



TRONDHEIM KOMMUNE

Presentasjon fagdag IKA Trøndelag 4. desember 2019

Høringsssvar: Ny arkivlov - Trondheim kommune



Utkast til ny arkivlov

- Mandat: “En samlet gjennomgang av arkivloven og forskriften, forslag til ny arkivlov og eventuelt forslag til endringer også underliggende forskrifter”. NOU:9 er på 300 sider: Dagens arkivlov fra 1999
 - Digitaliseringen har siden loven trådte i kraft endret saksbehandling og arbeidsprosesser fundamentalt
 - Organiseringen av offentlig tjenestetilbud er endret
 - Dagens lov er fra en tid med i all hovedsak en saksbehandling med elektronisk journal og papirarkiv
 - Dagens lov har 4 kapittel med 23 paragrafer. Nytt forslag har 9 kapittel med i 46 paragrafer
 - Underliggende forskrifter og bestemmelser revidert de senere år (må revideres om ny lov)
- Formålet med høringen er å få høringsinstansenes syn på de enkelte bestemmelser i lovutkastet. Det er bedt om at det framgår klart av høringssvaret hvilke paragrafer uttalelsene gjelder.
- Byarkivet fikk ansvaret for å koordinere arbeidet og utarbeide høringssvar på vegne av Trondheim kommune

Nou 1987
Høring 1989
Revidert 1992
Trådt i kraft 1999



Hørings svar i Trondheim kommune

- **Hvilke hørings saker skal legges fram politisk ?**

- I løpet av et år mottar kommunen en rekke henvendelser der Trondheim kommune får mulighet til å avgi en høring/uttalelse. De sakene som fremmes til politisk behandling, bør være saker som er **politisk relevante**, saker av **stor samfunnsmessig / prinsipiell betydning** eller **saker** som har stor offentlig oppmerksomhet. Rent faglige høringer/spørsmål bør ikke fremmes til politisk behandling.

- **“Hjelp, jeg skal skrive en politisk sak”**

- Hva saken skal handle om ?
- Hva skal foreslås som vedtak/innstilling?
- Skal saken til formannskapet eller til bystyret?
 - Det er **formannskapet** som er kommunens høringsorgan, dvs formannskapet avgir uttalelser på vegne av kommunen når noen ber om kommunens offisielle synspunkt
- Hvem skal du samarbeid med ved utarbeidelse av saken?
- Avklare om saken skal sendes til ett/ flere av kommunens råd for uttalelse
- Avklar tidsfrister
- Hvilken type sak er det du skal skrive?
- Er det en orienteringssak til formannskapet?
- Er det en høringsuttalelse fra Trondheim kommune?



Utvalg og mål med høringssvaret

- Arbeidsprosessen
 - Hvordan vi arbeidet
 - Hva vi ønsket å oppnå
 - **Høring: Nye bevaringsbestemmelser for pasientopplysninger i kommunale og fylkeskommunale helse- og omsorgstjenester (2018)**
- Formannskapet
- Høringssvar



§ 1 Formålsparagrafen

:Lovutvalget foreslår et **utvidet formål** med sterkere vektlegging av **samtidsperspektivet**, tydeliggjøring av arkivenes betydning i et demokratisk samfunn og omfatter også krav om å påse at dokumentasjon fortsatt blir skapt.

Rådmannen mener at forslaget til ny formålsparagraf er en **viktig tydeliggjøring av arkivenes rolle for å sikre demokratisk deltakelse og kontroll, rettssikkerhet og tillit til det offentlige**. Trondheim kommunes verdigrunnlag og etiske retningslinjer slår fast at kommunens kjerneverdier er åpen, kompetent og modig.

Formålsparagrafen og forslaget til ny lov tolkes som en **dreining fra en kulturlov, til i større grad en lov som skal sikre dokumentasjon i en forvaltning som digitaliseres og hvor dokumentasjonen oppstår på nye måter**.

Foreslått utvidelse av formål fremstår som en riktig utvikling og harmoniser i stor grad med tenkningen i Trondheim kommune, hvor **Byarkivet er organisert under fagområdet organisasjon, og ikke under kultur og næring**.

