



**Hovedindstilling
om
opdaterede/reviderede
bevarings- og kassationsbestemmelser for
arkivalier fra kommunerne**

Afgivet af projektgruppen 11. januar 2017

Indhold

1. Indledning

2. Projektgruppens formål og sammensætning

3. Projektgruppens arbejde

4. Principper for bevaring og kassation af kommunale arkivalier

5. Hovedpunkterne i delindstillingerne

5.1 *Generelt*

5.1.1 Den tekniske udformning af bevaringsbestemmelserne (bilag 1)

5.2 *Papirarkivalier*

5.2.1 Mere omfattende bevaring af børnesager (bilag 2)

5.2.2 Kassation af ligningssager (selvangivelser) på papir (bilag 3)

5.3 *It-systemer – data og dokumenter*

5.3.1 Ny dataflowsanalyse (bilag 4)

5.3.2 Spørgeskemaundersøgelse om kassation i ESDH (bilag 5)

5.3.3 Fortsat kassation af SkoleIntra – og ny bevaring af Aula (bilag 6)

5.3.4 Ny bevaring af socialtilsynenes arkivalier (bilag 7)

5.3.5 Fortsat kassation af arbejdsmarkedssystemer, herunder med kassation af sager om flygtninge og indvandrere (bilag 8)

5.3.6 Fortsat bevaring af klagesager (bilag 9)

5.3.7 Ny bevaring af trafiktællinger (bilag 10)

5.3.8 Ny bevaring af forskningsdata og kliniske kvalitetsdatabaser (bilag 11)

5.3.9 Bevaringsvurdering af KOMIT's systemer (bilag 12)

5.3.10 Oversigt over Udbetaling Danmarks it-systemer (bilag 13)

6. Bilag: Delindstillingerne

1. Indledning

Kommunerne har ansvaret for vigtige og borgernære samfundsområder som f.eks. børn og unge, social og sundhed samt planlægning og miljø. Kommunernes arkivalier kan derfor anvendes til at dokumentere bl.a. omsorgen for udsatte børn, den kommunale folkeskoles udvikling eller håndtering af det voksende antal ældre medborgere, der har behov for pleje, i en tid med knappe ressourcer. Ligeledes er kommunernes arkivalier med til at dokumentere, hvordan kulturlandskabet ser ud, eller hvordan miljøtilsynsopgaverne udføres.

Kommunernes arkivalier er således vigtige kilder til viden om samfundets virke, lokalområdets historie og landets borgere. Det er derfor vigtigt, at udvalgte dele af denne arkivdannelse bliver bevaret. Her finder vi nemlig de originale kilder til et lokalsamfunds udvikling både i tekst, billeder og tal – og her finder vi historier om høj og lav, om hverdagsliv og Danmarkshistoriens store begivenheder. Alt sammen vigtige brikker i vores fælles hukommelse.

De nuværende bevarings- og kassationsbestemmelser for kommunerne blev udarbejdet i 2010 efter kommunal- og strukturreformen i 2007, der ændrede det kommunale landskab. De kommunale opgaver har imidlertid løbende ændret sig siden 2010, eksempelvis

- Med dannelsen af Udbetaling Danmark (UDK) i 2010 er en række sagsområder blevet overført fra kommunerne til UDK.
- I 2014 blev kommunernes sager om godkendelse og tilsyn med sociale tilbud for udsatte børn og unge forankret i fem socialtilsyn.
- De 85 kommunale beredskaber blev i 2015 samlet i 19 større enheder.
- Endvidere betyder den fortsatte udvikling af digitalisering af kommunerne og rammearkitekturen, at der er behov for at vurdere, om de nugældende bestemmelser er dækkende for området, herunder hvordan de kan implementeres i praksis.
- Det skyldes også, at den offentlige sektor er i konstant bevægelse, og at der efter udstedelsen af 2010-bestemmelserne er sket forskydninger i ressortområder for henholdsvis staten, regioner og kommuner.

