



© Centrum för kulturpolitisk forskning
Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
vol. 20, Nr. 1-2-2017 s. 90–108
ISSN Online: 2000-8325

PEER REVIEWED ARTICLE

Statlig tilsyn – bare kontroll eller noe mer?

Dialogbasert tilsyn med kommunale arkiver

Ine Fintland

Ine Fintland er førstearkivar ved Statsarkivet i Stavanger. Hun er cand. philol. med hovedfag i nordisk språk og litteratur. E-post: inefin@arkivverket.no

Synnøve Østebø

Synnøve Østebø er arkivar ved Statsarkivet i Stavanger. Hun er cand. philol. med hovedfag i historie. E-post: synost@arkivverket.no

Geir Sverre Braut

Geir Sverre Braut er seniorrådgiver i Helse Stavanger HF og professor ved Universitetet i Stavanger (samfunnssikkerhet) og Høgskolen på Vestlandet (helsefag). Han er lege med spesialitet i samfunnsmedisin. E-post: Geir.Sverre.Braut@sus.no

ABSTRACT

The article presents experiences from a series of audits of municipal archives performed by the Norwegian governmental archival authorities on basis of the requirements in the act relating to archives. The audits were designed as adjusted system audits in 18 municipalities. On basis of current and collected information from each municipality a draft report was submitted to the municipality in advance of the audit visit. This draft was used as basis for further collection of information and discussions during the audit visit. After the visit a preliminary report was elaborated and forwarded to the municipality for comments. When finalising the report, a chapter containing written feedback from the municipality on their experiences from the audit was added. All over the municipalities present positive feedback. By analysing the written material it is possible to claim that the audits supported the needs experienced by the municipalities themselves. It stimulated the professional reflections and gave the archives a better foundation in the organisation. The participants experienced the audits as based upon dialogue. Without doubt the audits entailed additional work for the municipalities. Based on sociocultural theories on learning, it is reason to believe that the increased involvement of the participants before and during the audits also may increase the learning effects from the audits. When based upon thorough planning the increased involvement does not imply any conflict with the authority's controlling tasks. The use of resources from the authority was moderate.

Keywords

governmental supervision | municipal archives | dialogue based audit

SAMMENDRAG

Artikkelen presenterer erfaringene fra en serie tilsyn med kommunale arkiver gjennomført av det statlige Arkivverket med hjemmel i arkivlovens bestemmelser. Tilsynet ble utført som en tilpasset systemrevisjon i 18 kommuner. Med grunnlag i foreliggende og etterspurte opplysninger fra den enkelte kommunen, ble det i forkant av selve tilsynsbesøket sendt en skisse til tilsynsrapport til kommunen. Denne ble brukt som grunnlag for ytterligere innsamling av informasjon og diskusjon under selve tilsynsbesøket. Etter tilsynsbesøket ble det utarbeidet foreløpig rapport, som kommunene fikk anledning til å kommentere. Ved ferdigstillingen av den endelige rapporten, ble det også lagt til et kapittel med skriftlig tilbakemelding fra kommunene om erfaringer med det gjennomførte tilsynet. Kommunene gir i det alt vesentlige positive tilbakemeldinger. Ut fra en analyse av tilbakemeldingene, er det grunnlag for å si at tilsynet støttet opp om kommunens egne behov. Det stimulerte til faglig refleksjon og ga bedre forankring av arkivet i organisasjonen. Deltakerne oppfattet tilsynet som dialogbasert. Tilsyn medfører utvilsomt merarbeid for kommunene. Ut fra sosiokulturelle læringsteorier er det grunnlag for å anta at den økte involveringen før og under tilsynet som det ble lagt opp til her, kan gi økt læringseffekt av tilsynet. Ved god planlegging trenger ikke den økte involveringen komme i konflikt med tilsynets mulighet til å ivareta sine kontrollopgaver. Ressursbruken fra tilsynets side var moderat.

Nøkkelord

statlig tilsyn | kommunale arkiver | dialogbasert tilsyn

Tilsyn som statlig kontrollvirkemiddel har lange tradisjoner i Norge (St.meld. nr. 17 (2002–2003):22). Men det er fremdeles påfallende lite gjort for å studere hvilke egenskaper og virkninger statlig tilsyn har allment sett og innenfor ulike samfunnssektorer. Tilsyn som virkemiddel innenfor arkiv-, bibliotek- og museumssektoren er lite omtalt og knapt nok forskningsmessig studert i det hele tatt.

Formålet med denne artikkelen er å presentere en analyse av erfaringene fra en serie med tilsyn utført med en dialogbasert metode som den statlige arkivmyndigheten har hatt med arkivene i kommunene i et fylke i Norge.

Arbeidet som artikkelen bygger på, har preg av et aksjonsforskningsprosjekt ved at to av de personene som deltok i planleggingen og gjennomføringen av tilsynene også har deltatt aktivt ved den etterfølgende evalueringen. Den etterfølgende evalueringen ble utformet samtidig med planleggingen av tilsynene ved at det allerede da ble lagt opp til en systematisk tilbakemelding fra kommunene i etterkant av gjennomført tilsyn.

ALLMENT OM STATLIG TILSYN

Tilsynsmeldingen beskriver statlig tilsyn på denne måten (St.meld. nr. 17 (2002–2003):22):

Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.

Denne allmenne tilnærmingen til statlig tilsyn gjelder i prinsippet også for statens tilsyn med andre offentlige organer, slik som for eksempel kommunene.

Likevel har det gjennom en årrekke vært stilt spørsmål ved om det statlige tilsynet med kommunene er for omfattende, særlig tatt i betraktning at kommunene er selvstendige rettssubjekter med demokratisk valgt styre. Forholdet mellom tilsyn som kontroll av krav i lovgivningen og rådgivning utført i forbindelse med tilsyn, er også blitt problematisert og inngående drøftet i norske forvaltningsdokumenter (NOU 2004:17; Ot.prp. nr. 97 (2005–2006)). I forbindelse med endringene i kommuneloven skrev departementet dette i lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 97 (2005–2006):58–59):

Departementet deler oppfatninga i utvalet om at uklarleik rundt tilsynsogrepet og kva tilsynet skal og kan gjere, kan vere eit demokratisk problem. Rettleiing som er knytt til tilsyn, kan i praksis bli ei meir skjult og indirekte form for statleg styring. Vidare kan uklarleik om når eit tilsyn skal gripe inn, og om kva krav som blir stilte til tilsynsobjektet, vere eit problem for rettstryggleiken.
[...]

