
Saksnr: 2020/49456-5
Saksbehandlar: Arnt Ola Fidjestøl

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for kultur, idrett og integrering		25.11.2020
Fylkesutvalet		10.12.2020
Fylkestinget		15.12.2020

Organisering og samarbeid mellom dei kommunale arkivinstitusjonane i Vestland

Forslag til innstilling

1. Fylkestinget ber fylkesrådmannen legge til rette for at det kan etablerast tenesteavtalar mellom arkivinstitusjonane. Erfaringa med samarbeidet skal leggjast til grunn for arbeidet med framtidig organisering.
2. Avtalane skal sikre kvalitet på tenestene, vere berekraftige og medverke til at dokument- og arkivhandteringa i regionen står fram samla og oversiktleg for innbyggjarane
3. Fylkestinget legg til grunn at fylkesrådmannen finn den mest tenlege organiseringa av arkivarbeidet og kjem attende med politiske saker ved behov.

Samandrag

Saka gjeld framtidig organisering og samarbeid mellom dei kommunale arkivinstitusjonane i Vestland fylke og klargjering av den interne organiseringa av arkivarbeidet i Vestland fylkeskommune .

Det eksisterer tre kommunale arkivinstitusjonar i Vestland der fylkeskommunen i tråd med vedtak i fylkestinget 17.12.2019 er medlem i ein av desse: Kommunearkivordninga for Vestland KO. Ein er dermed i den situasjonen at VLFK er medlem i eit samarbeid med kommunane frå det tidlegare Sogn og Fjordane, medan kommunane i Hordaland har eigne ordningar.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Per Morten Ekerhovd
fylkesdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Vedlegg

- 1 Organisering og samarbeid mellom dei kommunale arkivinstitusjonane i Vestland fylke - vidare arbeid
- 2 Organisering og samarbeid mellom dei kommunale arkivinstitusjonane i Vestland fylke - vidare arbeid

- 3 Organisering og samarbeid mellom dei kommunale arkivinstitusjonane i Vestland fylke - vidare samarbeid
- 4 Organisering og samarbeid mellom dei kommunale arkivinstitusjonane i Vestland fylke - vidare arbeid
- 5 Særutskrift frå møte i Kommunearkivordninga i Vestland KO
- 6 Klugerapporten
- 7 Saksframlegg kommunearkivordning SFJ

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

1.0 Bakgrunn

Vestland fylkeskommune (VLFK) vedtok i fylkestinget 17.12.2019 å slutte seg til Kommunearkivordninga i Vestland KO (sak 22/2019). Ein del av vedtaket er som følgjer, jf pkt 3:

Fylkestinget ber prosjektleiar kome attende med sak om framtidig organisering og samarbeid mellom dei kommunale arkivinstitusjonane i Vestland fylke til juninget 2020.

Grunna Koronautbrotet i mars 2020 var det ikkje mogeleg å gjennomføre ein forsvarleg prosess og legge fram politisk sak i juni. Saka vart difor lagt fram som ei referatsak (RF15/2020) på fylkestinget 9. juni. Etersom pandemien også etter juni 2020 har gjort det særskilt krevjande å gjennomføre prosess med dei andre arkivinstitusjonane peiker saksframlegget på vidare prosess i oppfølginga av vedtaket framfor endelege konklusjonar.

Formål med utgreiinga

Etter vedtaket i fylkestinget i desember 2019 vart VLFK medlem i Kommunearkivordninga i Vestland KO i lag med kommunane i det tidlegare Sogn og Fjordane. Kommunane i det tidlegare Hordaland er medlemmer i eit tilsvarande samarbeid organisert som eit IKS (interkommunalt samarbeid): IKA Hordaland. Bergen kommune har sin eigen arkivinstitusjon, Bergen Byarkiv.

Ein er dermed komen i ein situasjon der Vestland fylkeskommune samarbeider med kommunane i tidlegare Sogn og Fjordane, medan kommunane i det tidlegare Hordaland står utanfor samarbeidet. Gjennom å vere vertskap for samarbeidet bidreg fylkeskommunen økonomisk til løysing av arkivoppgåvene i Sogn og Fjordane-kommunane, men ikkje i Hordalands-kommunane.

