



Riksrevisjonen

Office of the Auditor General of Norway

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor

Dokument 3:13 (2009–2010)



Presentasjon for IKA Rogaland 18. november 2010

Bakgrunn

ABM-meldingen (1999):

- mye bevaringsverdig arkivmateriale har gått tapt, og faren for fortsatte tap er betydelig
- den største utfordringen er å håndtere elektronisk lagret informasjon
- i kommunesektoren har en kommet kortere enn i staten med å utvikle system og metoder for elektronisk arkivering
- mange kommuner mangler også ordninger for å betjene publikum som ønsker tilgang til arkivene

Bakgrunn forts.

- Kommunearchivene rommer dokumentasjon av stor betydning for innbyggerne, den enkelte kommune og fylkeskommune og for samfunnet som helhet
- Arkivtap og manglende tilgjengelighet er en trussel mot innbyggernes rettsikkerhet og samfunnets historiske og kulturelle hukommelse

NS planla massedrap på psykisk syke i Norge

Nye dokumentfunn fra Hedmark fylke viser korrespondanse mellom fylkesmenn og fylkeslege om NS' forslag om drap på psykiatriske pasienter og tilbakestående i Norge (Aftenposten 28. november 2008).



Bakgrunn forts.

- Arkivtap og manglende tilgjengelighet reduserer samfunnets muligheter til å kunne gå forvaltningen etter i sømmene

Mål og problemstillinger

Mål:

Vurdere om Kulturdepartementet har ivare tatt sitt overordnede ansvar for å sikre at bevaringsverdig arkivmateriale i kommunal sektor blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden

Problemstillinger:

1. I hvilken grad er arkivene sikret og tilgjengelige, og hva er årsaken til eventuelle arkivtap og manglende tilgjengelighet?
2. I hvilken grad er Kulturdepartementets overordnede styring og oppfølging i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger?

Metode

- **Intervjuer og god løpende kontakt med sentrale aktører på arkivområdet**
- **Svar på spørreundersøkelser fra:**
 - ✓ Kommuner (svarprosent: 86)
 - ✓ Fylkeskommuner (svarprosent: 100)
 - ✓ Statsarkivarer (svarprosent: 100)
- **Spørreliste til alle interkommunale arkivordninger (svarprosent: 100)**
- **Dokumentanalyse av:**
 - ✓ møtereferater (budsjett- og etatsstyringsmøter) og sentral korrespondanse
 - ✓ tildelingsbrev, årsrapporter og tilsynsrapporter
 - ✓ utredninger, evalueringer og faglitteratur
 - ✓ tilgjengelig statistikk

Funn – sikring av papirbasert arkivmateriale

- Hver tredje kommune mener at de ikke har de nødvendige fysiske forutsetningene for å bevare sine papirarkiver
- Om lag 300 kommuner har i perioden 2000–2009 opplyst om mangler ved sine arkivlokaler
- Hver tredje kommune og fylkeskommune mener at mangler ved arkivlokalene kan føre til arkivtap

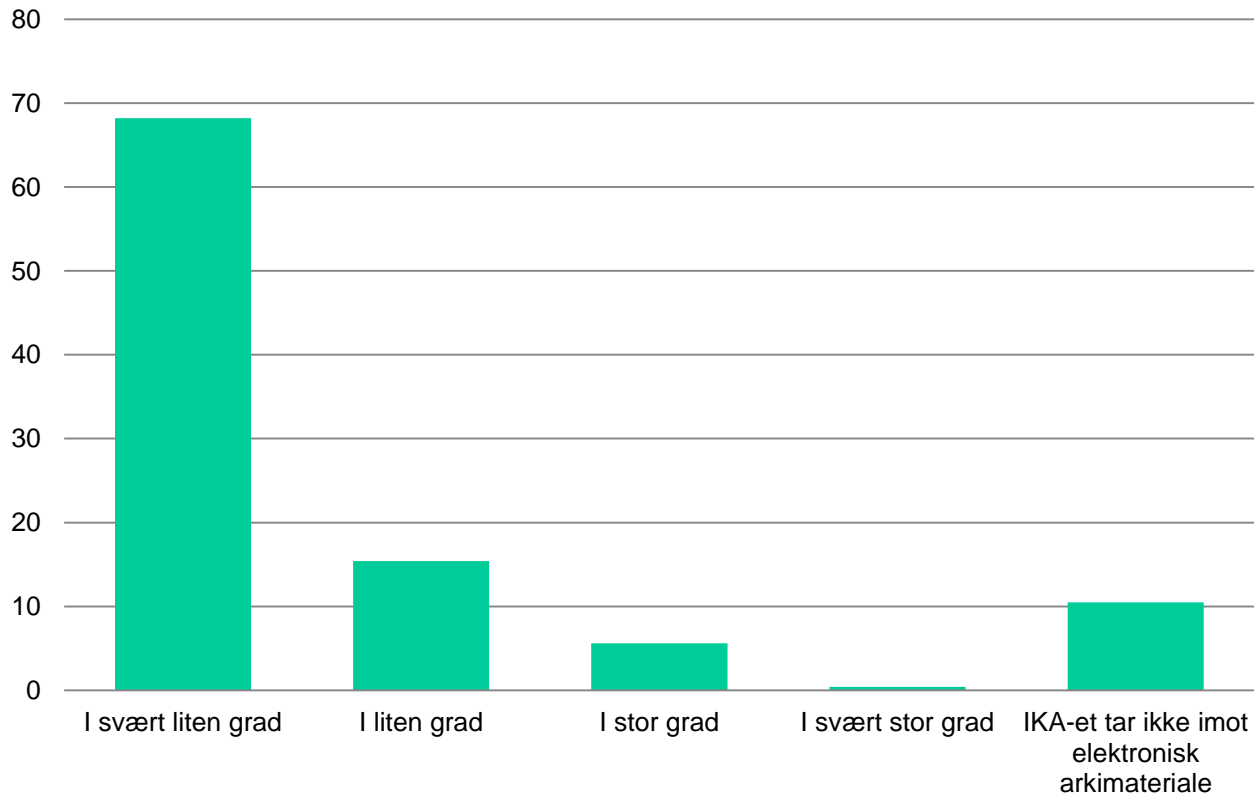
Funn – sikring av papirbasert arkivmateriale