Tilsyn bør definerast som ein kontrollmekanisme og bør skiljast frå rettleiingsaktivitetar. Rettleiing er eit pedagogisk styringsverkemiddel overfor kommunesektoren, ikkje ein kontrollmekanisme.

[...]

Likevel deler departementet synet til dei høyringsinstansane som seier at det i praksis vil vere vanskeleg å reindyrke tilsynsrolla heilt. Når tilsynet formidlar at det meiner lovverket ikkje er følgt, ligg det nødvendigvis informasjon om kva manglar tilsynet meiner at verksemda til kommunen har. Dermed vil det vere ein glidande overgang mellom påpeiking av lovbrøt og informasjon av kva som kan gjerast for å oppfylle krava i lova.

Samspillet mellom staten og kommunene om tilsyn er i stadig utvikling. I en rapport fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) om hvordan kommunene opplever det statlige tilsynet, kommer følgende til uttrykk i sammendraget (Difi 2016:1):

Difis kartlegging viser at fylkesmannsembetene og kommunene stort sett opplever at tilsyn er nyttige og bidrar til læring og bedre kommunale tje-

nester. Sammenlignet med tidligere undersøkelser viser denne undersøkelsen at kommunene er mer positive til statlig tilsyn nå enn før.

DIALOGBASERT TILSYN

Tidligere har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) etterlyst en noe mer læringsbasert tilnærming i det statlige tilsynet, og da blant annet foreslått *at tilsynsmyndigheten har økt oppmerksomhet på læring i forkant og etterkant av selve tilsynet* (Difi 2015:8). Kommunal- og regionaldepartementet har i et rundskriv understreket betydningen av dialog i arbeidet med å stimulere til læring og økt kvalitet i kommunene slik (Kommunal- og regionaldepartementet, 2014):

Dialogpregede virkemidler, slik som utviklingstiltak og målrettet veiledning, kan være hensiktsmessig med hensyn til å oppnå læring og økt kvalitet i kommunene.

Begrepet dialogbasert tilsyn er ikke entydig definert i norsk forvaltningsterminologi. Helgøy & Serigstad (2004:25) hevder at et dialogbasert tilsyn legger større vekt på statens rolle som fagetat og konsulent, i motsetning til den mer tradisjonelle, kontrollerende tilsynsrollen, der staten opptrer som dommer og revisor. De mener at et dialogbasert tilsyn kan skape et sterkere, tillitsbasert fellesskap mellom kommunene og det statlige tilsynsorganet (Helgøy & Serigstad 2004:26). Det tradisjonelle over-/underordningsforholdet mellom stat og kommune kan således bli endret til mer å likne et partnerskap (Helgøy & Serigstad 2004:53).

Til tross for at det har vært rettet oppmerksomhet mot dette gjennom flere tiår, foreligger det få systematiske forsøk med hvordan dialogbasert tilsyn kan gjennomføres i praksis. Det er også sparsomt med forskningsbasert kunnskap om virkningene av det statlige tilsynet med kommunene. Eventuelle forskjeller mellom virkningene av et kontrollerende og et dialogbasert tilsyn er lite klarlagt.

Kort oppsummert er den konkrete utfordringen som et statlig tilsynsorgan har ved tilsyn med kommunene, å sikre at man kontrollerer etterlevelse av kravene i lovgivningen, samtidig som man evner å understøtte det løpende utviklingsarbeidet i kommunene. Det handler altså om å ivareta rettssikkerheten, samtidig som man unngår å blande seg inn i det kommunale selvstyret på en utilbørlig måte, men likevel gir kommunene støtte på å etablere og vedlikeholde en forsvarlig virksomhet. Dette tilsynsprosjektet har hatt som formål å prøve ut en tilsynsmetode der man ivaretar kontrolloppgavene mens man samtidig sørger for at kommunene får et erfaringsgrunnlag som kan benyttes i det egne forbedringsarbeidet.

TILSYN I ARKIVSEKTOREN I NORGE

Det statlige arkivverket (Riksarkivet og statsarkivene) har som en av sine hovedoppgaver å være depot for arkiver fra statlige virksomheter. Kommunale arkiver blir derimot ikke avlevert til det statlige arkivverket. Kommunene må enten på egen hånd eller gjennom interkommunale løsninger, sørge for betryggende depot for sine arkiver. Kravene om dette er fastsatt i *arkivloven* (1992).

I tillegg til å regulere forholdene knyttet til offentlige arkiver, stiller arkivloven krav om at den statlige arkivmyndigheten skal føre tilsyn med alle offentlige arkiver, ikke bare de statlige. Lovens §§ 7 og 8 har denne ordlyden:

§ 7. Rettleiings- og tilsynsansvar.

Riksarkivaren har rettleiings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlige organ.

Riksarkivaren kan

- a. krevja seg førelagt for godkjenning journalsystem, arkivnøklar, arkivinstruksar m.m.
- b. inspisera arkiv.
- c. gje pålegg som er naudsynte for å oppfylle føresegner gjevne i eller i medhald av denne lova.

§ 8. Opplysningsplikt.

På førespurnad frå Riksarkivaren pliktar offentlege organ å gje opplysningar om tilhøve som gjeld arkiva, og som kan ha verknad for oppfyllinga av føremåla med lova. Riksarkivaren kan be om regelmessige rapportar.

Plikta til å gje opplysningar etter første leden gjeld ubunde av teieplikt fastsett i lov eller i medhald av lov.

Slik sett har Riksarkivaren en ganske tydelig myndighetsrolle når det gjelder tilsyn, ikke bare med statlige, men også andre offentlige arkiver. Fra 1967 til 2016 har Riksarkivarens tilsynsmyndighet overfor kommunale arkiver vært delegert til de ulike statsarkivene. Fra og med 1. november 2016 blir tilsynsoppgavene ledet fra Kristiansand og virksomheten drevet ut fra kontorene i Kristiansand, Oslo, Hamar og Tromsø.

På Arkivverkets nettsider er dette tilsynsoppdraget ytterligere omtalt slik:¹

Riksarkivaren har rettleiings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlige organ. Formålet med tilsyn er å sikre at bevaringsverdige arkiv blir tekne vare på og kan gjerast tilgjengelege (jf. arkivlova sin formålsparagraf),

1. Tilsynsoppdraget slik det var beskrevet på Arkivverkets nettsider da dette prosjektet ble gjennomført. Teksten på nettsidene er noe justert etter oppdatering av nettsidene per juni 2017, men prinsippene er fremdeles de samme. Se <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/tilsyn/hva-innebaerer-tilsyn>

også etter at organet sine behov ikkje lenger er til stades. For arkivdanning betyr det å kontrollere at arkivdanninga skjer i samsvar med relevante føresegner i arkivlova med forskrifter. Det blir kontrollert at dei faglege metodane som blir brukte er i tråd med Riksarkivaren sine godkjenningar og tilrådingar. Metodane må til dømes sikre at det digitale materialet kan deponerast/avleverast med autentisitet, integritet og kontekst i behold.

