



Nasjonalarkivet

Oppsummering av tilsynsåret

Underlag til årlig rapport for
tilsyn 2025



Årlig rapport for tilsyn 2025 for Nasjonalarkivet

Innledning

Denne rapporten oppsummerer tilsynsåret 2025. I Nasjonalarkiv¹ er tilsynsfunksjonen lagt til avdelingen Arkivvurdering og tilsyn. Avdelingen hadde ved inngangen til året ti medarbeidere som arbeidet med tilsyn.

Tilsynsåret 2025 skiller seg fra tidligere år fordi den nye arkivloven skulle tre i kraft 01.01.2026. Dette medførte at utvalg av tilsynsobjekter og gjennomføring av tilsyn fikk en annen innretning. I tillegg måtte samtlige tilsyn avsluttes innen utgangen av 2025. De ulike hensynene og vurderingene som ble gjort, samt resultatene av tilsynsvirksomheten for 2025, er presentert i denne rapporten.

Om tilsynsutvalg og tilsynsobjekter 2025

I 2025 ble tilsynsvirksomheten kraftig redusert. I tillegg ble det gjennomført tematisk avgrensede tilsyn. Temaene var:

- kontroll av dokumentasjon av hvordan arkivansvaret ble ivaretatt
- kvalitetssikring av journalføringen i sak-/arkivsystem

Disse områdene ble valgt fordi at bestemmelsene som hjemler påleggene sannsynligvis var å finne i den nye arkivloven.

Til tross for færre og avgrensede tilsyn, gjennomførte Nasjonalarkivet en risikobasert utvelgelse av kommuner og statlige organ som skulle få tilsyn i 2025. Vi benyttet forhåndsdefinerte kriterier i utvalget som vi erfarer utgjør risikofaktorer for arkiv og dokumentasjonsforvaltningen i offentlig sektor. Flere av kriteriene er knyttet til svarene fra Nasjonalarkivets årlige kommune- og statsundersøkelse. Undersøkelsen sendes til alle offentlige organer. I 2025 svarte 99 % av kommunene, 96 % av etatene i Oslo kommune og 97 % av de statlige organene på undersøkelsen.

Da risikovurderingen var gjennomført, ble det foretatt et ordinært utvalg av tilsynsobjekt for 2025. Deretter viste det seg at tilsynsvirksomheten skulle reduseres. Det var kun et fåtall

¹ Arkivverket endret navn til Nasjonalarkivet 01.01.2026. Nasjonalarkivet benyttes i rapporten som er utarbeidet i 2026, selv om den omhandler aktivitet fra tiden da navnet var Arkivverket.

av de opprinnelig utvalgte tilsynsobjektene som ble med i det endelige utvalget, fordi et tilsyn med den tematiske avgrensningen ikke var egnet for tilsynsobjekt med høy risiko.

Tilsynsutvalget inkluderte mange storkommuner. Grunnen til dette var kommunenes svar i Nasjonalarkivets årlige undersøkelse. Over flere år har svarene vist at det er grunn til bekymring når det gjelder kvalitetssikring og ajourføring i sak-/arkivsystemet. Vi benyttet derfor anledningen til å føre tilsyn med flere storkommuner, ettersom disse egnet seg godt for fokusområdet.

Til slutt ble 17 organer valgt ut for 2025. I tillegg ble det gjennomført ett tilsyn som ble utsatt i 2024 etter ønske fra tilsynsobjektet (Kragerø kommune). Ettersom dette tilsynet ble gjennomført i tråd med andre tilsyn fra 2024, er ikke tilsynsfunnene inkludert under “Tilsynsfunn i 2025”.

De utvalgte for 2025 var:

