



Innst. 78 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:13 (2009–2010)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Faren for omfattende tap av uerstattelig arkivmateriale var en vesentlig bakgrunn for arkivloven som trådte i kraft i 1999. Lovens formål er å sikre at bevaringsverdige arkiver blir tatt vare på og gjort tilgjengelige for ettertiden. St.meld. nr. 22 (1999–2000) Om kjeldar til kunnskap og oppleving (heretter ABM-meldingen) framhevet at det store flertallet av norske kommuner ikke er i stand til å ta vare på sine arkiver, og at mye verdifullt arkivmateriale har gått tapt. Mange kommuner manglet også ordninger for å sikre brukerne tilgang til arkivene. Hovedutfordringen er å sikre og gjøre tilgjengelig det elektroniske arkivmaterialet for framtiden. De fleste kommunene kan ifølge ABM-meldingen ikke klare denne oppgaven på egen hånd. Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomité sluttet seg til meldingen, og understreket betydningen av å ta vare på elektronisk arkivmateriale, jf. Innst. S. nr. 46 (2000–2001).

St.meld. nr. 48 (2002–2003) Kulturpolitikk fram mot 2014 (heretter Kulturmeldingen) pekte på at det står mer igjen å gjøre i kommunesektoren enn i statlig sektor for å få kontroll med bevaringssituasjonen for det elektroniske arkivmaterialet. Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomité sluttet seg til meldingen i Innst. S. nr. 155 (2003–2004).

ABM-meldingen understreket at det er et kjennetegn ved et demokratisk samfunn at arkivene er tilgjengelige for innsyn og bruk, slik at borgerne kan dokumentere individuelle og kollektive rettigheter. Uten tilgang til arkiverte dokumenter vil forvaltningens beslutningsgrunnlag svikte, og sentrale saksbehandlingsskrav som presedens og likebehandling vil ikke kunne bli oppfylt.

Kommunene og fylkeskommunene har et selvstendig ansvar for å ordne og innrette sine arkiver slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid. Samtidig har Kulturdepartementet et overordnet ansvar for å forvise seg om at arbeidet i kommunal arkivsektor fungerer som forutsatt, og at nødvendig tilsyns- og veiledningsarbeid blir ivaretatt av Arkivverket.

De kommunale og fylkeskommunale arkivene er viktige fordi de rommer dokumentasjon som er av vital betydning for samfunnet, den enkelte kommune/fylkeskommune og borgerne. Dette har nær sammenheng med at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for en rekke grunnleggende tjenester, blant annet barnehage, skole, sosialomsorg, barnevern, legevakt og hjemmesykepleie. Kommunene og fylkeskommunene forvalter dermed mye rettighetsdokumentasjon som det er et stort behov for å bevare. For kommunalforvaltningen er arkivene viktige fordi de dokumenterer forvaltningens virksomhet og vedtak.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Kulturdepartementet har ivaretatt sitt overordnede ansvar for å sikre at bevaringsverdig arkivmateriale i kommuner og fylkeskommuner blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden. Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i disse hovedproblemstillingene:

1. I hvilken grad er det bevaringsverdige arkivmaterialet sikret og tilgjengelig, og hva er årsakene til

eventuelle arkivtap og manglende tilgjengelighet?

2. I hvilken grad er Kulturdepartementets overordnede styring og oppfølging av arbeidet med sikring og tilgjengelighet i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger?

1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen gjelder perioden fra arkivloven trådte i kraft i januar 1999, og til og med 2009. Problemstillingene er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer, spørreskjemaundersøkelser, spørrelistor og statistikk. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden april 2009–april 2010.

1.3 Oppsummering av funnene

1.3.1 *Manglende sikring av arkivene gir stor fare for tap*

ARKIVLOKALENE

Tilstrekkelige og forskriftsmessige arkivlokaler er avgjørende for å sikre bevaringsverdig arkivmateriale for framtiden. Undersøkelsen viser at i overkant av 300 kommuner i perioden 2000–2009 har opplyst om mangler ved sine arkivlokaler. I spørreundersøkelsen til kommunene og fylkeskommunene oppgir om lag hver tredje kommune at de i liten eller svært liten grad har de fysiske forutsetningene for å ta vare på sitt papirbaserte arkivmateriale. Hver sjettede fylkeskommune gir en tilsvarende vurdering. Nær førti pst. av kommunene og hver tredje fylkeskommune oppgir at mangelfulle lokaler i stor eller svært stor grad kan føre til arkivtap og manglende tilgjengelighet.

En kartlegging som ble gjennomført av ABM-utvikling i 2006, viste at om lag 60 pst. av kommunene med egen depotfunksjon ikke oppfylte arkivforskriftens krav til offentlig arkivdepot med hensyn til oppbevaring for framtiden. Riksarkivaren, ABM-utvikling og LLP vurderer at tilstanden i kommunal arkivsektor er om lag den samme i 2009 som i 2006.