Elektronisk arkivdanning er i prinsippet ikkje forskjellig frå annan type arkivdanning, men gir ein del andre tekniske og arkivfaglege utfordringar. Dette har nedfelt seg i forskrift om behandling av offentlege arkiv, som har eigne instruksar for avlevering og deponering av ikkje-elektronisk og elektronisk arkivmateriale.

Ved gjennomføring av tilsyn vil eitt av elementa vere å avdekkje om verksemda har forstått denne forskjellen, og om forvaltningsorganet har retta seg etter Riksarkivaren sine krav.

Arkivverket har også publisert en tilsynsstrategi for perioden 2014–2017.² Her ble følgende angitt som førende for tilsynsvirksomheten:

Vi meiner at tilsyn ikkje har som hovudoppgåve å finne feil, det er aldri vanskeleg. Ønsket vårt er at tilsyna skal hjelpe til med betre forståing av kompleksiteten i elektronisk arkivdanning. Vi er spesielt opptekne av arkivdokument som blir danna utanfor Noark-systema. Det er også viktig at arkiva og den administrative leiinga reflekterer over ansvarsdeling og samarbeid mellom arkivet og andre tenesteytande einingar i organisasjonen.

Ein viktig føresetnad for å kunne ha eit godt daglegarkiv er å ha ein god og oppdatert arkivplan. Gjennom tilsyna håpar vi å få til eit auka medvit om arkivplanen sin nøkkelfunksjon i eit moderne arkivmiljø.

Tilsynsmyndigheten er også belyst gjennom norsk arkivfaglig litteratur (f.eks. Fonnes 2010:85). De forvaltningsmessige aspektene ved utøvelse av arkivmyndigheten har vært så pass framtreddende at Valderhaug (2011:227) har funnet grunn til å peke på at *arkivarbeid er eit vitenskapleg basert fagområde, ikkje berre eit område for lov- og regelverksforvaltning*. Han ser for seg at det løpende arkivarbeidet i virksomhetene og det etterfølgende arbeidet i arkivdepotene må henge godt sammen, og bygge på et felles kunnskapsgrunnlag. Dette tilsier at tilsynsarbeidet som utføres av arkivdepotene må ha et arkivfaglig grunnlag, i tillegg til selvsagt å bygge på hjemlene i lovgivningen.

Lovgrunnlaget for det statlige tilsynet innenfor arkivsektoren utviser store likheter med det statlige tilsynet som f.eks. utøves innenfor en rekke andre offent-

2. Utdrag fra presentasjonen av tilsynsstrategien slik den var publisert på Arkivverkets nettsider før juni 2017. Denne versjonen er ikke lenger søkbar på Internet.

lige virksomheter, som helsetjenesten og barneverntjenesten. Innenfor disse sektorene er det gjort en del arbeid knyttet til metodeutvikling, men det er fremdeles store kunnskapshull når det gjelder effekten av ulike tilsynsformer (Flodgren et al. 2011).

TILSYN I ARKIVSEKTOREN I ANDRE NORDISKE LAND

Tilsyn er beskrevet som en oppgave for de statlige nasjonalarkivene i alle nordiske land. I Sverige krever arkivlovgivningen at den statlige arkivmyndigheten skal gjennomføre tilsyn for å sikre at lovgivningen knyttet til arkiver og offentlig dokumenthåndtering følges. Systemtilsyn, noe i likhet med det som rapporteres i denne artikkelen, beskrives som en av tilsynsmetodene.³

Den danske arkivloven har i § 10 Stk. 4 et krav om at *Statens Arkiver fører tilsyn med reglernes overholdelse* (Lovbekendtgørelse nr. 1035). Rapportene fra tilsynet publiseres regelmessig på Rigsarkivets nettsider. Det som man i Danmark kaller tilsyn med kvalitetssikring, har mange likhetstrekk med metoden som er benyttet i dette prosjektet.⁴

I den islandske arkivloven (artikkel 3) er nasjonalarkivet gitt oppdraget med å implementere den offentlige politikken når det gjelder arkivering og dokumentforvaltning og skal blant annet overvåke etterlevelsen av lovgivningens krav ved de lokale arkivene (artikkel 12).⁵ Den finske lovgivningen er ikke like omfattende, men også der er den statlige tilsynsfunksjonen beskrevet når det gjelder arkivlokaler.⁶

Selv om omfanget og innholdet i lovgivningen viser noe variasjon mellom de nordiske landene, handler statlig tilsyn seg stort sett om statens ønske om å bidra til at kravene i lovgivningen etterleveres av de organene som har et eget ansvar for offentlig arkivmateriale. I denne virksomheten ser det ut til at tilsyn rettet inn mot organisasjonenes egne aktiviteter for å sikre at lovkravene tilfredsstilles, tillegges stor vekt. Tilsynsmetoder som utfordrer systemene, blir dermed å foretrekke framfor mer tradisjonelle inspeksjonsbaserte kontrollordninger.

STATLIG TILSYN I KULTURSEKTOREN

Det er ingen enhetlig tilnærming til statlig tilsyn i kultursektoren. Arkivsektoren har således ikke noe godt grunnlag for erfaringsoverføring fra andre kultursektorrelaterte virksomheter.

3. <https://riksarkivet.se/inspektionsformer>

4. <https://www.sa.dk/aflevering-arkivet/statslige/tilsyn-med-kvalitetssikring>

5. <http://skjalasafn.is/files/docs/ThePublicArchivesAct-in-Iceland-No-77-2014.pdf>

6. <https://www.arkisto.fi> Søk på: «arkivutrymmen».

I *Museumsmeldingen* er statlig tilsyn ikke omtalt (St.meld. nr. 49 (2008–2009)). Her blir det lagt stor vekt på oppbyggingen av et nasjonalt museum-snettverk som virkemiddel for å sikre en forsvarlig drift. I *Bibliotekmeldingen* som kom omtrent samtidig, blir derimot det statlige tilsynet med kommunale og fylkeskommunale bibliotek gjennomgått (St.meld. nr. 23 (2008–2009)). Likevel er det et tilsyn mer i form av støtte og rådgiving enn kontroll, som synes å være hovedperspektivet for departementet. Dette illustreres godt gjennom sitatet nedenfor, der departementet argumenterer for å holde tilsynsansvaret på nasjonalt nivå i stedet for å overføre dette til fylkesmennene, som man har gjort innenfor mange andre samfunnssektorer:

Departementet meiner likevel at så lenge den bibliotekfaglege og kulturpolitiske dimensjonen i tilsynsoppgåvene er så sterk som i dag, vil det vere ein føremon å ha slike oppgåver på nasjonalt plan.