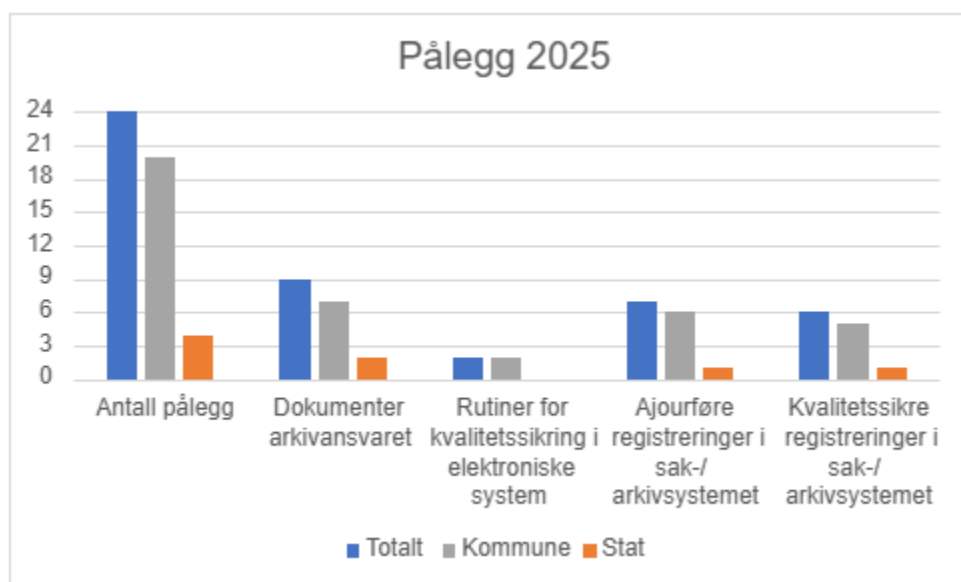
Bergen kommune
Bjerkreim kommune
Bærum kommune
Fredrikstad kommune
Helfo
Hjelmeland kommune
Iveland kommune
Kvæfjord kommune
Larvik kommune
Nordland fylkeskommune
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Osen kommune
Sokndal kommune
Steinkjer kommune
Trondheim kommune
Ullensaker kommune
Vestre Slidre kommune

Statistikk for 2025

I 2025 avdekket Nasjonalarkivet 24 brudd på arkivloven med forskrifter som resulterte i tilsvarende antall pålegg om utbedring. Tilsyn med kommunene utgjorde 88 % av

tilsynsvirksomheten i 2025, og det er derfor naturlig at kommunene sto for brorparten av avvikene. Påleggene fordelte seg som vist i oversikten nedenfor.

Tilsyn 2025	Total	Stat	Kommune
Antall pålegg	24	4	20
Dokumenter arkivansvaret	9	2	7
Rutiner for kvalitetssikring i elektroniske system	2	0	2
Ajourføre registreringer i sak-/ arkivsystemet	7	1	6
Kvalitetssikre registreringer i sak-/ arkivsystemet	6	1	5
Antall tilsyn	17		



Gjennomsnittlig antall pålegg per tilsyn i 2025 var 1,4. Fredrikstad kommune, Hjelmeland kommune og Nordland fylkeskommune fikk ingen pålegg etter tilsyn.

Tilsynsfunn i 2025

I 2025 var tilsynene tematisk avgrenset til dokumentasjon av hvordan arkivansvaret ble ivaretatt og kvalitetssikring av journalføringen i sak-/arkivsystemet. Nedenfor gir vi en nærmere gjennomgang av tilsynsfunnene knyttet til temaene.

Dokumenter hvordan arkivansvaret blir ivaretatt

I likhet med 2024 avdekket Nasjonalarkivet mangler ved dokumentasjon av hvordan arkivansvaret ble ivaretatt, både i statlige organ og i kommuner.

Arkivholdet i det offentlige er komplekst. Et organ har ansvar for å danne og bevare egne arkiver. Organet utfører viktige samfunnsoppgaver som har stor betydning for enkeltmennesker og forvaltningen. Arkivet dokumenterer organets virksomhet. En forsvarlig dokumentasjonsforvaltning forutsetter at det er tydelig hvem som har ansvar for de oppgavene og prosessene som er nødvendige for å sikre de enkelte delene av arkivet til enhver tid.

Iveland kommune hadde ikke skriftlig dokumentasjon som beskrev ansvar, fullmakter og fordeling av plikter og ansvarsoppgaver for kommunens arkiv- og dokumentasjonsforvaltning. Iveland kommune hadde heller ikke oversikt eller kontroll med det som skjedde utenfor sentralarkivet.

Larvik kommune hadde delvis utdatert dokumentasjon knyttet til ansvar, fullmakter og arbeidsdeling innen kommunens arkiv- og dokumentasjonsforvaltning. Dokumentasjonen gjenspeilet ikke hvordan kommunen jobbet med arkiv. Dette gjorde at beskrivelsen av organisering og ansvars plassering var mangelfull, særlig for digitaliseringsavdelingen med systemansvar for sak-/arkivsystemet. Selv om dokumentsenteret formelt skulle føre tilsyn og bli involvert i arkivfaglige spørsmål, ble det påvist at arkivtjenesten hadde begrenset myndighet.

