



Nye generelle bevarings- og kassasjonsbestemmelser for egenforvaltningssaker i statlige organer

Norsk arkivråds seminar "Ta styringen"
16.03.2015, Trondheim

Ilmars Gutans
Seksjon for bevaring og kassasjon,
Riksarkivet

Hovedpunkter

- Revisjon av BK-bestemmelsene – bakgrunn og forløp
- Arbeidsmetode – funksjons- og prosessbasert tilnærming
- De nye BK-bestemmelsene
- BK-arbeid fremover

Gjeldende regelverk

- Arkivloven
 - Forbud mot uhjemlet kassasjon, jf. § 9c
 - Kongen gir utfyllende bestemmelser om kassasjon, jf. § 12
- Arkivforskriften § 3-21
 - Riksarkivaren utarbeider generelle kassasjonsregler for saker som gjeld egenforvaltning i statlige organer
 - Statlige organer skal utarbeide egne spesifiserte kassasjonsregler for sine fagsaker.
- Felles bevarings- og kassasjonsbestemmelser for statsforvaltningen (egenforvaltningssaker)
 - Riksarkivarens forskrift, kpt. III

Behovet for revisjon

- De gjeldende BK-bestemmelsene var mangelfulle, bl.a.:
 - ikke dekkende, uten vesentlig revisjon siden 1980-tallet (opprinnelig fra 1988) og gjenspeilet ikke nye ansvarsområder og oppgaver som har kommet til som følge av utviklingen
 - opprinnelig utarbeidet med tanke på papirarkiv og lite egnet til kassasjon i elektronisk arkiv
 - uklare skiller mellom egenforvaltnings saker og fagsaker som førte til sammenblanding av sakene og økt risiko for uhjemlet kassasjon

Revisjonsprosjekt - organisering

- Revisjon av Riksarkivarens forskrift, kpt. III-V
 - BK-regler for statsforvaltningen (egenforvaltningssaker)
 - BK-regler for fylkeskommunale og kommunale organer
- Et hovedprosjekt med to delprosjekter (henholdsvis for statlig og kommunalt BK-regelverk)
 - igangsatt av Riksarkivaren november 2010
 - deltagere fra Arkivverket og statlige eller kommunale organer

Arbeidsmetode

- Funksjons- og prosessbasert tilnærming
 - kartlegging og analyse av funksjoner og arbeidsprosesser med tilhørende dokumentasjon
 - en etablert metode for beste praksis internasjonalt
 - metodisk nybrottsarbeid i norsk arkivsammenheng
- BK-vurdering med utgangspunkt i Riksarkivarens arbeidsmetodikk

Funksjons- og prosessbasert tilnærming

- Internasjonale standarder, teori og metode for elektronisk dokumentasjonsforvaltning:
 - ISO standarder for dokumentasjonsforvaltning: ISO 15489:2001, ISO/TR 26122:2008 Work process analysis for records, m.fl.
 - "Electronic Records: A Workbook for Archivists" fra International Council of Archives (ICA Study 16) 2005.
 - DIRKS (Designing and Implementing Recordkeeping Systems) – Håndbok for utvikling og implementering av elektroniske arkivsystemer, utarbeidet av det australske riksarkivet.
 - Veiledning for prosessorientert informasjonskartlegging, utarbeidet av det svenske riksarkivet. Forskrift om virksomhetsbasert arkivredovising i kraft fra 1.1.2009.
- ✓ NB! Begrepsbruken og fremgangsmåten er noe varierende.

