



TRONDHEIM KOMMUNE

Bevarings- og kassasjonsplan for Trondheim kommune

Metode og erfaringer

Innhold

Innledning	3
1.1. Metode og erfaringer	3
Kartlegging	4
2.1. Funksjonsanalyse	4
Vurdering	6
3.1. Er dokumentet å anse som arkivmateriale?	7
3.2. Bevaringsplikt i henhold til Riksarkivarens forskrift	8
3.3. Behandlingsregler i annet lovverk	8
3.4. Vurdere "merbevaring" i henhold til bevaringsformål F1 og F2	8
3.5. Vurdere "merbevaring" i henhold til bevaringsformål F3 og F4	9
3.6. Vurdere kassasjonsfrist ved "merbevaring" etter bevaringsformål F3 og F4	10
Beskrivelse	10
4.1. Funksjoner og fellesprosesser	11
4.2. Oppgaver og dokumenttyper	11
4.3. Nivåer og begreper	12
4.4. Transaksjoner og dokumenter	13
4.5. Detaljeringsnivå og praktisk bruk	14

1. Innledning

Bevarings- og kassasjonsplan (bk-plan) for Trondheim kommune er utarbeidet av prosjektet ”Bevare eller kaste? – Dokumenthåndtering i Trondheim kommune” i perioden 2015 til 2017.

Utarbeidelse av planen er begrunnet ut fra følgende forhold:

- Nye bestemmelser i *Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (Riksarkivarens forskrift)* fra 1.februar 2014. Bestemmelsene krever at alle offentlige organ skal utarbeide kassasjonsfrister som angir når arkivmateriale tidligst kan kasseres.
- Planen skal bidra til at arkiver med viktig kulturell, rettslig, forskningsmessig eller forvaltningsmessig verdi blir tatt vare på for ettertiden.
- Planen skal legge til rette for å redusere den totale arkivbestanden i Trondheim kommune, og på den måten bidra til reduserte utgifter til langtidsoppbevaring av arkivmateriale som ikke har langsiktig bevaringsverdi.

Planen er inndelt etter funksjonsområder slik de er definert i Riksarkivarens forskrift §§ 7-24 til 7-33. Inndeling etter funksjoner (heller enn organisasjonsenheter), skal bidra til at beskrivelsene blir mindre påvirket av organisasjonsendringer, og lettere lar seg oppdatere og vedlikeholde over tid.

Funksjonene og de underliggende nivåene som er benyttet i denne planen, representerer ikke et funksjonsbasert klassifiseringssystem (arkivnøkkel). Denne planen kan tjene som et godt utgangspunkt for senere utarbeidelse av en funksjonsbasert arkivnøkkel, og kan relativt enkelt omstruktureres iht. til en slik nøkkel.

Denne bevarings- og kassasjonsplanen har et høyt detaljeringsnivå, med beskrivelser som stort sett ligger på dokumentnivå. Dette har påvirket metode og rammeverk som er benyttet i prosjektet.

1.1. Metode og erfaringer

Da prosjektet startet, fantes det ingen utprøvd fremgangsmåte for utarbeidelse av en funksjonsbasert bevarings- og kassasjonsplan på kommunenivå i Norge. Trondheim kommune var tidlig ute i norsk sammenheng, og prosjektet har i stor grad utviklet og justert arbeidsmetodikken underveis i prosjektperioden.

Riksarkivarens forskrift har vært et viktig utgangspunkt for arbeidet, med bevaringsbestemmelser og føringer for planens inndeling. Bevaringsutvalgets rapport (2002) er det mest sentrale faglige rammeverket, med definerte bevaringsformål- og kriterier. Dirks-manualen¹ og ISDF-standard² er benyttet som rammeverk for funksjonsanalyse og funksjonsbeskrivelse.

¹ Designing and implementing recordkeeping systems - Metodemanual utarbeidet av det australske arkivverket.

² International Standard for Describing Functions - Utviklet i regi av ICA (International Council on Archives)

Prosjektet ”Bevare eller kaste?” har særlig tatt utgangspunkt i disse tekstene. Prosjektet har også utarbeidet et eget kartleggingsskjema som et verktøy for kartlegging og vurdering av dokumentasjon i Trondheim kommune.

Kartleggingsskjema, begrepsavklaringer, etc. har fortløpende blitt justert i prosjektperioden etter hvert som nye problemstillinger og utfordringer har presentert seg. Denne metodebeskrivelsen er derfor vel så mye en oppsummering av erfaringer som er gjort i prosjektet, som en beskrivelse av hvordan man har jobbet underveis.