Prosjektleiaren (no: fylkesrådmannen) peikte på følgjande faktum for kommunane i Hordaland i saka som vart lagt fram for fylkestinget 17.12.2019:

Fleirtalet av desse kommunane er med i Interkommunalt Arkiv Hordaland (IKA Hordaland IKS). Prosjektleiar meiner at ein ikkje vil vere tent med to ulike kommunearkivordningar på sikt. Det ligg utanfor ramma til denne saka å gjere greie for framtidig organisering av dei regionale arkiva. Det vert ein omfattande prosess som involverer mange ulike partar, og høyrer såleis framtida til. Deltakarkommunane i IKA Hordaland IKS har avtalar kring lokale og magasin som strekkjer seg til 2023, og det vil ikkje vere naturleg å gå inn i ei ny arkivordning før desse avtalane går ut.

Formålet med utgreiinga er soleis å finne ut av korleis dei tre institusjonane skal organisere seg og samarbeide framover. I forlenginga av dette søkjer ein å starte ein prosess der ein peikar ut kursen for korleis den framtidige organiseringa skal vere og korleis ein skal samarbeide for å løyse arkivutfordringane, til beste for medlemmene og innbyggjarane i Vestland. Dette skal vere ein prosess som involverer dei tre arkivinstitusjonane i Vestland; Kommunearkivordninga i Vestland KO, IKA Hordaland IKS og Bergen byarkiv.

Utfordringa er å etablere løysingar på arkivområdet som gjer at ein står best mogeleg rusta til å ivareta dei utfordringane ein står ovanfor på arkivsida i heile regionen. Desse utfordringane er knytte til lovheimla oppgåver som gjeld langtidslagring og tilgjenge av analoge og digitale arkiv.

Intern organisering

Fylkesrådmannen vil i tillegg peike på den interne utfordringa som er skapt i og med at Vestland fylkeskommune tek på seg vertskapsrolla, inkludert arbeidsgjevaransvar for dei tilsette, i Kommunearkivordninga KO. I tillegg har fylkeskommunen eigne tilsette, i seksjon arkiv, som arbeider med arkivfaglege oppgåver, og som i stor grad har ei kulturpolitisk grunngeving. Fleire av desse arbeider begge stader. Mellom anna gjeld dette seksjonssjef arkiv som også er dagleg leiar i Kommunearkivordninga, fleire fagstillingar og personar i stab-støtte funksjoner. Dette skaper krevjande styringslinjer i den fylkeskommunale organisasjonen så vel som i Kommunearkivordninga KO.

Bakgrunnen for denne situasjonen finn ein i oppfølginga av ei utgreiing frå Advokat Kluge, tinga av Sogn og Fjordane fylkeskommune, og dagsett 2. august 2018. Rapporten skulle gjere greie for tilhøvet til gjeldande anskaffingsreglement og kjøp av tenester innanfor den opphavelige

Kommunearkivordninga. Klugerapporten rådde til at ein skilde ut Kommunearkivordninga som eit IKS (interkommunalt selskap). Fylkesrådmannen i Sogn og Fjordane fylkeskommune peikte likevel i notat lagt fram til fylkesutvalet 26. september 2018 på at ein ville organiserte Kommunearkivordninga som eit samarbeid etter kommunelova § 27, og ikkje som eit IKS. Fylkesrådmannen i Sogn og Fjordane fylkeskommune si tilråding vart lagt til grunn for vidare organisering. Det viktigaste argumentet var omsynet til dei tilsette. Begge desse dokumenta er lagt ved saka.

2.0 Utgreiinga

Arkivlandskapet

Arkivlandskapet i Norge består av Arkivverket som statleg myndigheit på området og dei kommunale arkivinstitusjonane.

Det er 21 kommunale arkivinstitusjonar i landet og mellom 80 og 90% prosent av kommunane er tilknytta ein kommunal arkivinstitusjon. Det gjeld også alle fylkeskommunar, så nær som tidlegare Akershus fylkeskommune, no del av Viken.

