Kommunereformen – arkivmessige utfordringer

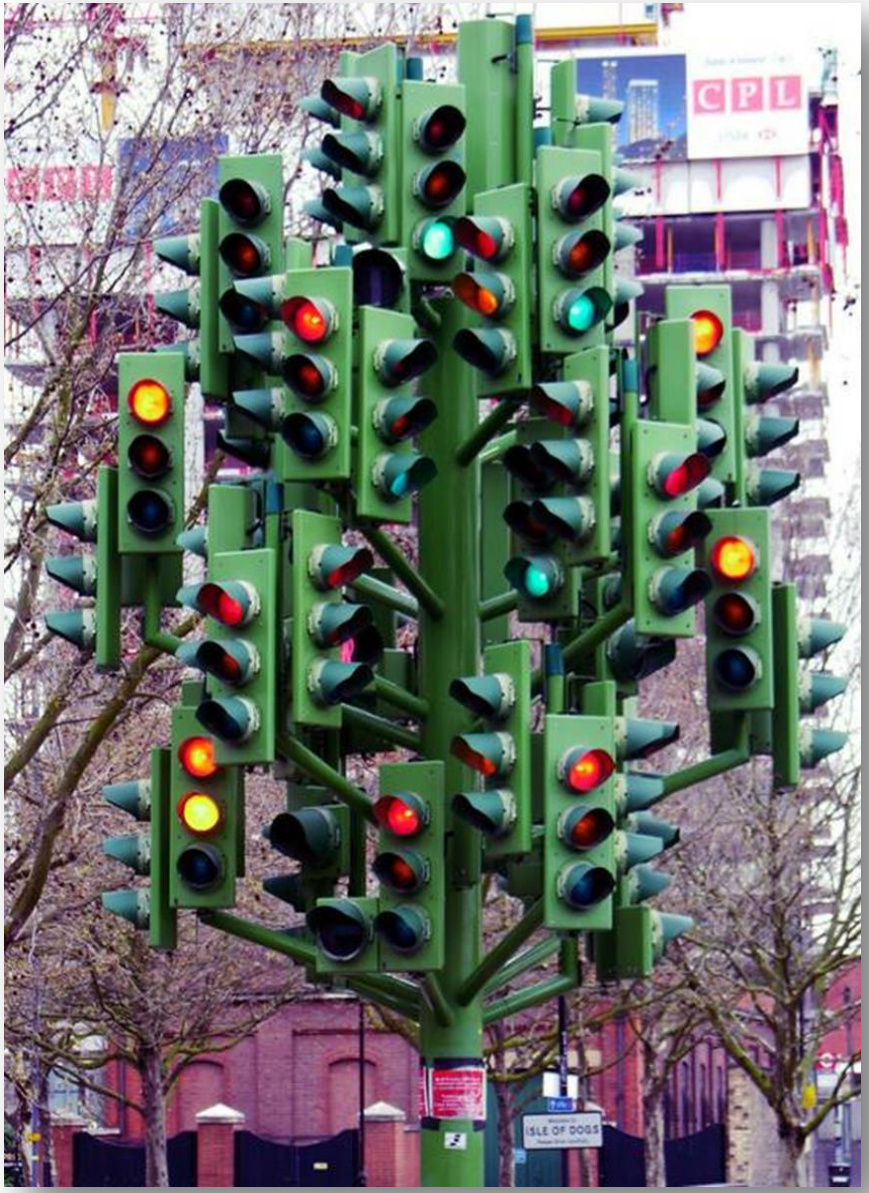
Ellen Karin Toft-Larsen, spesialrådgiver KS

Kontaktkonferansen 2015

25. mars 2015

KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

KS Digitalisering



Innbyggerforventninger til forvaltningen:

- Tilbyr de tjenestene jeg har behov for, krav på og rett til
- Tilbyr alle relevante tjenester digitalt
- Tilpasser tjenestene til mitt behov
- Gjør det enkelt og intuitivt å finne fram
- Kommuniserer på et klart språk
- Gjenbruker opplysninger om meg
- Tilbyr meg enkel tilgang til alt mitt anliggende med kommunen
- Gir meg reell kontroll på egne data
- Misbruker ikke informasjon om meg

KS' digitaliseringsarbeid

- ✓Digitaliseringsstrategi for kommunesektoren
- ✓KommIT: Program for IKT-samordning i kommunesektoren
- ✓KS' interessepolitiske posisjoner på digitaliseringsområdet

KS' interessepolitiske posisjoner for arkiv og dokumentbehandling

- KS mener at arbeidet med å bevare arkiver i offentlig sektor er en så omfattende oppgave at det må defineres som et nasjonalt infrastrukturprosjekt. Det bør etableres et samarbeid mellom kommunesektor og stat med det formål å enes om innretning og ansvarsplassering når det gjelder digitalisering av arkiv.

- KS mener at arkivperspektivet skal inngå i statlige planer, kravspesifikasjoner og anskaffelsesprosesser som får konsekvenser for dokumentasjon av kommunenes og fylkeskommunenes aktiviteter.

- KS mener at det er behov for å finne gode, helhetlige standarder og fellesløsninger som inkluderer de kommunale digitale arkivene og fagsystemene som har gått ut av alminnelig bruk (digitalt arkivdepot).

Kommune- og regionreformen
-den største innovasjonsprosessen vi er i gang med!

«Ikke bare større, men også bedre!»

Ambisjon:

Bygge nye og bedre kommuner og regioner - ikke bare «slå sammen»

- ✓Hvordan må reformen utformes for å sikre dette?
- ✓Hvordan få til innovasjon som del av reformen?
- ✓Hvordan få digitalisering som del av reformen?
- ✓Hvordan få arkiv som del av reformen?

Regjeringens mål for kommunereformen

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Oppnås dette som en automatisk konsekvens av sammenslåtte kommuner?

Kritisk viktig at reformen gripes an som en **utviklings- og innovasjonsprosess**, og ikke kun som en teknisk-administrativ implementering

Tre sammenvevde implikasjoner:
Behov for **læring, planlegging** og behov for **innovasjon**

Kommunereformen berører arkivene

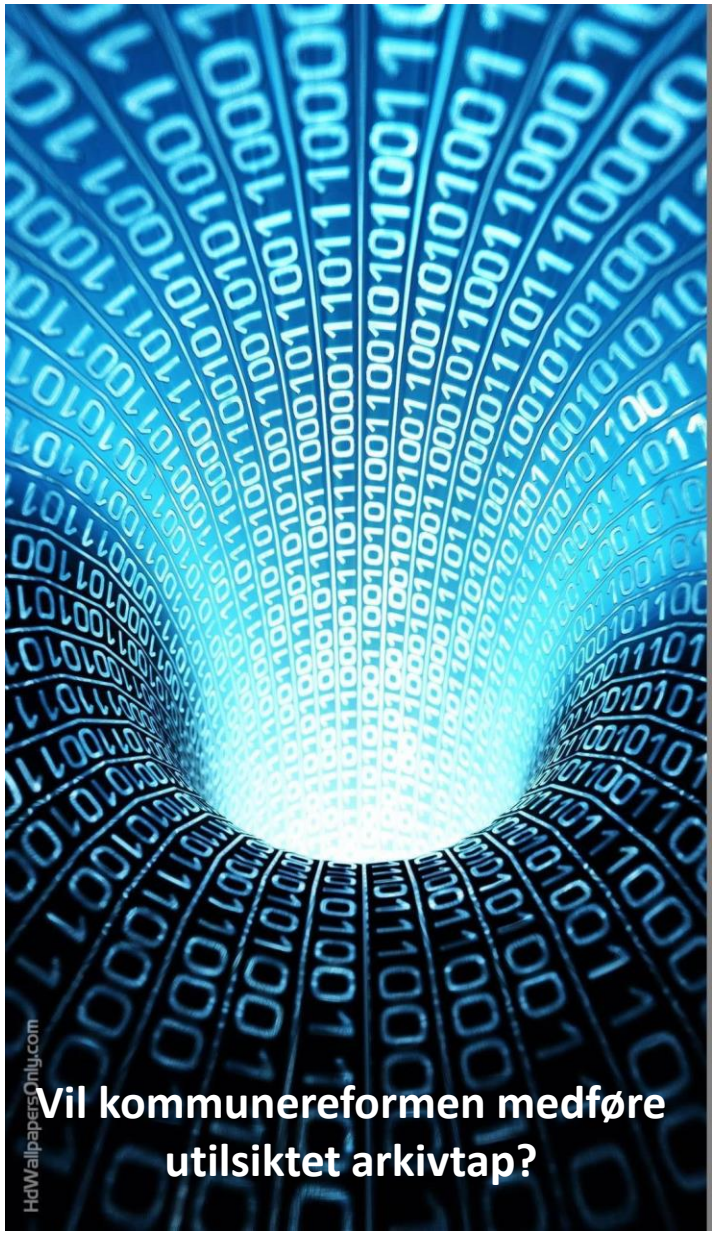
- De «skjulte" utfordringene med arkiv og dokumenthåndtering.
  - Mye etterslep og «herreløse arkiv» av elektronisk arkiv og papirarkiv allerede; jf Riksrevisjonens rapport
  - Rettighetsdokumenter fra den nedlagte kommunen blir ikke tilstrekkelig ivaretatt, husket på, informert om, stilt til rådighet …

