, eierskap, ansvarsfordeling, tilbakelån, tilbakeføring, tilgang, gyldighetsperiode, eventuelle utgifter/avgifter og tilgjengeliggjøring reguleres.

I allerede etablerte samarbeidsordninger bør avtaler som nevnt over, behandles formelt i samarbeidsordningen og komme inn i de avtaler som allerede foreligger.

I et samarbeid basert på § 28 i kommuneloven (vertskommunemodellen) er det vertskommunens depotordning som legges til grunn for deponering av avsluttede arkiver. Samarbeidsordninger organisert etter vertskommunemodellen skal derfor ikke opprette egen depotavtale.

5.4.3. Behandling av innsynsbegjæringer

Innsyn etter offentleglova

Offentleglova gir regler om allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter og er i hovedsak begrunnet i hensynet til demokrati, kontroll og rettssikkerhet. Loven vil gjelde for de fleste samarbeidsordningene i Norge, jf. kapittel 4.2 her og § 2 i offentleglova. Ved avslag på innsynsbegjæringer vil fylkesmannen være klageinstans, jf. § 11 i offentlegforskrifta hvor detaljerte regler er gitt.

Partsinnsyn

Innsynsbegjæringer i saker som er overført til depot, bør generelt behandles i den interkommunale samarbeidsordningen. Klientmapper som det søkes innsyn i, bør lånes tilbake til samarbeidsordningen fra depotet for et nærmere avgrenset tidsrom. Hvis den interkommunale samarbeidsordningen som hadde ansvar for behandling av sakene er lagt ned, og ansvaret er overført eierkommunene, må den kommunen som vedkommende bodde i på behandlingstidspunktet, behandle innsynsbegjæringen. Mappen lånes ut fra arkivdepot for så lang tid det tar å behandle innsynsbegjæringen. Alternativt kan arkivdepot, i saker som er overført til depot, i spesielle tilfeller håndtere innsynsbegjæringer på vegne av samarbeidsordningen. Dette forutsetter at arkivdepotet har kompetanse og fullmakt til å behandle slike innsynsbegjæringer. Ved avslag på begjæring om partsinnsyn er fylkesmannen klageinstans.

Forskningsinnsyn

Begjæring om innsyn i taushetsbelagte opplysninger for forskningsformål behandles etter reglene i forvaltningsloven § 13 d. Den instans som mottar søknaden, skal forberede saken og sende den til vedkommende departement (det departementet som har ansvaret for det saksområdet materialet tilhører) for behandling.

5.4.4. Nedlegging av en interkommunal samarbeidsordning

For at arkivhåndteringen skal være tilfredsstillende når en interkommunal samarbeidsordning legges ned, er det påkrevet at selskapsavtalen definerer og beskriver hva som skal skje med arkivene ved en nedleggelse av organet.

På tidspunktet for nedleggelse skal alle arkivene i prinsippet avsluttes og avleveres til arkivdepot, og det må lages avleveringsavtale mellom arkivdepot, eierkommunene og eventuelt den interkommunale samarbeidsordningen om disse arkivene.

Papirarkiv

Sakarkiv skal avsluttes og periodiseres og deretter overføres til det arkivdepot som framgår av selskapsavtalen. Alternativt kan arkivene lånes ut til eierkommunene hvis disse skal fortsette med samme type oppgaver. De utlånte arkivene må håndteres av eierkommunene på en slik måte at de ikke blandes sammen med eierkommunens andre arkiver, og beskrives i arkivplanen. Når utlånet er ferdig, returneres arkivene til arkivdepot. Utlånet må også dokumenteres i form av utlånsavtale som journalføres og arkiveres hos begge parter.

Det er også mulig at eierkommunene mottar kopier av arkivdokumentene. Disse kopiene skal heller ikke blandes sammen med eierkommunenes eget arkiv, og de skal makuleres når det ikke lenger er administrativt behov for dem i eierkommunen.

Personalmapper

Personalmapper inneholder ofte sensitive personopplysninger, som det ikke er gitt at eierkommunene som ny arbeidsgiver har krav på å få. Det anbefales derfor at personalmapper ikke sendes tilbake til eierkommunene, men at nødvendig informasjon som eierkommunene trenger, kopieres. Full overføring kan kun skje etter samtykke fra hver enkelt ansatt. Eierkommunene må selv opprette personalmapper på vanlig måte. Hvis eierkommunene har personalmapper for disse personene fra tidligere, kan eierkommunene fortsette å arkivere personaldokumentasjon i disse mappene. De fullstendige personalmappene fra samarbeidsordningen overlates til den depotordning som er avtalt for eldre og avsluttede arkiver for samarbeidsordningen.