Arbeidsmetode

- En trinnvis framgangsmåte:

1. Foreta innledende undersøkelser
2. Analysere forretningsaktiviteter
3. Identifisere virksomhetens dokumentasjonskrav ("requirements for records")
4. Vurdere eksisterende arkivsystemer (BK-vurdering)
5. Utarbeide strategier for å ivareta dokumentasjonskravene gjennom arkivdanning (policy, standarder, systemdesign)
6. Utforme systemer for dokumentasjonsforvaltning
7. Implementere (nye arkivsystemer, BK-regler, strategier)
8. Evaluere (nye arkivsystemer, BK-regler, strategier)

Trinn 2: Funksjons- og prosessanalyse

- To fremgangsmåter som utfyller hverandre:
 - En funksjonsanalyse (hierarkisk)
 - En prosessanalyse (sekvensiell)
- NB! Omfanget og detaljeringsgraden må tilpasses formålet:
 - Nytt arkivsystem
 - Nytt klassifikasjonssystem
 - Nye BK-bestemmelser
 - Nye arkivrutiner

Funksjonsanalyse (hierarkisk)

↓ Funksjon:

- Et overordnet ansvarsområde
- Bidrar til å oppnå virksomhetens overordnede mål
- Består av en gruppe arbeidsprosesser

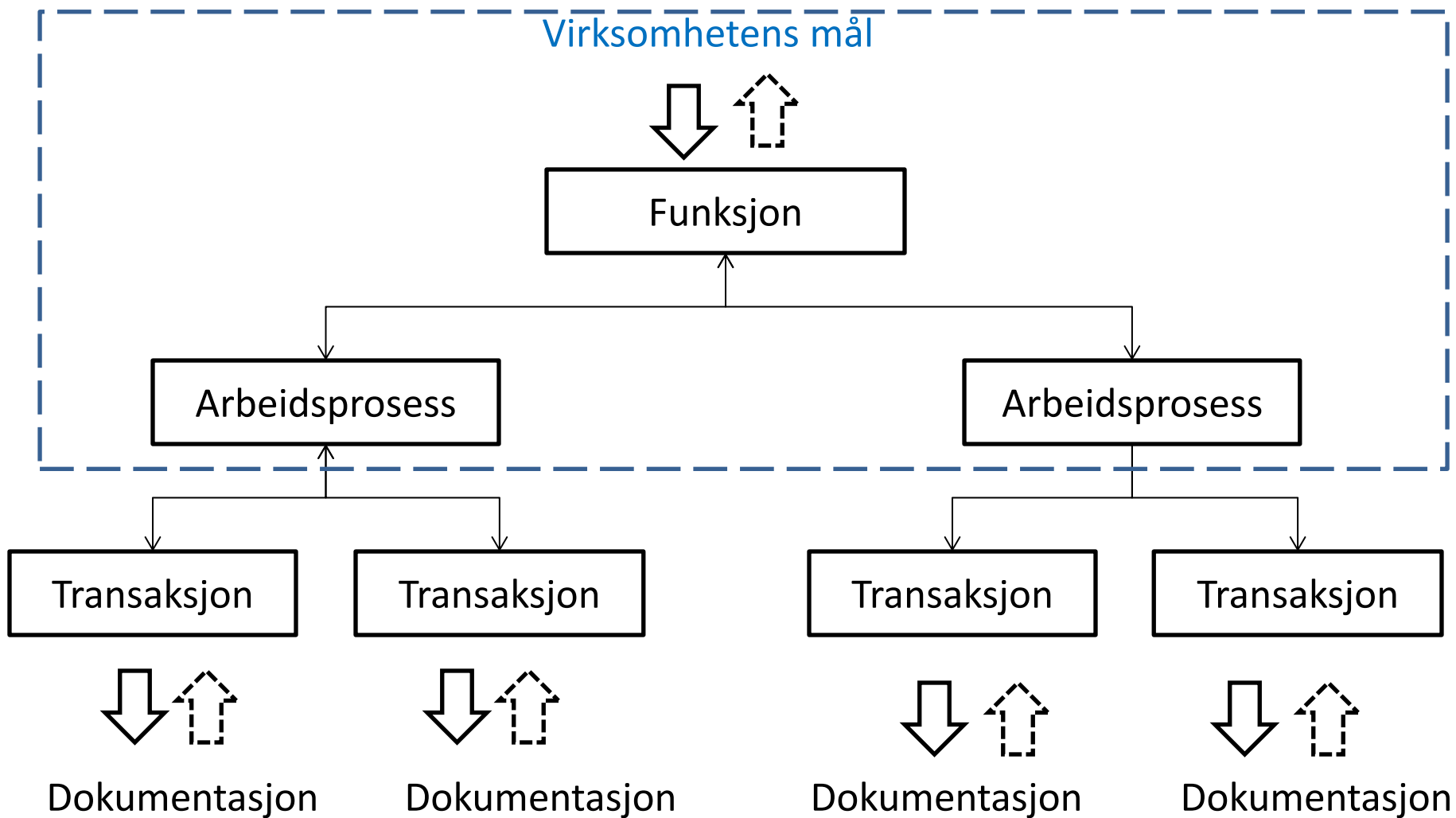
↓ Arbeidsprosesser:

- Bidrar til å utøve funksjonen(e)
- Består av en eller flere rekker av aktiviteter
- Tidsavgrenset, dvs. har en start og en slutt.
- Utføres etter bestemte regler og samme mønster som stadig gjentas
- Utøves for å oppnå et bestemt resultat (et objekt som "foredles" i løpet av prosessen)

↓ Handlinger (transaksjoner):

- Resulterer i dokumenter og registreringer/journalposter ("records")
- Transaksjonene kartlegges bare i den grad det er nødvendig for å forstå prosessene

Funksjonsanalyse (forenklet skisse)

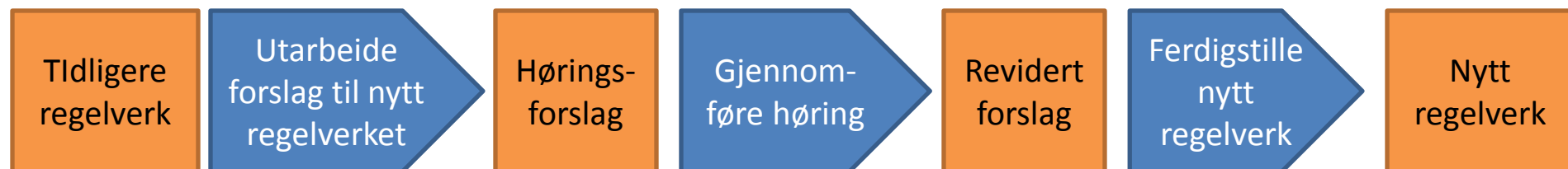


Prosessanalyse

- For hver arbeidsprosess identifiseres følgende:
 - Hva som starter og hva som avslutter arbeidsprosessen og hvordan det dokumenteres (beslutninger)
 - Hvilke aktiviteter (trinn) prosessen består av og hvordan disse dokumenteres?
 - Hvilke vilkår gjelder for overgang fra et trinn til neste i en arbeidsprosess (f.eks. "godkjent" eller "ikke godkjent") og hvordan det dokumenteres
 - Har prosessen én eller flere delprosesser (ulike løp) avhengig av utfallet på hvert enkelt trinn i prosessen?
 - Hvilke resultater oppnås gjennom prosessen (hvilken dokumentasjon blir skapt eller må/bør skapes)?

Forenklet skisse av en prosess (revisjon av et regelverk)

Hovedprosessen



Delprosessen



Funksjons- og prosessanalyse

- Har som mål å identifisere:
 - Hvilke funksjoner og hvilke arbeidsprosesser som utøves i en virksomhet og hvordan disse er relatert til hverandre
 - Hva som er virksomhetskritisk og bevaringsverdig dokumentasjon og hvorfor den må skapes
 - Hvor i arbeidsprosessene skapes den virksomhetskritiske og bevaringsverdige dokumentasjonen
 - Hvor lenge dokumentasjonene må oppbevares for å ivareta virksomhetens dokumentasjonskrav (kassasjonsfrister)

Arbeidsmetode

- BK-vurdering med utgangspunkt i Riksarkivarens arbeidsmetodikk F1-F4
 - Fokus på langtidsbevaring etter bevaringsformålene F1, F2, delvis F3, men ikke på tidsbegrenset bevaring etter F4 og delvis F3
 - I hvilken grad påvirker det BK-vurderingen - begrenser omfanget av funksjons-og prosessanalysen, innsnevrer grunnlaget for BK-vurdering, reduserer treffsikkerheten av BK-vurderingen?