- Interkommunalt samarbeid avvikles i sin nåværende form
  - Om kommuner som i dag er i et samarbeid inngår i en ny kommune, som er stor nok til å håndtere tjenesteområdet, vil det ikke være behov for interkommunale samarbeid. Den nye kommunen vil være stor nok til oppgaven.
  - Arkivansvaret i interkommunale samarbeid er ofte ute av kontroll. Ledelsen i kommunene tenker normalt ikke arkiv, og arkivtjenesten er ikke involvert i dokumenthåndteringen i samarbeidsorganene.
  - Erfaring viser også at kommunene ikke er profesjonelle eiere.

Kommunereformen: virksomhetsoverdragelse

- I inndelingslova* § 3 defineres sammenslåinger slik:
- **«Sammenslåing inneber at to eller fleire kommunar eller fylke blir slutta saman til éi ny eining»**
- Det skjer med andre ord en virksomhetsoverdragelse fra alle kommunene til den nye kommunen – sier KS Advokatene

*Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrense



Vil kommunereformen medføre utilsiktet arkivtap?

Det kommunale arkivlandskapet

Etableringsår for nokre kommunale og fylkeskommunale arkivinstitusjonar

1958 Aust-Agder-arkivet
1976 Interkommunalt arkiv i Rogaland
1979 Bergen byarkiv
1983 Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane
1984 Arkiv i Nordland
1985 Kommunearkivordninga i Sogn og Fjordane
1987 Interkommunalt arkiv i Hordaland
1987 IKA Trøndelag
1990 Interkommunale arkiv i Vest-Agder
1991 Hordaland fylkesarkiv
1992 IKA Troms
1992 IKA Kongsberg
1992 Oslo byarkiv
1995 Opplandsarkivet
1997 Vestfoldarkivet
1997 IKA Finnmark
2000 Interkommunalt arkiv i Møre og Romsdal
2000 Interkommunalt arkiv i Nordland, knytt til Arkiv i Nordland
2002 Østfold interkommunale arkivselskap IKS
2008 IKA Opplandene
2010 Kommunearkivinstitusjonenes Digitale Ressurssenter

Interkommunalt samarbeid avvikles i sin nåværende form

- Strukturendringen i kommunal sektor vil bety at interkommunalt samarbeid avvikles i sin nåværende form
- De interkommunale arkivinstitusjonene kan risikere å bli stående uten formelle eiere, og med «herreløse arkiv»
- Om kommuner som i dag samarbeider blir én ny kommune, som er stor nok til å håndtere tjenesteområdet, vil det kanskje ikke være behov for det interkommunale samarbeidet.