I denne meldingen viser departementet også til at spørsmålet om tilsyn vil bli nærmere vurdert i forbindelse med en planlagt revisjon av bibliotekloven. Men da det ble lagt fram forslag til endringer i folkebibliotekloven i 2013, ble det statlige tilsynet innenfor denne sektoren likevel ikke omtalt (Prop. 135 L (2012–2013)).

Ved søk på Internet på sidene til Norsk kulturråd og Riksantikvaren, får man en del treff på *tilsyn*, men mange av disse handler om tilsyn som en praktisk oppgave for å sikre at den som har ansvar for objekter, samlinger etc., følger med på tilstanden til disse på en tilfredsstillende måte. På Kulturrådets nettsider er treffene på *tilsyn* også gjennomgående av eldre dato, mange tilbake til tiden før nedleggelsen av ABM-utvikling ved utgangen av 2010.

I kulturminnelovgivningen, hvor Riksantikvaren er delegert en rekke myndighetsoppgaver, er det heller ikke omtalt særskilte tilsynsoppgaver (Kulturminneloven, 1978). Likevel synes Riksantikvaren å ha et tilsynsperspektiv på sin myndighetsutøvelse i det dette er skrevet på nettsidene om oppgavene knyttet til arkeologiske utgravninger:⁷

[Riksantikvaren] [e]r som dispensasjonsmyndighet ansvarlig for å føre tilsyn med gjennomføringen av arkeologiske granskinger og kvalitetskontrollere sluttrapporter og regnskap.

Kunnskapen om virkningene av statlig tilsyn allment sett er sparsomme. Innenfor kultursektoren er det knapt mulig å finne forskning om effektene av dette virkemidlet. Fra helsesektoren er det rapportert om sprikende funn (Sutherland & Leatherman 2006; Flodgren et al. 2011). Dette kan tyde på at tilsyn er et svært kontekstavhengig virkemiddel. Det er et stort behov for mer kunns-

7. <http://www.riksantikvaren.no/Tema/Arkeologiske-kulturminner/Forvaltning-av-arkeologiske-kulturminne/Arkeologi-veileder-i-saksbehandling/KML-8-foerste-ledd-Soeknad-melding-om-dispensasjon>

skap om hvilke forutsetninger som eventuelt må ligge til grunn for at statlig tilsyn skal ha ønskede effekter.

UTFORDRINGER I DET KOMMUNALE ARKIVARBEIDET

Kommunelovgivningen har hatt mer eller mindre utfyllende regler om arkiv helt siden formannskapslovene ble vedtatt i 1837 (Meld.St.7 (2012–2013):11). Riksarkivaren har hatt tilsynsmyndighet overfor kommunene siden 1948. Men selve ansvaret både for arkivering og den etterfølgende deponeringen, ligger helt og fullt på kommunene selv, med rådmannen som ansvarlig for oppfølgingen.

Kommunene kan ikke, slik som statsorganene, avlevere sitt materiale til Arkivverket. Ikke minst for små og mellomstore kommuner, er det i praksis en umulig oppgave å sikre en varig oppbevaring på en forsvarlig måte. Derfor har man i løpet av de siste 40 årene sett at kommunene har etablert arkivdepoter gjennom interkommunale ordninger.

I perioden 2009–2010 hadde Riksrevisjonen en gjennomgang av arbeidet med å sikre at bevaringsverdig arkivmateriale i kommuner og fylkeskommuner blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden (Riksrevisjonen 2010). I rapporten fra denne gjennomgangen, peker Riksrevisjonen på en rekke forbedringspunkter. Riksrevisjonen trekker fram flere konkrete områder der det er særlig behov for forbedringer i det kommunale arkivarbeidet. Mange av utfordringene er knyttet til den sterke økningen i bruk av elektronisk dokumentasjon og elektroniske fagsystemer. Dette gjelder alt fra spørsmål om hva som skal bevares og hva som kan kasseres, til mangler ved kompetansen i kommunene når det gjelder arkiv generelt og elektroniske systemer spesielt. Videre stilles det spørsmål ved om arkivene er ordnet og sikret slik at det er mulig med tilfredsstillende tilgang til materialet både i nåtiden og framtiden.

Det er typisk for de elektroniske fagsystemene at de er nært knyttet til virksomheten i den enkelte fagsektor i kommunen, og derfor utenfor arkivets oppfølgingsansvar. Kommunens ikt-ledelse har ofte bedre oversikt over disse enn arkivleder. I stor grad er fagsystemene heller ikke oppbygd slik at informasjon som finnes i dem lett lar seg integrere i arkivsystemet. Dette vil kunne ha betydning for om materialet som finnes der, blir behandlet og tatt vare på i samsvar med kravene i arkivlovgivningen. Arkivforholdene angår alle som skaper arkivverdig materiale, ikke bare arkivets personale, uansett hvilke medier og systemer som brukes.

Dette er derfor forhold som Arkivverket har lagt stor vekt på å kontrollere ved tilsynene de senere årene. I tillegg er det lagt vekt på å vurdere arkivpraksis knyttet til interkommunale samarbeidsordninger i ulike former og forholdet til private underleverandører. Praksis for journalføring og arkivering av interne dokumenter har vist seg å være et punkt som trenger oppfølging.

Ikke minst i lys av kommende kommunesammenslåinger, er det vurdert som vesentlig at arkivholdet i kommunene er gjennomgått, slik at forholdene er i samsvar med kravene i lovgivningen når ny struktur blir innført (Malmø-Lund & Nicholson 2016:4). Ved den forrige runden med kommunesammenslåinger gikk det ikke så bra med arkivmaterialet (Lind 2014:3).

Selv om forholdene i de kommunale arkivene utvilsomt er blitt bedre etter at Stortinget vedtok en arkivlov som omfatter all offentlig virksomhet i 1992,⁸ gjenstår det tydeligvis en del utviklingsarbeid. Tilsyn med de kommunale arkivene skiller seg også noe fra de fleste andre statlige tilsynsoppgavene overfor kommunene ved at det går på tvers av ulike sektor- og faggrenser og omfatter all kommunal virksomhet.