Høring av de nye statlige BK-bestemmelsene

- Høringsbrev 22.06.2012, utvidet høringsfrist 31.12.2012.
- Til sammen 139 høringsinstanser. Svarprosent litt i underkant av 50%. Enkelte deler av statsforvaltningen var underrepresentert. Ca. 2/3 av høringssvarene var med kommentarer.
- Høringskommentarene av varierende omfang og kvalitet. Noen av generell karakter og/eller avgrenset til få enkeltspørsmål. Noen veldig grundige og konkrete.

Høring av de nye statlige BK-bestemmelsene

- Flertallet sluttet seg til høringsforslaget.
- En del av høringsinstansene stilte seg kritisk til høringsforslaget eller deler av det (ca. 1/3 av de som hadde avgitt hørings svar med kommentarer).
- På flere sentrale punkter var høringsinstansene delt i synet på høringsforslaget
 - Disse synliggjør også utfordringer i arbeidet med BK fremover

Sprikende høringsinnspill (utfordringer)

- Detaljeringsgrad:
 - Noen høringsinstanser uttalte at bestemmelsene hadde en hensiktsmessig detaljeringsgrad.
 - Andre mente at bestemmelsene var for detaljerte (mindre virksomheter).
 - Noen ønsket en større grad av detaljering og uttalte at de vil måtte spesifisere og tilpasse bestemmelsene ytterligere (store virksomheter)

Sprikende høringsinnspill (utfordringer)

- Bevarings-/kassasjonsomfang:
 - Enkelte uttrykte generell skepsis mot kassasjon i digitalt skapte sakarkiver og etterlyste en samfunnsøkonomisk analyse av kostnader og virkninger
 - Noen uttalte at det bevares for mye og etterlyste mer kassasjon (raskt økende informasjonsmengde, kompleksitet av dataene, tekniske og kostands-/ressursmessige begrensninger, etc.)
 - Andre mente at det bør bevares mer enn det som er foreslått.

Sprikende høringsinnspill (utfrodringer)

- Skille mellom egenforvaltningssaker og fagsaker:
 - Noen uttalte at det kan og bør gjennomføres et slikt skille innen områder som anskaffelser, IKT, og lignende.
 - Andre mente at et slikt skille ikke er hensiktsmessig og gjennomførbart.
 - De sistnevnte hadde delte meninger om hvorvidt sakene skulle samles / behandles under ett som egenforvaltningssaker eller fagsaker.
- Kassasjon pga redundans på tvers av forskjellige administrative nivåer i en virksomhet eller ulike forvaltningsorganer:
 - Noen var positive til å kassere etter redundansprinsippet, men påpekte at BK-reglene må implementeres i forkant av arkivdanningen.
 - Mange innsigelser mot kassasjon.

Sprikende høringsinnspill (utfordringer)

- Bevaring og kassasjon tilpasset virksomhetens egenart:
 - Noen var positive til at virksomhetene i større grad tillegges et selvstendig ansvar for å vurdere og gjennomføre bevaring og kassasjon tilpasset virksomhetens egenart.
 - Andre stilte seg kritisk til en slik fremgangsmåte og uttalte at bestemmelsene må være ”helt presise” og at tilpasningsarbeidet vil være for ressurskrevende, men uttalte samtidig at virksomhetene selv må finne ut hva som er et tilstrekkelig bevarings- og kassasjonsnivå.