For å bidra til å løse de store utfordringene i kommunal arkivsektor, varslet departementet i ABM-meldingen at det ville stimulere kommunene til å delta i interkommunale samarbeidsordninger, og oppfordre kommunene til å videreutvikle disse ordningene til depotinstitusjoner. Andelen kommuner som deltok i en eller annen form for interkommunalt samarbeid som innebærer enten fysiske depotordninger, konsulenthjelp eller begge deler, steg fra 64 pst. i 2005 til 84 pst. i 2009. Likevel oppgir halvparten av kommunene som er med i en interkommunal arkivordning, at de i liten eller svært liten grad har overført sine bevaringsverdige papirarkiver til de interkommunale depotene. Samtidig opplyser 9 av landets 12 interkommunale arkivinstitusjoner at de ikke har tilstrekkelig magasin-

kapasitet til å kunne møte kommunenes behov for å bevare papirbasert arkivmateriale.

Kulturdepartementet opplyste i Kulturmeldingen i 2002–2003 at det må ha den aller høyeste prioritet å komme substansielt i gang med å ta hånd om de store utfordringene med å bevare elektronisk arkivmateriale for ettertiden. På bakgrunn av at mye elektronisk arkivmateriale allerede hadde gått tapt, mente familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Stortinget at dette er et arbeid som haster, jf. Innst. S. nr. 155 (2002–2003).

Undersøkelsen viser at det er overført svært lite elektronisk arkivmateriale til de interkommunale depotene, og at mye utviklingsarbeid gjenstår før disse depotene kan fungere som tilfredsstillende bevaringsløsninger for elektronisk arkivmateriale. Selv om 11 av de interkommunale arkivordningene har etablert depoter for elektronisk arkivmateriale, møter depotene pr. desember 2009 ikke nødvendige krav til langtidsbevaring, sikkerhet og tilgang. Flere interkommunale arkivinstitusjoner har med støtte fra Riksarkivet og ABM-utvikling i lang tid arbeidet for å utvikle en sikker bevaringsløsning for elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor. Undersøkelsen viser at dette arbeidet ikke har ført fram.

Det framgår videre av undersøkelsen at de om lag 70 kommunene som pr. 2009 fortsatt står utenfor det interkommunale samarbeidet, og som ikke har eget byarkiv eller er tilknyttet et fylkesarkiv, i liten grad er i stand til å oppfylle sin lovpålagte bevaringsplikt. Svært mange av disse kommunene har ikke en plan for langtidslagring av sitt bevaringsverdige elektroniske arkivmateriale. Bare de største av disse kommunene har ifølge Riksarkivet en mulighet til å løse denne oppgaven på egen hånd gjennom å anskaffe nødvendig utstyr og etablere tilstrekkelig sikre lokaler.

ELEKTRONISKE SYSTEMER

Undersøkelsen viser at mange elektroniske systemer i kommunal sektor ikke er laget med tanke på at bevaringsverdig dokumentasjon skal kunne avleveres og sikres for framtiden. Bevaringssituasjonen er spesielt kritisk for dokumentasjon i spesialiserte fagsystemer. Riksarkivaren anslår at det pr. 2009 er mange tusen ulike fagsystemer i bruk i kommunal sektor. Mange av disse inneholder sentral rettighetsdokumentasjon for enkeltindivider. Dette gjelder blant annet dokumentasjon i sosialtjenesten, omsorgstjenesten og barnevernet. Behovet for å bevare denne dokumentasjonen er derfor meget stort. Undersøkelsen viser at ingen fagsystemer hittil har blitt godkjent av Riksarkivaren. Siktemålet med Riksarkivarens godkjenningsordning er å bidra til å sikre at systemene oppfyller gjeldende krav til arbeidet med avlevering og bevaring.

Undersøkelsen viser videre at dokumentasjon fra fagsystemene og andre elektroniske saksbehandlingssystemer i kommunal sektor i svært liten grad blir avlevert og sikret for fremtiden. ABM-utviklingsarkivstatistikk for 2008 viser at det samlede antallet bevarte datauttrekk utgjør om lag ett uttrekk pr. norske kommune for hele perioden på de om lag 30 årene som elektroniske saksbehandlingssystemer og fagsystemer har vært i bruk i kommunal sektor. Dette betyr at elektronisk dokumentasjon fra kommunale etater og tjenestesteder bare i svært få tilfeller blir avlevert og bevart for fremtiden. Undersøkelsen viser dermed at arbeidet med å bevare elektronisk arkivmateriale i liten grad er kommet i gang i kommunal sektor.

Flere kommuner har konkurranseutsatt kommunale tjenester. De konkurranseutsatte oppgavene kan blant annet omfatte eldreomsorg, barnevern og rusmiddelomsorg. Av totalt 150 kommuner som opplyser at de har konkurranseutsatt kommunale tjenester, oppgir 118, eller om lag 80 pst., at de i liten eller svært liten grad stiller krav om at private virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen, må følge reglene for offentlige arkiver. Dette gjelder blant annet kravene om å avlevere bevaringsverdig elektronisk arkivmateriale for å sikre dette for ettertiden.