ARKIVVERKETS TILSYNSMETODE

Arkivmeldingen fastslår at den viktigste utfordringen for Kulturdepartementet og Arkivverket overfor kommunene *blir å rettleie og føre effektivt tilsyn med sektoren* (Meld.St.7 (2012–2013):81). Riksrevisjonen (2010:13) retter kritikk mot Arkivverket for manglende styring og samordning av tilsynet med kommunene. Tilsyn gjennomføres i for liten grad, og utøvelsen av tilsynsfunksjonen viser store variasjoner mellom ulike steder i landet.

Denne gjennomgangen har ført til at Arkivverket har økt omfanget av tilsynet med kommunene, og dessuten utarbeidet en langt mer standardisert metodikk for planlegging, utføring, rapportering og oppfølging av tilsynene. Internt i Arkivverket har man utarbeidet utkast til en metodehåndbok som skisserer ganske detaljert de ulike delene av et tilsyn (Arkivverket, 2015). I det alt vesentlige er det denne som har blitt lagt til grunn for tilsynsaktiviteten til og med 2016.

Den valgte metodikken har mange likhetstrekk med det som ofte blir kalt systemrevisjon⁹ innenfor andre tilsynsområder og i allment kvalitetssikringsarbeid. Men i Arkivverkets metodehåndbok blir ikke dette begrepet benyttet. Metodehåndboken gir rom for en viss variasjon i gjennomføringen av tilsynene. Blant annet er det åpnet opp for den tilpassingen som er gjort ved den metoden som er brukt i dette prosjektet.

GJENNOMFØRING AV DETTE TILSYNSPROSJEKTET

Dette prosjektet er gjennomført som en del av Statsarkivet i Stavanger sin ordinære tilsynsvirksomhet med kommunene i Rogaland. I fylket er det 26 kommuner, som alle har sine egne arkiver. Samtlige kommuner, med unntak av

8. Arkivloven trådte først i kraft i 1999.

9. Se f.eks. NS-EN ISO 19011. Retningslinjer for revisjon av styringssystemer. Oslo: Standard Norge, 2013.

Stavanger som er den største i innbyggertall, er tilsluttet en interkommunal depotordning, IKA Rogaland. Stavanger kommune har eget byarkiv.

Da dette prosjektet ble planlagt, var intensjonen å gjennomføre tilsyn med samme metode i alle kommunene i løpet av tiden 2014–2018. Men på grunn av omorganiseringen i Arkivverket, ble dette prosjektet avsluttet per 1. november 2016. Da var det gjennomført fullt tilsyn, inkludert lokalt tilsynsbesøk, i 15 kommuner. I tillegg var det gjennomført fullstendig dokumentbasert tilsyn, men uten lokalt tilsynsbesøk, i tre av de minste kommunene.

Statsarkivets tilsyn med kommunene er underlagt den samordningen av statlige tilsyn som Fylkesmannen har ansvar for etter bestemmelsene i kommuneloven § 60 e (Kommuneloven, 1992). Statsarkivet har deltatt i Fylkesmannens koordineringsmøter for de statlige tilsynene. De tilsynene som skal gjennomføres i løpet av et år og tidspunktene for dem, bekjentgjør Fylkesmannen for kommunene rundt årsskiftet.

I tillegg er tilsynsvirksomheten blitt presentert for kommunene på IKA Rogalands kontaktkonferanser. Ved planleggingen av tilsynene, har Statsarkivet også hatt jevnlig kontakt med IKA Rogaland for å diskutere utfordringer ved normering og praksis samt å få innspill til mulige tilsynstema.

Etter at kommunene er varslet om tilsynene fra Fylkesmannen, sender Statsarkivet ut brev til de aktuelle kommunene. Vedlagt brevet følger to kartleggings-skjemaer, ett for de ulike elektroniske fagsystemene og ett for sak-/arkivsystemet (inkludert forholdene i arkivlokalene og arkivrutiner generelt). Kommunene har deretter 4 ukers frist for å returnere ferdig utfylte skjemaer til Statsarkivet.

Når svarene mottas fra kommunene, blir det mottatte materialet sett i sammenheng med annen informasjon som Statsarkivet har om arkivene i kommunene. Dette gjelder f.eks. Riksarkivets årlige spørreundersøkelse om arkivforholdene i kommunene, materiale på nettsiden *arkivplan.no* og offentlig tilgjengelig materiale på kommunenes egne nettsider. Med utgangspunkt i alt dette, utarbeider Statsarkivet da en *skisse til tilsynsrapport* som sendes til den enkelte kommunen ca. en uke før planlagt tilsynsbesøk.

Det er på dette punktet at man i dette prosjektet har gjort en spesiell tilpassing av den allmenne tilsynsmetoden. Vanlig praksis knyttet til Arkivverkets tilsyn, som nesten all annen systemrevisjonsbasert virksomhet, er at man først utarbeider en foreløpig tilsynsrapport etter gjennomført tilsynsbesøk med intervjuer og verifikasjoner.

Selve tilsynsbesøket gjennomføres på vanlig måte med et oppstartmøte, deretter samtaler (oftest i grupper) og eventuelt inspeksjon av lokaler mv., før det avsluttes med en oppsummering. Det har vært opp til kommunene å bestemme hvem som skal møte. Statsarkivet har signalisert forventninger om at rådman-

nen eller assisterende rådmann og arkivets leder i alle fall møter, og at arkivets leder videre bestemte hvem av de som er ansvarlig for fagsystemene som skulle møte. Men de som har ansvar for fagsystemene, måtte være tilgjengelige for kontakt under tilsynsbesøket. Gjennom tilsynsbesøket ble skissen til tilsynsrapport benyttet som disposisjon og utgangspunkt for diskusjon.

Kommunene fikk deretter tilsendt *foreløpig tilsynsrapport* 1–2 uker etter tilsynsbesøket og hadde da en 4 ukers frist på å gi kommentarer. Etter eventuelle justeringer, ble *endelig tilsynsrapport* sendt til kommunene, samtidig som den ble gjort tilgjengelig på Internet, vanligvis få dager etter mottatte kommentarer fra kommunene.

Allerede ved oppstarten av dette prosjektet, ble det lagt opp til at kommunene selv i etterkant av tilsynet skulle melde skriftlig tilbake om sine erfaringer, både med selve tilsynet og hva dette hadde ført med seg for kommunenes virksomhet. Dette ble gjort ved at rapportens siste kapittel (kapittel 7) ble kalt *kommunens tilbakemeldinger på tilsynet*.