- 360 kommuner, eller 84 prosent, deltar i dag i interkommunalt samarbeid
- 11 av 12 interkommunale arkivordninger (IKA) har etablert arkivdepoter for kommunenes papirbaserte arkivmateriale
- Halvparten av kommunene har i liten eller svært liten grad overført papirarkiver til de interkommunale depotene, og 9 av IKA-ene har begrenset kapasitet til å ta imot slike arkiver

Funn – sikring av elektronisk arkivmateriale

- Kommunene og fylkeskommunene mangler tilstrekkelig kompetanse, rutiner og systemer til å vedlikeholde og sikre elektronisk dokumentasjon
- Forutsetningene for å sikre det elektroniske arkivmaterialet er dermed ikke på plass
- Hovedsvakheter er manglende sikkerhetskopiering, konvertering og utilstrekkelige løsninger for langtidslagring
- 45 prosent av kommunene og halvparten av fylkeskommunene mener at utilstrekkelig kompetanse og svakheter ved elektronisk arkivering i stor eller svært stor grad kan føre til arkivtap

I hvilken grad har kommunen overført sitt elektroniske arkivmateriale til IKA-ets arkivdepot? (tall i prosent)



Funn – sikring av elektronisk arkivmateriale

- Få fagsystemer er laget med tanke på at bevaringsverdig dokumentasjon skal kunne hentes ut og sikres for framtiden
- Mekanismene for datauttrekk er enten ikke innarbeidet, eller fungerer ikke
- Konsekvensen er at bevaringsverdig dokumentasjon ikke kan avleveres
- Dokumentasjon fra fagsystemene i kommunal arkivsektor har de siste 30 årene kun i få tilfeller blitt sikret for framtiden

Arkivtap

- Det store og økende omfanget av usikret elektronisk arkivmateriale gir en høy risiko for at dokumentasjonen etter hvert vil gå tapt, eller bli av redusert kvalitet
- Alle sentrale aktører er enige om at svært mye elektronisk arkivmateriale allerede har gått tapt, og at mer går tapt i dag enn tidligere. Dette betyr at en betydelig del av vår nære historie er i ferd med å bli borte
- Å kartlegge det eksakte tapsomfanget byr imidlertid på særlige utfordringer:
 - Det kan gå flere tiår fra arkivtap skjer, til tapene oppdages og får konsekvenser for enkeltpersoner og samfunnet
 - Hvem er villig til å si noe om forhold som kan være straffbare?

Noen eksempler på arkivtap

- Sosialarkiver
- Elektroniske postjournaler
- Personregistre
- Barnehjemsarkiver
- Andre fag- og historiske arkiver

- Taper millioner på dårlige arkiver

NRK, 4.4. 2006: Tapere over hele landet vil aldri få den erstatningen de har krav på, rett og slett fordi de kommunale arkivene er borte. Statsarkivaren i Hamar bekrefter at kommunene er dårlige til å håndtere gamle dokument.



- Massemakulerte skoledokumenter i Skien kommune

Varden 13. januar 2009: Nåværende skole- og barnehagesjef i Skien, Dag Olav Espeland, bekrefter at store mengder personopplysninger om skoleelever er makulert. Skien kommune har nærmest utradert skolehistorien til sine egne innbyggere.