Arbeidet med å utarbeide en bevarings- og kassasjonsplan kan grovt sett deles inn i tre faser, som krever ulike tilnærminger og metoder:

- Kartlegging: Kartlegge dokumentasjonen som skal vurderes.
- Vurdering: Vurdere kartlagt dokumentasjon.
- Beskrivelse: Strukturere og beskrive kartlagt dokumentasjon.

Kartlegging og beskrivelse henger tett sammen ved at måten man kartlegger på legger føringer for hva planen beskriver og hvordan den er inndelt. Dette er også de mest tidkrevende fasene av bevarings- og kassasjonsarbeidet.

2. Kartlegging

Første fase i arbeidet går ut på kartlegging av dokumentasjon. Valg av kartleggingsmetode har mye å si for det endelige resultatet. Målet med kartleggingsarbeidet er å avdekke bevaringsverdig dokumentasjon. Det finnes ulike metoder for å finne frem til denne dokumentasjonen:

- Analyse av funksjoner og prosesser i virksomheten
- Analyse av arkivers og systemers innhold og oppbygging
- Analyse av organisatoriske enheter og deres dokumentasjon.

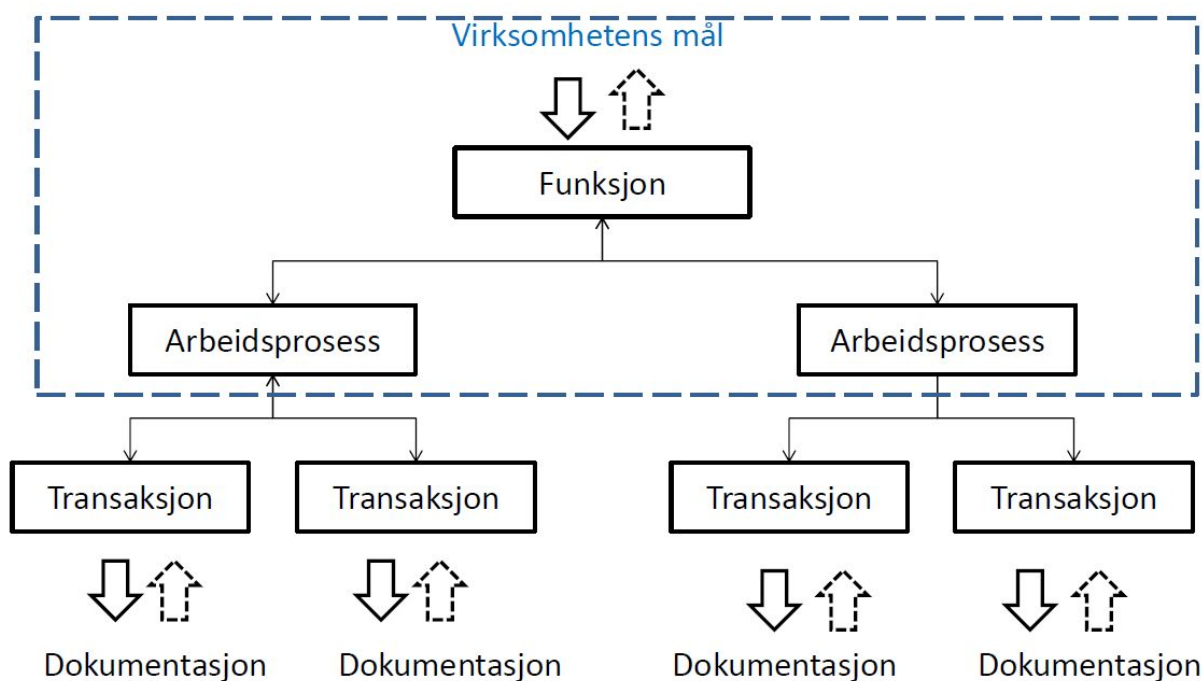
2.1. Funksjonsanalyse

Ettersom målsetningen med arbeidet var å komme frem til en funksjonsbasert bevarings- og kassasjonsplan, var det nærliggende å kartlegge kommunens dokumentasjon ut fra en funksjonsanalyse av virksomheten. Funksjonsanalyse er også fremholdt som ”best practice” for bevarings- og kassasjonsarbeid i Riksarkivets egen veileder, og ble derfor tidlig lagt til grunn i dette prosjektarbeidet.

Funksjonsanalyse skiller seg fra tradisjonelle måter å kartlegge og beskrive arkiv på, ved at man tar utgangspunkt i oppgavene som virksomheten har ansvar for å løse; ikke i virksomhetens organisering. På denne måten blir planen mindre påvirket av organisasjonsendringer.

Det australske arkivverket har utarbeidet en metodisk rammeverk for funksjonsanalyse, kalt Dirks (Designing and implementing recordkeeping systems). Denne metoden består av åtte trinn, hvorav de tre første beskriver gangen i en funksjonsanalyse.