2. Projektgruppens formål og sammensætning

Rigsarkivets direktion godkendte 2. februar 2016 det projektinitieringsdokument (PID), som har dannet grundlag for projektgruppens arbejde:

”Formålet med projektet er at opdatere/revidere følgende bestemmelser, for så vidt angår data i it-systemer:

- *Bekendtgørelse nr. 995 af 3. august 2010 om bevaring og kassation af arkivalier i kommunerne*
- *Cirkulæreskrivelse om kassation af dokumenter i kommunernes it-systemer*

For så vidt angår børnesager og ligningssager på papir ud over førnævnte:

- *Bekendtgørelse nr. 1000 af 28. september 2004 om bevaring og kassation af arkivalier i primærkommunerne samt tilsvarende bekendtgørelser for København og Frederiksberg kommuner*

Projektet skal i sin indstilling beskrive, hvorvidt en opdatering af nuværende bestemmelser er tilstrækkelig, eller om der skal ske en grundlæggende revision af bekendtgørelsesteksten. Dette vil afhænge af behovet for ændringer, hvilket undersøges i starten af projektet.”

Det var således arkivalier, dannet efter 1. januar 2007, der skulle være i centrum for projektet, hvorimod arkivdannelsen før 2007 som udgangspunkt ikke skulle inddrages. Det gjaldt dog ikke for børnesagers og ligningssagers vedkommende, idet der her havde vist sig behov for at revidere de gældende bestemmelser.

Projektet skulle dog ikke rumme en implementering af de nye bestemmelser, herunder udarbejdelse af vejledningsmateriale, idet dette arbejde skulle placeres i et selvstændigt, efterfølgende projekt.

Projektet har været forankret i Rigsarkivet med Rigsarkivets direktion som styregruppe, mens K-udvalget har fungeret som referencegruppe og er løbende blevet orienteret om projektets fremdrift og har fået delindstillinger forelagt. Projektgruppen har også kunne trække på medlemmer af K-udvalget til indhentning af informationer m.v.

Projektgruppen har bestået af områdeleder Mette Hall-Andersen (formand), arkivarerne Birgitte Vedel-Troelsen og Christian Larsen, Rigsarkivet, seniorkonsulent Flemming Nielsen, KL, samt stadsarkivar Anette Eriksen, Bornholms Ø-arkiv, og arkivar Claus Gammelgaard, Silkeborg Arkiv, som repræsentanter for Organisation af Danske Arkiv (ODA). Sammenslutningen af Lokalarkiver (SLA) har ikke været repræsenteret i gruppen.

3. Projektgruppens arbejde

Projektgruppen har holdt seks møder. I forbindelse med flere af møderne har der været eksterne oplæg, som har fungeret som vidensindhentning og inspiration for gruppens videre arbejde.

Til brug for projektgruppens arbejde er der indhentet oplysninger om kommunernes arkivdannelse. Rigsarkivet har løbende indsamlet ønsker til og behov for ændringer i de eksisterende bestemmelser, ligesom kommunerne i Kommunitilsyn 2015 blev bedt om at indrapportere it-systemer, som de mente burde tages under (fornyet) overvejelse. Denne erfaringsopsamling blev udbygget på møde i Fagligt

forum for § 7-arkivernes medarbejdere 28. januar 2016, hvor arkiverne tilkendegav flere ønsker til revisionsarbejdet. Status på revisionsarbejdet blev givet i det faglige forum i september 2016.

Alle ønsker blev samlet i et erfaringsopsamlingsnotat, som dannede grundlag for tilrettelæggelse af projektgruppens arbejde. Erfaringsopsamlingen blev udmøntet i en oversigt over en række arbejdsplaner, der har struktureret projektgruppens arbejde. Arbejdsplanernes indhold fremgår af afsnit 5, der præsenterer konklusionerne fra delindstillingerne.