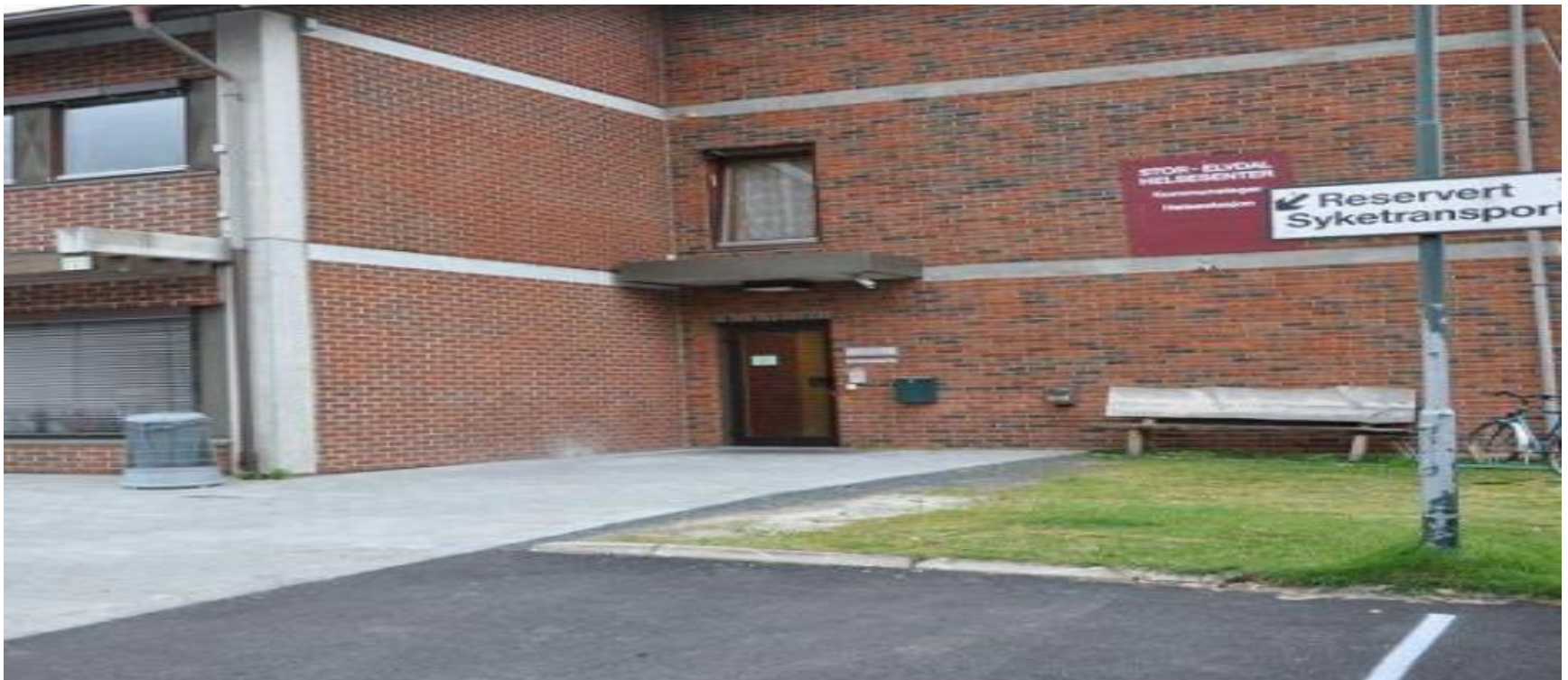
- Pasientjournaler dumpet

Moss avis, 25. august 2010: Pasientjournaler fra tannlege dumpet i søppelcontainer. Journalene inneholdt både personlige opplysninger om behandling, konsultasjon, navn, adresse og fødselsdato på pasientene.



- Pasientjournaler forvant.