Andre høringsinnspill / utfordringer

- Innvendinger mot ”plukkassasjon”
 - Basert på en oppfatning om at BK-bestemmelsene tar utgangspunkt i dokumenter, ikke arbeidsprosesser
 - Ikke relevant dersom BK-bestemmelsene implementeres i forkant av arkivdanningen og kassasjon er hensiktsmessig.
- Innvendinger mot BK-vurdering i etterkant av journalføring
- Behov for å endre rutiner og praksis for arkivdanning
- Behov for økt kompetanse innen funksjons- og prosessbasert tilnærming

Andre høringsinnspill og utfordringer

- Bred enighet om at det er behov for en ny felles klassifikasjon og en samordnet revisjon av Fellesbestemmelsene og Fellesnøkkelen:
 - Den gjeldende Fellesnøkkelen er uegnet til å gjennomføre BK etter de nye bestemmelsene.
 - Ny klassifikasjon er et nødvendig verktøy for å implementere BK-bestemmelsene på en hensiktsmessig måte.

Oppfølging av høringen

- **Høringsoppsummering**
 - intern oppsummering i RA, våren 2013
 - offisiell oppsummering publisert på Arkivverkets hjemmesider våren 2014
- **Utredning av spørsmål knyttet til klassifikasjon og BK / samordnet revisjon av Fellesnøkkelen og Fellesbestemmelsene.**
 - Et forprosjekt for å utprøve funksjons- og prosessbasert tilnærming til klassifikasjon forsøkt igangsatt i RA
- **Utfordringer**
 - krysspress fra omstillings- og utviklingsprosesser
 - ressurs- og kompetansemessige begrensninger
 - policy- og arkivfaglige meningsforskjeller

Ferdigstilling av de nye BK-bestemmelsene

- Gjennomgang og justering av BK-bestemmelsene med hensyn til relevante høringsinnspill
- Supplerende undersøkelser og møter med utvalgte statlige virksomheter:
 - Direktoratet for økonomistyring, Politidirektoratet, Nærings- og fiskeridepartementet, Skattedirektoratet v/SITS, Statens pensjonskasse, Statsbygg, UiO.

Nye generelle BK-bestemmelser for egenforvaltningssaker i statlige organer

- Første del. Innledende bestemmelser
- Andre del. BK-bestemmelser (spesifikke sakstyper)
- Tredje del. Iverksettelse og overgangsordninger

Første del. Innledende bestemmelser

- Formål
- Virkeområde
- Definisjoner
- Skille mellom egenforvaltnings saker og fagsaker
- Bevaring og kassasjon tilpasset virksomhetens egenart
- Fastsettelse av kassasjonsfrister
- Forholdet til annet regelverk

Første del. Innledende bestemmelser

- Flere formålsbestemmelser (som utdyper arkivlovens formålsbestemmelser):
 - Fastsette hvilket arkivmateriale som skal bevares eller kasseres
 - Sikre bevaring av arkivmateriale med langvarig bevaringsverdi
 - Legge til rette for kassasjon av arkivmateriale uten langvarig bevaringsverdi
 - Sikre at arkivmateriale uten langvarig bevaringsverdi ikke blir kassert før forvaltningsmessige og rettslige dokumentasjonsbehov det ivaretar, er bortfalt

Første del. Innledende bestemmelser

- Nye definisjoner:
 - *Funksjon*: et ansvarsområde som en virksomhet forvalter for å oppnå bestemte mål og som består av en gruppe arbeidsprosesser.
 - For eksempel "Personalforvaltning"
 - *Arbeidsprosess*: én avgrenset rekkefølge av aktiviteter som gjentatte ganger utøves i en virksomhet for å oppnå et bestemt resultat i samsvar med fastsatte regler.
 - For eksempel "Tilsetting"

Første del. Innledende bestemmelser

- Nye definisjoner:
 - *Sak*: dokumentasjon skapt som ledd i utøvelsen av en enkeltstående arbeidsprosess
 - *Sakstype*: dokumentasjon skapt som ledd i utøvelsen av en bestemt type arbeidsprosess

Første del. Innledende bestemmelser

- Nye definisjoner:
 - *Egenforvaltningssaker*: dokumentasjon skapt som ledd i statlige organers egenforvaltning
 - *Fagsaker*: dokumentasjon skapt som ledd i statlige organers kjernevirksomhet knyttet til samfunnsoppdrag som organene er opprettet for å ivareta.

