



Revidert offisiell oppsummering - høring av nye felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser for statsforvaltningen

Riksarkivaren sendte den 22.06.2012 et forslag til nye felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser for statsforvaltningen (Fellesbestemmelsene) på høring til alle departementer og underliggende statlige organer. Høringsfristen var 31.12.2012.

Riksarkivaren har oppsummert innspillene fra høringen om forslag til nye felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser for statsforvaltningen.

Generelt om høringssvarene

Til sammen var 139 høringsinstanser bedt om å uttale seg til høringen. Riksarkivaren mottok 65 høringssvar hvorav 47 med kommentarer og 18 uten kommentarer. En rekke høringsinstanser har avgitt grundige og gjennomarbeidede høringssvar. Høringssvarene er noe ujevnt fordelt mellom ulike deler av forvaltningen og enkelte sektorer er underrepresentert.

Høringsinstansene er delt i synet på høringsforslaget til nye felles bk-bestemmelser for statsforvaltningen. Flertallet av høringsinstansene er i hovedsak positive til høringsforslaget. En del av høringsinstansene stiller seg imidlertid kritiske til høringsforslaget eller deler av det. Innvendingene er hovedsakelig rettet mot at bestemmelsene vil være vanskelig og ressurskrevende å gjennomføre i praksis.

Høringsspørsmål

I høringsbrevet ba Riksarkivaren om høringsinstansenes syn på flere problemstillinger. En rekke høringsinstanser har uttalt seg om disse problemstillingene:

1) Oppbygning og utforming av bestemmelsene

I høringen stilte Riksarkivaren spørsmål om beskrivelsen og inndelingen av sakstyper var korrekt og dekkende, om bestemmelsene hadde en hensiktsmessig detaljeringsgrad og om bevarings- og kassasjonsnivået i bestemmelsene var hensiktsmessig.

a) Beskrivelse og inndeling av sakstyper

Mesteparten av høringsinstansene uttaler at beskrivelsen og inndelingen av sakstypene i all hovedsak virker korrekt og konsekvent. Det etterlyses noen begrepsavklaringer og påpekes behov for å samstemme noen definisjoner i høringsforslagene for henholdsvis statlig og kommunal sektor. Enkelte bestemmelser foreslås omformulert slik at begrepsbruken er i samsvar med annet relevant lov- og regelverk. Høringsinstansene foreslår også noen mindre endringer i oppbygningen av bestemmelsene og inndelingen av funksjoner og sakstyper.

b) Detaljeringsnivå

Høringssvarene spriker mye når det gjelder detaljeringsnivået i bestemmelsene:

- Noen høringsinstanser uttaler at detaljeringsnivået er hensiktsmessig. Det understrekes at det er positivt at detaljeringsgraden er høy da det vil være til nytte i det praktiske arbeidet og bidra til å sette søkelyset på dokumentasjon som bør arkiveres i virksomheten.
- Andre høringsinstanser mener at detaljeringsgraden er for stor og ikke hensiktsmessig. Disse frykter at den høye detaljeringsgraden vil kunne føre til ressurskrevende og uhensiktsmessig ”plukkassasjon” på dokumentnivå. Det uttrykkes også bekymring for at dokumenter som ikke faller inn under den spesifikke betegnelsen og nye dokumenttyper, vil kunne stå i fare for å gå tapt som følge av uhjemlet og utilsiktet kassasjon.
- Noen høringsinstanser mener at regelverksutkastet på enkelte områder er for lite detaljert og at det i praksis vil være behov for mer spesifikke og detaljerte bestemmelser.
- Enkelte høringsinstanser bemerker at detaljeringsnivået er inkonsekvent og varierer for mye på tvers av sakstypene.

c) Dekningsgrad

Høringsinstansene uttaler at bestemmelsene i all hovedsak dekker eksisterende sakstyper innen statlig egenforvaltning. Noen høringsinstanser påpeker imidlertid at enkelte sakstyper ikke fullt ut fanges opp av bestemmelsene og at det er behov for mer spesifikke regler.

d) Bevarings- og kassasjonsnivå

Høringsinstansene er delt i synet på om bestemmelsene har et hensiktsmessig bevarings- og kassasjonsnivå:

- Noen høringsinstanser uttaler seg positivt til at de nye bestemmelsene legger opp til å bevare en større mengde av dokumentasjon enn det som bevares etter de gjeldende reglene i dag.
- Noen høringsinstanser mener at det bør bevares mer enn det som er foreslått bevart i høringsutkastet. Det bemerkes at høringsforslaget legger for mye vekt på å bevare dokumentasjon av overordnet karakter, og at det er behov for å bevare mer av det arkivmateriale som dokumenterer gjennomføringen av oppgavene, ikke bare ”sluttprodukter” eller endelige vedtak. Flere uttaler seg imot kassasjon av bestemte sakstyper.
- Andre høringsinstanser uttaler at flere av de sakstypene som er foreslått bevart, ikke har bevaringsverdi for ettertiden og kan kasseres. Det etterlyses en mer målrettet bevaring av digitalt skapt arkivmateriale for å sikre at man ikke bevarer mengder av informasjon uten bevaringsverdi for ettertiden. Dette begrunnes med at den raskt økende informasjonsmengden er utfordrende å håndtere fordi man møter på tekniske og fysiske begrensinger og fordi kostnadene knyttet til langtidsbevaring, drift og vedlikehold av digitalt skapt arkivmateriale vil øke i takt med informasjonsmengden.

- Noen høringsinstanser mener at bestemmelsene på visse områder bør spesifiseres ytterligere for å kunne bedre identifisere det som skal bevares og det som kan kasseres. En slik spesifisering vil i praksis medføre en økt kassasjon.

2) *Spesifikke sakstyper*

I høringsbrevet ba Riksarkivaren om høringsinstansenes kommentar til spesifikke bestemmelser.

a. Bevaring og kassasjon av saker om virksomhetsplanlegging og virksomhetsrapportering

Høringsinstansene gir uttrykk for ulike synspunkter på bevaring og kassasjon av saker om årlig virksomhetsplanlegging og virksomhetsrapportering som behandles og arkiveres på flere administrative nivåer i en virksomhet:

- Noen høringsinstanser uttaler at dokumentasjonen bør bevares fra alle administrative nivåer for å sikre et godt underlagsmateriale for fremtidig forskning. Det gjelder spesielt høgskole- og universitetssektoren hvor de enkelte enhetene på ulike nivåer har en viss autonomi og betydelige fullmakter som medfører at det skapes unik dokumentasjon på hvert nivå. Innspill fra underliggende enheter med vurderinger og beslutninger lenger ned i organet gjenspeiler seg ikke alltid i den øverste ledelsens endelige vedtak.
- Andre høringsinstanser mener at sakene på lavere administrative nivåer kan kasseres. Disse påpeker imidlertid at flere vilkår må være oppfylt for å kunne gjennomføre en slik kassasjon: fellesbestemmelsene må klart identifisere hvilken dokumentasjon som skal bevares, virksomhetene må etablere tydelige arkivrutiner som sikrer at alt bevaringsverdig arkivmateriale blir bevart på ett sted og arkivskapere må pålegges et ansvar for å vurdere om det foreligger materiale som skal bevares utover det som er nevnt i bestemmelsene.

b. Skille mellom egenforvaltning og fagsaker innen anskaffelser, IKT og kommunikasjon

Høringsvarene spriker når det gjelder skille mellom egenforvaltning og fagsaker innen områdene anskaffelser, IKT og kommunikasjon:

- Noen høringsinstanser uttaler at det er et hensiktsmessig og viktig skille som kan og bør gjennomføres i praksis.
- Andre mener at et slikt skille ikke er hensiktsmessig og at det må utarbeides et felles regelverk som omfatter hele områder. Disse er imidlertid igjen delt i synet på om sakene bør samles under egenforvaltning eller fagsaker.

c. Kassasjon av saker om bygging og ombygging

Høringsinstansene uttrykker ulike syn på bevaring og kassasjon av saker om bygging og ombygging:

- Noen høringsinstanser støtter forslaget om å kassere saker om bygging og ombygging. Forutsetningen for kassasjon er at relevant dokumentasjon blir bevart i kommunene og hos Statsbygg som har byggeherreansvar i statlig sivil sektor med unntak av statens

forretningsvirksomhet. Det bemerkes også at kassasjon bare må gjelde saker om bygging og forvaltning av administrative kontorbygg (egenforvaltning) og ikke saker om bygninger av fagspesifikk art (som for eksempel kirkebygninger, vernede bygg og lignende) hvor organet selv gjør faglige vurderinger og hvor både Riksantikvaren og andre offentlige myndigheter også kan være involvert.