Flere steder i høringsnotatet pekes det mot behov for organisatoriske endringer i sektoren. Rådmannen støtter lovutvalgets syn om at det bør utredes nærmere hvorvidt arkivloven fortsatt skal være underlagt Kulturdepartementet. Med bakgrunn i hhv **arkivenes rolle for å sikre rettighetsdokumentasjon og fremme offentlighet, og den sterke sammenhengen mellom digitaliseringen av offentlig sektor** og arkiv virker en mer riktig plassering å være Justis- og beredskapsdepartementet, evt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vedtak: Trondheim kommune støtter forslag til ny formålsparagraf (§ 1). Endringene i formålsparagrafen og forslag til ny lov understreker behovet for å se på hvilket politikkområde loven bør underlegges, og kommunen støtter lovutvalgets forslag om at dette bør utredes videre med Justis- og beredskapsdepartementet, evt Kommunal- og moderniseringsdepartementet som alternative modeller.



§ 2 Virkeområde

Utvalget foreslår derfor å utvide lovens virkeområde slik at den i hovedsak sammenfaller med offentleglovas, slik at virksomheter der det **offentlig har en samlet eierandel på mer enn 50%**, eller hvor det offentlige direkte eller indirekte har rett til å velge flere enn **halvparten av medlemmene i det øverste organet** i virksomheten, faller inn under arkivlovens virkeområde. Lovutvalget foreslår samtidig at tjenesteutsetter ved utsetting av lovpålagte oppgaver til **private aktører**, må sørge for at dokumentasjonspliktene blir ivaretatt på samme måte som når tjenestene blir utført i egenregi.

Det fremgår likevel av høringsutkastet at lovutvalget mener at lovforslaget vil ha **økonomiske og administrative konsekvenser av begrenset omfang**.

Rådmannen er positiv til den foreslåtte utvidelsen av virkeområdet. Utvidelsen vil være viktig for å sikre samfunnsdokumentasjon fra stat og kommune for sam- og ettertid, **uavhengig av hvordan det offentlige har organisert tjenestene**. En utvidelse av loven til å gjelde offentlige virksomheter uavhengig av organisasjonsform, vil kunne bidra til å sikre at offentleglova fungerer som et redskap for en åpen og gjennomiktig forvaltning.

Rådmannen er imidlertid **spørrende til at lovforslaget kun vil gi begrensede økonomiske og administrative konsekvenser**. For Trondheim kommune innebærer utvidelsen av virkeområde at minst **9 aksjeselskaper, 3 interkommunale selskaper og flere virksomheter der kommunen oppnevner representanter til øverste besluttede organ**, pålegges å følge arkivloven. I tillegg vil kommunen få økte oppgaver i forbindelse med at det offentlige pålegges oppgaver med å sikre dokumentasjon fra private aktører, både gjennom veiledning, oppfølging, samt sikring, bevaring og innsyn i denne dokumentasjonen. Rådmannen vil også peke på lovutvalgets omtale av omfang av teknisk gjeld og etterslep av dokumentasjon i fagsystem og papirarkiver som ikke er overført til langtidsbevaring.

Vedtak

Trondheim kommune støtter den foreslåtte utvidelsen av arkivlovens virkeområde (§ 2). Et utvidet virkeområde vil bidra til at vesentlig samfunnsdokumentasjon blir sikret og bevart, uavhengig av hvordan tjenestene er organisert. Utvidelsen vil medføre økte kostnader, og finansiering bør utredes før dette trer i kraft.



§ 6 Dokumentasjonsstrategi

Det foreslås å lovfeste etablering av en **dokumentasjonsstrategi** som skal være **ledelsens styringsdokument** for arbeidet med **dokumentasjonsforvaltning**, med utgangspunkt i samfunnets og virksomhetens dokumentasjonsbehov.

Det fremgår av lovutkastet at strategien skal **beskrive hvilke dokumentasjonsplikter** som gjelder for virksomheten, med en **risikobasert** tilnærming til hvilken dokumentasjon som er spesielt viktig for at virksomheten skal kunne nå sine mål. Det skal gjøres rede for hvilke **IKT-løsninger** som er av direkte betydning for etterlevelsen av loven, det vil si systemer som produserer, behandler eller lagrer dokumentasjon omfattet av arkivloven.