Objektarkiv (unntatt personalmapper)

Alle andre objektarkiver (for eksempel klientmapper) som fortsatt er aktive skal tilbakeføres til eierkommunene eller til det organet som viderefører oppgavene. Alle avsluttede mapper i objektarkivet overføres til arkivdepot, så sant dette kan skje uten å komme i konflikt med personopplysningslovens bestemmelser. I så tilfelle må man forholde seg som for personalmapper, jf. ovenfor.

Elektroniske arkiv

Ved nedleggelse av en interkommunal samarbeidsordning skal elektroniske system avsluttes. Det skal foretas uttrekk fra systemene og disse sendes til det arkivdepot som fremgår av selskapsavtalen. Uttrekket skal tilfredsstille kravene i Riksarkivarens forskrift, kapittel VIII og Normalinstruksens kapittel IV. De system som går ut av administrativ bruk uten at datainnholdet flyttes til et nytt system, skal avleveres. Riksarkivaren gjør oppmerksom på at fagsystemene også inneholder bevaringsverdige opplysninger/dokumenter.

5.5 Dokumentasjon av endringer

Alle endringer i organisasjon og administrasjon må dokumenteres ett bestemt sted. Til dette skal man bruke en arkivplan, jf. arkivforskriften § 2-2, som er en samlet oversikt over arkiv og arkivfunksjoner i et organ. Arkivplanen skal vise hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert, samt instruks, regler og planer. De valgene som blir gjort, dette inkluderer også endringer i selve arkivet, skal dokumenteres i arkivplanen.

6 Selskap som ikke omfattes av offentleglova

Kommunale aksjeselskaper som ikke omfattes av offentleglova, vil heller ikke være omfattet av arkivlovens bestemmelser om offentlig arkiv. I arkivlovens forstand anses disse som private organer og kan håndtere sine arkiver i tråd med de føringer som er gitt i stiftelsesdokumentet eller på annen måte. Men reglene for offentlige arkiver er en oppskrift på god arkivskikk, og de kommunale aksjeselskapene oppfordres til å følge disse reglene der det er praktisk mulig.

Når det er fattet vedtak om å opprette et kommunalt aksjeselskap, er det fullt mulig for selskapets øverste organ, generalforsamlingen, å gi styret og daglig leder de nødvendige fullmakter til å ivareta arkivansvaret slik arkivforskriften § 1-1 beskriver. Vi anbefaler at et slikt ansvar kommer til uttrykk i organets vedtekter eller i selskapsavtalen. Saker som er skapt i kommunale organer, kommer inn under reglene for offentlig arkiv. Det kan være ønskelig at kommunalt skapt materiale skal være med over i aksjeselskapet. Her sier arkivforskriften § 5-3 at man ikke kan få overført arkiver fra offentlige organer uten samtykke fra Riksarkivaren. I utgangspunktet skal arkivmaterialet avsluttes (periodiseres) og avleveres til kommunens arkivdepot. Alternativt kan det tas kopi av sakene.

Det kan også avtales utlån mellom partene. Ved utlån av saker og dokumenter skal utlånsavtale inngås. Utlånsavtalen skal journalføres og arkiveres hos alle avtalepartene, og i tillegg skal utlånet dokumenteres i avtalepartenes respektive arkivplaner. Tilbakeføring til eierkommunen(e) skal tidfestes. Det er ikke tillatt å blande sammen utlånte saker fra eierkommunen(e) og saker opprettet i selskapet.

Overføring av ansatte fra eierkommunen(e) er å regne som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven.

Personalmappene fra eierkommunen(e) kan inneholde sensitive personopplysninger som det ikke er gitt at selskapet som ny arbeidsgiver har krav på å få. Det kan derfor ikke anbefales at personalmapper lånes ut fra eierkommunen(e), men at nødvendige opplysninger som det nye selskapet trenger, kan kopieres. Her må partene i så fall avklare finansieringen av dette. Selskapet må deretter opprette personalmapper på vanlig måte.

Aksjeselskapet bør etablere egen arkivtjeneste, jf. arkivforskriften § 2-1. Daglig leder bør sørge for at selskapet har ressurser til å ivareta arkivtjenesten slik arkivforskriften foreskriver. Arkivtjenesten bør sørge for at bestemmelsene i arkivforskriften blir fulgt, ha kontroll på håndteringen av all post, slik at alle dokumenter til og fra selskapet journalføres og arkiveres, samt lage arkivplan. Dokumentene og sakene i selskapet bør organiseres etter bestemmelsene i arkivforskriften. Selskapet bør etablere egne system for journalføring og arkivering, og ikke være tilknyttet eierkommunen(ene)s system. Styrende organer kan også vedta at selskapet bør (skal) følge offentlighetsloven med hensyn til offentliggjøring av dokumenter der hvor det er naturlig. Det bør da også lages offentlig journal med tanke på publisering, slik det er vanlig å gjøre i offentlig forvaltning.