VEDLIKEHOLD AV ELEKTRONISK ARKIVMATERIALE

Elektronisk arkivmateriale krever aktivt vedlikehold og må sikkerhetskopieres og konverteres til nye lagringsenheter med få års mellomrom. Uten nødvendig vedlikehold vil dette materialet etter hvert gå tapt. Det framgår av undersøkelsen at manglende sikkerhetskopiering og konvertering i kommunal sektor gir en stor fare for betydelige tap av elektronisk arkivmateriale. Om lag 45 pst. av kommunene og fylkeskommunene vurderer at svakheter ved elektroniske lagringsmedier, formater og systemer i stor eller svært stor grad kan føre til arkivtap eller manglende tilgjengelighet.

Undersøkelsen viser at det er bred enighet blant alle sentrale aktører, herunder Arkivverket, om at svakheter allerede har resultert i at mye elektronisk arkivmateriale har gått tapt. Samtlige aktører understreker at elektronisk arkivmateriale vil fortsette å gå tapt så lenge kommunene og fylkeskommunene i liten grad er i stand til å gjennomføre avlevering, vedlikehold og langtidslagring.

1.3.2 Mye arkivmateriale er utilgjengelig for brukerne

ORDNING OG KATALOGISERING AV ARKIVENE

En forutsetning for brukernes tilgang til arkivene er at materialet er ordnet og katalogisert slik at man kan henvende seg til et offentlig organ og be om spesifikke dokumenter/materiale. Manglende ordning

og katalogisering gjør i praksis arkivmaterialet utilgjengelig, og kan over tid føre til at det går tapt.

Undersøkelsen viser at kommunal sektor har et etterslep i ordning og katalogisering av arkivene. Om lag 40 pst. av kommunene og 30 pst. av fylkeskommunene oppgir at de i liten eller svært liten grad har ordnet og katalogisert sitt eldre bevaringsverdige arkivmateriale. Om lag 50 pst. av kommunene vurderer at manglende ordning og katalogisering i stor eller svært stor grad kan forårsake arkivtap eller manglende tilgjengelighet.

Også de interkommunale arkivordningene, fylkesarkivene og byarkivene har et etterslep i ordningen av det eldre arkivmaterialet. Tilgjengelig arkivstatistikk avdekker store variasjoner i ordningsgraden. Noen av disse arkivinstitusjonene har i liten grad ordnet sitt arkivmateriale, mens andre har alt eller tilnærmet alt sitt materiale ordnet.

ORDNINGER FOR TILGANG TIL ARKIVENE

Tilfredsstillende tilgang til arkivene forutsetter at offentlige organ har forskriftsmessige lokaler med tilrettelagt publikumsareal, publikumstjenester og andre ordninger som gjør at arkivmaterialet reelt kan gjøres tilgjengelig for brukerne.

Nær to tredeler av kommunene og halvparten av fylkeskommunene har i liten eller svært liten grad etablert ordninger for publikum som ønsker tilgang til arkivene. Selv om det generelt er etablert bedre tilgangsordninger ved de interkommunale arkivordningene, byarkivene og fylkesarkivene, viser tilgjengelig arkivstatistikk at det også her er utfordringer for brukernes tilgang til arkivene. I alt 15 av 23 arkivinstitusjoner har ikke tilrettelagt for publikumstjenester, og 6 av 23 institusjoner har ikke tilrettelagte publikumsarealer.

TILGANGEN TIL DIGITALISERT OG DIGITALT SKAPT ARKIVMATERIALE

Overgangen til elektronisk saksbehandling og arkivering gjør det nødvendig med moderne former for tilgjengeliggjøring. Både ABM-meldingen, Kulturmeldingen og St.meld. nr. 17 (2006–2007) Eit informasjonssamfunn for alle (IKT-meldingen) framholder digital formidling av arkivene som en sentral målsetting.

Undersøkelsen viser at over 85 pst. av kommunene og 90 pst. av fylkeskommunene i liten eller svært liten grad har digitalisert sitt bevaringsverdige papirbaserte arkivmateriale. Det store flertallet av kommunene og fylkeskommunene har i liten eller svært liten grad gjort det digitaliserte arkivmaterialet tilgjengelig på Internett. Statistikk fra ABM-utvikling indikerer at også de kommunale arkivinstitusjonene har kommet relativt kort i digitaliseringsarbeidet.

En økende andel av det kommunale arkivmateriale opprettes i elektronisk form og finnes bare i denne formen. Offentlige organer plikter å legge til rette for at elektronisk arkivmateriale stilles til rådighet for brukerne på lik linje med det papirbaserte arkivmateriale. Samtlige sentrale aktører peker på at avsluttet elektronisk arkivmateriale i svært liten grad er tilgjengelig i kommunal sektor. Viktige årsaker er at omfanget av avlevert elektronisk arkivmateriale fra kommunene og fylkeskommunene til de kommunale arkivinstusjonene er minimalt, og at dagens depotløsninger for elektronisk arkivmateriale er lite utviklet.

KOMPETANSEBEHOV I KOMMUNAL SEKTOR

På bakgrunn av overgangen til elektronisk saksbehandling og arkivering er ikt-kompetanse viktigere enn tidligere, og avgjørende for bevaring og tilgjengeliggjøring av arkivene i kommunal sektor. Juridisk kompetanse er viktig for å kunne vurdere begjæringer om innsyn, og hvilken dokumentasjon som kan gjøres tilgjengelig på Internett. I tillegg må kommunenes saksbehandlere ha tilstrekkelig kunnskap om arkivrutinene for å kunne vurdere hvilken dokumentasjon som skal journalføres og arkiveres.

