

BEVARING OG KASSASJON I SKOLESEKTOR

Av Karin Gjelsten

I følge forskrift til arkivloven, skal Riksarkivaren utarbeide generelle kassasjonsregler for kommuner og fylkeskommuner. I disse dager legger jeg siste hånd på en veiledningen om bevaring og kassasjon i skolesektor - med avgrensning til grunnskolen. Denne veiledningen bygger på Thimeutvalgets innstilling. Veiledningen er resultat av et to måneders langt prosjekt knyttet til Bergen Byarkiv og Lokalhistorisk arkiv i Bergen, med lønnsmidler fra Riksarkivaren.

Prosjektet har hatt som oppgave å teste ut en metode for bevaring og kassasjon. Metoden er utarbeidet av et arbeidsutvalg, bevaringsutvalget. Lederen for bevaringsutvalget har vært førstearkivar ved Statsarkivet i Stavanger, Torkel Thime.

Bevaringsutvalget bygger på innstilling fra et tidligere arbeidsutvalg som hadde byarkivar i Oslo, Bjørn Bering, som leder. Beringutvalget laget de overordnede kriteriene for kassasjonsregler som bevaringsutvalgets metode bygger på.

Utgangspunktet for metoden er å dokumentere de transaksjoner eller den saksbehandlingen som blir utført, og å kartlegge hvordan dette nedfeller seg i elektronisk eller papirbasert arkivmateriale. Det er selve saksbehandlingen og bevaringsverdien av ulike typer saksbehandling som danner grunnlag for hva som skal bevares av arkivmateriale.

I Thimeutvalgets innstilling blir begrepet *transaksjon* brukt, et begrep som i utgangspunktet synes kunstig og fremmedartet. Det viste seg at dette var et nyttig uttrykk til å fange opp og forstå den prosessen som skjer når et dokument blir sendt fra det ene kontoret til det andre. For skolesektor er det nærliggende å bruke følgende eksempel: et dokument som blir sendt fra et skolekontor til PPT er resultat av en transaksjon, en type saksbehandling. En kartlegging av alle de transaksjonene som skjer innenfor en fagsektor vil kunne gi en detaljert og systematisk oversikt også over arkivsituasjonen ved et kontor eller en administrasjon.

Metoden opererer videre med begrepet *bevaringsnivå*. Dette bygger på et tallbasert karaktersystem, som fungerer slik at flere kriterier i transaksjonen eller saksbehandlingen blir analysert og vurdert. Det blir fordelt poeng etter hvor høyt transaksjonen skårer, for eksempel er det slik at en lovpålagt oppgave skårer høyere enn en som blir utført som resultat av sedvane. Et endelig vedtak skårer også mer enn når det foregår en oversendelse som skal behandles et annet sted. Den samlede tallkarakteren indikerer hvorvidt informasjonen skal bevares eller ei, og eventuelt hvor mye av informasjonen som skal bevares. For enkelte transaksjoner er det tilstrekkelig at vedtaket finnes igjen i møtebok, mens det i andre tilfeller også er nødvendig å ta vare på alt grunnlagsmateriale. Dess høyere poengsum - dess mer bevaringsverdig er arkivmaterialet som blir produsert, og større er sannsynligheten for at så mye dokumentasjon som mulig skal bevares.

Følgende blir vurdert: om handlingen er lovhjemlet, handlingens konsekvens for de involverte dvs. de som saksbehandlingen angår (langvarig/kortvarig), type saksbehandling, om saksbehandlingsleddet er det endelige, på hvilket nivå saksbehandlingen finner sted og saksbehandlingens omfang og hyppighet.

Transaksjonens eller saksbehandlingens oppnådde poengsum, må justeres i forhold til det produserte arkivmaterialets unikhed - i tillegg til eventuell rettslig og historisk verdi.

Tallkarakteren kan være høy, og signalisere at alt materiale som er resultat av en lovhjemmel og konkret saksbehandling skal bevares. Likevel kan materialet bli besluttet kassert, dersom det ikke er unikt, historisk eller rettslig verdifullt. Omvendt kan materiale med lav tallkarakter bli regnet som bevaringsverdig, dersom det har stor historisk eller rettslig verdi.