Første del. Innledende bestemmelser

- Skille mellom egenforvaltningssaker og fagsaker:
 - Statlige organer skal fastsette og gjennomføre et hensiktsmessig og konsekvent skille mellom egenforvaltningssaker og fagsaker i egen arkivdanning
 - Dersom et slikt skille ikke er mulig å gjennomføre i praksis, skal statlige organer behandle arkivmaterialet som en fagsak, dvs. det skal vurderes for BK sammen med fagsakene etter arkivforskriften § 3-21 annet ledd.

Første del. Innledende bestemmelser

- Behov for et tydeligere og mer konsekvent skille mellom egenforvaltningssaker og fagsaker:
 - Noen arbeidsprosesser tradisjonelt tilknyttet egenforvaltning, er i praksis en integrert del av organers kjernevirksomhet (fagspesifikk kompetanseutvikling, fagspesifikke anskaffelser, IKT-utvikling av fagsystemer etc.)
 - Dokumentasjon fra slike arbeidsprosesser bør BK-behandles i sin virksomhets- og fagspesifikke sammenheng, ikke på et generelt grunnlag (som en felles egenforvaltningssak)

Første del. Innledende bestemmelser

- Bevaring og kassasjon tilpasset virksomhetens egenart
 - Statlige organer skal anvende bestemmelsene tilpasset virksomhetens egenart, slik at formålet med bestemmelsene i størst mulig grad blir oppfylt.
 - Dersom virksomhetens egenart tilsier at det er behov for spesielle (dvs. virksomhetsspesifikke) BK-bestemmelser innen egenforvaltning, skal statlige organer utarbeide slike bestemmelser som skal godkjennes av RA før de tas i bruk.
 - I praksis aktuelt for store virksomheter og noen bestemte sakstyper.

Første del. Innledende bestemmelser

- Behov for å tilpasse BK-bestemmelsene de enkelte virksomheters egenart
 - Et grunnleggende styringsprinsipp for statlige virksomheter at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses ”virksomhetens egenart”, jf. Reglement for økonomistyring i staten, § 4.
 - Statlige organer har de samme egenforvaltingsfunksjonene, men omfanget og innholdet av arbeidsprosessene varierer betydelig avhengig av organets størrelse og egenart. Dette gjenspeiler seg også i dokumentasjonen som skapes i virksomhetene.
 - Dokumentasjon fra slike arbeidsprosesser bør BK-behandles i sin virksomhetsspesifikke sammenheng, ikke på et generelt grunnlag.

Andre del. BK-bestemmelser

- Oppbygningen av bestemmelsene:
 - Hver paragraf angir en bestemt funksjon
 - For hver enkel funksjon angis sakstyper som skal bevares eller kasseres. Disse gjenspeiler arbeidsprosesser med tilhørende dokumentasjon
 - For bestemte sakstyper er det også angitt typer av dokumentasjon som kjennetegner den enkelte sakstypen.
 - NB! De omtalte dokumentasjonstypene gir føringer for hvordan sakstypene avgrenses mot hverandre, men er IKKE en uttømmende opplisting av all dokumentasjon innen den enkelte sakstypen.