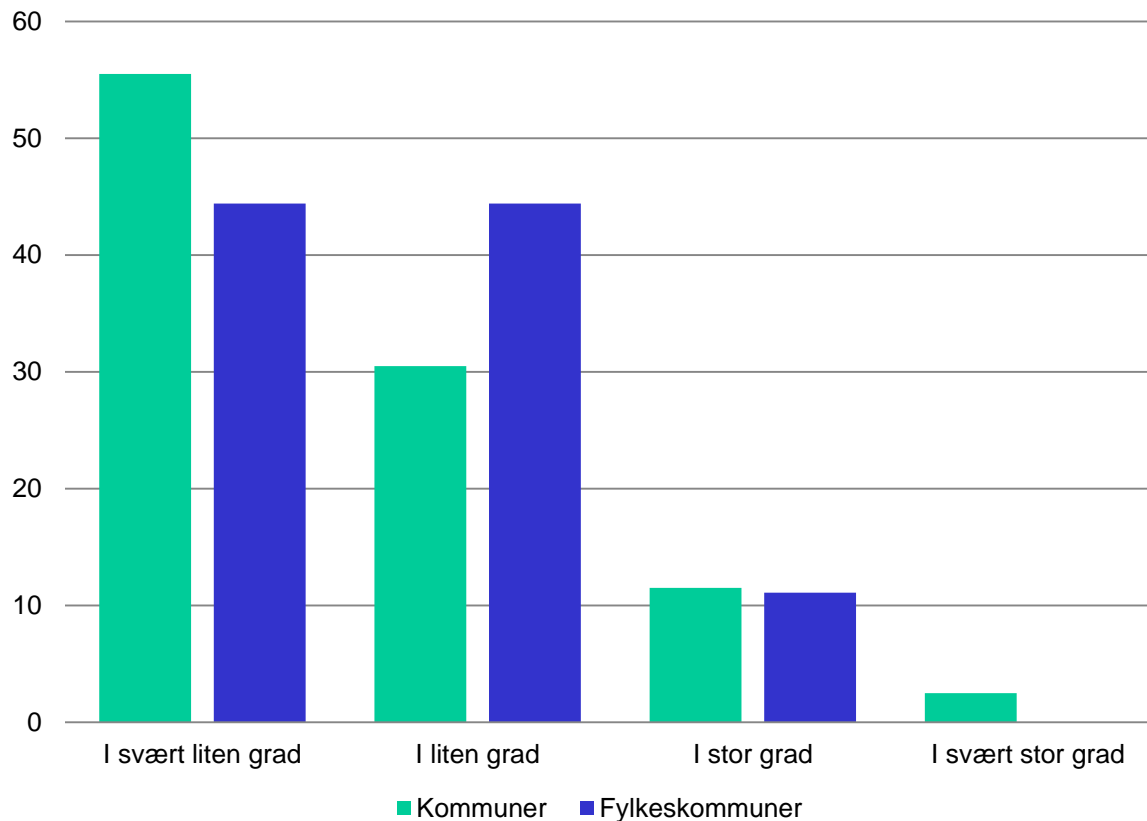
Østlendingen, 23. september 2010: Helsetilsynet i Hedmark ved fylkeslegen har anmeldt Stor-Elvdal kommune etter at store deler av journalopplysninger i det elektroniske arkivet er borte for perioden mars 2009 til juli 2010.