- Flere høringsinstanser går imot forslaget til å kassere saker om bygging og ombygging. Hovedinnvendingen er at kassasjon vil kunne medføre tap av bevaringsverdig dokumentasjon. Det gjelder spesielt universiteter og høyskoler som selv eier bygninger og/eller ivaretar bygging og forvaltning av bygninger uten at Statsbygg er involvert. Her vil det finnes unik dokumentasjon om eiendomsforhold som kan ha juridisk og administrasjonshistorisk bevaringsverdi for ettertiden. Noen høringsinstanser mener at kassasjon vil kunne føre til tap av bevaringsverdig dokumentasjon også i de tilfeller hvor Statsbygg har byggeherreansvar. Dette fordi viktige forarbeider og bakenforliggende materiale til byggeprosjekter som bare finnes i organets arkiv, vil kunne gå tapt. Enkelte høringsinstanser viser til egne erfaringer med at dokumentasjon vedrørende bygging og ombygging blir etterspurt etter at gjeldende kassasjonsfrister er utløpt og at dokumentasjon både hos statlige organer og i kommunen kan være mangelfull. Det innvendes også at kassasjon vil gjøre framfinning av relevant dokumentasjon fra ulike aktører i ettertid vanskelig og ressurskrevende.
- Høringsinstansene som uttaler seg imot kassasjon, er likevel delt i sitt syn på om sakene må bevares helt eller delvis. Noen mener at det er viktig å bevare alt nettopp fordi ansvaret er fragmentert og man ikke vet hva slags materiale og hvor mye hver enkel institusjon, inkl. Statsbygg, tar vare på. Andre foreslår at deler av dokumentasjon som godkjenninger av bygg og funksjoner ved bygg bør bevares. Noen uttaler også at statlige organer selv må foreta en nærmere vurdering av hvilken dokumentasjon om bygging/ombygging som skal bevares eller kan kasseres, og at spørsmål om bevaring av denne type dokumentasjon må avklares i organers egne bk-bestemmelser for fagsaker.

Ovennevnte meningsforskjeller kommer også til uttrykk når det gjelder bevaring og kassasjon av andre sakstyper innen eiendomsfunksjon som kjøp og salg, leie, drift og vedlikehold av eiendommer.

d. Kassasjon av saker av ”løpende rutinemessig karakter” innen HMS-kontroll, sikkerhetsrevisjoner og risiko- og sårbarhetsanalyser

Høringsinstansene er delt i synet på kassasjon av saker av løpende rutinemessig karakter innen HMS-kontroll, sikkerhetsrevisjoner og ROS-analyser:

- Noen høringsinstanser støtter kassasjonsforslaget med visse forbehold. Forutsetningen er at det etableres en felles oppfatning av hva som er ”løpende rutinemessige saker”.
- Flere høringsinstanser er kritiske til kassasjonsforslaget og mener at sakene helt eller delvis har bevaringsverdi for ettertiden. Det innvendes også at kriteriet som ”løpende og rutinemessige saker” ikke er entydig og vil være vanskelig å anvende i praksis.

3) Implementering og anvendelse av de nye fellesbestemmelsene

Høringsinstansene er enige om at innføring av de nye fellesbestemmelsene vil medføre endringer i arkivdanning og en rekke utfordringer. Det bemerkes at statlige organer vil måtte

endre sine rutiner og praksis slik at arbeidet med bevaring og kassasjon kommer inn i forkant av arkivdanningen.

Høringsinstansene uttrykker imidlertid varierende synspunkter om hvor omfattende og krevende endringene og utfordringene knyttet til implementering av bestemmelsene anses å være. Noen mener at de ikke vil ha behov for å endre sin arkivdanning i vesentlig forstand, og at de for sin egen del ser ingen store problemer med å tilpasse seg de foreslåtte bestemmelsene. En rekke høringsinstanser uttaler derimot at det vil være behov for store endringer og tilpasninger for å gjennomføre bevaring og kassasjon på en hensiktsmessig måte. Enkelte mener at de nye bestemmelsene på noen områder vil føre til omfattende og ressurskrevende omlegging av hvordan saker dannes i det enkelte organet for å identifisere bevaringsverdige saker og saksområder. Det bemerkes at implementering av bestemmelsene vil være ressurskrevende. Noen konkluderer at bestemmelsene helt eller delvis må bearbeides videre før de kan implementeres. Andre stiller seg positivt til implementering av bestemmelsene selv om det vil være krevende å gjennomføre de i praksis. Det fremheves mulighetene til å gjennomgå og forbedre arkivdanning i forbindelse med implementering av et nytt regelverk. Som mulige gevinster nevnes bedre dokumentfangst og mer målrettet bevaring og kassasjon. Det bemerkes at arkivtjenesten vil få en økt arbeidsmengde i forbindelse med implementeringen, men at det til gjengjeld vil være mindre arbeid senere på avleverings- og kassasjonstidspunktet.

