



Høringsinstansene iht. vedlagte liste

Deres ref

Vår ref.
2012/11462 ILGU

Dato
22.06.2012

Høring - forslag til nye felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser for statsforvaltningen

Riksarkivaren sender med dette utkast til reviderte felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser for statsforvaltningen på høring. Bestemmelsene omfatter administrative fellesfunksjoner (egenforvaltning). Riksarkivaren tar sikte på at de reviderte bestemmelsene skal erstatte felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser for statsforvaltningen, kapittel III i forskrift av 01.12.1999 nr. 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (Riksarkivarens forskrift).

1. Bakgrunn

Bakgrunnen for revisjonen er at det gjeldende regelverket på mange måter er foreldet og at forvaltningen derfor ikke kan bruke reglene effektivt. Gjeldende regelverk baserer seg på bestemmelsene fastsatt av Riksarkivaren i 1988. Siden slutten av 1980-tallet har administrative fellesfunksjoner gjennomgått betydelige endringer. Nye oppgaver har kommet til, og flere saksfelt har vokst betraktelig i omfang og betydning. Denne utviklingen gjenspeiles ikke i regelverket i dag.

Fellesbestemmelsene bygger på et skille mellom egenforvaltning og fagsaker. Erfaring viser imidlertid at avgrensingen mellom egenforvaltningssaker og fagsaker praktiseres forskjellig i forvaltningen, og til dels i strid med intensjonene i regelverket. Sammenblanding av egenforvaltningssaker og fagsaker i statsforvaltningens arkiver forekommer, som følge av at fagsaker plasseres inn under egenforvaltningssaker. Det kan føre til både inkonsekvent bevaring og uhjemlet kassasjon. Overgangen til elektronisk arkivdanning har også bidratt til at det gjeldende regelverket i dag kan fremstå som utdatert og vanskelig å praktisere.

På denne bakgrunn igangsatte Riksarkivaren et prosjekt som fikk i oppgave å utarbeide regler som kan bidra til at offentlig sektor på en enklere måte kan gjennomføre kassasjon og samtidig identifisere det bevaringsverdige materialet slik at dette blir bevart for ettertiden.

2. Forslag til nye Felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser for statsforvaltningen

Høringsutkastet til nye felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser er basert på den vedlagte rapporten, datert 31.05.2012. Høringsutkastet må ses i sammenheng med rapporten.

I arbeidet med bestemmelsene har Riksarkivaren benyttet en funksjonsbasert tilnærming. Bevarings- og kassasjonsbestemmelsene bygger på en gjennomgang av statlige organers administrative funksjoner og dokumentasjon i rapporten av 31.05.2012. Dette medfører at høringsvurderingen av bestemmelsene forutsetter fagkompetanse innen administrative funksjoner. Vi anser det derfor å være av vesentlig betydning at høringsinstanser i sin gjennomgang av høringsdokumentene trekker inn administrative enheter som har kompetanse innenfor de forskjellige administrative funksjoner i egen virksomhet, henholdsvis virksomhets- og økonomistyring, personalforvaltning, IKT, eiendomsforvaltning, anskaffelser, m.fl.

Noen av høringsinstansene har en rolle som overordnet myndighet og/eller kompetanseorgan innen en eller flere av administrative fellesfunksjoner i statsforvaltningen. Det gjelder Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Direktoratet for statlig økonomistyring, Direktoratet for forvaltning og IKT, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Statens pensjonskasse, Statsbygg og Forsvarsbygg. Riksarkivaren ber om at disse høringsinstansene særskilt gjennomgår de delene av bestemmelsene og rapporten som berører egne ansvars- og kompetanseområder.

Riksarkivaren ber om høringsinstansenes syn på forslaget til nye bevarings- og kassasjonsbestemmelser samt rapportens analyser og bevarings- og kassasjonsvurderinger som ligger til grunn for regelverksutkastet. Høringsinstansene bes om å vurdere behovet for å endre eller justere forslaget til bestemmelsene. Ved behov for endringer eller justeringer bes høringsinstansene fremme andre begrunnede forslag til bevarings- og kassasjonsregler. Vi ber om at eventuelle kommentarer i størst mulig grad knyttes til de enkelte bestemmelser i regelverksutkastet og kapitler i rapporten.