RESSURSBRUK VED TILSYNENE

Statsarkivet hadde avsatt 12,5 % for hver av to ansatte hvert år i de tre årene som prosjektet løpte. Det betyr at hele tilsynsvirksomheten i denne perioden medførte en ressursbruk på ca. 75 % av et årsverk. Dersom man legger til grunn at et årsverk er ca. 1800 timer, vil tilsynsvirksomheten utgjøre ca. 1350 timer. Det er gjennomført 15 tilsyn med lokalt besøk og 3 dokumentbaserte tilsyn, som krever nesten like mye ressursbruk fra tilsynets side. Det vil da si at hvert tilsyn omtrent har medført 75 timers innsats. I tillegg kommer tidsbruk ved deltagelsen i møter hos Fylkesmannen og ved IKA, samt en rekke løpende kontakter med kommunene, kommunerevisjon m.fl. som har hatt spørsmål knyttet til tilsynsvirksomheten. Dette kan betraktes som ordinært forvaltningsarbeid.

Det foreligger ingen oversikt over tidsbruken som de kommunalt ansatte har hatt som følge av denne tilsynsserien. Men det må antas at dette har variert ganske mye fra kommune til kommune, avhengig av hvilken orden og oversikt man har hatt i arkivet på forhånd.

METODE FOR UNDERSØKELSE AV KOMMUNENES RESPONSET ETTER TILSYNET

Alle kommunene har i etterkant av tilsynet kommet med skriftlige tilbakemeldinger, som er tatt inn som en del av den offentliggjorte rapporten. Samtlige rapporter, med kommunenes skriftlige tilbakemeldinger, er således offentlig tilgjengelige.¹⁰

10. <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/tilsyn/tilsynsrapporter-gjennomforte-tilsyn>, se også <http://ikarogaland.no/arkivdanning/tilsyn/>

Innholdet i disse tilbakemeldingene er gått gjennom ved en tilpasset nærlesing, og er forsøkt samlet under noen gjennomgående tematiske overskrifter. Alle tilbakemeldingene er lest for å finne gjennomgående tema, og deretter er disse sortert under samlende overskrifter, altså det som f.eks. Krumsvik (2014:146) kaller en «kvalitativ innholdsanalyse». På grunn av materialets størrelse og art, er det ikke blitt sett som relevant å forsøke å gjøre en kvantitativ analyse av innholdet.

Det vil være knyttet en rekke mulige feilkilder til et materiale av denne art. I og med at det er innsamlet av et myndighetsorgan i forbindelse med gjennomføring av tilsyn, kan man spørre om det systematisk kan vise en for positiv holdning på grunn av respekt eller frykt for kontrollinstansen. Et gyldig argument mot dette, er at det i alminnelighet synes å være en lav terskel for norske kommuner og deres representanter til å kommentere og kritisere statlig intervensjon i kommunale ordninger.

Videre vet avsenderen av kommentarene at mottakerne av materialet er de samme personene som har gjennomført tilsynet. Dette kan også tale for at innholdet blir dreiet i en positiv retning. Her er det dog grunn til å legge merke til at de positive tilbakemeldingene bærer preg av ganske spesifikke og begrunnede kommentarer, og ikke bare «høflighetsfraser» med generelt preg.

Ved avslutningen av prosjektet, ble det drøftet om det kunne gi noen tilleggsverdi å gjøre intervjuer med de som hadde hatt tilsynsbesøk. Dette ble ikke gjennomført fordi ressursbruken ved en slik ytterligere datainnsamling ikke ble ansett å stå i forhold til verdien av de mulige funnene. Et intervjumateriale innsamlet måneder til år etter gjennomført tilsyn, må antas å ha så mange mulige feilkilder at det uansett vil være svakt i forhold til et skriftlig, formålsorientert materiale, innsamlet på det aktuelle tidspunktet for tilsynene.

BESKRIVELSE AV KOMMUNENES RESPONS ETTER TILSYNET

Nedenfor skal funnene fra analysen av kommunenes tilbakemeldinger presenteres. Gjennomgående tema er formulert som overskrifter, som etterfølges av noen utvalgte sitater som eksemplifiserer grunnlaget for overskriftene.

Tilsynet støttet opp om kommunens egne behov

«Det var arbeidskrevjande å gå i gong med førebuingane til tilsynet, men jobben med å kartlegge dei elektroniske fagsystema var svært nyttig både for arkivet og for dei ulike fagområda. Dette ga også ein «kick-start» på det arbeidet som må gjerast rundt kartlegging til arkivplanen.»

«Tilsynet kom såleis på eit lagleg tidspunkt for oss, for me var allereie i gang med eit større grunnlagsarbeid. Tilsynet var nyttig for oss. På mange felt ser me behov for sterkare formalisering av arkivarbeidet.»

Tilsynet stimulerte til faglig refleksjon

«Me opplevde tilsynet som nyttig fokusering på fagfeltet arkiv, og at tilsynet gav oss ein nyttig refleksjon rundt eigne rutinar og kva område som treng endring.»

«Diskusjonene og presiseringene underveis var lærerike for oss, og vi følte at det ble god tid til å utdype våre tanker og idéer, og bli møtt med faglig vurdering av disse.»

«Totalopplevinga er at ein blei bevisstgjort på ein del viktige forhold og kunne spørja seg sjølv om manglar i eige system.»

«Nokre av spørsmåla i spørjeskjemaa kunne kanskje vore tydelegare i og med at det er rom for ulike fortolkingar av kva informasjon som blir etterspurt. Likevel, stort sett fungerte desse godt og bidrog, saman med den på førehand utarbeidde skissa for tilsynsbesøket, til at kommunen fekk høve til å førebu seg.»

Tilsynet ga bedre forankring av arkivet i organisasjonen

«Arkivleiars forventningar til tilsynet var at me skulle få meir fokus på arkivet og arkivarbeidet. Dette meiner me i ettertid fungerte godt.»

«I det hele tatt fungerte tilsynet som en skjerping for arkivtjenesten, men også for resten av organisasjonen, særlig ift. rutiner og fagsystemer.»

«Verdien av tilsynet for kommunen er god i og med at vi kan setja fokus på arkivtenesta og prioritera forbetringar som tilsynet har gitt tilbakemelding på.»

«Vidare er det godt med ei bevisstgjerung kring eigne arkivrutinar, ikkje minst opp mot rådmann og leiinga i kommunen.»

«Veldig positivt at ledelsen også var med på starten av tilsynet.»

Tilsynet ble oppfattet som dialogbasert

«Spesialt bra har det vært at arkivavdelingen har fått tilsendt en “skisse for tilsynsrapport” med mulighet til å svare på det Statsarkivet ikke føler de har fått svar på.»

«Tilsyn kan gjerne høyres noko skummelt ut, men slik var det ikkje. Det var pedagogisk godt gjennomført og me satt igjen med ei oppleving av at me saman var opptatt av gode løysningar for [...]»