I grove trekk begynner man med å identifisere lover og overordnede mål som er styrende for virksomheten. Disse overordnede målene og lovene tilsvarer virksomhetens funksjoner. Funksjonene brytes så ned i en rekke arbeidsprosesser og transaksjoner (handlinger); og det er gjennom disse handlingene at dokumentasjon blir skapt. På denne måten kartlegges dokumentasjon som resultater av arbeidsprosesser og handlinger.



Eksempelvis har norske kommuner et lovfestet ansvar for å yte tjenester etter barnehageloven. ”Barnehage” kan derfor anses å være en kommunal funksjon.

<i>Eksempel på funksjonsanalyse:</i>	
<i>Funksjonsområde:</i>	<i>Opplæring og oppvekst</i>
<i>Funksjon:</i>	<i>Barnehage</i>
<i>Prosess:</i>	<i>Opptak i barnehage</i>
<i>Transaksjon:</i>	<i>Motta søknad om barnehageplass</i>
<i>Dokument:</i>	<i>Søknad om barnehageplass</i>

En utfordring ved å anvende funksjonsanalyse for å kartlegge en hel kommune, er at norske kommuner er svært komplekse, og antallet lover, forskrifter og politiske vedtak som er styrende for kommunenes virksomhet er nær sagt uoverskuelig. Det finnes ikke et kart som beskriver hvordan alle kommunens funksjoner henger sammen.

Det er likevel mulig å kartlegge dokumentasjon i kommunen gjennom å analysere arbeidsprosesser. Det er en overkommelig oppgave å beskrive alle trinnene i en arbeidsprosess, og hvilke dokumenter som skapes. Etter hvert som man har analysert og kartlagt alle arbeidsprosessene i kommunen kan disse grupperes innenfor funksjonsområdene som er definert i riksarkivarens forskrift.

Vi har ment at dette er en akseptabel fremgangsmåte for å utvikle en funksjonsbasert plan. Både fordi kartleggingsarbeid tross alt er en rent deskriptiv øvelse, og fordi det ikke har ligget til prosjektets mandat å utvikle et fullverdig klassifiseringssystem.

Fordelen med en slik tilnærming, er at man i større grad kan forholde seg til konkrete organisatoriske enheter og/eller it-systemer i kartleggingsarbeidet, og dermed få anledning til å kvalitetssikre kartleggingene med fagfolk som kjenner arbeidsprosessene.

En ulempe er at kartleggingsarbeidet blir nokså fragmentert, og det blir vanskelig å få øye på sammenhengene mellom arbeidsprosesser, enheter, lovverk, med mer. Det blir også et omfattende etterarbeid knyttet til beskrivelse av kartleggingene.

Konkret har prosjektet arbeidet på følgende måte: Vi har først gjennomgått arbeidsrutiner, veiledere, hjemmesider, etc. til kommunale enheter. Vi har utført søk i sak/arkivsystem, og gjennomgått gamle arkivbeskrivelser. Så har vi forsøkt å beskrive arbeidsprosessene i vårt kartleggingsskjema – brutt ned i transaksjoner og dokumenter. Deretter har vi gjennomført møter med fagfolk på aktuelle enheter for å korrigere, tilføye og kvalitetssikre våre kartlegginger. Etter at kartleggingene er kvalitetssikret, er vi klare til å vurdere dokumentasjonen.

3. Vurdering

Andre fase i bk-arbeidet går ut på å vurdere behovet for bevaring av den kartlagte dokumentasjonen. Her har prosjektet benyttet følgende fremgangsmåte:

- 1) Avgjøre om dokumentet er å anse som arkivmateriale.
- 2) Avklare om dokumentet er bevaringspliktig i henhold til Riksarkivarens forskrift
- 3) Avklare om dokumentet er underlagt behandlingsregler i annet lovverk
- 4) Vurdere ”merbevaring” i henhold til bevaringsformål F1 og F2.
- 5) Vurdere ”merbevaring” i henhold til bevaringsformål F3 og F4.
- 6) Vurdere kassasjonsfrist ved ”merbevaring” i henhold til bevaringsformål F3 og F4.

Vurderingene er i mange tilfeller ”rett frem”. Det finnes fagområder der nær sagt all dokumentasjon skal bevares, eller der all dokumentasjon må behandles likt. I andre sammenhenger kan vurderingene være vanskelig, og medføre prinsipielle diskusjoner.

Erfaringsmessig er den største utfordringen å sikre at vurderingene er konsekvente. Det har vært gjort forsøk i andre kommuner på poengberegning av bevaringsverdi i henhold til definerte kriterier, for på

denne måten å minimere risikoen for at skjønn og tilfeldigheter blir styrende for bevaringsvurderingene³. Vi har ikke valgt å ta i bruk slike metoder i prosjektet ”Bevare eller kaste?”.