Nær 70 pst. av kommunene oppgir at det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke arkivlederens juridiske kompetanse. Om lag 55 pst. oppgir at det i tilsvarende grad er behov for å styrke ikt-kompetansen. Av fylkeskommunene svarer nær 40 pst. at det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke ikt-kompetansen, og hver tredje svarer at det i stor grad er behov for å styrke den juridiske kompetansen. For arkivpersonalet er behovet for å styrke kompetansen størst innenfor det juridiske området. Her oppgir tre firedeler av kommunene og halvparten av fylkeskommunene at det i stor eller svært stor grad er behov for ytterligere kompetanseheving. Over 60 pst. av kommunene oppgir at det også er behov for å styrke arkivpersonalets arkivfaglige og ikt-kompetanse.

Manglende kunnskap om arkivrutiner hos den enkelte saksbehandler i kommunal sektor kan svekke brukernes tilgang til arkivmateriale. Utfordringene knytter seg blant annet til manglende journalføring og arkivering av e-post. Om lag 80 pst. av kommunene oppgir at saksbehandlerne har et stort eller svært stort behov for bedre kunnskap om kommunens arkivrutiner. I overkant av 70 pst. av fylkeskommunene svarer at behovet for bedre kunnskap om arkivrutinene er stort.

FORMIDLING AV ARKIVENE

Undersøkelsen viser at svært få kommuner gjennomfører aktiviteter for aktiv formidling av sine arkiver. Også fylkeskommunene driver i begrenset grad med aktiv formidling av arkivmateriale.

1.3.3 *Mangelfull overordnet statlig styring og oppfølging av kommunal arkivsektor*

KULTURDEPARTEMENTETS STYRINGSINFORMASJON

For at Kulturdepartementet skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar på arkivområdet, er det en forutsetning at det holder seg orientert om tilstanden og utviklingen i kommunal sektor. Oppfølging fra departementet av Arkivverkets arbeid overfor kommunal arkivsektor er nødvendig for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater på området.

Undersøkelsen viser at utfordringene i kommunal arkivsektor i liten grad har blitt diskutert i styringsdialogen mellom departementet og Arkivverket. Departementet har heller ikke etterspurt informasjon fra Arkivverket om tilstanden i kommunal arkivsektor. Departementet opplyser at situasjonen i kommunal arkivsektor ikke har vært noe hovedtema i møtene med Arkivverket de siste årene, og forklarer dette med de store utfordringene i statlig arkivsektor.

Kulturdepartementets tildelingsbrev stiller ikke krav til Arkivverket om rapportering av resultater av tilsyns- og veiledningsvirksomheten overfor kommunal arkivsektor. Resultatindikatorer er kvantitative ved at det rapporteres om antall tilsyn og antall veiledninger. Som en følge av dette gir ikke Arkivverkets årsrapporter til departementet opplysninger om hovedfunnene fra tilsynene og resultatene av veiledningsvirksomheten. Departementet opplyser i kommentarene til undersøkelsen at det skal etableres en ordning for rapportering fra kommunene og fylkeskommunene for å identifisere utfordringene på arkivområdet, og at det vil justere hovedmål og resultatmål i tildelingsbrevet for å reflektere Arkivverkets ansvar overfor alle offentlige arkiver.

Tilsynsrapportene fra statsarkivarene blir ikke sendt til Riksarkivaren, og det blir ikke utarbeidet noen sammenfattende beskrivelser eller analyser av funn fra den enkelte statsarkivarens tilsynsvirksomhet. Riksarkivaren opplyser at inspeksjonsrapportene fra statsarkivarenes inspeksjoner av kommunearkivene ikke blir fulgt opp.

Bevaring og tilgjengeliggjøring av den elektroniske kulturarven er et hovedmål i St.prp. nr. 1 (2008–2009) og i Kulturdepartementets tildelingsbrev til Arkivverket. Departementet har ikke beskrevet noen formelle rapporteringskrav for Arkivverkets arbeid overfor kommunal sektor for å bidra til å nå dette hovedmålet. Kulturdepartementet opplyser i intervju at det vurderer rapporteringskravene som tilstrekkelige, og viser til at kravene er basert på en dialog med Arkivverket.

ØKONOMISKE VIRKEMIDLER OG RESSURSER

Midler til tilsyn, veiledning og andre styrings- og oppfølgingstiltak overfor kommunal arkivsektor

dekkes over Arkivverkets budsjett. Undersøkelsen viser at det i liten grad benyttes ressurser på å følge opp kommunal arkivsektor. Riksarkivet opplyser at det bruker i overkant av ett årsverk på kommunal arkivsektor, og at de åtte statsarkivene bruker til sammen om lag to årsverk.