Projektgruppen har i forbindelse med delindstillingerne desuden indhentet oplysninger fra følgende:

- Møde med jobcentre i fire kommuner om arbejdsmarkedssystemer
- Møde med KOMBIT om støttesystemerne (STS) bag SAPA
- Møde med Socialtilsyn Hovedstaden om socialtilsynenes virksomhed og arkivdannelse
- Spørgeskemaundersøgelse om udnyttelse af kassationsmuligheden i ESDH-systemer
- Møde med projektet bag Brugerportalsinitiativet
- Møde med seks kommuner i forbindelse med Kommuneindsyn 2015
- Møde med to kommuner uden § 7-arkiv om udformning af de nye bestemmelser
- Møde med KITOS (Kommunalt IT-OverblikSystem)
- Deltagelse i Digitaliseringsmesse '16 i Odense
- Deltagelse i Nordisk Arkivakademi i Island med tema om bevaring og kassation

Der er tale om meget givtige oplysninger og udbytterige møder, der har været med til at kvalificere og understøtte de delindstillinger, som projektgruppen har udarbejdet.

Hovedindstillingen med delindstillinger har været forelagt K-udvalget 17. november 2016. Kommentarer fra udvalgets drøftelser er indarbejdet i hovedindstillingen.

4. Principper for bevaring og kassation af kommunale arkivalier

Grundlaget for bevaring og kassation af offentlige arkiver fremgår af arkivbekendtgørelsens § 4:

*”§ 4. Bevaring og kassation af offentlige arkivalier skal gennemføres således, at det sikres,
1) at der sker bevaring af dokumentation for beskrivelse af det danske samfund og dets udvikling og af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder, og
2) at kassation kan gennemføres systematisk og effektivt, således at de ressourcer, der anvendes i forbindelse med bevaring, udnyttes mest hensigtsmæssigt.”*

Det betyder, at arkiverne på den ene side har en forpligtelse til at bevare de kilder, der beskriver det danske samfund og dets udvikling i flest mulige aspekter, og på den anden side til at økonomisere med

de ressourcer, der skal anvendes i forbindelse med bevaring, hvilket betyder kassation af kilder, der vurderes at have mindre historisk værdi.

Projektgruppens arbejde har taget udgangspunkt i de bevarings- og kassationsprincipper, der lå til grund for 2010-bestemmelserne:

- 1) Redundans (hvor bevares oplysningerne bedst)
- 2) Oplysningernes karakter
 - Effekt
 - Rækkevidde
 - Væsentlighed
 - Skøn/lovbundethed
- 3) Population

1) Redundans

Dansk forvaltning er præget af omfattende informationsstrømme på tværs af myndigheder og med en omfattende indrapportering til centralt hold (staten og kommunerne) fra de udførende myndigheder af afgørelser, handlinger, udbetalinger og indsamlede oplysninger m.v. Oplysningerne indberettes samlet med henblik på evaluering, kontrol og planlægning og rummer en koncentreret information om en mængde offentlige aktiviteter, ikke mindst i relation til de enkelte borgere. Oplysningerne indeholder måske ikke alle detaljer, men er til gengæld struktureret og oparbejdet i sammenlignelig form, og således at de er systematisk søgbare.

Derfor sker der bevaring af overlappende information hos de myndigheder, der har den højeste dækningsgrad, og hvor data er bedst tilgængelig. Tilsvarende kasseres redundant information, dvs. samme information eller oplysninger, hvor dækningsgrad og tilgængelighed er ringere. Der kan dog forekomme tilfælde, hvor de samme oplysninger bevares både hos staten og hos kommunerne, hvis der er tale om et massivt informationsindhold hos kommunerne, og hvis der kun overføres begrænsede informationer til staten.