I Osen kommune ble det avdekket uklar plassering av ansvar for utarbeidelse av arkivrutiner for fagsystem i ytre enheter. Kommunen hadde heller ikke definert hvem som hadde ansvar for å utarbeide og vedlikeholde systemoversikten over kommunens aktive og avsluttede systemer.

Også de statlige organene Helfo og NMBU hadde mangler knyttet til dokumentasjon av hvordan arkivansvaret var fordelt. Hos både Helfo og NMBU var ansvaret for sak-/arkivsystemet, Public 360, tydelig beskrevet, men ansvaret var i mindre grad dokumentert for fagsystemene.

Hos Helfo var det i tillegg uklart hvilke fullmakter seksjon for dokumentforvaltning og systemstøtte hadde. Dette gjaldt, blant annet, for kvalitetskontroll, utarbeiding av rutiner og seksjonens rolle ved inn- eller utfasing av systemer eller ved omorganisering. Det forelå ingen systematisk avviksrapportering, og det var ikke tilstrekkelig organisering av arkiv- eller systemopplæring for nye medarbeidere.

Hos NMBU kunne dokumentsenterets ansvar for internkontroll på arkivområdet vært tydeligere beskrevet. Videre kunne det vært presisert at ledere hadde ansvar for å påse at arkiv og saksbehandling ble ryddet opp i før saksbehandlere sluttet i avdelingen.

Kvalitetssikring av journalføringen i sak-/arkivsystemet

Journalen er registeret over organets saksdokumenter, og gjør det mulig å finne fram og få tilgang til de dokumentene som er relevante i en gitt sak. For at journalen skal fungere som inngangen til arkivet for organet og publikum, må dokumentene være registrert korrekt og fullstendig. Opplysningene i journalen gir også informasjon om hvordan dokumentene er behandlet og har derfor en selvstendig verdi som dokumentasjon av organets virksomhet.

Etterslep og manglende journalføring

Det mest utbredte avviket knyttet til journalføring i 2025 var høye antall eldre journalposter i midlertidige statuser. Dette er journalposter som ikke har blitt journalført, og dermed ikke blir tilgjengelige på offentlig journal. Jo større etterslepet på journalføringen blir og jo lenger tilbake i tid etterslepet strekker seg, desto mer vil arkivkvaliteten forringes og organet vil ikke kunne dokumentere egen virksomhet for ettertiden.

Bergen kommune hadde på tilsynsdagen mer enn 56 000 journalposter i status R som var eldre enn tre måneder og rundt 6000 journalposter i status F som var eldre enn tre uker. Kommunen hadde også høye antall eldre journalposter i status M og E. Brorparten av journalpostene i status F og M var knyttet til anskaffelsessystemet Mercell. Det var en feil i integrasjonen mellom dette fagsystemet og sak-/arkivsystemet Public 360, slik at korrekt ferdigstilling måtte gjøres manuelt. Totalt var det på tilsynsdagen 75 000 eldre journalposter som ikke var ferdigstilte. Selv om Bergen kommune er et stort organ, med tilsvarende produksjon av dokumenter, var dette et svært høyt tall. Etterslepet hadde blitt mer alvorlig over tid, hvor vi så at flere av de midlertidige statusene hadde mer enn tredoblet seg siden 2020.

Statistikk fra Nasjonalarkivets årlige undersøkelse de siste tre år viste at Kvæfjord kommune hadde et høyt antall journalposter i status F. Disse skulle vært journalført. Kontrollsøk i sak-/arkivsystemet under tilsynet viste at Kvæfjord kommune hadde 502 journalposter i status F eldre enn tre måneder, hvor 400 av dem var saksframlegg (dokumenttype S). Dette er et høyt tall sammenlignet med antall inn- og utgående dokumenter i kommunen. Kommunen hadde ikke rutiner for å fange opp og journalføre ferdigstilte saksframlegg.

Larvik kommune var en annen kommune som hadde betydelige antall journalposter som ikke var kvalitetssikret, journalført eller tilgjengelige for kommunens innbyggere på offentlig journal. Det hadde vært ressursmangel i arkivtjenesten i lengre tid, noe som fikk konsekvenser for oppfølging av kvalitetssikringen. Ansvar for å ferdigstille journalposter i sak-/arkivsystemet lå hos den enkelte saksbehandler, politisk sekretariat og ledere. Det

fantas rutiner for ferdigstillelse og journalføring, men etterslepet tydet på at disse i varierende grad ble fulgt.