Høringsinstansene påpeker en rekke utfordringer knyttet til implementering og anvendelse av de nye bestemmelsene:

- Ressursbruk og kostnader – samfunnsøkonomisk hensiktsmessighet av kassasjon:

Noen høringsinstanser uttaler at de foreslåtte bestemmelsene vil kunne medføre store administrative og økonomiske konsekvenser i form av økt arbeidsbyrde og økte kostnader. Det etterlyses en kost- og nyttevurdering før en eventuell implementering av de nye bevarings- og kassasjonsbestemmelsene.

Høringsinstansene er delt i synet på samfunnsøkonomisk hensiktsmessighet av kassasjon i digitalt skapt arkivmateriale. Noen mener at samlet samfunnsmessig gevinst tilsier et vedtak om bevaring av alt saksrelevant materiale som produseres i de elektroniske arkivene i den sentrale statsforvaltningen. Andre høringsinstanser påpeker derimot at det er store tekniske og økonomiske utfordringer knyttet til håndtering av den raskt økende dokumentmengden, og at det er behov for mer omfattende kassasjon slik at man ikke bevarer mengder av informasjon som er uten verdi for ettertiden.

- ”Plukkassasjon”:

Flere høringsinstanser uttaler at forslaget vil være vanskelig gjennomførbart og uhensiktsmessig kostnadskrevende fordi/dersom det medfører ”plukkassasjon” av dokumenter.

- Tilpasning av fellesbestemmelsene ulike forvaltningsorganer:

Flere høringsinstanser støtter prinsippet om at regelverket bør anvendes tilpasset virksomhetens egenart. Det uttales at det enkelte organet er ansvarlig for å gjennomføre selvstendige bevaringsavgjørelser og at det er nødvendig for hver virksomhet å foreta en funksjonsanalytisk vurdering før bestemmelsene implementeres for å sikre at regelverket er dekkende for sin virksomhet.

Høringsinstansene bemerker at det er vanskelig å utarbeide et regelsett som omfatter organer av alle størrelser. Noen uttaler at det foreliggende høringsutkastet er mest hensiktsmessig for større organer som har en rekke ensartede sakstyper.

- Avklaring av felles krav til oppbevaring av dokumentasjon (kassasjonsfrister):

Noen høringsinstanser etterlyser at fellesbestemmelsene avklarer hvilke felles juridiske og administrative krav som statlige organer må ta hensyn til ved utarbeidelse av forsvarlige kassasjonsfrister. Dette begrunnes med at det er et felles regelverk som ligger til grunn for de samme pliktene og rettighetene som gjelder alle statlige organer og at det hadde vært til stor nytte for arkivskapere å få identifisert i fellesbestemmelsene hva dette omfatter, i stedet for at de enkelte organer hver for seg skal foreta en slik gjennomgang og vurdering.

- Funksjonsbasert tilnærming til bevaring og kassasjon:

Noen høringsinstanser stiller spørsmål ved den funksjonsbaserte tilnærmingen. Disse bemerker at det mangler verktøy for å bruke funksjonsanalysen på en god måte og at metoden ikke er grundig beskrevet. Andre bemerker at revisjon av fellesbestemmelsene og felles arkivnøkkel med utgangspunkt i funksjons- og prosessbasert tilnærming vil bringe norsk regelverk i tråd med internasjonale standarder innen moderne elektronisk arkivdanning.

- Behov for kompetanse og opplæring i funksjonsbasert tilnærming:

Flere høringsinstanser påpeker at mangelfull kompetanse på funksjonsbasert tilnærming i forvaltningen vil være en betydelig utfordring. Det understrekes at opplæring og kursing vil være en forutsetning for å lykkes med implementering av bestemmelsene. Høringsinstansene foreslår å etablere sentrale ordninger med opplæringstilbud og tilbud om bistand i forbindelse med implementering av de nye bestemmelsene.

- Saksbehandleres rolle i arbeidet med gjennomføring av bevaring og kassasjon:

Flere høringsinstanser ser det som en utfordring at saksbehandlere vil bli tillagt en større rolle i arbeidet med implementering av bestemmelsene og gjennomføring av bevaring og kassasjon. Høringsinstansene er imidlertid delt i synet på hvorvidt det er positivt eller negativt. Noen mener at det medfører økende usikkerhet når saksbehandlere i stadig større grad utfører arkivaroppgaver som å opprette nye saker, registrere arkivkoder og knytte BK-bestemmelsene til arkivkoder. Det uttrykkes tvil om kassasjon vil bli gjennomført hvis bevaringsvurderinger skal gjøres av saksbehandlere og ledere. Andre høringsinstanser er positive til at saksbehandlere får en større rolle i arbeidet med bevaring og kassasjon. Det uttales at saksbehandlere må tillegges større ansvar for registrering av bevarings- og kassasjonskoder i arkivsystemet ettersom arkivpersonalet ikke har inngående kjennskap til enhver sak, det er det saksbehandlere som gjør. Det bemerkes også at det vil komme virksomheten til gode hvis saksbehandlere blir mer bevisste på hva som skal journalføres. Statlige organer vil kunne lettere fange opp mangler ved regelverket og identifisere nye sakstyper når bevaringsvurderingen gjøres av saksbehandlere og ledere.