Organisasjonsform

Dei kommunale arkivinstitusjonane som består av samarbeid mellom fleire kommunar er anten organisert forankra i kommunelova eller IKS. Pr. dato er det Innlandet fylkeskommune og Nordland fylkeskommune som har ein organisasjonsform som liknar på den vi har i Vestland. Til liks med Vestland, har fylkeskommunen ei vertskapsrolle for eit samarbeid heimla i kommunelova. Fleire av dei andre fylkeskommunane har sett i gong utgreiingar av organiseringa av arkivarbeidet som konsekvens av regionreforma.

Fylkeskommunane i Norge og tilknytning til kommunal arkivinstitusjon

<i>Fylkeskommune</i>	<i>Kommunearkivinstitusjon</i>	<i>Lovheimel</i>
Vestland fylkeskommune	Kommunearkivordninga i Vestland KO	Kommunelova
Viken fylkeskommune	Østfold IKA* og IKA Kongsberg	IKS-lova
Innlandet fylkeskommune	IKA Opplandene	Kommunelova
Agder fylkeskommune	IKA Vest-Agder og Aust-Agder Museum og Arkiv	IKS-lova
Rogaland fylkeskommune	IKA Rogaland	IKS-lova
Trøndelag fylkeskommune	IKA Trøndelag	IKS-lova
Møre og Romsdal fylkeskommune	IKA Møre og Romsdal	IKS-lova
Nordland fylkeskommune	Arkiv i Nordland	Kommunelova
Oslo fylkeskommune	Oslo Byarkiv	
Troms og Finnmark fylkeskommune	IKA Troms og IKA Finnmark	IKS-lova
Vestfold og Telemark fylkeskommune	IKA Kongsberg	IKS-lova

* IKA = Interkommunalt arkiv

Det pågår pt prosessar i fleire fylkeskommunar der ein ser nærare på korleis arkivinstitusjonane er organisert i regionen. Både i Innlandet fylkeskommune og i Nordland fylkeskommune er ein godt i gang med politiske prosessar, og der ein ikkje har konkludert med oomsyn til organisering med heimel i kommunelova eller IKS-lova. I Viken fylkeskommune er saka nyleg handtert i forretningsutvalet med innstilling på medlemskap i to IKS, IKA Kongsberg og IKA Østfold. Vestfold og Telemark fk har utreda og beslutta politisk før sammenslåinga at IKA Kongsberg skulle vere arkivinstitusjonen til fylkeskommunen. I Troms- og Finnmark fk er dei i innleiande fase i vurderinga av sitt eigarskap i IKA Finnmark og IKA Troms.

Dei større kommunane er organisert med byarkiv. Dette gjeld, Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Drammen og Fredrikstad.

Funksjon

Sidan alle dei kommunale arkivinstitusjonane er eigarstyrte, vil satsingsområda til arkivinstitusjonane bli bestemt av dei lovheimla oppgåvene som skal løysast, og i tillegg eigarane sine politiske og administrative prioriteringar. Dei tre overordna funksjonane som vert ivareteke kan skildrast på følgjande vis:

1. Kultur

Dokumentasjonen viser samspelet mellom det offentlege og det private, og representerer ein viktig del av den heilskaplege samfunnsdokumentasjonen i regionen.

2. Demokrati

I all offentlig skapt dokumentasjon finst det ibuande rettar til dei som har vore omfatta av ein eller anna offentlig prosess. Dette er rettar som er tidlause og som kan forankrast i grunnlova sin paragraf 100 4 ledd:

Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten og kommunane og til å følgje forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.

Institusjonane skal bidra til at desse rettane vert ivaretekne uavhengig av formål. Kommunearkivordninga i Vestland sin strategiplan legg berekraftmåla til FN til grunn:

Oppgåvefelleskapet skal støtte opp under arbeidet til medlemmene med å sikre berekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og byggje velfungerande, ansvarlege og inkluderande institusjonar på alle nivå. (Strategi- og økonomiplan 2021-2024)

3. Administrasjon

Arkiva og dokumentasjonen i desse skal vere tilgjengeleg. Dette tyder at ein må ha kompetanse og system som sikrar at dokumentasjonen vert produsert og teken vare på. Dokumentasjonen skal vere ekte, påliteleg, brukande, dekkande og sett i samanheng. Institusjonane yter tenester som sikrar den administrative funksjonen til arkiva.