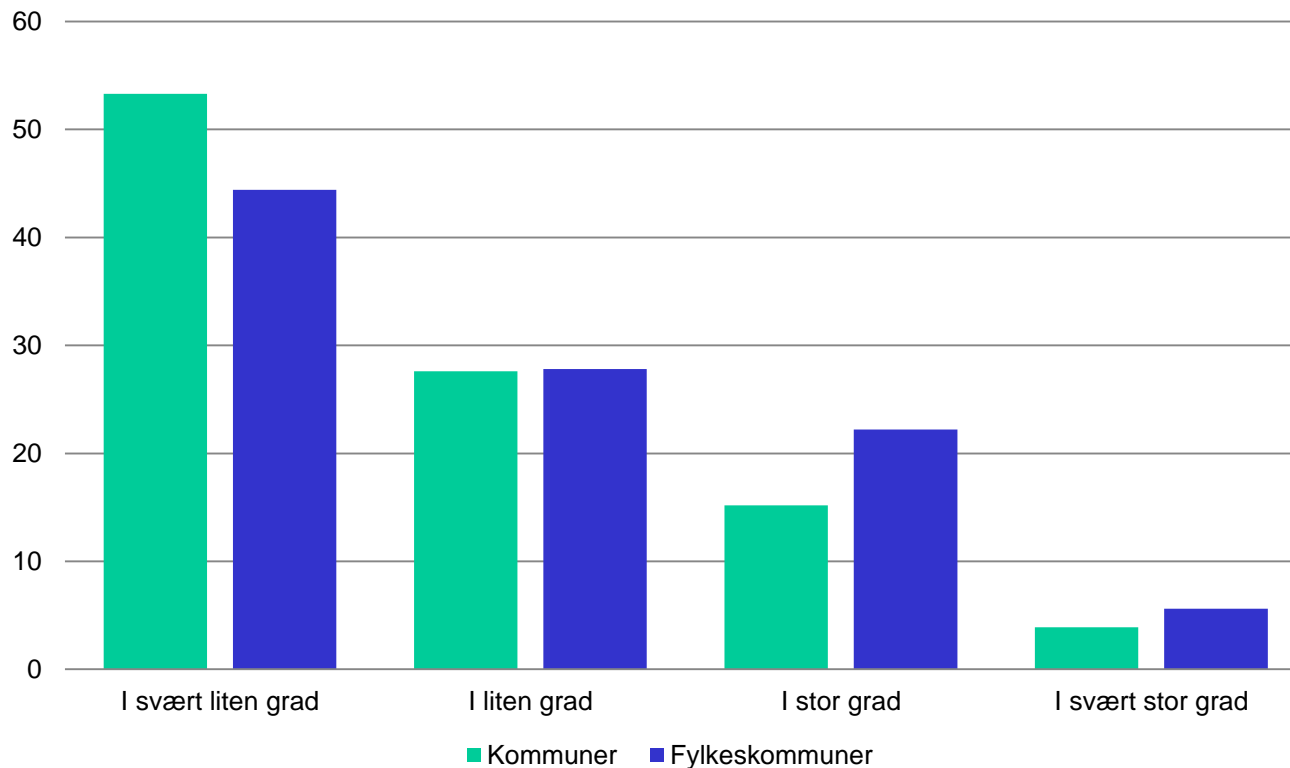
Funn – tilgjengelighet til arkivene

- 40 prosent av kommunene og 30 prosent av fylkeskommunene har i liten eller svært liten grad ordnet og katalogisert sitt bevaringsverdige arkivmateriale
- 50 prosent av kommunene og 35 prosent av fylkeskommunene mener at manglende ordning og katalogisering av arkivmateriale er en hovedårsak til manglende tilgjengelighet
- To tredeler av kommunene og halvparten av fylkeskommunene mangler ordninger for tilgang til arkivene
- 15 av 23 arkivinstitusjoner har ikke tilrettelagt for publikumstjenester, og 6 av 23 har ikke tilrettelagt publikumsareal

I hvilken grad har kommunene og fylkeskommunene digitalisert sitt bevaringsverdige papirbaserte arkivmateriale?(tall i prosent)



I hvilken grad er kommunenes og fylkeskommunenes digitaliserte arkivmateriale gjort tilgjengelig på internett (tall i prosent)?



Tilgjengeliggjøring av digitalt skapt arkivmateriale

- Manglende avlevering av avsluttet digitalt skapt arkivmateriale svekker tilgangen til dette materialet
- Kommunene har i varierende grad gjort digitalt skapt arkivmateriale tilgjengelig på internett
- 40 kommuner og en fylkeskommune svarer at de har etablert et system for internettbasert selvbetjent forvaltning

Kompetanse

- Profesjonalisering av arkivfaget siden 1980-tallet
- Overgangen til elektronisk arkiv og saksbehandling stiller nye og betydelige krav til økt kompetanse innen spesielt ikt og jus
- 55 prosent av kommunene svarer at det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke arkivlederens ikt-kompetanse
- 70 prosent svarer at det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke arkivlederens juridisk kompetanse

Kompetanse forts.

- 75 prosent av kommunene svarer at det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke arkivpersonalets juridiske kompetanse.
- 60 prosent av kommunene svarer at det i stor eller svært stor grad er behov for å styrke arkivpersonalets ikt-kompetanse
- 80 prosent av kommunene svarer at behovet for bedre kunnskap om arkivrutinene hos saksbehandlerne er stort eller svært stort

Formidling

- Aktiv formidling er ikke lovpålagt, men framheves som et viktig virkemiddel for å oppfylle arkivlovens formålsparagraf
- En svært liten andel av kommunene gjennomfører aktiviteter for aktiv formidling av sine arkiver (mindre enn 5 prosent)
- Arkivene formidles i noe større grad av fylkeskommunene



NRK P2, 9. september 2010

Rr-arkiv.mp3

Funn – Kulturdepartementets overordnede styring og oppfølging

- Utfordringene i kommunal arkivsektor har vært lite diskutert mellom Kulturdepartementet og Arkivverket
- Departementet har ikke etterspurt informasjon om tilstanden i kommunal arkivsektor, og ikke innhentet informasjon om resultater av tilsyns- og veiledningsvirksomheten
- Det eksisterer ingen nasjonal strategi eller overordnet plan for arkivområdet
- Om lag to tredeler av den skisserte femårige opptrappingen i ABM-meldingen på 62 millioner kroner til Arkivverket er ikke bevilget
- Opptrappingsplanen inkluderte 74 millioner kroner til fellestiltak for ABM-sektoren. Departementet har bevilget 10-12 millioner

Tiltak – elektronisk arkivmateriale

- Det har vært få koordinerte tiltak mellom Arkivverket og ABM-utvikling for å legge til rette for bevaring av elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor
- Flere interkommunale arkivinstitusjoner har med støtte fra Riksarkivet og ABM-utvikling arbeidet for å utvikle en sikker bevaringsløsning for elektronisk arkivmateriale i kommunal sektor. Undersøkelsen viser at dette arbeidet ikke har ført fram
- Liten grad av samhandling mellom Kulturdepartementet og andre departementer, og mellom statlig og kommunal sektor for å møte de store utfordringene