Bærum kommune, Trondheim kommune, NMBU, Iveland kommune, Ullensaker kommune, Osen kommune, Steinkjer kommune, Helfo og Vestre Slidre kommune fikk også pålegg om å følge opp etterslepet på journalføring av dokumenter i midlertidige statuser.

Feilregistrering av journalposter

Et annet avvik vi fant knyttet til journalføring var feilregistrering av journalposter. Mangel på rutiner og kontroll for riktig registrering av journalposter fører til en misvisende journal. Dette svekker dokumentenes gjenfinnbarhet og dokumentasjonsverdi.

Den innsendte statistikken i forbindelse med tilsynet viste at Osen kommune hadde opprettet 2338 x-notater fra 2022 til 2024. Dette er et høyt tall sammenlignet med antall inn- og utgående dokumenter i kommunen. I kommunens rutiner manglet det en begrepsforklaring av x-notater som viser hva dokumenttypen kan brukes til. Tilsynet avdekket at det i praksis ikke var et avklart forhold til bruk av x-notater. Søk i sak-/arkivsystemet viste at mottatte dokumenter fra eksterne aktører i noen tilfeller feilaktig ble registrert som x-notater. Dokumenter, som skulle vært registrert som inngående, blir dermed ikke tilgjengelige på offentlig journal. Larvik kommune og Bjerkreim kommune hadde også tilfeller av feil bruk av x-notater.

I forkant av tilsynet viste søk i Iveland kommunen sin postliste at mange inngående dokumenter var registrert med kommunen som avsender. Det ble bekreftet under tilsynet at dette er inngående dokumenter hvor Iveland kommune feilaktig var registrert som avsender. Uriktig registrering av avsender forekom av flere ulike grunner. Søk på tilsynsdagen viste at mange av disse dokumentene hadde kommet inn som skjemaimport, hvor søknader kom inn med avsender Iveland kommune og fordeltes til saksbehandling uten å endre til riktig avsender. Det dreide seg også om videresending av e-poster internt i kommunen. Det viste seg i tillegg at flere av de inngående dokumentene egentlig skulle vært registrert som interne dokumenter.

Manglende registrering av dokumentdato

Av tilsynene gjennomført i 2025 fant vi avvik hos tre tilsynsobjekter knyttet til at journalposter manglet påført dokumentdato.

Hos NMBU var det i overkant av 1000 journalposter uten dokumentdato. Utfra Nasjonalarkivets forståelse dreide dette seg som endelige vedtak fra saksbehandling i ulike utvalg. Disse journalpostene hadde datering i sin tittel. Bergen kommune hadde rundt 200 000 journalposter som manglet dokumentdato på tilsynsdagen. Sak-/arkivsystemet

Public 360 var satt opp slik at dette feltet ikke var obligatorisk ved registrering av inngående dokumenter. Hos Ullensaker kommune viste søk i sak-/arkivsystemet at 2744 journalposter var journalført uten dokumentdato.

Ingen pålegg etter tilsyn

I 2025 var det tre tilsynsobjekt som ikke fikk pålegg etter tilsyn. Dette var Fredrikstad kommune, Hjelmeland kommune og Nordland fylkeskommune.

Det var ingen avvik knyttet til dokumentasjon av arkivansvaret, og samtlige tilsynsobjekt kunne dokumentere at arkivansvaret var tydelig plassert i organet.

Fredrikstad kommune og Nordland fylkeskommune hadde høye tall for journalposter med status R og F i sak-/arkivsystemet. Spesielt Nordland fylkeskommune hadde Nasjonalarkivet registrert en bekymringsfull negativ utvikling over tid for statusene i sak-/arkivsystemet. Tilsynene avdekket derimot at antall journalposter i statusene hadde gått betydelig ned, og at statusene hadde blitt kvalitetssikret. Hjelmeland kommune hadde høye tall for journalposter med status F og E i sak-/arkivsystemet. Tilsynet avdekket at kommunen hadde kvalitetssikret disse statusene, og at journalpostene ble publisert fortløpende på offentlig journal.

Siden disse tre ble valgt ut etter en konkret risikovurdering knyttet til kvalitetssikring av journalføringen i sak-/arkivsystemet, fremstår det som at selve tilsynsvarselet har hatt effekt.