Til prosjektet var det nedsatt to referansegrupper. Fra skolesektoren i Bergen kommer den skolefaglige referansegruppen, som representerer ulike yrkesgrupper og ulike administrative nivå i Bergen kommune. Den andre referansegruppen består av personer med tilknytning til arkivinstitusjoner, både fra arkivverket og kommunale institusjoner. Et nært samarbeid mellom fagfolk fra skolesektor og arkivsektor har vært en forutsetning for arbeidet. Det er umulig å få oversikt over den saksbehandlingen som skjer uten å involvere fagpersoner fra sektoren. For en bevarings- og kassasjonvurdering, vil veiledning fra arkivfaglig hold være en forutsetning.

Mandat og målsetting

Prosjektet gikk ut på å:

- lage en sektorveiledning for skole på grunnlag av de prinsipper som går fram av Thimeutvalgets innstilling
- evaluere den metoden som er brukt
- foreslå justeringer i kategorier og vurderingsmodell

Sektorveiledningen for skole har som mål at samtlige kommuner skal kunne bruke de konklusjonene som kommer fram i denne bevarings- og kassasjonsvurderingen. Det er tenkt at en generell sektorveiledning som dette vil bli godkjent av Riksarkivaren, og at den ved enkle tilpasninger av hensyn til lokale forhold (organisering/delegering) kan tas i bruk av andre.

Resultatet som nå foreligger er todelt. For det første foreligger det en rapport, som dokumenterer framgangsmåten og hvordan bruken av modellen har fungert. Dette dokumentet inneholder en evaluering av metoden og har med forslag til justeringer i kategorier og vurderingsmodell. Dernest foreligger det et dokument som vi har kalt: "Veiledning. Bevaring og kassasjon i skolesektor." Veiledningen, som i hovedsak består av analyserte transaksjoner, er ment å være det retningsgivende dokumentet som kommunene skal forholde seg til når de selv skal utarbeide egne bevarings- og kassasjonsregler. For hver av de analyserte transaksjonene er bevaringsnivået drøftet, og det blir gitt en anbefaling om hvorvidt bevaringsnivået er det som bør følges - utifra eventuelt dokumentasjonsbehov. Til sammen er 50 transaksjoner gjengitt, alle på et eget skjema.

Emnene som har vært undersøkt

På grunn av prosjektets avgrensning i tid, har Opplæringsloven med forskrift vært brukt for å strukturere de aktuelle saksområdene i grunnskolen. Dette har vist seg å være effektivt og tidsbesparende, og det har vært lett å systematisere saksområdene etter lov og forskrift. Tilbakemeldingene fra sentrale saksbehandlere tyder på at de fleste saksområdene i skolesektor er dekket inn. Dette kan forklares med at de fleste aktivitetene i grunnskolen bygger på Opplæringsloven, og at det skjer forholdsvis lite i skolesektor som ikke har forankring i denne.

De 50 ulike typene saksbehandling eller transaksjoner som er blitt vurdert er fordelt innenfor 12 emner:

1. Rett og plikt til grunnskoleopplæring.
2. Fremmedspråklige elever.
3. Vurdering av elever.
4. Klage på vurdering av elever og lærlinger.

5. Spesialundervisning, barn.
6. Spesialundervisning, voksne.
7. Skoleskyss.
8. Organisering av undervisningen.
9. Sikkerhet.
10. Rådsorgan i skolen.
11. Gjestelever.
12. Hjemmeundervisning.

Personalforvaltning er eksempel på et emne som bevisst ikke blir berørt i denne undersøkelsen, da det på et senere tidspunkt bør utarbeides egne bevaringsregler for området.