- Fylkesgrensene vil kunne bli justert, hva da med at IKA-ene er fylkesbaserte?
- Har IKA-ene den kompetansen som trengs for å håndtere alle spørsmål, all veiledning og alle tiltak som retter seg inn mot fagsystem og elektroniske arkivsystem?
- Hva med statsarkivenes kompetanse, interesse og prioritering her?

Mer å spekulere på

- De sammenslåtte kommunene opphører som juridisk enhet.
  Hva da med arkivene til de kommunene som opphører?
- De interkommunale arkivdepotinstitusjonene kan risikere å stå uten formelle eiere og med «herreløse arkiv».
  Hvordan skal dette håndteres?
- KAI-institusjonene har ofte ikke tilstrekkelig kompetanse til å svare på spørsmål om periodisering av fagsystem, har ikke ressurser til å gi råd om utforming av arkivuttrekk fra fagsystem og arkivsystem eller om bevaring av nettsider, blogger, facebooksider mv fra de nedlagte kommunene. Hvordan skal man unngå arkivtap i kommunene?
- KAI-institusjonene har ofte ikke mulighet til å ta i mot periodiserte uttrekk fra fagsystem og arkivsystem, og det har heller ikke KDRS.
  Hvordan skal man unngå arkivtap i kommunene?

De kommunale systemene – og hva med de statlige?

De kommunale systemene

- En gjennomsnittlig kommune har 180-200 systemer i daglig bruk – store kommuner kan ha opp mot 600 systemer.
- Ca 65 % av kommunale system er bevaringsverdige
- Det er omtrent 40 bevaringsverdige systemer i bruk i de små og mellomstore kommunene – kan være det dobbelte i store kommuner
- Systemene er integrert i forskjellig grad med nasjonale fellesregistre og løsninger - og med andre, interne systemer i kommunene.
- Digitalisering inngår i alle tjenesteområdene i kommunene
  - dess mer digitalisert en kommune er, dess mer avhengig er de av at systemene virker og opplysningene er tilgjengelige hele tiden
- Innbyggere og næringsliv forventer at kommunenes nettsider er døgnåpne, og at de kan finne igjen sine saker og dokumenter på Internett

Mer om de kommunale systemene

- Noen systemer knyttet til helserettet behandling må være tilgjengelig hele døgnet, hele året.
  - Disse samhandler med sykehus og fastleger ved at helserettet dokumentasjon sendes digitalt.
  - Dette gjelder f.eks. epikriser, laboratoriesvar og andre journaldata
  - I forhold til en helhetlig pasientoppfølging er det for eksempel tvingende nødvendig at behandlende helsepersonell ser riktige opplysninger om pasienten

- Systemene må virke før, under og etter reformprosessen
  - Dette medfører til dels omfattende omlegginger av kommunenes systemporteføljer
  - Anskaffelse av løsninger
  - Dette får konsekvenser både teknisk, administrativt, økonomisk og juridisk
  - Det ligger strategiske valg til grunn for organisering av informasjonssikkerhet og personvern i den enkelte kommune
  - Arkiv og dokumenthåndtering kan bli utfordrende
    - berører alle systemer som avvikles eller endres

Samhandling mellom nasjonale aktører

På bakgrunn av erfaringer fra de siste års kommunesammenslåinger har Kartverket tatt initiativ til å utrede hva en stor strukturendring kan innebære for nasjonale samhandlingsparter.

- I særlig grad berøres de nasjonale registrene:
  - Enhetsregisteret
  - Matrikkelen
  - Folkeregisteret

- Men hva med alle de statlige fagsystemene som kommunene og staten bruker i dag?
  - Hvordan periodisere disse?
  - Hvordan defineres uttrekkene fra disse?
  - Hvilke arkivfaglige krav må stilles til de statlige systemeierne?