Andre del. BK-bestemmelser

- Funksjoner innen egenforvaltning:
 - Organisering
 - Virksomhets- og økonomistyring
 - Personalforvaltning
 - Helse, miljø og sikkerhet (HMS)
 - Virksomhetsintern sikkerhet og beredskap
 - Bygg- og eiendomsforvaltning
 - Anskaffelser
 - Arkiv
 - Bibliotek
 - IKT
 - Virksomhetsintern kommunikasjon

Andre del. BK-bestemmelser

- Noen overordnede BK-grep:
 - Gjennomgående bevaring av dokumentasjon om planleggings- og styringsprosesser spesifisert for hver enkel funksjon
 - Dokumentasjon om operative arbeidsprosesser der det skapes arkivmateriale av ensartet, rutinemessig og forutsigbar karakter kasseres

Andre del. BK-bestemmelser - Hva er nytt?

- Noe endret og forenklet oppsett:
 - BK-bestemmelser innen Personalforvaltning er samordnet for å unngå gjentakelser (To paragrafer istedenfor fire)
 - HMS skilt ut som en egen (del)funksjon
- Skarpere og mer konsekvent skille mellom egenforvaltningssaker og fagsaker:
 - Virksomhetsintern sikkerhet og beredskap
 - Virksomhetsintern kommunikasjon

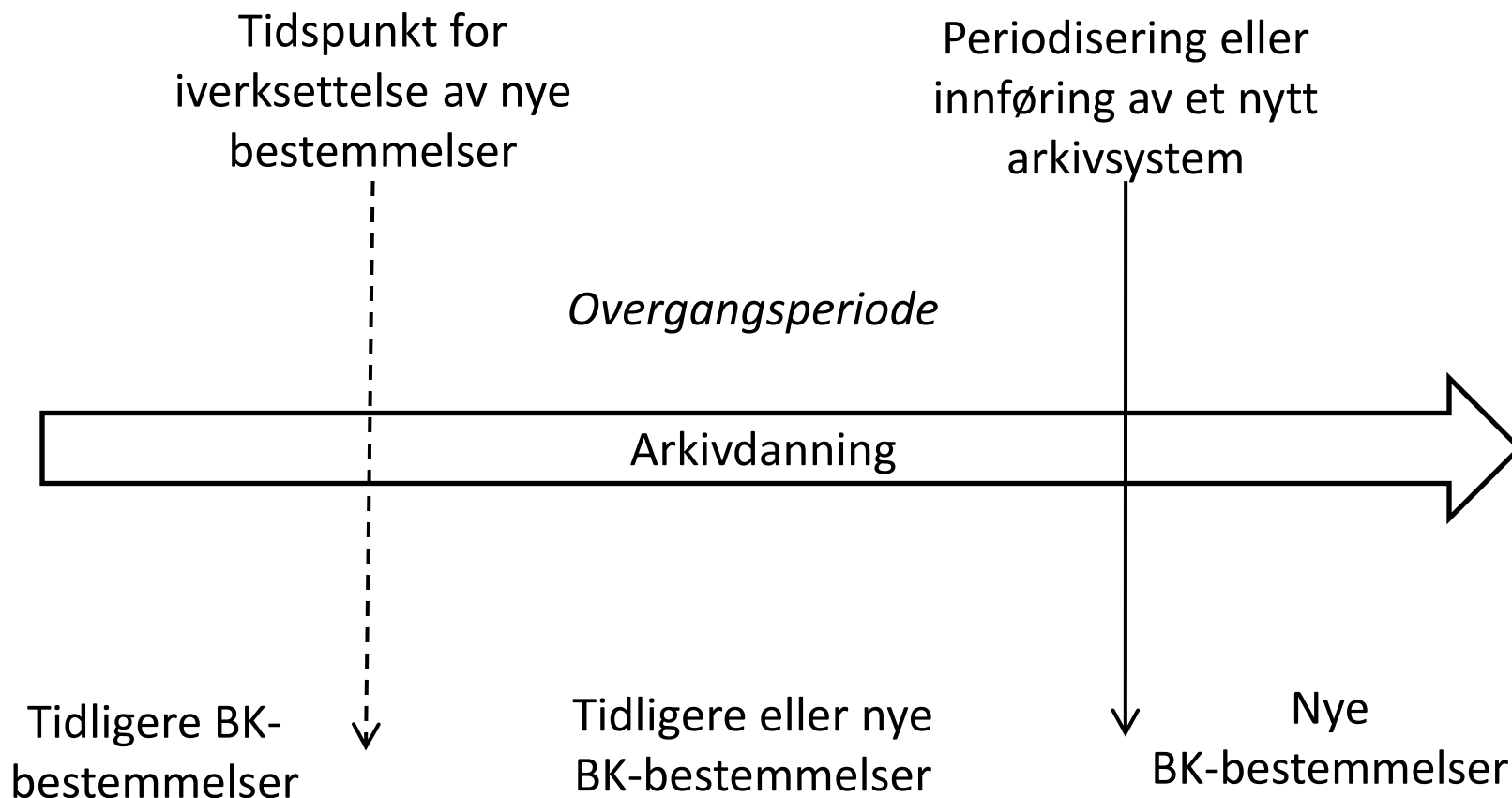
Andre del. BK-bestemmelser - Hva er nytt?