Følgende har blitt vurdert (poengsum i parentes):

1. Lovhjemmel. Feltet forteller hvorfor informasjonen blir skapt, om det er på grunn av:
 - a) lov/forskrift/vedtak i kommunestyre eller formannskap (6 poeng)
 - b) annet politisk vedtak i kommunen (4 poeng)
 - c) administrativt/delegert vedtak (2 poeng)
 - d) sedvane/praksis (1 poeng)
2. Konsekvens for de involverte. Dette beskrives på en skala for langvarig/kortvarig:
 - a) langvarig (6 poeng)
 - b) kortvarig (0 poeng)
3. Adferdstype, saksbehandling:
 - a) besluttende (6)
 - b) utredende (4)
 - c) ekspederende (3)
 - d) orienterende (0)
4. Saksbehandlingsledd:
 - a) endelig (4)
 - b) initiativ (2)
 - c) mellomledd (0)
5. Saksbehandlingssted:
 - a) sentralt (kommunestyre, formannskap, rådmann, bydelsstyre) (3)
 - b) etat/administrasjon (2)
 - c) tjenestested (1)

En summering av poengene vil angi den enkelte transaksjons bevaringsnivå.

Konsekvens for de involverte

Som punkt to viser, skal det blant annet gis poeng for hvor lenge noe har konsekvens for de som saksbehandlingen angår. Det var nødvendig å konkretisere hva som menes med langvarig og kortvarig, og i undersøkelsen ble dette løst på følgende måte:

- | | |
|--|---------|
| - det som har konsekvens i noen måneder (klagesaker o.l.) | 0 poeng |
| - det som har konsekvens i ett skoleår | 1 poeng |
| - det som har konsekvens i inneværende skoleår og neste (oppfølging) | 2 poeng |
| - det som har konsekvens i barneskolen | 3 poeng |

- det som har konsekvens så lenge barnet går i skolen 4 poeng
- det som har konsekvens inntil 10 år etter at barnet har sluttet i skolen 5 poeng
- det som har konsekvens for resten av livet/for flere generasjoner 6 poeng

Siden det ikke er slik at “kortvarig” i undervisningssammenheng er det samme som “kortvarig” ved et teknisk kontor eller sosialkontor, er det nødvendig på dette punktet å bestemme tidsintervallene og poenggivningen innenfor hvert enkelt *fagområde* med hensyn til hva som er kortvarig eller langvarig.

Registrerings skjemaet

Skjemaet som ble brukt til registrering av virksomhet og vurdering av arkivforekomst, ble produsert utifra kriterier som bevaringsutvalget har utviklet. Dette skjemaet er tredelt.

1): I den øverste delen (skjemaets første del) skal det fylles ut opplysninger av overordnet karakter:

- eventuell lovhjemmel det er som styrer handlingen
- hvilken virksomhet som blir dokumentert
- type saksbehandling som blir utført
- i hvilke arkivserier kan vi finne informasjonen dokumentert og
- på hvilket lagringsmedium kan vi finne informasjonen

2): I den midterste delen (skjemaets andre del) skal transaksjonen vurderes, og en poengsum vil indikere hvorvidt informasjonen er bevaringsverdig eller ei. Kriteriene som blir vurdert er beskrevet over.

3): I den nederste delen (skjemaets tredje del) skal det vurderes hvorvidt arkivmaterialet har stor dokumentasjonsverdi for ettertiden. Følgende vurderes:

- historisk kildeverdi, om materialet for eksempel er identitetsskapende for befolkningen eller annet.
- materialets unikhhet, om materialet finnes andre steder, om det er mindre tilgjengelig/oversiktlig andre steder, om materialet finnes i kopi eller original andre steder, eller om det finnes i samme form andre steder.

Bevaringsnivået som kommer fram i skjemaets andre del blir justert i forhold til skjemaets tredje del. En høy poengsum i andre del (24 poeng) indikerer bevaring av alt materialet (bevaringsnivå g). Lav skåring i tredje del, dvs. at materialet har liten kulturhistorisk/rechtslig verdi - og dessuten vissheten om at materialet finnes andre steder (for eksempel i original), kan til tross for høy poengsum i del to - ende opp med en beslutning om kassasjon.

I andre tilfeller kan materiale som skårer lavt i del to ha høy kulturhistorisk eller rechtslig verdi, eller være av unik karakter. Materialet skal i såfall oppbevares - til tross for lav poengskåring.