Når selskapet ønsker å avlevere/deponere sine avsluttede arkiver, bør dette gjøres iht. hva selskapsavtalen/vedtektene sier om et slikt forhold. Avtalen/vedtektene må definere og beskrive

hva som skal skje med eldre og avsluttede arkiver, det være seg fordi selskapet ønsker å frigjøre plass i egne lokaler eller fordi selskapet er besluttet avviklet eller lagt ned. Alle avsluttede arkiver i selskapet bør avleveres/deponeres til et arkivdepot, iht. en avtale som skal sikre selskapets, kommunenes og innbyggernes rettigheter i forhold til bevaring av, og tilgang til, dokumentasjon. Før deponering/avlevering skal eventuelle utlånte arkivsaker føres tilbake til eierkommunen(e).

7 Oversikt over kommunale arkivinstitusjoner

Hvis man har arkivfaglige spørsmål om interkommunale samarbeidsordninger, kan man henvende seg til statsarkivet som kommunen sogner til, eller en kommunal arkivinstitusjon. Det er imidlertid det lokale statsarkiv som har tilsynsfunksjon etter arkivloven med forskrifter, og også veiledningsplikt etter arkivloven § 7. Mer informasjon om statsarkivene finner man på www.arkivverket.no.

7.1 Interkommunale arkiv (IKA), fylkeskommunale arkiv og større byarkiv

Organ som enten er medeier/medlem i et IKA som ikke har depot, eller som ikke er tilknyttet et IKA, plikter å oppbevare arkivmateriale selv i henhold til gjeldende lovverk. Vi gjør oppmerksom på at det finnes flere byarkiv enn det som er satt opp i oversikten; vi har tatt med de tre største byene.

Arkivinstitusjon	Web-side	Dekker område
Oslo byarkiv	www.byarkivet.oslo.kommune.no	Oslo
IKA Østfold	www.ika-ostfold.no	Østfold
Fylkesarkivet i Oppland	www.farkiv.ol.no	Oppland og Hedmark
IKA Kongsberg	www.ikakongsberg.no	Buskerud, Telemark og Vestfold
Fylkesarkivet i Vestfold	fylkesarkivet.vfk.no	Vestfold
Aust-Agder Kulturhistoriske Senter	www.aaks.no	Aust-Agder
IKA Vest-Agder	www.ikava.no	Vest-Agder
IKA Rogaland	www.ikarogaland.no	Rogaland
IKA Hordaland	www.ikah.no	Hordaland
Fylkesarkivet i Hordaland	www.hordaland.no	Hordaland
Bergen byarkiv	www.bergen.kommune.no/byarkivet	Bergen
Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane	www.fylkesarkiv.no	Sogn og Fjordane
IKA Møre og Romsdal	www.ikamr.no	Møre og Romsdal
IKA Trøndelag	www.ika-trondelag.no	Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag
Trondheim byarkiv	www.trondheim.kommune.no/byarkivet	Trondheim
Arkiv i Nordland	www.arkivinordland.no	Nordland
IKA Troms	www.ikatroms.no	Troms
IKA Finnmark	www.ikaf.no	Finnmark

8 Referanser

Fonnes, Ivar (2000): *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*, Oslo, Kommuneforlaget
Riksarkivarens rapporter og retningslinjer, nr. 7

K-koder. Kommunenes arkivnøkkel, Kommuneforlaget 2007

Noark-4 (1999) Norsk arkivsystem, Oslo, Kommuneforlaget
Riksarkivarens rapporter og retningslinjer, nr. 3
Web-side: <http://www.riksarkivet.no/arkivverket/lover/elarkiv/noark-4.html>

Noark-5 (2008) Standard for elektronisk arkiv, Oslo
Web-side: <http://www.arkivverket.no/arkivverket/lover/elarkiv/noark-5.html>

Normalinstruks for arkivdepot i kommuner og fylkeskommuner (2002), Oslo, Riksarkivet
Riksarkivarens rapporter og retningslinjer, nr. 12
Web-side: <http://www.arkivverket.no/webfelles/normalinstruks/normalinstruks.pdf>

Kommunal- og regionaldepartementets informasjonsside om interkommunalt samarbeid
Web-side: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/interkommunalt-samarbeid.html?id=540086>