Dialogen med dei kommunale arkivinstitusjonane i Vestland

Det er helde to fysiske møter: eitt førebuande møte mellom leiarane i dei tre arkivinstitusjonane og eit utvida møte med Fylkesdirektøren for Kultur,- idrett og inkludering i VLFK, samt styremedlemmer i frå IKA Hordaland IKS og Kommunearkivordninga i Vestland KO. I etterkant av dette har leiarane i dei tre kommunearkivinstitusjonane samarbeidd om innhaldet i referatsaka som vart lagt fram for Fylkestinget 9. juni i år. I brev datert 08.09.2020 ba VLFK om ein formell tilslutnad til det arbeidet og dei vurderingar som er gjort så langt og framlegg til vidare prosess. Det har også vore jamnleg dialog med leiarane i Bergen Byarkiv og IKA Hordaland, og styreleiar i Kommunearkivordninga.

Ulike framtidige samarbeidsmodellar

Dei tre arkivinstitusjonane i regionen vurderte i vår tre ulike konsept:

0 minus-konseptet.

Oppløysing av eksisterande ordningar gjennom at kommunar melder seg ut. Konsekvensane vil vere at kommunane heilt eller delvis må løyse sine arkivfaglege behov og forpliktelsar innanfor eigen organisasjon. Dette vil også føre til ein meir uoversiktleg totalsituasjon då kommunane vil løyse oppgåvene på ulike måtar.

0-konseptet, eller samarbeidskonseptet.

Her er organisasjonsform og organisering av arkivinstitusjonane som no, men ein greier ut kva tenester og områder ein kan samarbeide om. Konsekvensane vil vere at ein som nå, løyser arkivfaglege forpliktelsar og behov i samarbeid med dei andre kommunane i eigarskapet. I tillegg vil ein kunne inngå kostnadssvarande og kvalitetsfremjande samarbeid mellom arkivinstitusjonane slik at alle kommunar i Vestland får dei same tenestene på dei same vilkåra.

1 pluss-konseptet, eller ny organisasjonskonseptet.

Her vert det oppretta ein ny arkivinstusjon ut i frå ei felles organisasjonsform der deltakarkommunane kan melde seg inn. Samstundes løyser ein då opp dei eksisterande organa. Konsekvensane vil vere at det vert oppretta eit organ der alle kommunar i Vestland får tilbod om å vere medeigar med felles vedtekter.

I referatsaka som vart lagt fram på fylkestinget 09.06.2020 gjekk det fram at ein såg på 0 minus-konseptet som uaktuelt og at ein ville gå vidare med 0-konseptet og 1 pluss-konseptet. Ein valde å ikkje gå vidare med 0minus-konseptet då ingen kommunar i dei noverande institusjonane har signalisert misnøye med å vere del av eit samarbeid på arkivområdet.

I brev datert 08.09.2020 orienterte VLFK dei tre kommunearkivinstusjonane om at det ville bli lagt fram ei sak for fylkestinget i desember. Det var difor bede om ein formell tilslutnad til det arbeidet og dei vurderingar som er gjort så langt og framlegg til vidare prosess.

I attendemeldingane frå arkivinstusjonane ingen er ingen avvisande til at ein i framtida kan sjå på organisasjonsform, men meiner at det nå først og fremst er viktig å ha fokus på samarbeidsordningar. Svara frå arkivinstusjonane ligg vedlagt.