For å kunne kartlegge transaksjoner og vurdere disse etter de kriterier som Thimeutvalgets innstilling til metode har lagt opp til, utarbeidet jeg følgende skjema:

Hjemmel		Signatur
Type dokumentasjon (dokumentasjon av virksomhet)		Arbeidssted
Type saksbehandling/transaksjon		
Arkivserie(r)		
Arkivmateriale/arkivmedium		
		<i>Poengberegning</i>
1) Hjemmel	a) lov/forskrift/vedtak i kommunestyre eller formannskap (6) b) annet politisk vedtak i kommunen (4) c) administrativt/delegert vedtak (2) d) sedvane/praksis (1)	
2) Konsekvens - involverte	Glidende skala langvarig/ kortvarig. a) langvarig (6) b) kortvarig (0)	
3) Adferdstype (saksbehandling)	a) besluttende (6) b) utredende (4) c) ekspederende (3) d) orienterende (0)	
4) Saksbehandlingsledd	a) endelig (4) b) initiativ (2) c) mellomledd (0)	
5) Sakbehandlingssted	a) sentralt (kommunestyre, formannskap, rådmann, bydelsstyre) (3) b) etat (2) c) tjenestested (f.eks. skole) (1)	
6) Saksbehandlingens omfang/hyppighet	a) langvarig/hyppig (1) b) kortvarig/sporadisk (0)	
Sum		
Kulturhistorisk verdi	Historisk kildeverdi, identitetsskapende for befolkningen, estetisk verdi	
Unikhet	Finnes materialet andre steder? a) nei b) ja, men ikke så tilgjengelig /oversiktlig c) ja, som kopi d) ja, som original e) ja, i samme form	
Bevaringsnivå		
Kassasjon		

Eksempel på utfylt registrerings skjema:

Hjemmel	Oppæringslova § 7- 3.	Signatur:
Type dokumentasjon	Skoleskys	Arb.sted: Ortun skole
Type saksbehandling	Korrespondanse. Skole/heim/administrasjonskontor. Vedtak i møtebok (administrativt vedtak).	
Arkivserie(r)	Saksarkiv/møtebok/postjournal/kopibok	
Arkivmateriale/arkivmedium	Papir, elektronisk sakbehandlersystem	
		<i>Poengberegning</i>
1) Hjemmel	a) lov/forskrift/vedtak i kommunestyre eller formannskap (6) b) annet politisk vedtak i kommunen (4) c) administrativt/delegert vedtak (2) d) sedvane/praksis (1)	6
2) Konsekvens - involverte	Glidende skala langvarig/ kortvarig. a) langvarig (6) b) kortvarig (0)	1
3) Adferdstype (saksbehandling)	a) besluttende (6) b) utredende (4) c) ekspederende (3) d) orienterende (0)	6
4) Saksbehandlingsledd	a) endelig (4) b) initiativ (2) c) mellomledd (0)	4
5) Sakbehandlingssted	a) sentralt (kommunestyre, formannskap, rådmann, bydelsstyre) (3) b) etat (2) c) tjenestested (f.eks. skole) (1)	1
6) Saksbehandlingens omfang/hyppighet	a) langvarig/hyppig (1) b) kortvarig/sporadisk (0)	0
Sum		18
Historisk verdi	Hist. kildeverdi, identitetsskapende	Minimal
Unikhet	Finnes materialet andre steder: a) nei b) ja, men ikke så tilgjengelig c) ja, som kopi d) ja, som original e) i samme form	d): som kopi ved administrasjonskontor
Bevaringsnivå		d
Kassasjon		

Arbeidet med å registrere transaksjonene i disse skjemaene ble fordelt blant deltagerne i den skolefaglige referansegruppen. Dette viste seg å være en effektiv og tidsbesparende måte å få kartlagt den informasjonen som blir skapt i skolesektor.

Oppgavene ble fordelt etter spesialområde som den enkelte skulle ha forutsetning til å besvare. Både før og etter at de ferdig utfylte skjemaene kom inn, har prosjektforfatter gjort feltarbeid på sentralt administrasjonskontor og ved et par skoler. Dette viste seg å være nødvendig for å få komplettert opplysninger og for å få klarhet i spørsmål som kunne misforståes både av registrator og av prosjektforfatter i gjennomgang av de ferdig utfylte skjemaene.