- Bk-vurderinger i etterkant av journalføring og saksdannelse:

Flere høringsinstanser er kritiske til bestemmelser som legger opp til at bevarings- og kassasjonsvurderinger gjøres i etterkant av journalføring og saksdannelse avhengig av utfallet av saken. Det gjelder særlig i de tilfeller hvor det kan gå lang tid etter at saken er skapt før man vet om vilkårene for bevaring eller kassasjon er oppfylt. Høringsinstansene mener at slike bestemmelser vil være vanskelig og uhensiktsmessig ressurskrevende å gjennomføre.

Det uttales at registrering av kassasjonskoder må skje i forbindelse med journalføring og fortrinnsvis inngå i en ”automatisert prosess” for å unngå uhensiktsmessig ressurskrevende regelverk.

- Mellomlangsigtig oppbevaring av arkivmateriale (juridisk dokumentasjon):

Flere høringsinstanser anser mellomlangsigtig bevaring av juridisk dokumentasjon som en betydelig utfordring. Det gjelder arkivmateriale som må oppbevares i lang tid, dvs. utover 25-30 år som er den forskriftsmessige fristen for avlevering av offentlig arkivmateriale, blant annet dokumentasjon av betydning for arbeidstakernes pensjoner og andre rettigheter. Høringssvarene er noe sprikende når det gjelder hvem som bør ha ansvaret for oppbevaring av slikt arkivmateriale. Noen høringsinstanser mener at ansvaret for oppbevaring og kassasjon i slike tilfeller bør ligge hos arkivdepot. Dette begrunnes med at arkivskapere ikke har kompetanse og tekniske løsninger til å oppbevare elektronisk dokumentasjon over så lang tid. Andre høringsinstanser uttaler derimot at arkivskapere selv bør ha ansvaret for oppbevaring av slik dokumentasjon utover de forskriftsmessige 25-30 år.

- Deponeringsordningen og gjennomføring av kassasjon:

Flere høringsinstanser stiller spørsmål ved den gjeldende deponeringsordningen. Hovedinnvendingen er at arkivskaper må foreta to arkivuttrekk først ved deponering og deretter et nytt uttrekk for å gjennomføre kassasjon når arkivmaterialet skifter status fra deponert til avlevert. Dette medfører store og uhensiktsmessige kostnader for statlige virksomheter. Høringsinstansene foreslår at kassasjon og arkivuttrekk foretas kun i forbindelse med avlevering eller at kassasjon i deponert arkiv gjennomføres av arkivdepotinstitusjonen når materialet skifter status fra deponert til avlevert.

- Funksjonalitet for kassasjon i elektroniske arkivsystemer:

Flere høringsinstanser uttaler at en betydelig utfordring vil være å etablere tilfredsstillende funksjonalitet for kassasjon i elektroniske arkivsystemer. Noen bemerker at kassasjon ofte ikke blir gjort i praksis fordi det ikke finnes god nok systemstøtte til å gjennomføre kassasjon. Det foreslås at sakstyper skal registreres som klassifiserende elementer (metadata) i arkivsystemer, dvs. et krav om sakstype i NOARK, herunder hvilken type informasjon som skal angis ved registrering av sakstype, klassifikasjonskode og andre metadataelementer. Noen påpeker at en stor utfordring vil være å anvende fellesbestemmelsene i spesialiserte fagsystemer for personal, lønn, økonomi, o.l.

4) Behov for en ny klassifikasjon og en samordnet revisjon av felles bk-bestemmelser og felles arkivnøkkel for statsforvaltningen

Høringen viser en bred enighet om at det er behov for en ny felles klassifikasjon for statsforvaltningen. Mange høringsinstanser uttaler at en ny klassifikasjon er nødvendig for å lykkes med å implementere det nye regelverket på en enkel og effektiv måte samt å få på plass en likeartet praksis for bevaring og kassasjon. Høringsinstansene er også samstemte i at revisjon av Fellesbestemmelsene må samordnes med revisjon av Fellesnøkkelen. Det påpekes at de nye bk-bestemmelsene bør iverksettes når en ny felles klassifikasjon er på plass.