3. Hørings spørsmål

Statlige forvaltningsorganer har i all hovedsak de samme administrative funksjoner, men omfanget og kompleksitet av oppgaver og aktiviteter varierer betydelig avhengig av type organ, organets størrelse og kompleksitet. Det medfører at omfanget og innholdet av arkivmateriale også kan variere vesentlig på tvers av forvaltningen. Ved utarbeidelse av felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser blir utfordringen å finne et hensiktsmessig presisjons- og detaljeringsnivå.

Bestemmelsene bør være på tilstrekkelig overordnet nivå for å kunne implementeres i hele statsforvaltningen, samtidig som de bør være tilstrekkelig spesifikke for å muliggjøre gjennomføring av bevaring og kassasjon i den enkelte virksomhet. Det byr på utfordringer både når man skal utforme felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser og når bestemmelsene skal implementeres i praksis. For noen virksomheter kan dette medføre behov for å gjennomgå og tilpasse sine arkivdanningsrutiner slik at bestemmelsene kan gjennomføres i tråd med intensjonen.

På denne bakgrunn ønsker vi synspunkter og innspill på følgende spørsmål:

Spørsmål vedrørende utforming av felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser

- a) I hvilken grad er beskrivelsen og inndelingen av sakstyper (oppgaver/aktiviteter og dokumentasjon) innen egenforvaltning korrekt og konsekvent? Er sakstypene godt avgrenset i forhold til hverandre? Hvis ikke, hvilken inndeling og avgrensning kan være mer hensiktsmessig med tanke på bevaring og kassasjon av arkivmateriale?
- b) I hvilken grad har bestemmelsene et hensiktsmessig detaljeringsnivå? For hvilke sakstyper er det behov for å utarbeide mer detaljerte bestemmelser og hvorfor?
- c) Er det sakstyper (oppgaver/aktiviteter og dokumentasjon) som ikke er fanget opp i bestemmelsene og rapporten? Hvis dette er tilfelle, bes høringsinstansene beskrive oppgavene/aktivitetene og dokumentasjonen som det ikke er gjort tilstrekkelig rede for i rapporten.
- d) Kan det være aktuelt å bevare flere sakstyper enn de som er foreslått bevart? I så fall hvilke og hva som legges til grunn for at de enkelte sakstypene må bevares?
- e) Kan det være aktuelt å kassere flere sakstyper enn de som er foreslått kassert? I så fall hvilke og hva som legges til grunn for at sakstypene kan kasseres?

Spørsmål vedrørende spesifikke sakstyper:

- f) For noen sakstyper hvor beslutningsmyndighet er delvis delegert til flere administrative nivåer i den enkelte virksomhet, foreslår høringsutkastet at dokumentasjon bevares på alle administrative nivåer. Det gjelder intern virksomhetsplanlegging (§ 2-3 e, kpt. 5.3.3 i rapporten), intern budsjettfordeling (§ 2-3 f, kpt. 5.3.4 i rapporten) og intern virksomhetsrapportering (§ 2-3 g, kpt. 5.3.5 i rapporten). Har slik dokumentasjon unik og vesentlig bevaringsverdi på alle administrative nivåer i en virksomhet, og i så fall hvorfor? Hvilke deler av dokumentasjon kan det eventuelt være aktuelt å kassere av hensyn til redundans? I hvilke tilfeller kan det være tilstrekkelig å bevare saker som behandles på øverste administrative nivå i virksomheten, mens saker på lavere nivåer kasseres?