Tilsyn 1999-2009

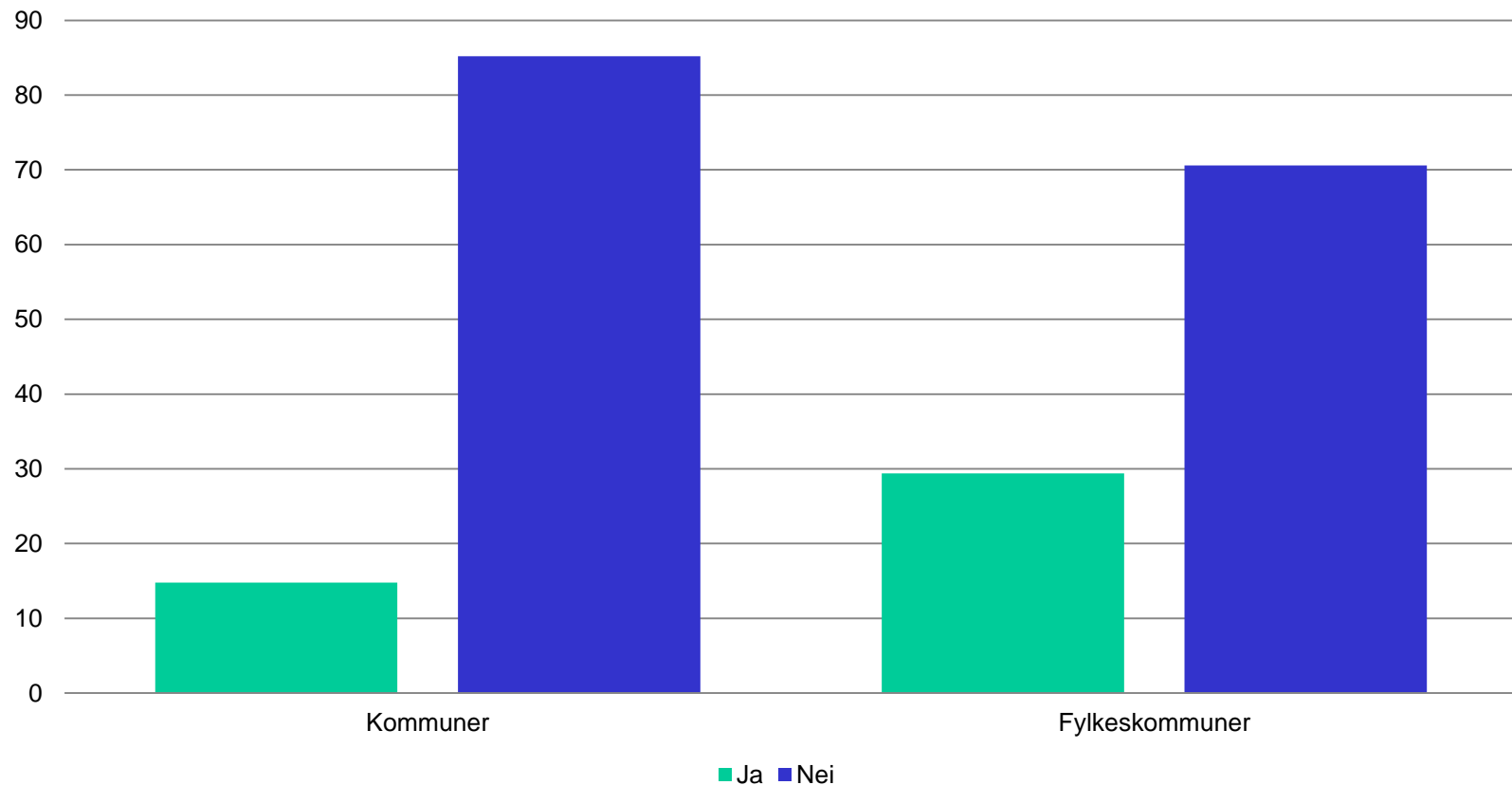
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SA Oslo	0	2	1	1	2	0	3	1	0	0	0
SA Hamar	22	21	10	16	21	11	10	9	9	6	2
SA Kongsberg	1	2	0	3	3	0	0	0	0	0	0
SA Kr.sand	0	0	1	2	0	0	0	0	0	2	1
SA Stavanger	18	9	1	2	3	0	0	0	0	0	0
SA Bergen	0	0	4	2	0	0	0	0	0	0	0
SA Trondheim	0	0	4	27	11	0	0	1	1	14	11
SA Tromsø	4	2	0	0	2	0	2	3	0	4	2

Tilsyn forts.