2) Oplysningernes karakter

Den offentlige forvaltning træffer hver dag mange beslutninger, der har stor indvirkning på borgere, erhvervsliv og civilsamfund – det være sig en afgørelse om tildeling af hjælp til borgeren, en byggetilladelse til en virksomhed eller en lokalplan om udlægning af et område til almennyttig bebyggelse. Nogle af disse beslutninger vil have vidtrækkende betydning for hele lokalsamfundet, en større gruppe af borgere eller en familie, mens andre beslutninger kun har kortvarige eller mindre vidtrækkende konsekvenser. Visse beslutninger vil hvile på et skøn, mens andre vil være så regelbundet, at udfaldet er kendt på forhånd (objektiv sagsbehandling)

Rigsarkivets bevaringspolitik tilsiger bevaring af kilder, som dokumenterer 1) de vidtrækkende eller generelle bestemmelser med virkning for hele samfundet, eller som dokumenterer effekten af disse bestemmelser, 2) væsentlige indgreb eller beslutninger, som vedrører den enkelte borger, 3) grundlæggende offentlig planlægning, og 4) offentlig aktivitet, hvor udfaldet ikke er regelbundet og dermed uforudsigeligt. Derimod vil data, som dokumenterer 1) offentlig aktivitet, hvor udfaldet er regelbundet og dermed forudsigeligt, eller 2) afgørelser etc. af mindre vidtrækkende betydning, ikke blive bevaret. Det kan betyde, at der vil være dokumentation, som borgere efterspørger, fordi den indeholder væsentlige oplysninger for den enkelte borger, men dokumentationen har begrænset effekt og kasseres derfor.

3) Population

I bevaringsvurdering lægges der også vægt på datas repræsentativitet, dvs. om data dækker en tilstrækkelig stor population, enten i tid eller i antal individer. Det første spørgsmål er relevant, hvis der kun er opsamlet data i et it-system i en kort periode, f.eks. at data kun dækker et år ud af en periode på flere år. Det andet spørgsmål er specielt relevant, hvis it-systemet eksempelvis kun dækker en lille del af samfundet, eksempelvis kun borgere i en mindre del af kommunen. Spørgsmålene går således på to forhold: Datas statistiske anvendelighed og relevansen af den genstand, data vedrører.

Opsummering

Samlet set betyder det, at mange aspekter af kommunernes virke vil blive bevaret til dokumentation af kommunens og lokalsamfundets udvikling, således at eftertiden vil kunne beskrive kommunens historie (som en del af Danmarkshistorien), den kommunale praksis på et bestemt område eller civilsamfund og borgere set gennem kommunale øjne. Men det betyder også, at ikke alle aspekter vil kunne beskrives, da kilderne kasseres, fordi der er foretaget prioriteringer ud fra de økonomiske midler, der er afsat til bevaring.

De ovennævnte principper har dannet grundlag for de delindstillinger, som projektgruppen fremlægger i denne afrapportering.

5. Hovedpunkterne i delindstillingerne

Arbejdet med de enkelte arbejdsplaner har udmøntet sig i delindstillinger, hvis hovedkonklusion vil blive præsenteret her. De enkelte delindstillinger er vedlagt som bilag til denne hovedindstilling.

For it-systemernes vedkommende bygger indstillingerne på, at kommunerne har foretaget en standardimplementering af det pågældende it-system og anvender systemet som tiltænkt.

Projektgruppen er imidlertid klar over, at kommunernes brug af det samme system er forskelligartet,

men hvis der skal tages højde for kommunernes forskellige brug af et system, vil der blive tale om meget omfangsrige bestemmelser, nærmest tilpasset den enkelte kommune. Hvis en kommune ikke anvender et system som tiltænkt, skal kommunen tage kontakt med dets modtagende arkiv for at aftale en arkiveringsløsning. Hvis de samme informationer både findes på papir og i digital form, er udgangspunktet digital bevaring.