De sju bevaringsnivåene

I alt har metoden sju bevaringsnivå (a-g), hvor bokstaven a utgjør det laveste bevaringsnivået og bokstaven g det høyeste. Utrekningen vil gi en tallkarakter som i teorien kan variere mellom 1 og 24 poeng.

- a) Ingenting (eventuelle prøver/eksempler og presedenser) bevares (1 - 6 poeng)
- b) Resultatet eller beslutningen bevares (7 - 10 poeng)
- c) I tillegg skal bevares bearbeidede premisser el innstillinger (11 - 14 poeng)
- d) I tillegg bevares grunnlagsmateriale (15- 18 poeng)
- e) I tillegg bevares materiale som dokumenterer iverksetting og økonomi (19 - 21 poeng)
- f) I tillegg bevares materiale som dokumenterer saksforberedelse, bearbeiding, faglig samarbeid på saksbehandlernivå o. a. arbeidsmateriale (22 - 23 poeng)
- g) Alt materiale bevares (24 poeng)

Når bevaringsnivået er fastsatt, blir dette justert i forhold til innholdets historiske verdi og om materialet er av unik karakter.

Den endelige veiledningen om bevaring og kassasjon viser seg i et nytt skjema som har fått overført all vesentlig informasjon fra det opprinnelige registreringsskjemaet. Her er det gjengitt slik det står i den endelige veiledningen.

§§ 2-1, 2-11. Fravær fra pliktig opplæring. (Skjema nummer 5)

Skjemaets første del

Type dokumentasjon	Fravær fra undervisning
Type saksbehandling/transaksjon	Innførsel i protokoll og korrespondanse skole/hjem
Arkivserier	Klassedagbok, postjournal, korrespondanse (saksarkiv eller elevmappe)
Arkivmateriale/arkivmedium	Papir, elektronisk sak-/arkivsystem

Skjemaets andre del

	Poengsum
Hjemmel: lov (opplæringsloven) - skoleplikt	6
Konsekvens for de involverte (langvarig)	6
Adferdstype av saksbehandlingen	6
Saksbehandlingsledd	4
Saksbehandlingssted (skole)	1
Sum	23

Bevaringsnivå f (22-23 poeng): Resultatet eller beslutningen bevares i tillegg til bearbejdede premisser eller innstillinger, grunnlagsmateriale, materiale som dokumenterer iverksetting og økonomi. Dokumentasjon av saksforberedelse, bearbejding, faglig samarbeid på saksbehandlernivå og annet arbeidsmateriale.

Skjemaets tredje del

	Anbefalt	Merknad
Historisk verdi	Ja	
Finnes materialet andre steder	Nei	

Kommentar: Informasjon om elevers fravær vil finnes i klassedagbøker og i korrespondanse mellom hjem og skole. Når det er forsvarlig, kan kommunen etter søknad gi den enkelte eleven permisjon i inntil to uker. (Opplæringsloven, § 2-11)

Bevaringsnivå g synes å være korrekt for behandling av denne informasjonen: alt bevares. Dette er informasjon med rettslig verdi. Det bør gjøres en vurdering om hvorvidt grunnlagsmateriale (korrespondanse) ved et eventuelt administrasjonskontor kan kasseres, dersom vedtak fattes sentralt. Dette forutsetter at alle originaler (?) er overført til den enkelte skolen, inkludert utskrift av vedtak.

Vurdering av metoden - verktøy til å unngå dobbeltarkivering

Metoden baserer seg på en detaljert og systematisk gjennomgang av hva som blir produsert av dokumentasjon innenfor ett fagområde.

Det viser seg at metoden i denne utprøvingen har vært et godt verktøy til å få kartlagt hva som blir produsert av informasjon innenfor ett fagområde. Metoden gir svar på *hva* som blir produsert og *hvor* dokumentasjonen blir produsert, og i hvilke arkivserier vi finner igjen disse opplysningene. Det blir også kartlagt på hvilket lagringsmedium informasjonen befinner seg på.

Dessuten gir metoden svar på hvilke andre arkivskapere som har samme type informasjon, for eksempel om skolen har opplysninger om en elev og om denne dokumentasjonen også finnes i kopi ved et PPT-kontor. Ved bruk av metoden vil en blant annet kunne unngå en stor grad av dobbeltarkivering.