Avslutning av tilsyn i 2025

Ny arkivlov

Ved årsskifte 2025/2026 lå vi an til fremdeles å ha mange tilsyn med åpne pålegg som ikke var så gamle at de av den grunn var naturlige å avslutte i tråd med gjeldende praksis. Nasjonalarkivets gjennomførte tilsyn var hjemlet i lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova) § 7. Pålegg om utbedringer var gitt med henvisning til gjeldende arkivlov og forskrifter. I forbindelse med at lov 20. juni 2025 nr. 96 om dokumentasjon og arkiv (arkivlova) trer i kraft 01.01.26, oppheves det tidligere regelverket. Når tidligere lov og forskrifter oppheves, faller også hjemmelsgrunnlaget for de åpne påleggene bort.

I løpet av høsten 2025 måtte vi derfor ta stilling til hvorvidt vi skulle overføre åpne pålegg med nye hjemler i nytt regelverk, der dette er mulig, eller om vi skulle lukke alle tilsyn med åpne pålegg.

Nasjonalarkivet besluttet at alle tilsyn skulle lukkes i forbindelse med ikrafttredelse av ny arkivlov. Dette innebar at flere tilsyn med åpne pålegg ble lukket uten at alle avvik var utbedret. En nærmere begrunnelse finnes i eget notat (2025/13211-2). Det ville blant annet være uheldig å gjøre forhastede tolkninger av det nye regelverket for å videreføre pålegg, da dette kunne bli oppfattet som autoritativt av eksterne aktører. Tidspunktet for ferdigstilling av forskriftene og vurderingenes kompleksitet gjorde at vi samlet sett ikke ville være i stand til å overføre pålegg med ny hjemmel ved ikrafttredelsen av den nye loven. For tilsynsobjektene ville det i tillegg være lite tilfredsstillende å sette tilsynsprosessen på pause i påvente av vår vurdering av om påleggene ville bli stående.

Lukking av tilsyn

I 2025 ble hele 96 tilsyn lukket. Av disse ble 61 tilsyn lukket etter at organene hadde utbedret samtlige pålegg. I 2025 ble totalt 299 brudd på arkivloven med forskrifter utbedret, og etter alt å dømme har organene fått et bedre arkivhold. De lukkende påleggene er fra tilsyn gjennomført i perioden 2021-2025. Alle tilsynene som ble gjennomført i 2025, ble lukket med alle pålegg utbedret.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av de lukkede påleggene:

Lukkede pålegg i 2025	
Systemoversikt over aktive og avsluttede system	36
Oppdatere arkivplan	45
Plan for langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale	30
Krav til fullelektroniske system (RAF kap. 3)	36
Plan for ordning og listeføring av papirarkiver	25
Sikre at krav til spesialrom for arkiv er ivaretatt	27
Rutiner for kvalitetssikring i sak-/ arkivsystem	7
Dokumenter arkivansvaret	38
Kommune: fastsette kassasjonsfrister	11
Stat: lag en oppdatert bevarings- og kassasjonsplan	8
Ajourføre registreringer i sak-/ arkivsystemet	16
Kvalitetssikre registreringer i sak-/ arkivsystemet	9
Dokumentfangst og etterlevelse av arkiv- og journalføringsplikt	7
Opprett eget arkiv for organet	4
Antall lukkede pålegg	299

Av de 96 lukkede tilsynene var det 35 tilsyn som ble lukket uten at alle avvik var utbedret. Andelen åpne pålegg i tilsynene som ble lukket uten at alle pålegg var utbedret, varierte fra

ett pålegg som gjensto til at ingen av påleggene var utbedret. Til sammen var det 103 pålegg som ikke ble utbedret.

I 2025 måtte alle tilsyn avsluttes grunnet overgangen til ny lov. 19 av de 35 tilsynene som ble lukket med åpne pålegg, ble lukket som følge av ikrafttredelse av den nye loven. Det vil si at disse 19 tilsynene ikke fikk tilsvarende mulighet til å utbedre samtlige pålegg sammenliknet med varigheten på en ordinær tilsynsoppfølging.

De åpne påleggene fordelte seg som følger:

Åpne pålegg	
Systemoversikt over aktive og avsluttede system	15
Plan for ordning og listeføring av papirarkiver	5
Plan for langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale	16
Krav til fullelektroniske system (RAF kap. 3)	21
Sikre at krav til spesialrom for arkiv er ivaretatt	16
Dokumenter arkivansvaret	7
Oppdatere arkivplan	15
Rutiner for kvalitetssikring i sak-/ arkivsystem	1
Kommune: fastsette kassasjonsfrister	2
Stat: lag en oppdatert bevarings- og kassasjonsplan	4
Ajourføre registreringer i sak-/ arkivssystemet	1
Antall åpne pålegg i lukkede tilsyn	103