«Kommunen hadde en veldig god opplevelse av tilsynsbesøket. Dialogen med tilsynsførerne både i forhold til forberedelser og underveis var svært nyttig for oss, og var i stor grad medvirkende til at vi kunne fremskaffe den ønskede dokumentasjonen de etterspurte. Vi kunne da konsentrere oss om konkrete temaer i rapporten og ha fokus på disse.»

«Vi hadde en positiv opplevelse av tilsynet. Den uformelle tonen gjorde at vi fikk en god dialog. Representantene fra Statsarkivet var forberedt og hadde god kjennskap til vår kommune.»

«Tilsynet ble holdt i en hyggelig og uformell tone som førte til en åpen og ærlig dialog, der alle parter kunne komme fram med sine synspunkter.»

«Statsarkivet i Stavanger hadde ikkje på førehand sett opp eit detaljert program for besøket, men oppgitt ei maks tidsramme. Dette opplevde arkivte- nesta som noko uvanleg, men dialogen med personane frå Statsarkivet blei opplevd som veldig bra, og dagen gjekk etter ein plan som vi blei einige om frå morgonen av.»

Tilsyn medfører arbeid for kommunene

«Det var en grei rapport som gir oss mye informasjon om hvordan det skal være. Vi ser at vi har en jobb å gjøre slik at vi får tilpasset arkivvirksomheten i [...] kommune lovkravene. Vi må bruke litt tid på det, men har stor tro på at vi kan få det på plass. Det handler om å sette seg ned å prioritere dette fagområdet i en travel hverdag.»

«Men me må understreka at det blei travelt. Sjølve tida me fekk frå varsel om tilsyn til tilsynsdato var ikkje avskrekkande. Det som gjorde det ekstra travelt var at me hadde innføring av nytt saksbehandlingssystem i same tidsrommet. Det vart og ein del ekstra arbeid då me mottok den førebelse rapporten som me fekk i hende rett før påske. [...] Me meiner at det var viktig at dette arbeidet blei gjort før tilsynet, på den måten vart det enklare å gjennomføra sjølve tilsynet.»

«Vi fikk tilsendt tidsplan og korrigert skisse til tilsynsbesøket 6 dager før tilsynet. Denne kom midt i etterarbeidet til kommunestyrevalget 2015 og førte til tidspress for arkivet.[...] Tidsplanen for tilsynet var opprinnelig fra kl 09.30 med avslutning kl. 14.00. Denne ble forkorta og vi opplevde at det ble litt travelt i slutten av tilsynet og at vi kanskje gikk litt fort gjennom enkelte punkter.»

Det bør tillegges at det også sett fra Statsarkivets side var en tilsynsserie som ble opplevd som positiv, ikke minst fordi den skapte rom for dialog om kvaliteten på det arkivfaglige arbeidet i kommunene.

DISKUSJON

Funnene tyder på at denne tilsynsserien er blitt oppfattet av kommunene som det som Difi omtaler som et læringsbasert tilsyn (Difi 2015:8). Likevel etterlater tilbakemeldingene fra kommunene ingen tvil om at Statsarkivet har opptrådt som myndighetsorgan, og ikke som rådgiver.

Dersom formålet utelukkende er læring, finnes det sannsynligvis bedre virkemidler enn statlig tilsyn. Men et godt gjennomført tilsyn, med en praksisnær tilnærming, skaffer til veie så store mengder informasjon om hvordan praksis er, at det vil være sløsing med kunnskap om tilsynserfaringene ikke skulle bli benyttet til læring. Men for å sikre dette, er det nødvendig med en forsvarlig pedagogisk tilnærming. Noen vil nok hevde at dette bør skje isolert fra og helst i etterkant av gjennomført tilsyn. Våre erfaringer er at en gjennomtenkt kopling mellom tilsynet som myndighetsutøvelse og virksomhetenes bruk av kunnskap fra egen hverdag godt kan kombineres.

I vårt prosjekt ble det viktigste virkemidlet for å sikre dette at vi ut fra den kunnskapen vi hadde om kommunen før selve tilsynsbesøket, utarbeidet en skisse til tilsynsrapport. Denne brukte vi som grunnlag for diskusjoner om den aktuelle tilstanden i forhold til relevante lovkrav i selve møtet med kommunen. Denne diskusjonen er midt i kjernen av det som er statlig tilsyn (St.meld. nr. 17 (2002–2003):22).

Den aktiviteten som de utsendte spørreskjemaene trigget i kommunene, og drøftingen av innholdet i skissen til tilsynsrapport, førte til at kommunene var aktive deltakere i hele tilsynsprosessen. Ut fra forskningen om sosiokulturelle læringsteorier, vet vi at deltakelse i sosiale praksiser står sentralt i det å lære. Kunnskapen blir konstruert gjennom samhandling og i en kontekst (Dysthe 2001:42). Det har sannsynligvis styrket den mulige læringseffekten at tilsynet ble gjennomført av personer med arkivfaglig kompetanse. I de senere årene er det også blitt større oppmerksomhet omkring dialogen som både undervisnings- og ledelsesinstrument (Roaldseth 2016:9). Det er da ikke unaturlig også å prøve ut dialog som tilsynsmetode på en systematisk måte.

Kim og Mauborgne (2003) har studert ledelse i kunnskapsbedrifter. Ut fra dette hevder de at slik ledelse må karakteriseres av evne til å få medarbeiderne engasjert (*engagement*), klare forventninger (*expectation clarity*) og forklaringer på det som kreves (*explanation*). Dette kaller Kim og Mauborgne for *fair process*. Dersom tilsyn skal fungere som en del av den statlige styringen, er det ikke urimelig å anta at tilsyn må bli opplevd som en *fair process* i de organisasjonene og hos de ledere og medarbeidere som tilsynet er rettet mot. Vår undersøkelse tyder på at dialogen kan være et nyttig virkemiddel for å oppnå dette.

Selv om man sørger for høy grad av medvirkning, kan man ikke se bort fra at et organ som har en lovpålagt plikt til å undersøke andre virksomheters praksis bare i kraft av sin lovdefinerte rolle, kommer i et hierarkisk overordnet forhold til dem man skal undersøke. Det statlige arkivverket opptrer i slike sammenhenger ikke bare med en administrativ makt i forhold til kommunene. Arkivverkets arkivfaglige kompetanse vil også i mange tilfeller være større enn den arkivfaglige kompetansen som finnes i kommunene. Dette asymmetriske maktforholdet er typisk ved utøvelse av statlig myndighet, både overfor virksomheter og enkeltpersoner.