Departementet skisserte i ABM-meldingen en opptrapping av driftsbevilgningene til Arkivverket over de nærmeste fem årene. En sentral begrunnelsen er å øke bevilgningene var behovet for å møte bevaringsutfordringene for elektronisk arkivmateriale. Undersøkelsen viser at om lag to tredeler av den skisserte femårige opptrappingen i ABM-meldingen på 62 mill. kroner til Arkivverkets arbeid ikke har blitt bevilget. Kulturdepartementet opplyser at Stortinget ikke konkret har blitt orientert om status i gjennomføringen av opptrappingsplanen for ABM-sektoren. Departementet viser i sine kommentarer til rapporten til at forslagene til bevilgninger fremmes i de årlige budsjettproposisjonene og skjer på grunnlag av en samlet kulturpolitisk og budsjettmessig vurdering.

JURIDISKE VIRKEMIDLER

Arkivloven pålegger Riksarkivaren et tilsyns ansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor, og Riksarkivaren har i den forbindelse hjemmel til å gi nødvendige pålegg for å sikre at arkivloven med forskrifter blir fulgt.

Undersøkelsen viser et lavt tilsynsnivå i de fleste av statsarkivarenes regioner i årene 1999–2009, og et betydelig lavere nivå i perioden 2004–2009. Halvparten av statsarkivarene har gjennomført 10 eller færre tilsyn i perioden fra 1999–2009. Tre av statsarkivarene som gjennomførte svært få tilsyn før 2003, foretok ingen tilsyn i perioden 2004–2009. Videre er det i perioden 1999–2009 ikke i noe tilfelle blitt utfordret pålegg som følge av gjennomførte tilsyn.

Samtlige statsarkivarer oppgir at tilsynsoppgavene i liten eller svært liten grad blir samordnet av Riksarkivaren. Riksarkivaren bekrefter dette og opplyser at slik samordning ikke har vært prioritert spesielt høyt, men at det arbeides med å styrke etatsstyringen overfor statsarkivarene.

Undersøkelsen viser at gjeldende kassasjonsbestemmelser for kommuner og fylkeskommuner ikke har blitt oppdatert på mange år i tråd med forvaltningens utvikling. Riksarkivaren bekrefter at bestemmelsene er foreldet, og at det derfor er vanskelig for kommunene og fylkeskommunene å vite hvilket arkivmateriale som skal tas vare på for ettertiden. Nær 40 pst. av kommunene og hver tredje fylkeskommune vurderer at de utdaterte kassasjonsbestemmelsene kan forårsake arkivtap og manglende tilgjengelighet. LLP vurderer at de utdaterte bestemmelsene er en av hovedårsakene til at mye arkivmateriale går tapt. Riksarkivaren opplyser at det er satt i gang et arbeid med sikte på å revidere bestemmelsene.

Kulturdepartementet opplyser at det er ukjent med at bestemmelsene er utdaterte. Departementet mottok i 2002 en rapport som påpekte at regelverket var utdatert og modent for revisjon, og at dette ga en høy risiko for uheldige og feilaktige kassasjoner.

VEILEDNING OVERFOR KOMMUNAL ARKIVSEKTOR

Arkivloven pålegger Riksarkivaren et veiledningsansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor. Arkivverkets veiledning overfor kommunal sektor omfatter svar på skriftlige og muntlige henvendelser, publisering av veiledninger og gjennomføring av kurs og samlinger for ansatte i kommunal sektor.

I spørreundersøkelsen oppgir 85 pst. av kommunene og 70 pst. av fylkeskommunene at de ikke får veiledning fra statsarkivarene. Behovet for veiledning er størst innenfor områdene elektronisk arkivering og kassasjon/bevaring. Nær halvparten av kommunene oppgir at de i stor eller svært stor grad har behov for veiledning fra statsarkivarene om spørsmål knyttet til kassasjon/bevaring, mens hver tredje kommune oppgir at de i stor eller svært stor grad har behov for veiledning om elektronisk arkivering. Samtidig oppgir et flertall av statsarkivarene at de i liten eller svært liten grad veileder kommunene i disse spørsmålene.

SAMORDNING

Samtlige sentrale aktører understreker betydningen av samordning mellom Kulturdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet og mellom statlig og kommunal sektor for å møte hovedutfordringene i arkivsektoren knyttet til arkivdanning og sikring og tilgjengeliggjøring av forvaltningsmessig og rettslig dokumentasjon. Dette blir framhevet som særlig viktig for å kunne håndtere den bekymringsfulle situasjonen for elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor.

Kulturdepartementet peker på at det har vært samordning generelt i arkivsektoren, men i mindre grad for kommunal arkivsektor. Departementet opplyser at det ser behovet for en samordning både med Kommunal- og regionaldepartementet og med Kommunenes Sentralforbund i etterkant av en arkivutredning som departementet skal gjennomføre.

Samtlige sentrale aktører har over lang tid understreket behovet for å utvikle en helhetlig og tidsmessig nasjonal strategi for å møte utfordringene som arkivsektoren står overfor i et moderne samfunn. En prinsipiell utredning om status og utviklingsveier for det norske arkivlandskapet ble varslet i Kulturmeldingen i 2003. Departementet opplyser at det ikke eksisterer en nasjonal strategi, men at det er behov for en slik strategi. Detaljene rundt eventuelle strategier må ifølge departementet vente på arkivutredningen, da det er denne som vil ligge til grunn for en strategi.