- Statsarkivarene gjennomfører tilsynene svært ulikt, og samtlige opplyser at tilsynsoppgaven i liten/svært liten grad blir samordnet av Riksarkivaren

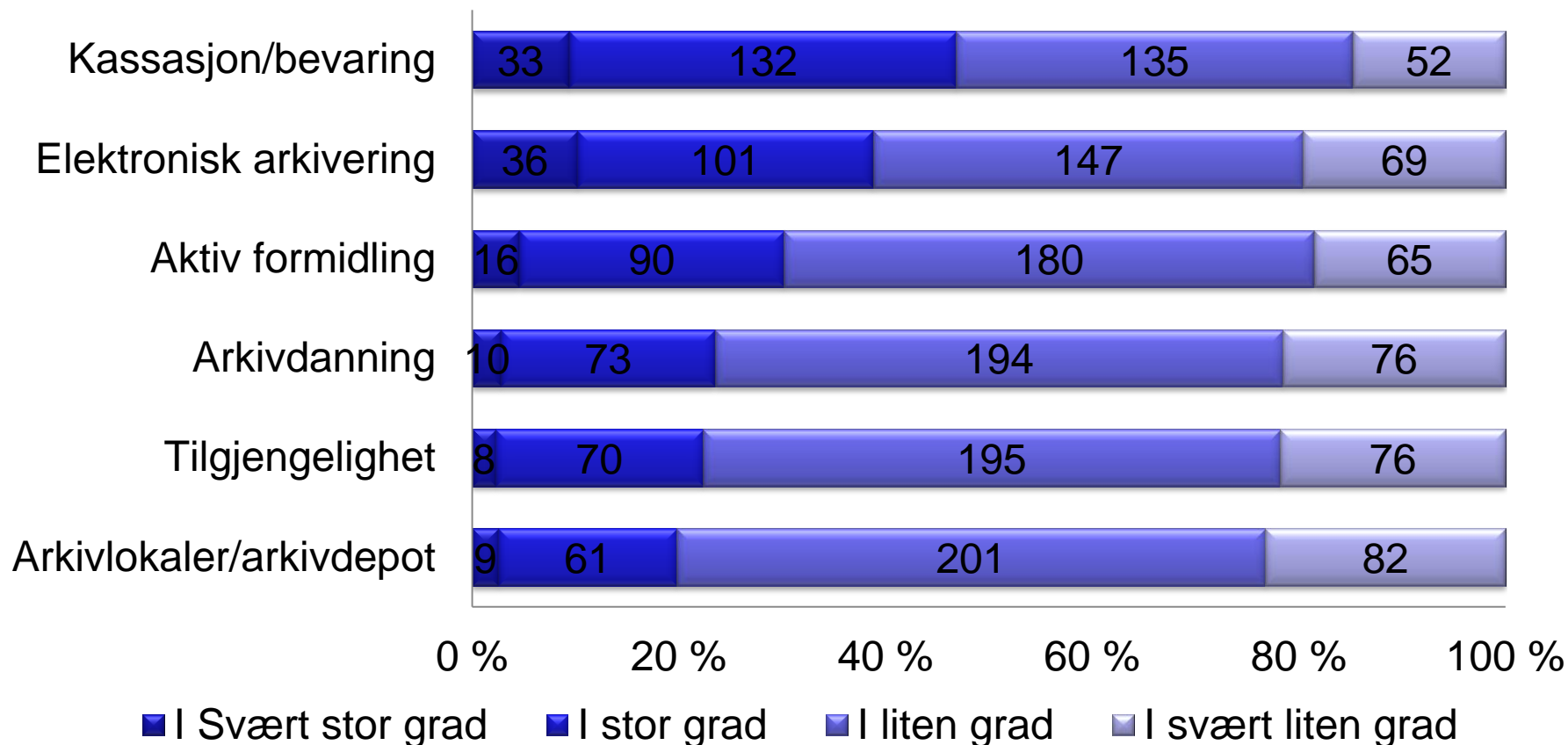
Statsarkivarenes veiledningsvirksomhet

Får kommunal sektor veiledning fra statsarkivaren?(tall i prosent)