- Endringen berører hovedsakelig to aspekter:
  - Volumet av endringer
  - Strukturelle endringer i dataene
    - særlig integrasjoner og informasjonsutveksling mellom alle system som må samhandle
    - 1. januar! – en dato som berører alle

Arkivfaglige utfordringer

- Ansvar og eierskap til digitalt skapt arkiv etter en sammenslåing?
- Periodisering og avslutning av sakarkiv og fagsystem ved sammenslåing?
- Overføring av avsluttede sakarkivsystem og fagsystem til depot?
- Rettsdokumentasjon fra private organ som utfører tjenester for kommunene, og som mister avtalen ved kommunesammenslåing?
- Rettsdokumentasjon fra kommunale samarbeidsordninger som opphører?
- Kostander for kommunene?
- …

- Hva må arkivlederne og arkivtjenesten selv gjør?
- Hvordan bør Riksarkivet best mulig bidra her for å unngå arkivtap?
- Og hva gjør KS?

Kommunen må:
Få oversikt (bl.a. oppdatert arkivplan)!!!
Se mulighetene ☺

KS FoU: Kommunereformen – digitale konsekvenser for kommunesektoren (starter snart)

KS ønsker å avklare hvilke digitale konsekvenser kommunereformen kan føre til. Formålet er:

- Å danne grunnlaget for hvordan KS og sentrale myndigheter kan støtte opp om IKT-utviklingen i kommunesektoren i reformprosessen
- Å bevisstgjøre kommuner og fylkeskommuner om hvilke muligheter og utfordringer kommunesektoren står overfor, og hvordan de skal prioritere aktivitetene sine
- Bidra til at kommunesektoren tenker nyskapende og bruker innovative metoder i reformprosessen
- Utvikle sjekkliste/veileder for hvordan kommunesektoren skal forberede seg til kommunereformen og hvilke hovedaktiviteter de må gjennomføre

Riksarkivets SAMDOK-prosjekt om kommunereform 2015

Omtale	Kommunal sektor står overfor betydelige endringer, både mht. oppgavefordeling og organisering. Kommuner vil bli slått sammen til nye og større enheter og organisering av og oppgaver for regionalforvaltningen er under politisk vurdering. Disse reformene vil ha store konsekvenser for arkivene, både arkivdanningen og depot. Arkiver fra de nåværende kommunene skal avsluttes og avleveres depot, arkiver i de nye storkommunene skal etableres. Det er avgjørende å sette i gang tiltak i forkant av reformene, slik arkivtap unngås og nye, gode rutiner etableres.
Mål 2015	• Gi kommuner og fylkeskommuner den nødvendige veiledning for konkret å kunne håndtere arkivene i kommende forvaltningsreformer • Synliggjøre for ansvarlige myndigheter hvilke utfordringer reformene medfører slik at det settes av nødvendige ressurser

Riksarkivets SAMDOK-prosjekt om kommunereform 2015

TILTAK:

- Nedsette to arbeidsgrupper som skal
  1. utarbeide veiledning for hvordan arkivarbeidet i kommunen praktisk skal håndteres ved kommunereformen. Veiledningen skal omfatte både papirarkiv og digitalt skapt materiale.
  2. planlegge opplæring for kommunene, der statsarkiv og KAI samarbeider. Opplæringen skal gjennomføres i 2016.

- Strategigruppen skal utarbeide tre dokument om:
  1. utfordringene med magasinkapasitet for papirarkiv.
  2. utfordringene med interkommunale samarbeid og arkiv.
  3. behovene for og utfordringene med å videreføre og styrke fylkeskommunale og kommunale fagmiljøer og institusjoner for arkiv i forbindelse med reformer i regional- og lokalforvaltningen (fylkeskommuner og kommuner).