Departementet framhever at flere forhold må utredes, blant annet behovet for større grad av samlokalisering og forholdet mellom statsarkivarene og de interkommunale arkivordningene.

Undersøkelsen viser at det i mange år har vært bred enighet i sektoren om at det er behov for fellesløsninger og samordning på tvers av forvaltningsnivåer for å kunne møte de store bevarings- og tilgjengelighetsutfordringene for elektronisk arkivmateriale. Kulturdepartementet deler oppfatningen om behovet for fellesløsninger, og opplyser at det er i dialog med Riksarkivaren om dette. Enigheten om behovet for fellesløsninger har så langt ikke resultert i konkrete forslag eller tiltak fra departementets side.

For å legge til rette for bevaring av elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor vurderte departementet i Kulturmeldingen at det ville være nødvendig med en koordinert innsats mellom Arkivverket og ABM-utvikling. Undersøkelsen viser at det har vært få koordinerte tiltak mellom de to etatene for å bidra til bedre bevaring av elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Kulturdepartementet har ivarett sitt overordnede ansvar for å sikre at bevaringsverdig arkivmateriale i kommunene og fylkeskommunene blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden.

Undersøkelsen viser manglende sikring og tilgjengeliggjøring av arkivmateriale i kommunal sektor, og at den overordnede statlige styringen og oppfølgingen av sektoren er mangelfull. Riksrevisjonen mener at svakhetene i sikringen av arkivmateriale gir grunn til bekymring for at mye bevaringsverdig dokumentasjon går tapt. Tapte og utilgjengelige arkiver svekker borgernes rettssikkerhet, forvaltningens dokumentasjon av egen virksomhet og reduserer arkivenes betydning som historiske kilder.

Departementets rapporteringskrav og Arkivverkets rapportering er ikke egnet til å belyse om hovedmålene for arkivområdet oppnås i kommunal sektor. Undersøkelsen viser videre at utfordringene i kommunal arkivsektor i liten grad har vært tema i styringsdialogen mellom departementet og Arkivverket. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om departementets styring og oppfølging av Arkivverkets arbeid overfor kommunal arkivsektor har vært tilstrekkelig.

Ifølge Kulturdepartementet sluttet Stortinget seg til ABM-meldingen, der departementet blant annet skisserte en opptrapping av driftsbevilgningene til Arkivverket over de nærmeste fem årene. Om lag to tredeler av den skisserte femårige opptrappingen på 62 mill. kroner har pr. 2009 ikke blitt bevilget, og forholdet mellom Arkivverkets mål, prioriteringer og

ressursbehov har i liten grad vært diskutert. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det reises spørsmål ved om disse utfordringene har blitt tilstrekkelig prioritert fra departementets side.

Undersøkelsen viser at Arkivverket i liten grad fører tilsyn med kommunal arkivsektor. Statsarkivarene rapporterer ikke til Riksarkivaren om funn i tilsynene, og Riksarkivaren følger ikke opp resultatene av statsarkivarenes tilsynsvirksomhet. Det er også store variasjoner i hvordan statsarkivarene praktiserer tilsynsfunksjonen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser at det er nødvendig å styrke Arkivverkets tilsynsfunksjon, og at Riksarkivaren skal utarbeide en tilsynsplan som omfatter samtlige statlige, fylkeskommunale og kommunale etater.

Utdaterte kassasjonsbestemmelser gjør det vanskelig for kommunene og fylkeskommunene å vite hvilket arkivmateriale som skal bevares, og hva som kan kasseres. De utdaterte bestemmelsene vurderes av kommunal sektor som en viktig årsak til at arkivmateriale går tapt. Riksrevisjonen registrerer at departementet varsler at arkivregelverket må gjennomgås og revideres, blant annet for å oppdatere kassasjonsbestemmelsene. Behovet for revisjon av bestemmelsene har vært kjent av de sentrale aktørene i mange år, og etter Riksrevisjonens vurdering bør et slikt arbeid gis høy prioritet i departementet.

Svakheter ved elektronisk arkivering og uklarheter i bevarings- og kassasjonsspørsmål er blant de viktigste årsakene til tap og manglende tilgjengeliggjøring av kommunale arkiver. Samtidig oppgir et flertall av statsarkivarene at de i liten eller svært liten grad veileder kommunene i disse spørsmålene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener at det er nødvendig å styrke Arkivverkets veiledningsfunksjon, men det kan etter Riksrevisjonens vurdering stilles spørsmål om ikke også andre tiltak må iverksettes.

Sentrale aktører har i lys av de store utfordringene på arkivområdet i lang tid etterlyst helhetlige strategier, og bedt departementet om å sette i gang arkivutredningen som ble varslet i Kulturmeldingen i 2003. I Riksarkivarens kommentarer til undersøkelsen pekes det på behovet for en nasjonal strategi for å bringe arkivsituasjonen opp på et tilfredsstillende nivå, og at en nasjonal arkivutredning vil være en forutsetning for å få til dette. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil starte arbeidet med arkivutredningen, men det er for øvrig i liten grad gitt signaler om opplegg og forventet framdrift i dette arbeidet.

1.5 Kulturdepartementets svar

«(...)