Prosjektgruppa var gjenstand for ganske hyppige utskiftninger, og vi erfarte at dette medførte variasjoner i kvalitet og ensartethet i vurderingene som ble gjort. Siste år av prosjektarbeidet besluttet vi derfor at alle kartlegginger og vurderinger skulle gjennomgå i plenum i prosjektgruppa. Dette var et nødvendig, kompenserende grep for å sikre at alle bevarings- og kassasjonsvurderingene ble kvalitetssikret tilstrekkelig.

I tillegg har prosjektleder kvalitetssikret alle bk-vurderingene i forbindelse med etterarbeidet. Særlig har det vært nødvendig å kvalitetssikre vurderingene fra et praktisk perspektiv: Eksempelvis der det er konkludert med ulike kassasjonsfrister for tilsvarende dokumenter på ulike fagområder, eller for dokumenter som inngår i samme sak (søknad, vedtak, klage, etc). Isolert sett kan hver enkelt vurdering være kurant, men vurderingene må av praktiske hensyn ses i sammenheng.

3.1. Er dokumentet å anse som arkivmateriale?

Første oppgave i vurderingsfasen er å avgjøre om det kartlagte dokumentet er å anse som arkivmateriale. Dersom et dokument ikke kan anses som arkivmateriale skal det arkivbegrenses; det skal ikke arkiveres, og kan dermed ikke kasseres.

I utgangspunktet er alle dokument som blir til som ledd i en virksomhet, å anse som arkiv (Arkivlova § 2b), men i henhold til arkivforskriften § 14, skal dokument som verken har dokumentasjonsverdi, eller er gjenstand for saksbehandling, arkivbegrenses. Vi må derfor avgjøre om dokumentet har dokumentasjonsverdi, eller om det er gjenstand for saksbehandling.

Å definere hva som er ”gjenstand for saksbehandling” er ofte vanskelig, og det foreligger ingen klar praksis for hvordan denne formuleringen skal forstås⁴. Særlig er det to tema som er omdiskutert:

- **Orienterende vs. besluttende saksbehandling:** Må en saksbehandlingsprosess lede til en beslutning, eller kan vi også snakke om orienterende saksbehandling?
- **Ekspederende vs. vurderende saksbehandling:** Må en saksbehandlingsprosess inneholde en individuell vurdering, eller kan vi snakke om ekspederende saksbehandling?

Prosjektet har arbeidet ut fra en vid tolkning av saksbehandlingsbegrepet, og foretatt skjønnsmessige vurderinger i tvilstilfeller. Vi har forholdt oss til at et dokument har dokumentasjonsverdi så sant det har relevans for saksbehandlingen/tjenesteytingen som er gjennomført.

³ Prosjekt i Bergen kommune (skolesektoren) i kjølvannet av bevaringsutvalgets rapport. Her ble det utprøvd en poengbasert vurderingsmodell, der poengsummene ble vurdert iht. syv ”bevaringsnivåer”.

⁴ Problemstillingen drøftes i artikkelen ”Gjenstand for saksbehandling og verdi som dokumentasjon – analyse av journalføringskriteriene i arkivforskriften” (2014) av Trine Nesland i Tidsskriftet Arkiv.

Oppsummert: Dersom et dokument har hatt relevans i forhold til saksbehandlingen (i vid forstand), er dokumentet også å regne som arkivmateriale, og må bevaringsvurderes. I motsatt tilfelle skal dokumentet arkivbegrenses.

3.2. Bevaringsplikt i henhold til Riksarkivarens forskrift

Når et arkivdokument skal bevaringsvurderes, begynner vi med å avklare om det er krav til bevaring i forskriftens bestemmelser. Dersom riksarkivarens forskrift krever bevaring av dokumentet, er det ingen grunn til å vurdere bevaringsformål eller sette kassasjonsfrister: da vet vi at dokumentet skal bevares for ettertiden.

Ofte kan det være vanskelig å tolke litt generelle eller vage formuleringer i forskriften opp mot konkrete dokumenter som vi kommer over i kartleggingene. I noen tilfeller må vi se flere dokumenter i sammenheng, for å avgjøre hvilke dokumenter som alene- eller sammen med andre oppfyller kravene i forskriften.

3.3. Behandlingsregler i annet lovverk

Neste punkt går ut på å sjekke om dokumentet er omfattet av krav til bevaring, makulering, revisjon, etc. i annet lovverk.

Prosjektet har ikke hatt inngående kjennskap til alle lover og forskrifter som kan inneholde spesielle regler om dokumenthåndtering, og vi kan derfor ikke utelukke at det forekommer vurderinger i denne bevarings- og kassasjonsplanen som kan stå i konflikt med slike bestemmelser.