5.1 Generelt

5.1.1 Den tekniske udformning af bevaringsbestemmelserne (bilag 1)

Projektgruppen har overvejet, hvordan de reviderede bestemmelser skal udformes, dvs. om man skal bibeholde den nuværende udformning med angivelse af konkrete arkivserier og it-systemer, eller om man f.eks. skal angive typer af informationer, som skal bevares.

Projektgruppens undersøgelser viser, at det er for tidligt at gå over til bestemmelser, der sætter typer af data/informationer til bevaring. Kommunerne og § 7-arkiverne er vant til at bevare konkrete arkivserier og konkrete it-systemer, hvor der på forhånd er taget stilling til bevaring eller kassation. Bevaring af data/informationer åbner derimod op for fortolkning af, om data er væsentlige nok til bevaring, og af, på hvilket niveau data skal bevares. Er det ældrepolitikken eller også alle borgersagerne, der skal bevares? Skal man til at samle informationer/data ind på tværs af systemer for at kunne lave en arkiveringsversion? Hvem i kommunen skal afgøre, hvad der er væsentligt? Skal kun de specifikt nævnte oplysninger udtrækkes fra systemet, eller kan der tages yderligere oplysninger med, som understøtter de førstnævnte? Der vil også ligge en meget stor opgave for arkiverne i at vejlede kommunerne i brug af de nye bestemmelser og i at fortolke, om data/informationer falder ind under bestemmelserne. Projektgruppen indstiller derfor, at man fastholder den nuværende formulering i bestemmelserne med bevaring af data/dokumenter fra konkrete arkivsystemer og arkivserier, dog således at der skabes konsekvens i terminologien, dvs. at begrebet it-system med og uden dokumenter anvendes i stedet for fagsystem, ESDH-system osv.

I bekendtgørelsen indskrives principperne for bevaring og kassation af journalsager (emnesager), så det på et overordnet niveau er angivet, fra hvilke forvaltningsområder der skal bevares sager og dokumenter. Disse principper findes i dag i Rigsarkivets cirkulæreskrivelse om kassation af dokumenter i kommunernes it-systemer, der har fået karakter af bekendtgørelse. Ved at indskrive principperne i bekendtgørelsen har man alle bevaringsprincipper samlet ét sted.

Bevaringsværdig dokumentation, som findes på kommunes fællesdrev, intranet m.v., er stadig bevaringspligtigt, men skal som udgangspunkt arkiveres fra et af kommunens bevaringspligtige systemer. Den bevaringsværdige dokumentation er også bevaringspligtig, selvom dokumentation ikke er journaliseret i et af kommunens it-systemer. Det er således indholdet på fællesdrevet, intranettet

m.v., der skal arkiveres, og ikke selve den tekniske struktur, hvori dokumentationen findes. Alternativt kan kommunen være nødt til at arkivere dokumentationen fra fællesdrevet i en selvstændig arkiveringsversion, hvis kommunen ikke i forvejen har et it-system, hvori dokumentationen fra drevet passer ind. Hvordan arkivering skal ske, aftales mellem kommunen og modtagende arkiv.

Ud fra ovenstående principper er der udformet et forslag til ny bekendtgørelse, der helt afløser den nuværende bekendtgørelse 995/2010. Valget af en helt ny bekendtgørelse begrundes i, at kommunerne kun vil have én lovtekst at forholde sig til, når man skal finde ud af, om et arkivalie skal bevares eller kan kasseres. Udsteder man en ændringsbekendtgørelse, men samtidig beholder den nuværende bekendtgørelse, vil kommunerne skulle slå op to steder. Det kan betyde, at det bliver vanskeligt at implementere bestemmelserne.

Denne indstilling påvirker også bekendtgørelse nr. 1000/2004 om bevaring og kassation af primærkommunernes arkivalier 1970-2006. Projektgrupper indstiller i den forbindelse, at der udstedes en ændringsbekendtgørelse, hvori børnesager på papir og digitale trafiktrællinger sættes til bevaring, mens ligningssager på papir kasseres, jf. vedlagte udkast til ændringsbekendtgørelse.