Ikke minst derfor er det vesentlig at den statlige myndigheten opptrer med respekt og forutsigbarhet overfor dem man har tilsyn med. Dette innebærer her at staten må ta tilbørlig hensyn til de mål og krav som kommunene selv har stilt til sin virksomhet. Ifølge Helgøy & Serigstad (2004:23) vil et dialogbasert tilsyn måtte legge vekt på at hva som er å betrakte som gode løsninger, ikke utelukkende kan bygge på sentralt fastsatte standarder. Slik sett kan et dialogbasert tilsyn i større grad enn et tradisjonelt kontrollbasert tilsyn, ta inn over seg at kommunene er egne demokratiske systemer som fungerer selvstendig i et deliberativt perspektiv og ikke kan anses som organer hierarkisk underordnet en altomfattende stat. Dette kan i sin tur igjen begrunne at en statlig tilsynspraksis i et lærings- og utviklingsperspektiv kan utvise variasjoner ut fra de ulike kommunenes særegne behov.

Det er videre grunn til å merke seg at for å få en ganske grundig oversikt over arkivforholdene i 2/3 av kommunene i et ganske typisk norsk fylke, var det tilstrekkelig å benytte i underkant av et årsverk samlet sett. Dersom en etterundersøkelse om noen år skulle kunne bekrefte at de påpekte forbedringspunktene er kommet varig på plass, er dette en ressursbruk som umiddelbart framstår som forsvarlig.

KONKLUSJON

Tilsynsvirksomheten i Arkivverket er under omlegging. I mai 2017 startet Arkivverket et nytt prosjekt for ytterligere å utvikle tilsynet. Målet er blant annet å oppnå et brukerorientert tilsyn som skal være et treffsikkert og effektivt virkemiddel, også i forhold til elektroniske arkiver.¹¹

Erfaringene fra tilsynsrunden som er rapportert i denne artikkelen, kan være til nytte i omleggingsarbeidet. Men de kan også være til nytte ut over arkivsektoren. Det er grunn til å tro at tilsyn som statlig styringsvirkemiddel kan få økt betydning også for andre deler av ABM-sektoren. Det er da viktig å sørge for at tilsynet bygges opp med basis i rådende fagkunnskap innenfor det aktuelle fagfeltet, og ikke bare framstår som en forvaltningsmessig kontroll eller utsjekk. Tilsyn utfordrer den skjøre balansen mellom tillit og mistillit (Høyer, Kasa & Tranøy (2016:18)). Avveiningen mellom dialog og kontroll, kan her ha betydning.

Et virkningsfullt tilsyn må både treffe aktuelle og relevante faglige problemstillinger, og kunne forankres i virksomhetens ledelse. Resultatene våre tyder på at det er mulig å oppnå dette gjennom en aktiv involvering av dem man fører tilsyn med, uten at det går ut over det lovmessige hjemmelsgrunnlaget eller truer det kommunale selvstyret.

11. Arkivverket har mottatt stimuleringsmidler for innovasjon ved bruk av tjenstedesign fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) for å gjennomføringen av dette nye prosjektet. Se <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/hva-tilbyr-difi/stimuleringsordningen>

REFERANSER

- Arkivloven (1992). Lov av 12. april 1992 nr. 126 om arkiv.
- Arkivverket (2015). Arkivverkets metodehåndbok for tilsyn. (Utkast). Oslo: Arkivverket.
- Difi (2015). Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging. (Difi-notat 2015:03) Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi (2016). Statens tilsyn med kommunene. (Difi-rapport 2016:05) Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Dysthe, Olga (2001). Sosiokulturelle teoriperspektiv på kunnskap og læring. I: Dysthe, Olga (red.) Dialog, samspel og læring. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Flodgren, G., M.P. Pomey, S.A. Taber & M.P. Eccles. Effectiveness of external inspection of compliance with standards in improving healthcare organisation behaviour, healthcare professional behaviour or patient outcomes. *Cochrane Database Syst. Rev.* 11 (2011) CD008992.
- Fonnes, Ivar (2010). Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Oslo: Kommuneforlaget.
- Helgøy, Ingrid & Synnøve Serigstad (2004). Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene. Notat 9-2004. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Høyer, Hans Christian; Sjur Kasa & Bent Sofus Tranøy (red.) (2016). Tillit, styring, kontroll. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kim, W. Chan & Renee Mauborgne (2003). Fair Process: Managing in the Knowledge Economy. *Harvard Business Review*¹²
- Kommunal- og regionaldepartementet (2014). Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren. Rundskriv H-2143 av 21. oktober 2014. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.¹³
- Kommuneloven (1992). Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.
- Krumsvik, Rune Johan (2014). Forskingsdesign og kvalitativ metode. Ei innføring. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kulturminneloven (1978). Lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.
- Lind, Torleif (2014). Kommunereformen – en ny start? *Arkheion*, nr. 2, s. 3–5.
- Lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. aug 2007. København: Kulturministeriet.
- Malmø-Lund, Anna & Helen Nicholson (2016). Veileder om arkiv og dokumentasjonsforvaltning i kommunereformen. *Arkheion*, nr. 2, s. 4–5.
- Meld.St.7 (2012–2013). Arkiv. Oslo: Kulturdepartementet.
- NOU 2004:17. Statlig tilsyn med kommunesektoren. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ot.prp. nr. 97 (2005–2006). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 135 L (2012–2013). Endringer i lov om folkebibliotek. Oslo: Kulturdepartementet.
- Riksrevisjonen (2010). Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor. (Dokument 3:13 (2009–2010)) Oslo: Riksrevisjonen.
- Roaldseth, Bjørn Olav (2016). Filosofi og ledelse. En antologi om dialogen som nøkkel til forståelse. Stavanger: Hertervig forlag.

12. <https://hbr.org/2003/01/fair-process-managing-in-the-knowledge-economy>

13. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-fylkesmannens-samordning-av-statlig-styring-av-kommunesektoren/id2008839/>

(Alle nettlenger kontrollert og oppdatert per 26. oktober 2017.)

St.meld. nr. 17 (2002–2003). Om statlige tilsyn. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

St.meld. nr. 23 (2008–2009). Bibliotek – Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid. Oslo: Kulturdepartementet.

St.meld. nr. 49 (2008–2009). Framtidas museum – Forvaltning, forskning, formidling, fornying. Oslo: Kulturdepartementet.

Sutherland, K. and S. Leatherman (2006). Regulation and quality improvement – A review of the evidence. London: The Health Foundation.

Valderhaug, Gudmund (2011). Fotnote eller tekst? Arkiv og arkivarar i det 21. hundreåret. Oslo: ABM-Media AS.