Lovutvalget fremholder at det ved bruk av **private leverandører til å utøve offentlig myndighet eller yte** lovpålagte tjenester, bør fremgå av dokumentasjonsstrategien hvordan dokumentasjonen som skapes i den sammenheng bevares og arkivloven etterleves.

Videre skal det refereres til **virksomhetens styringsdokumenter for informasjonssikkerhet, personvern, anskaffelser, plikter etter sikkerhetsloven mv.** Strategien skal sees i sammenheng med virksomhetens internkontroll og **vedtas av øverste organ i virksomheten minimum hvert fjerde år.**

Rådmannen mener det er hensiktsmessig at kravene til å sikre og bevare dokumentasjon tydeliggjøres, og finner det naturlig at krav og etterlevelse av dokumentasjonskravene sees i **sammenheng med kommunens øvrige arbeid med "orden i eget hus"**. Rådmannen er enig i at dokumentasjonsstrategien kan bidra til **økt bevissthet og forståelse** for betydningen av dokumentasjon, både innad i kommunen og for avtaleparter som handler på vegne av kommunen.

Dokumentasjonsstrategien vil være et sentralt styringsdokument i virksomheten, og vi er enig i at denne **bør vedtas politisk minst hvert 4. år.**

Vedtak: Trondheim kommune mener at det er fornuftig å pålegge offentlige virksomheter å ha en dokumentasjonsstrategi (§ 6), og at denne kan bidra til økt bevissthet og forståelse for betydningen av dokumentasjon. Kommunen støtter kravet om at strategien skal vedtas av øverste organ i virksomheten hvert 4. år.



§ 7 Dokumentasjon i felles systemer

Trondheim kommune benytter i dag flere systemer som **driftes av andre** virksomheter. Det er ofte **uklarhet** rundt ansvar og eierskap til dokumentasjon i slike systemer. I gjeldende arkivforskrift **tillates ikke sammenblanding av arkiv fra ulike organ**. Lovutvalget foreslår nå å åpne for bruk av felles systemer, men at virksomhetene da skal avtale hvem som har ansvaret for at pliktene i arkivloven ivaretas.

Rådmannen mener at dette forslaget kan **bidra positivt i forhold til tverrfaglig samarbeid, digitalisering og informasjonsdeling på tvers av virksomheter**. Felles systemer er kommet for å bli. Det er samtidig viktig at ansvarsforholdene rundt dokumentasjonen klargjøres, og at det stilles krav om avtalefesting.

Trondheim kommune er kjent med denne problemstillingen blant annet gjennom arbeidet med **felles pasientjournal i Midt-Norge (Helseplattformen)**. Som utgangspunkt mener vi at felles systemer bør forvaltes på en mest mulig **enhetlig måte, og at dokumentasjonen bør arkiveres samlet**. Avtalefesting av ansvarsforhold er derfor en **fornuftig løsning**. Samtidig er det enkelte juridiske sider ved bruk av fellessystemer som med fordel kan utredes nærmere. Dette handler **særlig om eierskap og bruk av delte opplysninger**.

Vedtak: Trondheim kommune er positiv til at loven legger til rette for bruk av felles systemer (§ 7). Avtalefesting av ansvarsforhold rundt dokumentasjon i slike systemer er viktig. Det er samtidig noen juridiske problemstillinger knyttet til eierskap og bruk av delt dokumentasjon som bør utredes videre.



§§ 8- 15 Krav til dokumentasjonsplikter

Et av hovedgrepene til lovutvalget er forslaget om å pålegge virksomhetene **tydeligere og mer presise dokumentasjonsplikter**. I dagens lov opereres det med et bredt arkivbegrep, som omfatter så å si all informasjon som produseres i virksomheten.