I kartleggingsarbeidet har vi imidlertid snakket med fagfolk, og lest igjennom rutineverk for arbeidsprosessene. Her har vi så langt som mulig forsøkt å avdekke slike regler som berører dokumentasjonshåndtering. Særlig innenfor noen fagområder (økonomi, personal, helse, barnevern) finnes det en del slike regler som vi har tatt høyde for i vurderingene.

Vi må likevel være forberedt på at det vil dukke opp forhold som medfører behov for å endre bevaringsvurderinger i bk-planen. Vi antar blant annet at den nye personvernforordningen kan få konsekvenser for enkelte bevaringsbestemmelser på sikt.

3.4. Vurdere ”merbevaring” i henhold til bevaringsformål F1 og F2

Dersom vi har slått fast at arkivdokumentet ikke skal bevares iht. Riksarkivarens forskrift eller andre særlover, må vi vurdere ”merbevaring”.

Med ”merbevaring” menes bevaring av dokumentasjon utover det som kreves i lov og forskrift. Det er en del hensyn som bør vurderes før man tar stilling til bevaringstid for slik dokumentasjon.

Vi har forholdt oss til de fire bevaringsformålene (F1 til F4) som ble definert i bevaringsutvalgets rapport (2002):

F1: Dokumentasjon på offentlige organers funksjoner i samfunnet

Bevaringsformål F1 gjelder dokumentasjon som sier noe om offentlige organers beslutninger og myndighetsutøvelse (eksempelvis forvaltningsvedtak, planer, høringsuttalelser, etc.). Slik dokumentasjon er viktig å bevare ut fra hensyn til grunnleggende prinsipper om demokrati, transparens og åpenhet. Ved bevaring etter formål F1, vil det aldri være aktuelt å sette kassasjonsfrister. Slik dokumentasjon har ofte langsiktig historisk, kulturell og/eller forskningsmessig verdi, og bevaring etter formål F1 medfører derfor bevaring for ettertiden.

F2: Informasjon om forhold i samfunnet og samfunnsutviklingen

Bevaringsformål F2 gjelder arkivmateriale som ikke nødvendigvis dokumenterer beslutninger, men som likevel har stor informasjonsverdi (eksempelvis statistikk, kart, plansjer, prognoser, regnskaper, fotografier, filmer, etc.). Dokumentasjon som er sammenstilt i databaser og registre, kan også vurderes ift. bevaringsformål F2. Ved bevaring etter dette formålet er det heller ikke aktuelt å sette en kassasjonsfrist. Slik dokumentasjon har langsiktig kulturell og/eller forskningsmessig verdi, og bevaring etter formål F2 medfører derfor bevaring for ettertiden.

Merbevaring etter bevaringsformål F1 og/eller F2 medfører alltid bevaring for ettertiden (ingen kassasjonsfrist). Derfor avgjør vi først om disse bevaringsformålene er innfridd, før vi eventuelt går videre med å vurdere merbevaring etter bevaringsformål F3 og F4.

3.5. Vurdere ”merbevaring” i henhold til bevaringsformål F3 og F4

F3: Dokumentasjon på personer og virksomheters rettigheter og plikter

Bevaringsformål F3 gjelder rettighetsdokumentasjon, nesten utelukkende om enkeltpersoner som mottar lovhjemlede tjenester fra kommunen. Det kan være helse- og omsorgstjenester, barnevern, barnehage, grunnskole, sosialtjenester, etc. Dette er tjenester som genererer mye arkivmateriale, og der det tradisjonelt alltid har vært satt kassasjonsfrister. Kassasjonsfristene har da vært definert ut fra hvor lenge det er rettigheter knyttet til dokumentasjonen. Dokumentasjon fra barnevernet kan eksempelvis antas å ha rettigheter knyttet til seg i en levealder, og da har man gjerne satt kassasjonsfrist på 100 år. Tradisjonelt er det kun eiendomsdokumentasjon som har vært innvilget ”evig” bevaring etter bevaringsformål F3, ettersom eiendomsrettigheter kan ha svært lang gyldighet.

De nye bestemmelsene i riksarkivarens forskrift krever ”evig” bevaring for mye ”F3-dokumentasjon”, noe som markerer en dreining bort fra tidligere praksis.

F4: Dokumentasjon på arkivskapende virksomhets rettigheter og plikter

Bevaringsformål F4 gjelder dokumentasjon som bevares ut fra administrative forhold og/eller kommunens egeninteresser. Dette kan være rutinemessig saksbehandling, kontrakter og avtaler, eller

regnskapsbilag som må bevares iht. krav i bokføringsloven, etc. Vanligvis er det ”F4-dokumentasjon” som har kortest kassasjonsfrister, og dette er derfor det siste bevaringsformålet vi vurderer.