Innledningsvis vil vi presisere at departementet er enig med Riksrevisjonen i at oppfølgingen av Arkivverkets arbeid overfor kommunal sektor ikke har vært tilstrekkelig. Dette vil bli avhjulpet blant annet

gjennom ulike tiltak som blir satt i gang fra og med 2011. Sakskomplekset er inngående drøftet med Arkivverket i budsjett- og etatsstyringsmøte 3. juni 2010. Referat fra dette møtet er oversendt Riksrevisjonen pr. e-post 17. juni 2010, men vedlegges for ordens skyld dette brevet.

Sakskomplekset er aktivt fulgt opp av Riksarkivaren. I brev av 2. juli 2010 til landets kommuner, fylkeskommuner og interkommunale arkivdepot, skisserer Riksarkivaren en rekke tiltak for å bedre situasjonen. Hovedpunktene er følgende:

- Riksarkivaren vil fra og med 2010 sende ut et elektronisk spørreskjema til kommuner, fylkeskommuner og interkommunale arkivdepot. Dette vil være starten på en årlig innrapportering til Riksarkivaren om arkivforholdene hos adressatene. Svarene vil danne grunnlag for Arkivverkets videre oppfølging av kommunesektoren. Kulturdepartementet vil motta årlige rapporter fra Riksarkivaren på grunnlag av undersøkelsen.
- Senest innen utgangen av 2011 skal alle kommuner, fylkeskommuner og interkommunale arkivdepot avgi en bygningsfaglig rapport om tilstanden for lokaler som inneholder eldre og avsluttede arkiver. Rapportene vil bli sendt statsarkivene, som vil følge opp rapporteringen.
- De kommuner, fylkeskommuner og interkommunale arkivdepot som ikke har levert bygningsfaglig tilstandsrapport innen utgangen av 2011 vil bli gjenstand for oppfølgende tilsyn fra Arkivverkets side.

Videre har Riksarkivaren i rundskriv av 9. juli 2010 til landets kommuner og fylkeskommuner gitt en orientering om de generelle retningslinjer for bevaring og kassasjon i Noark-baserte løsninger.

En kopi av Riksarkivarens brev av 2. juli og 9. juli 2010 følger vedlagt.

Det er korrekt at ABM-meldingen skisserer en opptrappingsplan for bevilgninger til Arkivverket. Vi vil i den sammenheng vise til at departementet forslag til bevilgninger fremmes i de årlige budsjettproposisjoner og skjer på grunnlag av en samlet kulturpolitisk og budsjettmessig vurdering. I meldingen ble det også tatt slike forbehold, jf. s. 120:

'Dei skisserte tiltaka på arkivområdet vil etter ei opptrapping over fem år representera ein årleg kostnad på 62 mill. kroner utover noverande løyvingnivå. Den årlege oppfølginga vil vera avhengig av den økonomiske utviklinga og budsjettsituasjonen. Det vil såleis på vanleg måte måtte takast atterhald om den årlege budsjetthandsaminga.'

Riksrevisjonen peker i brevet også på behovet for revisjon av kassasjonsbestemmelsene for Arkivverket.

Departementet har merket seg Riksrevisjonens vurderinger på dette punktet, og kan bekrefte at arbeidet vil bli gitt prioritet.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål om ikke også andre tiltak bør iverksettes ut over å styrke Arkivverkets veiledningsfunksjoner overfor kommunene.

Som det fremgår av ovenstående, har Arkivverket allerede truffet tiltak for å styrke veiledningsfunksjonen overfor kommunene. Det er imidlertid også behov for å styrke bevisstheten og kompetansen om arkivfaglige spørsmål i fylkeskommunal og kom-

munal sektor. Dette er tiltak som vil måtte drøftes med Kommunal- og regionaldepartementet som ansvarlig departement for sektoren. Kulturdepartementet vil ta initiativ til et møte for å drøfte disse spørsmålene med KR D.

Avslutningsvis viser Riksrevisjonen til departementets planer om en egen arkivutredning.

Departementet vil fremskynde arbeidet med å utarbeide en helhetlig plan for arkivsektoren. ABM-utvikling og Arkivverket vil bli trukket aktivt inn i dette arbeidet.»

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Kommunale og fylkeskommunale arkiver er av vesentlig betydning for innbyggernes rettssikkerhet, som beslutningsgrunnlag for forvaltningen og som historisk kildegrunnlag. Riksrevisjonens undersøkelse viser at kommunene og fylkeskommunene har store utfordringer med å oppfylle gjeldende krav i lov og forskrifter om sikring og tilgjengeliggjøring av arkivene. Stortinget har ved flere anledninger understreket betydningen av å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene, og pekt på viktigheten av å løse utfordringene på området. Stortinget har særlig framhevet utfordringene knyttet til elektronisk arkivering, og pekt på at bevaring av elektronisk arkivmateriale er et arbeid som haster hvis vår kollektive hukommelse skal ivaretas for framtiden.

Riksrevisjonens undersøkelse viser svakheter i Kulturdepartementets styringsinformasjon, og i styringsdialogen med Arkivverket om oppfølgingen av kommunal arkivsektor. Riksrevisjonen merker seg at departementet er enig i at oppfølgingen av Arkivverkets arbeid overfor kommunal sektor ikke har vært tilstrekkelig, og at det vil bli satt i gang ulike tiltak fra 2011. Riksrevisjonen forventer at disse tiltakene vil bidra til å bedre sikringen og tilgjengeliggjøringen av arkivene i kommunal sektor.