- **Noen nye sakstyper:**
 - Eierstyring under Virksomhetsstyring
 - Sikkerhetsrapportering og Meldinger om hendelser og avvik under Sikkerhet og beredskap
 - Planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter
- **Endringer i BK:**
 - Saker om enkeltanskaffelser innen egenforvaltning kasseres
 - Noen bestemmelser som forutsetter BK-vurdering i etterkant av arkivdanning utgår (klager og rettslig prøving ifm anskaffelser)
 - Deler av dokumentasjon fra alle byggeprosjekter bevares.

Iverksettelse og overgangsordninger

- **Overgangsordninger:**
 - Statlige organer skal ta i bruk de nye BK-bestemmelsene så snart det er praktisk gjennomførbart ved periodisering eller innføring av nye arkivsystemer
 - Dersom det er hensiktsmessig, kan statlige organer i en overgangsfase følge de tidligere BK-bestemmelsene. Dette gjelder for arkiver skapt frem til iverksettingstidspunktet og løpende arkivperioder selv om disse avsluttes etter iverksettingstidspunktet.
 - Basert på en hensiktsmessighetsvurdering, ikke en forhåndsbestemt (eventuelt urealistisk) tidsfrist

Overgangsordninger i praksis



En oppsummering (gevinster)

- Et oppdatert og mer dekkende BK-regelverk
- Et mer systematisk BK-regelverk med utgangspunkt i virksomhetenes funksjoner og arbeidsprosesser
- Et skarpere og mer konsekvent skille mellom egenforvaltnings saker og fagsaker
- En mer målrettet bevaring og kassasjon ut fra virksomhetens egenart

Videre arbeid

- Ny klassifikasjon for statsforvaltningen
 - Flere forhold må avklares: hva slags klassifikasjon vil være nyttig for statlige virksomheter, hvordan arbeidet skal organiseres, rolle- og ansvarsfordeling mellom RA og forvaltningen, tidsramme, arbeidsform, etc.
- Veiledninger for de nye BK-bestemmelsene og klassifikasjon
 - Viktig å se klassifikasjon i sammenheng med BK

Videre arbeid

- **Utvikle funksjons- og prosessbasert arkivdanning**
 - For å bringe norsk arkivregelverk og praksis i tråd med den arkivfaglige utviklingen internasjonalt og internasjonale standarder for elektronisk dokumentasjonsforvaltning
 - Bygge kompetanse, utvikle regelverket, opparbeide erfaringer gjennom praksis
- **Det er viktig/avgjørende at statlige organer får en sentral rolle og deltar aktivt i det videre BK-arbeidet**
 - For å sikre til at klassifikasjon og RAs veiledninger blir nyttige verktøy for virksomhetene, som ivaretar virksomhetenes egne dokumentasjonsbehov.