- Informere om resultatene av Samdoks arbeid med kommunereformen

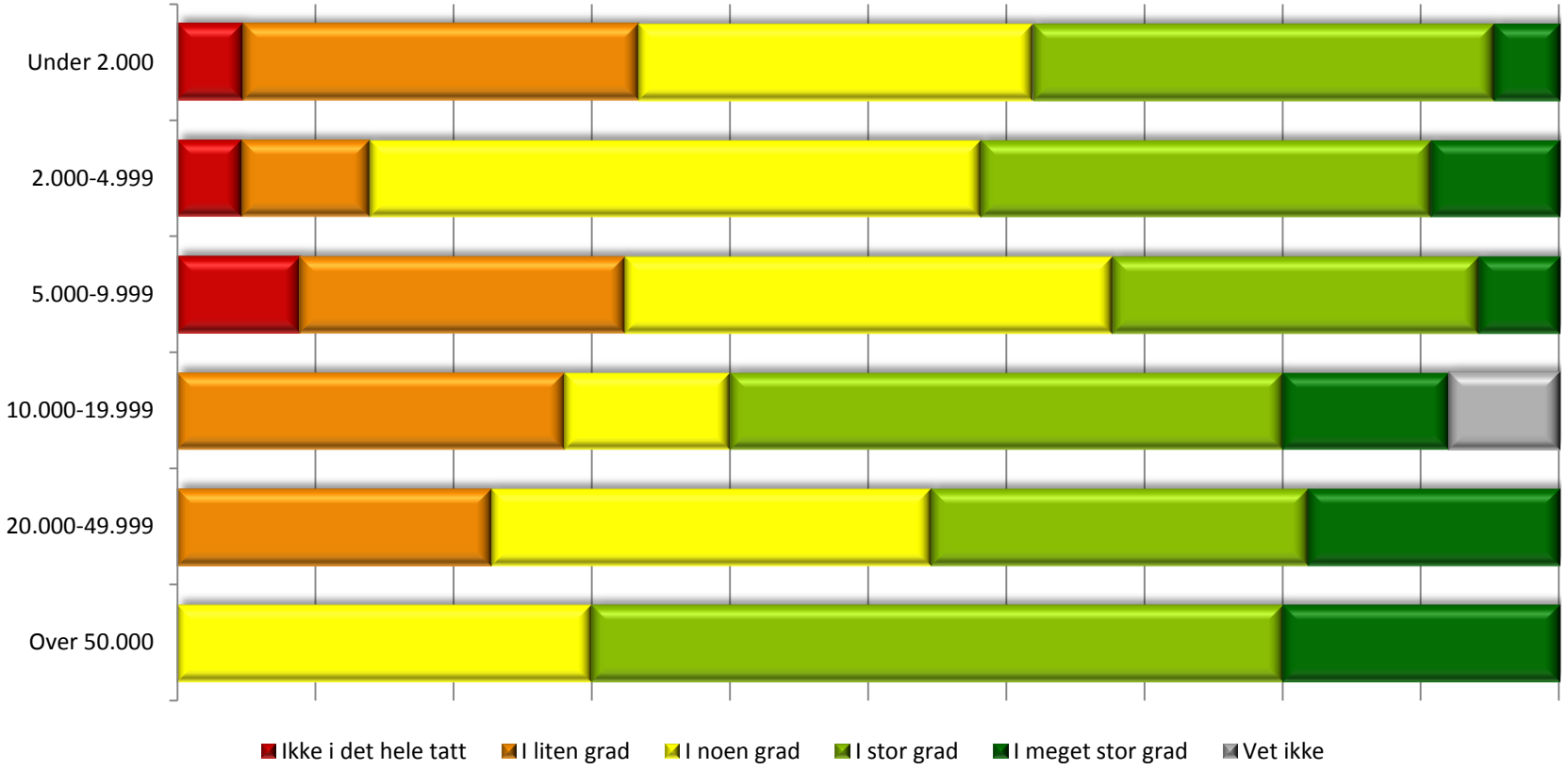
Hvordan står det til på arkivområdet?