Kommunene og fylkeskommunene har et selvstendig ansvar for sine arkiver. Samtidig viser undersøkelsen at kommunene og fylkeskommunene ikke har de grunnleggende forutsetningene for sikker bevaring av det elektroniske arkivmateriale. Etter Riksrevisjonens vurdering gir dette en høy risiko for betydelige tap av elektronisk arkivmateriale med stor rettslig, forvaltningsmessig og historisk betydning. Det forutsettes derfor at Kulturdepartementet prioriterer dialogen med Riksarkivaren om løsninger som vil bidra til sikker langtidslagring av elektronisk arkivmateriale i kommunal og fylkeskommunal sektor.

Riksrevisjonen merker seg at departementet erkjenner at det er behov for å revidere gjeldende kassasjonsbestemmelser, og at dette arbeidet vil bli prioritert. Riksrevisjonen registrerer også at Kulturdepartementet vil drøfte tiltak for å styrke bevisstheten og kompetansen om arkivfaglige spørsmål i kommunal sektor med Kommunal- og regionaldepartementet, og vil følge dette arbeidet med interesse.

Kulturdepartementet viser til at ABM-meldingen skisserer en opptrappingsplan for bevilgninger til Arkivverket, men at det ble tatt forbehold om den årlige budsjettbehandlingen. Riksrevisjonen er klar over dette forbeholdet, som det også henvises til i rapporten. Riksrevisjonen vil imidlertid understreke at for å sikre en effektiv bruk av midlene bør Kulturdepartementet i større grad ta opp hvilke mål som bør prioriteres, i sin styringsdialog med Arkivverket. En slik dialog er ikke minst viktig i en stram budsjettsituasjon, blant annet for å sikre at målsettingene på arkivområdet er realistiske.

Riksrevisjonen merker seg at Kulturdepartementet vil framskynde arbeidet med en helhetlig plan for arkivsektoren. Departementet har også opplyst at den varslede arkivutredningen sannsynligvis vil bli erstattet med en stortingsmelding om arkiv. Det forutsettes at utfordringene som framkommer i Riksrevisjonens rapport, blir belyst gjennom dette arbeidet.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Terje Halleland og Ulf Erik Knudsen, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at St.meld. nr. 22 (1999–2000) framhevet at flertallet av norske kommuner ikke er i stand til å ta vare på sine arkiver. Komiteen er bekymret over at Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor viser at det fortsatt er store mangler når det gjelder sikring av arkivene. Komiteen understreker at kommunene og fylkeskommunene også har store utfordringer med å gjøre tilgjengelig bevaringsverdige dokumenter. Komiteen vil peke på at Stortinget flere ganger har understreket betydningen av både å sikre og gjøre tilgjengelig offentlige dokumenter.

Komiteen viser til at kommunene har ansvar for en rekke virksomheter som er sentrale i velferdsstaten, som barnehager, barnevern, sosialtjeneste, legevakt og skoler. Forvaltningen av disse virksomhetene innebærer en stor mengde dokumenter, også dokumenter med personsensitive data. Komiteen

vil understreke at en tilfredsstillende håndtering av dokumenter innebærer både forsvarlig lagring med hensyn til sikring av data for fremtiden, sikring av personvern og med hensyn til offentliggjøring etter offentlighetsloven.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har avdekket svakheter både med å ta vare på papirarkivene og med de elektroniske systemene i kommunal sektor. Få elektroniske systemer i kommunal sektor er laget med tanke på bevaring av dokumenter for fremtiden. Komiteen har videre merket seg at noe av utfordringen for kommunene er arkivlokaler. Komiteen viser til at selv relativt store kommuner har funnet det hensiktsmessig å inngå interkommunale samarbeidsordninger for å få til kostnadseffektive depotløsninger. Komiteen er positiv til slikt samarbeid og vil understreke at mange kommuner i dag er for små til å kunne opprette og vedlikeholde et forsvarlig arkivdepot uten å samarbeide med andre kommuner.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse avdekker mangelfull styring og oppfølging av kommunal arkivsektor fra Kulturdepartementet. Komiteen viser videre til at det er en forutsetning for at Kulturdepartementet skal kunne ivareta sitt ansvar på arkivområdet at det holder seg orientert om tilstanden og utviklingen i kommunal sektor. Komiteen er bekymret over manglende veiledning fra statlig side om elektronisk arkivering og bevaring av dokumenter. Komiteen vil understreke at uerstattelig materiale både har gått tapt og står i fare for å gå tapt dersom ikke arkivrutinene i kommunene bedres. Komiteen mener dette svekker innbyggernes rettssikkerhet og at det er behov for en styrket oppfølging fra statlig side. Komiteen forutsetter derfor at Kulturdepartementet både reviderer regelverket og følger opp den kommunale arkivsektoren tettere.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak

Dokument 3:13 (2009–2010) – Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 2010

Anders Anundsen

leder

Trine Skei Grande

ordfører