IKA Hordaland har styrehandsama saka 15.09.2020 og hatt den til orientering i representantskapet. På bakgrunn av dette skriv IKA Hordaland i brev datert 02.10.2020:

Organisasjonsforma og grunnlaget for samarbeid bør baserast på gjensidige tenesteavtalar mellom dei fire organisasjonane Fylkesarkivet i Vestland, Kommunearkivordninga i Vestland, IKA Hordaland og Bergen Byarkiv. Vi meiner dette ikkje er rette tida for å greie ut ein ny organisasjon tufta på dei fire gamle. Det riktige for oss no er å ha fokus på å levere arkivfaglige tenester til våre eigarkommunar. Styret er positive til at dei fire institusjonane avklarar faglege samarbeid og tenester seg imellom og kva tenester ein skal samarbeide om, eventuelt levere frå og til kvarandre

Bergen byarkiv har ikkje handsama forspurnaden i styrande organ, td byråd eller bystyre, men kjem med ein uttale i e-post signert byarkivar Jan Tore Helle.datert 13.10.20. I e-posten vert det sagt følgjande om å tilslutte eg ein eit interkommunalt samarbeid:

Bergen kommune deltek ikkje som medlem i ei interkommunal teneste innan arkivområdet i dag, og vi er difor ikkje medeigar i eit interkommunalt selskap. Når det er opna for slik deltaking i ABM-plan er det viktig for oss å kunne gjere ei vurdering av deltaking i høve til ein tenestemodell og med ei heilskapeleg organisering av desse tenestene i regionen. Slik situasjonen er i dag med to slike tenester med forankring i dei opprinnelege geografiske inndelingane, og med til dels svært ulik tenestemodell er det førebels vanskeleg å ta stilling til ei slik deltaking.

Når det gjeld samarbeid seier dei følgjande:

Bergen byarkiv imøteser at det vert etablert ulike samarbeidsformer med utgangspunkt i behov for å løyse faglege oppgåver.

Samarbeidsområder som vert trekt fram er: Papirdepot, privatarkiv og teknologiske prosessar med brukar- og effektiviseringsfokus.

Kommunearkivordninga i Vestland KO styrehandsama henvendinga frå VLFK i møte 02.11.20. I handsaminga vert det peikt på at ein nett har slutført ein omfattande organiseringsprosess. Ein er imidlertid positive til å arbeide for å få på plass tettare og meir formaliserte avtalar mellom kommunearkivordningane i Vestland.

Samarbeidsområde som vert trekt fram er: Depot (elektroniske og papirbaserte), digitalisering og prosjekt med fellesutfordring.

Kommunearkivordninga gjorde følgjande vedtak:

Styret i kommunearkivordninga tilrår at det vert arbeidd for å få til eit formalisert samarbeid mellom dei tre kommunearkivinstusjonane Bergen byarkiv, IKA Hordaland IKS og Kommunearkivordninga i Vestland KO.

Samarbeid og organisering mellom arkivinstitusjonane i Vestland fylke

Det er mykje å tene på å samarbeide innanfor arkivområdet. Dette viser igjen ved at dei aller fleste kommunar og fylkeskommunar er eigarar eller medlemmer i ein arkivinstitusjon der de samarbeider med andre kommunar i eigen region. Vi er inne i ei tid der kommune- og fylkeskommunestrukturen er i stor endring. Samstundes er vi inne i ei rivande utvikling på teknologisida der vi går i frå analoge til digitale informasjonsberarar, noko som både gir mogelegheiter og utfordringar. Det er naturleg at ein parallelt med denne utviklinga også ser nærare på korleis vi organiserer oss og korleis vi handterer den digitale teknologiutviklinga.

Det foregår for tida liknande prosessar rundt omkring i landet. Til dømes ser dei både i Innlandet fylkeskommune og Nordland fylkeskommune på korleis dei skal organisere seg på arkivområdet. Dette er fylker som er organisert tilsvarende slik ein er det i Vestland. Samstundes er vi inne i ei krevjande tid både i samband med Covid19 situasjonen og at mange kommunar og fylkeskommunar er travelt opptekne med å få på plass organisasjonen sin etter kommunesamanslåingane.

Skal ein finne ei organisering som «treff» alle kommunane i regionen og fylkeskommunen kan det vere føremålstenleg å starte med å få på plass tenesteavtalar. Ei framtidig samorganisering av dei tre institusjonane basert på erfaringane med avtalane vil kunne vere både meir treffande og mindre arbeidskrevjande.