3.6. Vurdere kassasjonsfrist ved ”merbevaring” etter bevaringsformål F3 og F4

Materiale som er bevaringspliktig i henhold til Riksarkivarens forskrift, eller der vi har konkludert med merbevaring etter bevaringsformål F1 eller F2, skal bevares for ettertiden. Det er dermed ikke nødvendig å vurdere kassasjonsfrist.

For dokumentasjon som skal merbevares etter bevaringsformål F3, har vi forsøkt å legge oss på en linje som følger tråden i Riksarkivarens forskrift. Vi har derfor ikke vurdert kassasjonsfrister på 50, 60, 80 eller 100 år. Den lengste kassasjonsfristen vi har benyttet er 30 år. Materiale som har rettigheter knyttet til seg lengre enn dette er vurdert til ”bevaring for ettertiden”.

For dokumentasjon som skal merbevares etter bevaringsformål F4, opererer vi hovedsakelig med 3 år, 5 år eller 10 års kassasjonsfrister. Kun unntaksvis har vi vurdert ”evig bevaring” for ”F4-dokumentasjon”.

4. Beskrivelse

Når dokumentasjonen er kartlagt og vurdert, gjenstår det å beskrive og strukturere bevarings- og kassasjonsvurderingene slik at de kan brukes og vedlikeholdes. I prosjektet ”Bevare eller kaste?” var det lagt føringer om at vurderingene skulle presenteres i en funksjonsbasert plan.

Ettersom vi ikke kjente til alle kommunens funksjoner på forhånd, er alle de kartlagte arbeidsprosessene strukturert og nummerert i etterkant av kartleggingsarbeidet. Som nevnt har det ikke ligget til prosjektets mandat å utarbeide et funksjonsbasert klassifiseringssystem. Vi har derfor nøyd oss med å nummerere arbeidsprosessene, og gruppere dem i henhold til funksjonsområdene som er gitt i riksarkivarens forskrift. Det har likevel vært et svært tidkrevende arbeid, ettersom mange arbeidsprosesser krysser og overlapper hverandre.

Vi har gjort noen mindre justeringer i forhold til funksjonsinndelingen i riksarkivarens forskrift. Særlig gjelder dette prosesser knyttet til egenforvaltning, og arbeidsprosesser som går igjen på flere fagområder. Enkelte kommunale oppgaver (bl.a. voksenopplæring, bostøtte, boligfinansiering) er ikke nevnt i forskriften, så dette har vi lagt til i vår plan, mens det som omhandler fylkeskommunen er fjernet fra kommunens plan.

4.1. Funksjoner og fellesprosesser

En viktig erfaring fra prosjektet, er at alle forsøk på funksjonsinndeling av en kommunes virksomhet innebærer en rekke kompromisser og avveininger. En ren funksjonsbasert klassifisering er sannsynligvis verken ønskelig eller gjennomførbar (i alle fall ikke på detaljert nivå).

Selv enkle arbeidsprosesser kan i noen tilfeller medføre klager, politisk behandling, avviksmelding, fakturering, erstatningskrav, etc. En plan som skulle ta høyde for alle eventualiteter i alle saksforløp, ville bli meget omfattende, og risikoen for utelatelse ville bli tilsvarende stor.

Man kan bøte på denne utfordringen ved å skille ut ”fellesprosesser” som klagebehandling, politisk behandling, prosjektarbeid, avviksmelding, etc., og beskrive disse som selvstendige arbeidsprosesser. Med fellesprosesser mener vi da arbeidsprosesser som går igjen ved flere enheter i kommunen, uavhengig av fagområde.

Ulempen er at bk-planen får et visst matrisepreg. Dette fører til at lokale særegenheter ved saksbehandlingen og it-løsningene som brukes ikke beskrives like godt i planen.

Prosjektgruppen begynte først å kartlegge vidt. Første pilotkartlegging, var av Trondheim byarkiv. Her ble en lang rekke arbeidsprosesser kartlagt - alt fra prosjektarbeid, til anskaffelser, innsyn og sikkerhetsarbeid. Etter hvert som flere kommunale enheter ble kartlagt, så vi at mange av arbeidsprosessene ble løst på en nesten lik måte andre steder i kommunen. Det var ikke gjennomførbart å kartlegge ”prosjektarbeid” ved samtlige 230 enheter i kommunen. Løsningen ble i stedet å skille ut slike fellesprosesser i bk-planen, og beskrive dem uavhengig av enhet og fagområde.