5.2 Papirarkivalier

5.2.1 Mere omfattende bevaring af børnesager (bilag 2)

Projektgruppen har lavet en fornyet bevaringsvurdering af de børnesager på papir, som efter de gældende regler ikke bevares.

Anbringelser med og uden samtykke toppede i midten af 1980'erne med 15.000 anbringelser pr. år for derefter at falde. Derimod har antallet af årlige forebyggende foranstaltninger været stigende siden 1980'erne. Antallet af forebyggende foranstaltninger oversteg antal anbringelser i 2004 og har siden været den meste almindelige måde at hjælpe udsatte børn og unge.

Hvor den ene form for hjælp – anbringelser – er allerede dokumenteret i arkiverne, er den anden form – forebyggende foranstaltning – ikke på samme måde blevet bevaret. Der har nemlig tidligere været meget fokus på anbringelsessager, hvor det har drejet sig om de steder, hvor børn blev anbragt, og den behandling, der blev disse børn til del. Med bevaring af børnesager uden anbringelse får man sammen med anbringelsessagerne dokumentation af flere forhold: velfærdsstatens udvikling på børn- og ungeområdet, herunder skiftende paradigmer om anbringelser kontra forebyggende foranstaltning; myndighedernes sagsbehandling, dvs. hvordan kommunen har håndteret vanskeligt stillede familier; familiers/børns vilkår i slutningen af 1900-tallet og begyndelsen af 2000-årene. Hertil kommer, at ikke-anbringelse kan være lige så vidtrækkende for et barn som en anbringelse.

Projektgruppen indstiller derfor alle børnesager¹ uden anbringelse til bevaring.

Det skal bemærkes, at Folketinget ved beslutningsforslag B101 (forslag til folketingsbeslutning om bedre muligheder for erstatning til børn, der har været udsat for svigt og overgreb) af 2. juni 2016 har pålagt regeringen bl.a. ”at permanentgøre den midlertidige suspension af makulering/destruktion af børnesager, der blev iværksat i 2015.”

5.2.2 Kassation af ligningssager (selvangivelser) på papir (bilag 3)

Projektgruppen har udarbejdet en fornyet bevaringsvurdering af de ligningssager (også kaldet selvangivelser, da sagerne indeholder selvangivelser), der fortsat opbevares hos kommunerne. Indstillingen omfatter ligningssager på papir i perioden fra kommunalreformen i 1970 til SKAT’s overtagelse af den kommunale ligningsopgave i 2005. Kommunerne har cirka 1 km bevaringspligtige skattearkivalier i varetægt fra perioden 1970-2005, som ikke er afleveret til offentligt arkiv.

Indstillingen vil betyde, at kommunerne får lov til at foretage retrospektiv kassation.

Personligningssager kan kasseres for årene 1979, 1989 og 1999

En gennemgangen af papirsagernes indhold sammenholdt med oplysningerne i SKAT’s it-systemer viser, at der ikke er nogen bevaringsværdige oplysninger om indtægter og pålignet skat i personligningssagerne, som ikke findes i de centrale systemer fra SKAT (CSR).

Det, som man vil ”miste” ved en sådan kassation af papirsagerne, er borgerens og SKAT’s mellemregninger, dvs. indsendt dokumentation, håndskrevne noter, it-udskrifter m.v., for at nå frem til, hvad den enkelte skal pålignes af skat. Eller hvordan det lokale skattevæsen lavede stikprøver for at se, om der var sket ”underdeklaration” i selvangivelsen – eller med andre ord: skattesnyderi.

Selskabsligningssager kan kasseres for årene 1989 og 1999

Gruppens undersøgelser viser, at alle væsentlige oplysninger for årgangene 1989 og 1999 kan findes i SKAT’s it-system SSE. For 1979 er der ikke bevaret digitale oplysninger om selskabsskatten.