Intern organisering av kommunearkivordninga

Kommunane i Sogn og Fjordane har sidan 1987 samarbeidd om å løyse felles arkivutfordringar gjennom kommunearkivordninga. Fylkeskommunen har halde kontorstad og personale for ordninga. Arkivutfordringane har vore lovpålagde oppgåver og har femna om alt frå arbeid med ordning og formidling av eldre arkivmateriale til rådgiving og arbeid med dagsaktuelle arkiv og problemstillingar knytte til digitalt skapt materiale. I 2006 vart det oppretta ei depotordning for både papirmateriale og elektronisk skapt materiale til dette samarbeidet. Alle kommunane og Sogn og Fjordane fylkeskommune vart med i depotsamarbeidet, men fire kommunar har til no hatt eige depot for papirarkiv.

I dag er kommunearkivordninga eit sjølvstendig rettssubjekt, men der fylkeskommunen held fram som arbeidsgjevar for dei tilsette og låner dei ut til ordninga. Ordninga er organisert som eit samarbeid etter § 27 i kommunelova. Denne organiseringa vart gjeldande frå 01.01.2019, og vart gjort for at deltakarane ikkje skulle kome i konflikt med reglane for offentlege innkjøp. Kommunearkivordninga vert gjort om til eit kommunalt oppgåvefelleskap i tråd med den nye kommunelova.

Føremønen med ordninga var at ein plasserte alt ansvar for den immaterielle samfunnsdokumentasjonen både den offentlege og den ikkje-offentlege (private) til eit offentleg organ som dekte regionen til eigarkommunane. Etter fylkessamanslåinga er ikkje dette lenger tilfelle. Ein dekkjer framleis ein stor region, men den tilsvarende ikkje den geografiske fylkesgrensa, sidan kommunane i Hordaland er organisert i to andre arkivinstitusjonar. Ei anna utfordring som er peikt på lenger opp i i dokumentet, er at seksjonssjefen for seksjon Arkiv er dagleg leiar i kommunearkivordninga. Dette medfører ein rollekonflikt som ikkje er uproblematisk. Denne gjer seg særleg gjeldande i dei tilfelle der VLFK og kommunearkivordninga har ulike interesser.

Vedtakskompetanse

Fylkestinget

Vurderingar og verknader

Økonomi: I Vestland fylkeskommune sin økonomiske deltaking i kommunearkivordninga inngår det to kostnadskomponentar; - medlemskontingent på 2,4 MNOK årleg og vertskapsrolla på 5,5 MNOK årleg. Det er sett i gong drøftingar mellom kommunearkivordninga og VLFK om omfanget av den totale økonomiske forpliktinga. Det vert lagt til grunn at desse vert dekkja innanfor sektoren sitt budsjett.

Klima: Ingen konsekvens

Folkehelse: Ingen konsekvens

Regional planstrategi: Ingen konsekvens

Konklusjon

Rådmannen legg til grunn at innbyggerane i Vestland skal ha like tenester. Demokratiske rettar og tilgjenge til kulturarven skal sikrast for alle. Utviklingsplanen til Vestland fylkeskommune legg til grunn at ein skal auke kapasitet til samarbeid på tvers av fag, sektorar og nivå. Vi treng styrka kompetanse på samskaping, samarbeid, nettverksjobbing og partnerskap for å få til dette. Attendemeldingane frå kommunearkivinstitusjonane syner interesse for eit nærare og meir forpliktande samarbeid. Fylkesrådmannen rår fylkestinget til å gjere følgjande vedtak:

1. Vestland fylkeskommune ber fylkesrådmannen legge til rette for at det kan etablerast tenesteavtalar mellom arkivinstitusjonane. Erfaringa med samarbeidet skal leggest til grunn for arbeidet med ei ny organisering i framtida.
2. Avtalane skal sikre kvalitet på tenestene, vere berekraftige og medverke til at dokument- og arkivhandteringa i regionen framstår samla og oversiktleg for innbyggerane.
3. Fylkestinget legg til grunn at fylkesrådmannen finn den mest tenlege organiseringa av arkivarbeidet og kjem attende med politiske saker ved behov.