- g) Innen flere sakstyper foreslås det å trekke et skille mellom egenforvaltningssaker og fagsaker, herunder blant annet anskaffelser (§§ 2-13 – 2-14, kpt. 9 i rapporten) og utvikling av IT-løsninger (§ 2-20, kpt. 12 i rapporten). Anskaffelser og utvikling av IKT-løsninger innen egenforvaltning omfattes av fellesbestemmelsene, mens fagspesifikke anskaffelser og utvikling av fagsystemer anses å være fagsaker for det enkelte organ. Statlige organer skal utarbeide egne bevarings- og kassasjonsbestemmelser for sine fagsaker. Hensikten med et slikt skille er å bidra til at bevaringsverdig arkivmateriale på best mulig måte blir identifisert og tatt vare på for ettertiden. I hvilken grad er et skille mellom egenforvaltning og fagsaker i ovennevnte tilfeller, hensiktsmessig og gjennomførbart?
- h) Saker om bygging og ombygging (§ 2-12 b, kpt.8 i rapporten) foreslås kassert. Forslaget er basert på at relevant bevaringsverdig dokumentasjon vil være å finne andre steder i offentlige arkiver, dels organets eget arkiv (virksomhetsplaner, budsjetter), dels hos Statsbygg eller Forsvarsbygg og dels i kommunale arkiver hvor den enkelte byggesøknaden blir bevart. Kan kassasjon av saker om bygging og ombygging i organets arkiv føre til at arkivmateriale av langvarig juridisk dokumentasjonsverdi eller vesentlig forskningsmessig verdi går tapt? I så fall, hvilken dokumentasjon som bør bevares i det enkelte organs arkiv og hva er begrunnelsen for eventuell bevaring?
- i) Innen flere sakstyper foreslår høringsutkastet å kassere saker av løpende rutinemessig karakter. Det gjelder blant annet sikkerhetsrevisjoner (§ 2-10 a, kpt. 7.4 i rapporten), risiko- og sårbarhetsanalyser (§ 2-10 b, kpt. 7.5 i rapporten), kontroll og oppfølging av helse, miljø og sikkerhet (§ 2-6 c, kpt. 6.4 i rapporten). I hvilken grad kan dette anses å være et hensiktsmessig kriterium for å gjennomføre kassasjon? Hvilke andre kriterier kan være aktuelt å benytte for å gjennomføre bevaring og kassasjon innen ovennevnte sakstyper?

Spørsmål vedrørende implementering og anvendelse av nye felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser

- j) I hvilken grad syns det å være behov for det enkelte organ å endre sin arkivdanning og tillempe bestemmelsene for å gjennomføre bevaring og kassasjon på en hensiktsmessig måte?
- k) Hvilke utfordringer ser dere at kan oppstå i forbindelse med tilpasning og anvendelse av bestemmelsene?
- l) Hvor viktig er det at revisjon og iverksetting av felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser samordnes med en eventuell revisjon og iverksetting av felles arkivnøkkel for statsforvaltningen?

4. Administrative og økonomiske konsekvenser

Revisjon av Felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser for statsforvaltningen antas ikke å medføre administrative og økonomiske konsekvenser som kan påføre forvaltningen betydelig økte økonomiske kostnader eller vesentlig økt arbeidsbyrde.

Implementering av nye fellesbestemmelser forutsetter at funksjonalitet for bevaring og kassasjon finnes innebygd i organers arkivsystemer før systemene tas i bruk. For en del virksomheter vil dette medføre endringer i rutiner og praksis for arkivdanning. Endringene er imidlertid en konsekvens av at forvaltningen har gått over til elektronisk arkivdanning.

Implementering og anvendelse av bestemmelsene skal tilpasses virksomhetens egenart. Omfanget og innholdet av arkivmateriale innen egenforvaltning vil variere avhengig av type organ. Hensikten med tilpasset anvendelse av bestemmelsene er å bidra til å sikre at bevaring og kassasjon skjer kvalifisert og systematisk i hele forvaltningen. Konsekvensen av en slik tilpasning vil være at statlige forvaltningsorganer må tilrettelegge sin arkivdanning slik at formålet med bestemmelsene blir oppfylt. Dette inngår imidlertid allerede i offentlige organers arkivansvar, som innebærer at offentlige organer skal innrette sine arkiver slik at de er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid, jf. arkivloven § 6.

5. Høringen

Det bes om at høringsuttalelser sendes til riksarkivet@arkivverket.no

Riksarkivaren ber høringsinstansene vurdere om høringsbrevet bør legges fram for eventuelle underliggende organer.

Høringsutkastet til fellesbestemmelsene og rapporten er også tilgjengelig på Arkivverkets hjemmesider <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentlig-forvaltning/Hoeringer>

Høringsuttalelser utbes innen 1. oktober 2012.

Med hilsen

Ivar Fonnes
riksarkivar

Anne Mette Dørum
avdelingsdirektør

Vedlegg: 3