4.2. Oppgaver og dokumenttyper

En annen utfordring ved å bruke funksjonsanalyse som kartleggingsmetode, er at en del tjenester i kommunene ikke lar beskrive prosessuelt. Eksempelvis er det flere fagområder innenfor oppvekst, barnevern, sosialtjenester og helse- og omsorgstjenester, der sakene sjeldent eller aldri følger en fast saksgang. Da er det heller ikke mulig å beskrive arbeidsprosesser fra a til å. I slike tilfeller har vi i stedet valgt å fokusere på dokumenttypene som brukes til å dokumentere tjenesteytingen.

Eksempel på dokumenttype som brukes til å dokumentere oppgaveløsning:

<i>Funksjonsområde:</i>	<i>Opplæring og oppvekst</i>
<i>Funksjon:</i>	<i>Barnevern</i>
<i>Prosess:</i>	<i>Oppfølging av plasserte barnevernbarn</i>
<i>Transaksjon:</i>	<i>Gjennomføre møter og samtaler angående barnet</i>
<i>Dokument:</i>	<i>Journalnotat</i>

I eksempelet over, har vi tatt utgangspunkt i dokumenttypen ”journalnotat”. Et journalnotat kan produseres når som helst i løpet av en barnevernsak, og kan i prinsippet omhandle alt. Vi har ikke mulighet til å beskrive alle sammenhenger som medfører at det blir utarbeidet journalnotat i barneverntjenestene. Vi har heller ikke mulighet til å beskrive tema/innhold i alle disse journalnotatene. I stedet forutsetter vi at alle dokumenter av denne typen, og som angår plasserte barn, skal bevaringsvurderes likt, uavhengig av sammenheng og innhold. Vi har avgrenset beskrivelsen til ”møter

og samtaler angående barnet”, for å trekke et logisk skille mellom journalnotater som skal dokumenteres i barnevernsmappa, og journalnotater som eksempelvis hører hjemme i fosterhjemsmappa.

Her har vi i praksis konstruert en klasse basert på dokumenttypen ”journalnotat”, noe som igjen bryter med tanken om en rent funksjonsbasert plan.

Dette eksempelet synliggjør noe av vanskeligheten med å benytte funksjonsanalyse for å beskrive kommunal virksomhet. Tjenesteytingen i kommunen lar seg ikke alltid beskrive prosessuelt. Det er også vanskelig å definere nivåene i planen på en konsekvent måte: Noen ganger beskriver vi prosesser, andre ganger må vi beskrive dokumenttyper.

4.3. Nivåer og begreper

I regi av ICA (International Council of Archives) er det utarbeidet en standard (ISDF) for funksjonsbeskrivelse av arkiv. Standarden er ikke oversatt til norsk, så det er ikke et etablert norsk begrepsapparat for funksjonsbeskrivelse.

I ISDF er “en funksjon” definert som :

Any high level purpose, responsibility or task assigned to the accountability agenda of a corporate body by legislation, policy or mandate. Functions may be decomposed into sets of co-ordinated operations such as subfunctions, business processes, activities, tasks or transactions.

I standarden nevnes flere mulige undernivåer i en funksjonsbasert struktur, uten at disse er definert.

Vi har heller ikke brukt ressurser på å drøfte disse nivåene i prosjektet. Vi har av praktiske årsaker sett at vi trenger fem nivåer i bk-planen for å kunne strukturere planen på en adekvat måte:

- Funksjonsområde: Det øverste nivået i kartleggingen gir seg selv, da dette tilsvarer paragrafene i Riksarkivarens forskrift §§ 7-24 til 7-33. I praksis er dette samlekategorier der funksjoner er gruppert sammen tematisk.
- Funksjon: Funksjonene i bk-planen utgjør nivå to, og følger langt på vei også Riksarkivarens forskrift (leddene under §§ 7-24 til 7-33). En funksjon skal (iht. Dirks-manualen og ISDF) beskrive et overordnet ansvarsområde eller mål for kommunen (barnevern, barnehage, grunnskole, sosialtjenester, etc.). I praksis er verken denne planen eller riksarkivarens forskrift helt konsekvent i begrepsbruken på dette nivået. Særlig innen egenforvaltning er det vanskelig å definere presise funksjonskategorier.
- Underfunksjon/aktivitet/oppgave/prosess: På nivå tre og fire brytes funksjonene ned i underfunksjoner/ aktiviteter/ oppgaver/ prosesser. En prosess kjennetegnes ved at den har en begynnelse og en slutt, men det er ikke alle arbeidsoppgaver i kommunen som kan beskrives slik. Noen funksjoner er dessuten så omfattende, at det kan være nødvendig å dele dem opp i underfunksjoner eller oppgaver. Vi har ikke drøftet kriterier for begrepsbruk på disse to nivåene,

men har benyttet dem på en svært pragmatisk måte, for å strukturere bk-planen slik at den mest mulig søkbar og anvendelig.