Pliktene er **beskrevet i 8 ulike paragrafer**, og har som formål å **sikre dokumentasjon i en digital, offentlig forvaltning**, samt fra prosesser som det er kjent at ikke har blitt godt nok ivaretatt med dagens regelverk. Et eksempel på det første, er pliktene knyttet til dokumentasjon ved **automatisert rettsanvendelse**. Et eksempel på dette er tilfeller der roboter med bakgrunn i gitte behandlingsregler utfører saksbehandlingen og svarer på innbyggernes søknader. I slike tilfeller har virksomheten plikt til å dokumentere hvilke datatyper som anvendes, hvilke kilder som benyttes, behandlingsregler som er utledet av rettsregler etc.

Et eksempel på det andre, er **plikten til å dokumentere ekstern og intern virksomhetsrelatert kommunikasjon for personer i ledende stillinger (inklusive heltidspolitikere)**. Det pekes på at slik kommunikasjon i for liten grad blir sikret og bevart med dagens regelverk.

Rådmannen er i utgangspunktet positiv til dreiningen i ny lov. Mer presise dokumentasjonsplikter legger til rette for at dokumentasjons-/ arkivfaglige vurderinger gjøres allerede ved anskaffelser eller utvikling av nye arbeidsprosesser og digitale løsninger.

Dokumentasjonspliktene som er foreslått er omfattende, og det **kan diskuteres om det bør detaljeres på dette nivået i en lov**. Rådmannen ønsker å kommentere punktet om **ledernes kommunikasjon særskilt**.

Rådmannen mener det også er viktig å påpeke at kommunal sektor er i en særstilling med tanke på omfang og kompleksitet i oppgavene som skal dokumenteres. **Lovforslaget virker derfor å medføre økt ressursbehov for ivaretagelse av dokumentasjons-/ arkivfaglige oppgaver**. Her vil vi også minne om Riksrevisjonens rapport 3:13 (2009-2010) som viser et allerede stort etterslep og kompetansebehov i arkivsektoren.

Vedtak: Trondheim kommune er positive til dreiningen i ny lov, der mer presise krav til dokumentasjonsplikter (§§ 8 -15) erstatter mer generelle formuleringer i eksisterende lov. Dreiningen legger til rette for en bedre dokumentasjonsforvaltning, som er viktig for å opprettholde tilliten til forvaltningen. Forslaget om å lovfeste plikten til å sikre virksomhetsrelatert ekstern og intern kommunikasjon fra personer i ledende stillinger bør imidlertid utredes videre for å sikre personvernet til personer i ledende stillinger.



§ 33 Bortfall av taushetsplikt etter overføring til Nasjonalarkivet (forskerinnsyn)

Påstand: Potensialet for forskning i kommunale arkiver blir **ikke tatt ut med dagens ordning** for behandling av forskerinnsyn i taushetsbelagte arkiver.

Utvalget konkluderer med at dagens ordning hvor departementene avgjør slike forespørsler er tungvint, tidkrevende og medfører underutnytting av arkivene. Utvalget har ikke utredet spørsmål om innsyn i kommunalt og fylkeskommunalt materiale videre. **Lovutvalget anbefaler at spørsmålet om forskerinnsyn utredes nærmere.**

Rådmannen har erfart at dagens ordning ved søknader om forskerinnsyn i kommunens taushetsbelagte materiale **er tungvint**. Det kan være **uklart** hvilket departement som har fagansvaret, og departementene kan **selv ikke være klar over** at de har denne myndigheten. **Behandling av sakene kan derfor ta lang tid, med uheldige konsekvenser for det aktuelle forskningsprosjekt.** Etter rådmannens syn, representerer kommunale arkiv et betydelig grunnlag for ønsket kunnskapsutvikling, og det er uheldig at det i **liten grad er tilrettelagt for at dette potensialet kan utnyttes.** Rådmannen støtter derfor lovutvalgets anbefaling om videre utredning av spørsmålet.

Vedtak: Trondheim kommune mener at kommunale arkiver i for liten grad blir benyttet til forskning og støtter lovutvalgets anbefaling om at dette bør utredes nærmere.



§§ 40 - 43 Tilsyn, sanksjoner og straff

Lovutvalget har **vurdert strengere sanksjoner ved lovbrudd**. Det foreslås at det gis muligheter både for å **ilegge overtredelsesgebyr og løpende tvangsmulkt**. Gjeldende rett har forsett som vilkår som straff, og det foreslås nå at også **grov uaktsomhet** kan gjøres straffbart. Tilsynsområdet foreslås **utvidet tilsvarende som forslaget til utvidelse av lovens virkeområde**.