Arkiv og dokumenthåndtering – krysset med innbyggertall

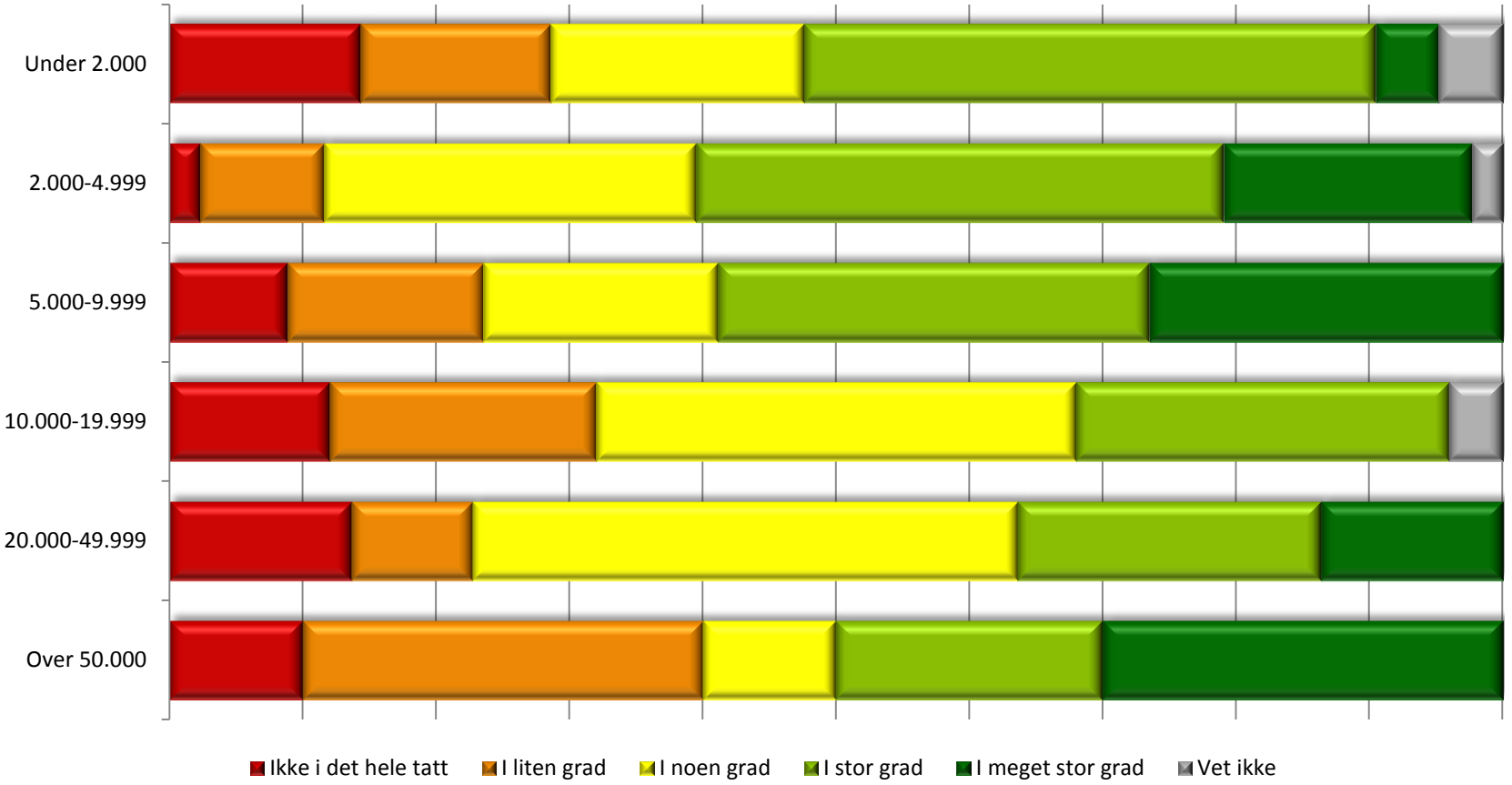
eKommunekartleggingen 2014

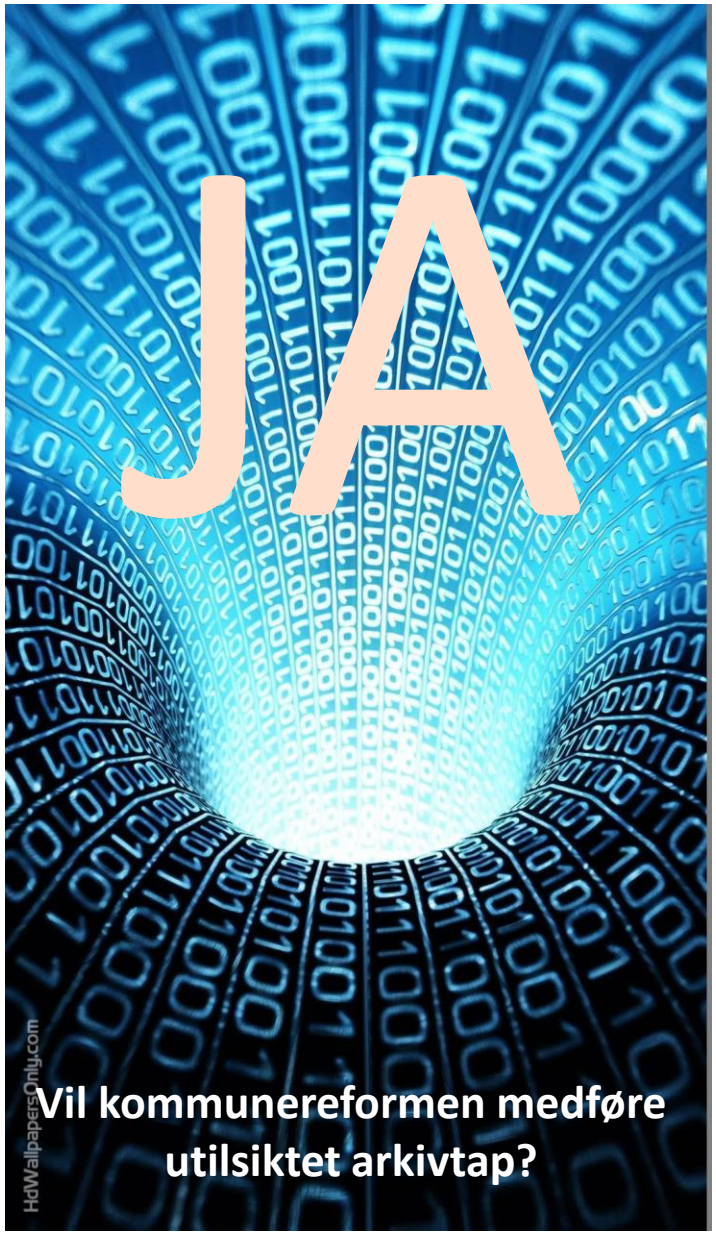
KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

38: I hvilken grad involverer kommunen/fylkeskommunen sin egen arkivfaglige kompetanse i utarbeidelsen av planer, kravspesifikasjoner og i anskaffelsesprosesser for nye IKT-løsninger?



40: I hvilken grad har kommunen/fylkeskommunen etablerte rutiner og prosesser for overføring og bevaring av digitale arkiver i arkivdepot?




JA
HdWallpapersOnly.com
Vil kommunereformen medføre utilsiktet arkivtap?

Kilder:

- Veiledning. Kommunesammenslåing og arkivspørsmål. ABM-utvikling, 2005 http://www.kulturradet.no/vis-publikasjon/-/publikasjon-kommunesammenslaing-og-arkivsporsmal

- **Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid** http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati1/Folkevalgtportalen/Kommunestruktur/