Samlet oversikt

I motsetning til tidligere arbeid innenfor arkivdanning og kassasjon, er det ikke arkivseriene som står i fokus og som danner utgangspunkt for gjennomgang av bevaring eller kassasjon. Metoden tar for seg hele informasjonstilfanget under ett. Dermed får en kartlagt at for eksempel informasjon om en konkret elev ikke bare finnes i elevens mappe, men også i sak-/arkivsystemet som elektronisk informasjon, i tillegg til at informasjonen kanskje også finnes i en vedtaksbok.

Metoden skaper bevissthet om hvilke dokumenter som blir produsert, og hvor de blir oppbevart. Dette er et godt utgangspunkt for å få en komplett oversikt over for eksempel skolearkiv, som ofte finnes både ved et overordnet administrasjonkontor og ved den enkelte skole. Bevarings- og kassasjonsarbeidet blir med denne metoden en analyse av den arkivdanningen som skjer innenfor en hel sektor, og denne analysen må nødvendigvis utføres for å kunne si hvor de endelige dokumentene skal oppbevares, om de til slutt skal ligge ved skolen eller ved administrasjonkontoret.

Revidering av lover og nye rutiner m.m. gjør imidlertid at oversikten kontinuerlig må utvides.

Justeringer, forbedringer og endringer av metoden

De faktorene som det viste seg å være mest problematisk å registrere entydige opplysninger om, ble i samarbeid med bevaringsutvalget revidert slik at de passer bedre til formålet.

Det ble enighet om å utføre følgende endringer:

- Formuleringen "lov/forskrift/hjemmel" blir formulert til: "direkte hjemlet i lov/forskrift/vedtak".
- Begrepene "besluttende, utredende, ekspederende og orienterende" under saksbehandlingsadferdstype må presiseres, slik at disse blir mer entydige.
- Saksbehandlingssted "sentralt, etat, institusjon, tjenestested" må endres til nivå1, nivå2 og nivå3. Dette fordi kommunene er ulik organisert. En type beslutninger som i en kommune fattes ved et administrasjonkontor vil i en annen kommune vedtas på selve skolen.
- Bevaringskriteriet "saksbehandlingens omfang og hyppighet" og sløyfes, da det viste seg å ikke være relevant for bevaringsvurderingen.

Som en konsekvens av disse endringene har poengene som indikerer bevaringsnivå også blitt

forskjøvet:

- a) Ingenting (eventuelle prøver/eksempler og presedenser) bevares (1 - 6 poeng)
- b) Resultatet eller beslutningen bevares (7 - 10 poeng)
- c) I tillegg skal bevares bearbeidede premisser el innstillinger (11 - 14 poeng)
- d) I tillegg bevares grunnlagsmateriale (15- 18 poeng)
- e) I tillegg bevares materiale som dokumenterer iverksetting og økonomi (19 - 21 poeng)
- f) I tillegg bevares materiale som dokumenterer saksforberedelse, bearbeiding, faglig samarbeid på saksbehandlernivå o. a. arbeidsmateriale (22 - 23 poeng)
- g) Alt materiale bevares (24 poeng)

Dette er en justering av tallkarakterene som synes rimelig. Etter denne tilpasningen oppnår 90% av det analyserte materialet et bevaringsnivå som både skolefaglig og arkivfaglig synes forsvarlig.

Punktet “rettslig dokumentasjon” i skjemaets tredje del blir fjernet fra skjema. Dette blir dekket av “konsekvens for de involverte” i skjemaets andre del, som med ulike poeng graderer hvor lenge informasjonen har dokumentasjonsverdi. I skjemaets tredje del blir feltet: kulturhistorisk/rettslig verdi omdøpt til historisk verdi, som er dekkende for all informasjon som skal bevares for framtiden.

De endringene som har funnet sted har ført til en forbedring av metoden. Det analyserte materialet er tilpasset disse endringene, og som veiledningen viser er det stort samsvar mellom det utregnede bevaringsnivået og anbefaling av bevaring og kassasjon fra skole- og arkivsektor.