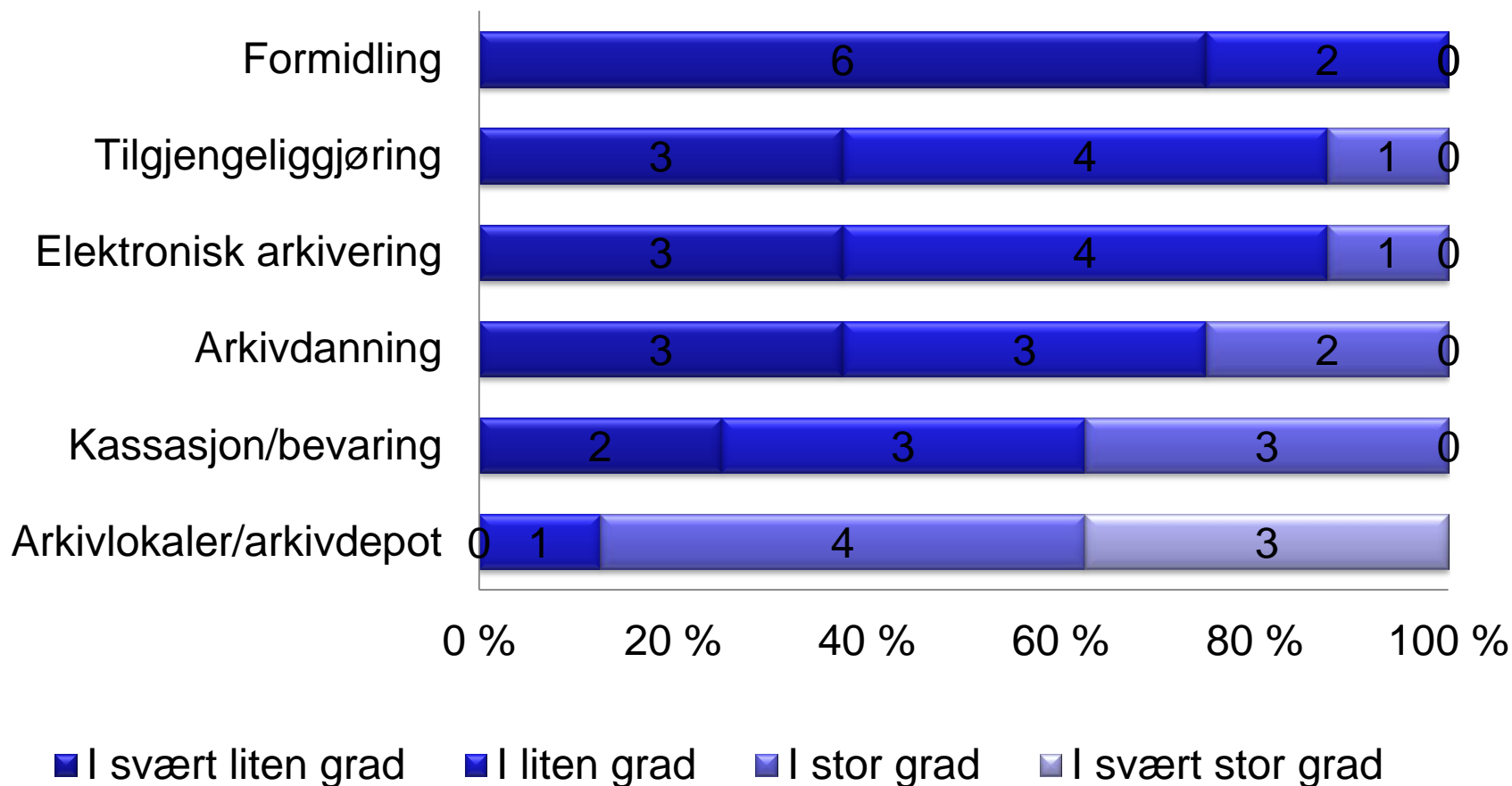
Veiledning forts.

Kommunenes behov for veiledning fra statsarkivaren



Veiledning forts.

Statsarkivarenes veiledning overfor kommunal arkivsektor



NRK Dagsrevyen, 8. september 2010

- <http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/228396/>

Riksrevisjonens konklusjoner

- Svakheterne i kommunal arkivsektor gir høy risiko for betydelige tap av dokumentasjon med stor rettslig, forvaltningsmessig og historisk betydning
- Kulturdepartementets overordnede styring og oppfølging av sektoren har vært mangelfull
- Tilsynet med og veiledningen av kommunal arkivsektor har ikke vært tilstrekkelig, og Riksrevisjonen vil følge departementets tiltak på disse områdene
- Kulturdepartementet må prioritere dialogen med Riksarkivaren for å bidra til å løse de store utfordringene for elektronisk arkivering
- Riksrevisjonen forventer at departementet prioriterer arbeidet med å revidere regelverket

Veien videre

- Rapporten ble oversendt Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité 8. september 2010
- Foreløpig dato for avgivelse av innstilling er 16. november 2010
- Innstillingen behandles i Stortingets plenum 26. november, og statsråden vil svare på vegne av departementet
- Innstillingen og debatten danner grunnlaget for Riksrevisjonens videre oppfølging