Utvalget mener at det kan være klokt å se etterlevelse av arkivloven i sammenheng med offentleglova og forvaltningsloven, og foreslår å utrede et statlig Digitaliseringstilsyn, som fører tilsyn med dette regelverket samlet.

Rådmannen er enig at sanksjonsmulighetene for ikke å etterleve arkivloven bør forsterkes. Likevel er det grunn til å se på virkemidlene som foreslås. Virksomhetene **bør kunne ilegges et overtredelsesgebyr ved gjentatte og alvorlige lovbrudd. Det virker også rimelig at grovt uaktsomhet, og ikke bare forsett, kan gjøres straffbart.**

Når regelverk planlegges endret og mulighetene for å ilegge økonomiske sanksjoner vurderes, må det alltid vurderes i et helhetlig perspektiv. Økte sanksjonsmuligheter kan øke sannsynligheten for etterlevelse av lovkrav innenfor et fagområde, men det er viktig å være oppmerksom på risikoen for at dette kan gå på bekostning av etterlevelse av krav innenfor andre fagområder. Det vil si at endringer kan føre til en **utilsiktet dreining av ressurser mellom fagområdene**.

Dersom en mulkt må **dekkes innenfor arkivområdets budsjetter**, kan et slikt virkemiddel i verste fall virke mot sin hensikt ved at muligheter for å arbeide med disse oppgavene reduseres. **Rådmannen støtter derfor ikke forslaget om mulighet for å kunne ilegge tvangsmulkt.**

Rådmannen støtter forslaget om å se nærmere på tilsyn av de tre lovene samlet. Det å se disse sektorovergripende lovene samlet, både gjennom tilsyn og veiledning, kan bli et godt virkemiddel for en effektiv, åpen og transparent forvaltning

Vedtak: Trondheim kommune mener det er fornuftig å styrke sanksjonsmulighetene i arkivloven, spesielt knyttet til gjentatte alvorlige lovbrudd, også når disse skyldes grov uaktsomhet. Trondheim kommune støtter ikke forslaget om mulighet for tvangsmulkt etter tilsyn. Kommunen støtter forslaget om at det arbeides videre med hvordan etterlevelse av arkivloven, offentleglova og forvaltningsloven kan sees i sammenheng.



Behov for økte ressurser

Rådmannen vil også peke på lovutvalgets omtale av omfang av **teknisk gjeld og etterslep av dokumentasjon i fagsystem og papirarkiver som ikke er overført til langtidsbevaring**. Selv om NOU'en omtaler potensialet for økt effektivitet i arkivsektoren ved å ta i bruk ny teknologi, så erkjennes samtidig at dette forutsetter endrede arbeidsprosesser med tilhørende kompetanseutvikling og investeringer. Det er en lang vei fra digitalisering til innsparing, også i arkivsektoren. Rådmannen finner også grunn til å minne om at kostnader og gevinster ikke alltid tilfaller samme miljø. I samfunnsøkonomisk perspektiv er dette viktig.

Rådmannen vil også peke på lovutvalgets omtale av omfang av teknisk gjeld og etterslep av dokumentasjon i fagsystem og papirarkiver som ikke er overført til langtidsbevaring. **Selv om NOU'en omtaler potensialet for økt effektivitet i arkivsektoren ved å ta i bruk ny teknologi, så erkjennes samtidig at dette forutsetter endrede arbeidsprosesser med tilhørende kompetanseutvikling og investeringer. Det er en lang vei fra digitalisering til innsparing, også i arkivsektoren. Rådmannen finner også grunn til å minne om at kostnader og gevinster ikke alltid tilfaller samme miljø. I samfunnsøkonomisk perspektiv er dette viktig.**

Vedtak: Trondheim kommune mener at flere av de foreslåtte endringene vil være ressurs- og kompetansekrevende for kommunen, og understreker behovet for oppmerksomhet knyttet særlig til gode overgangsordninger.