- **Transaksjon/handling:** Nivå fem er laveste nivå i bk-planen. En transaksjon er i denne sammenhengen en handling som medfører/resulterer i at dokumentasjon skapes. Det er på dette nivået bevarings- og kassasjonsvurderingene gjøres; hver linje i bk-tabellene beskriver en transaksjon som er knyttet til et dokument eller dokumenttype. En transaksjon beskrives alltid i verbs form.

4.4. Transaksjoner og dokumenter

Transaksjoner kan beskrives med ulik detaljeringsgrad. Man kan eksempelvis velge å beskrive alle registreringer i et fagsystem som selvstendige transaksjoner. I grunnskolen ville man da få transaksjoner som ”å registrere oppmøte”, ”å gi karakter på hjemmeoppgave”, etc.. Et slikt detaljeringsnivå er ikke gjennomførbart i en bevarings- og kassasjonsplan.

Vurderingene i en bk-plan er knyttet til dokumentbegrepet slik det er definert i arkivloven. *Dokumentets dokumentasjonsverdi* er et kriterium for å avgjøre spørsmålet om arkivbegrensning etter arkivforskriften (jf. pkt. 2.2.1.). Arkiv er i arkivlova definert som ”dokument som blir til som ledd i en virksomhet”. Dokument er den minste logiske bestanddelen i arkiv i henhold til både norske og internasjonale standarder for arkivbeskrivelse (Asta, ISAD (g)). Vi må derfor forholde oss til at dokumenter etter arkivloven er det laveste detaljeringsnivået som kan beskrives og vurderes i en bk-plan.

En registrering i et register/fagdatabase er ikke å anse som et selvstendig dokument etter arkivloven. Databasen eller registeret der registreringen er gjort, kan derimot anses som dokument etter arkivloven⁵. Som en konsekvens av dette har vi i en del sammenhenger generalisert beskrivelsene, slik at de korresponderer til et dokument (etter arkivloven), og som kan bk-vurderes.

Eksempel på generalisert beskrivelse av transaksjon/dokument:

<i>Funksjonsområde:</i>	<i>Helse og omsorg</i>
<i>Funksjon:</i>	<i>Skjenkebevilling</i>
<i>Prosess:</i>	<i>Klager og endringer i bevilling</i>
<i>Transaksjon:</i>	<i>Oppdatere oversikt over salgs-, serverings- og skjenkebevillinger</i>
<i>Dokument:</i>	<i>Skjenkebasen (database)</i>

4.5. Detaljeringsnivå og praktisk bruk

Prosjektets erfaringer tilsier at detaljeringsnivået bør vurderes nøye før man går i gang med utarbeidelse av en bevarings- og kassasjonsplan. Valget av detaljeringsnivå får konsekvenser for planens omfang,

⁵ Drøftet av Ivar Fønnes i Arkivhåndboken (2002), og mer inngående i ”Bevaringsutvalgets anbefalinger og elektroniske arkiver” (2002). Når databaser ikke entydig kan defineres som ”dokument” etter arkivlova, er dette fordi databaser kan bestå av registre av ulikt opphav; der registeret i noen tilfeller kan være å anse som selvstendig dokument etter arkivlova.

dens bruksområde, men også for ressursbruken knyttet til oppdatering og vedlikehold av planen. Risikoen for feil, tvetydigheter og utelatelser øker jo høyere detaljeringsnivået blir.

Prosjektet “Bevare eller kaste?” har levert en bk-plan med et høyt detaljeringsnivå. Detaljerte prosesskartlegginger kan eksempelvis være et nyttig verktøy i forbindelse med digitalisering og anskaffelser, der kjennskap til prosesser og dokumentflyt står sentralt.

Dette medfører likevel noen ulemper, ettersom planens form og detaljeringsnivå er førende for hvordan den best kan brukes: Hvis planen skal brukes i forhold til elektronisk arkivdanning, burde den helst følge en arkivnøkkel eller en annen struktur som kan anvendes direkte av systemene. Dersom planen skal brukes i forbindelse med deponering av elektronisk arkiv, burde den si mer om systemenes oppbygging og innhold. Dersom planen skal brukes av merkantilt ansatte ved arkivordning, eller til kassasjon i historiske papirarkiv, burde den både være så presis, og enkel som mulig, slik at bestemmelsene lett lar seg tolke ift. konkret historisk arkivmateriale.

Prosjektet “Bevare eller kaste?” har levert en bevarings- og kassasjonsplan som er i tråd med føringene for prosjektet. Det er likevel en viktig erfaring fra prosjektet at formen som er valgt gir noen begrensninger i forhold til fremtidig bruk og vedlikehold.