¹ Børnesager defineres som:

- sager fra børne- og ungdomsværn (børneværnssager og efterværnssager),
- sager vedr. frivillig eller tvangsmæssig anbringelse uden for hjemmet (herunder døgnophold)
- sager vedr. familievejledning og familiebehandling
- sager vedr. særlig støtte til børn og unge (herunder personlig hjælp og ledsagelse samt hjælp i hjemmet)
- sager vedr. børnefaglige undersøgelser
- sager om unge- og forældreoplysning

På samme måde som med personligningssagerne vil den kraftige redundans i forhold til SSR betyde, at papirsagerne bør kasseres. I tilfælde af kassation vil man ud over det processuelle aspekt også miste de regnskaber, der måtte være indsendt, og som enten ikke findes hos Erhvervsstyrelsen eller ikke er lige så detaljerede som dem hos SKAT. Det vil betyde tab af virksomhedsoplysninger og muligheden for at lave mere detaljerede analyser af f.eks. alle parfumefirmaers regnskabs- og skatteforhold 1989. Det vurderes dog, at oplysningerne i SKAT's it-systemer er tilstrækkelige.

5.3 It-systemer – data og dokumenter

5.3.1 Ny dataflowsanalyse (bilag 4)

Projektgruppen har udarbejdet en ny dataflowsanalyse, der tager højde for ændringer i kommunernes ressource og nye, kommunale systemer samt for omlægninger og nye systemer i staten.

Analysen har haft til formål at afdække relationerne mellem kommunale og statslige it-systemer for at identificere større eller mindre redundans, dvs. kortlægge, om de samme typer af oplysninger findes både hos kommunerne og hos statslige myndigheder. Den er således ikke en bevarings- og kassationsvurdering af de enkelte kommunale it-systemer, da denne vurdering udmøntes i en revideret kommunebekendtgørelse.

Analysen tager højde for de ændringer, der er sket igennem de seneste år, med overflytning af opgaver til f.eks. Udbetaling Danmark, de nye socialtilsyn og de større beredskaber, ligesom der er inddraget de nye KOMBIT-systemer, der afløser KMD's systemer.

5.3.2 Spørgeskemaundersøgelse om kassation i ESDH (bilag 5)

Det er som led i revision af bevarings- og kassationsbestemmelserne undersøgt, i hvor stort et omfang kommunerne gør brug af muligheden for at udskille dokumenter i ESDH-systemer før aflevering til offentligt arkiv. Formålet har været at opsamle de hidtidige erfaringer med kassation, således at projektgruppen kunne danne sig et overblik over, i hvor høj grad kommunerne udnytter kassationsmuligheden, om der knytter sig problemer/udfordringer til udnyttelse af muligheden, og om der skal foretages ændringer af kassationsmuligheden.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at

- Kommunerne har været tilbageholdende med kassation af de første års sager og dokumenter.
- Der er flere kommuner, der vil gøre brug af kassationsmuligheden i de kommende år.
- Stigende fokus på kvalitetssikring og mere ensartet brug medvirker til, at flere kommuner vil gøre brug af kassationsmuligheden.

- Leverandørerne har forskellige prismodeller, hvor det ved aflevering fra visse leverandører ikke kan betale sig at lave kassation, mens det hos andre medfører større udgifter, hvis alle dokumenter skal medtages.

Projektgruppen indstiller, at kommunerne fortsat får mulighed for at kassere dokumenter i it-systemer med dokumenter, *hvis* kommunen mener, at det kan betale sig, og *hvis* dokumentregistreringen muliggør en sikker udsondring af de pågældende dokumenter. Det sidstnævnte skal bero på en grundig analyse af kvaliteten i det dokumentbærende it-system, hvori kommunen ønsker at foretage kassation. På dette sikre grundlag skal kommunens ledelse efter drøftelse med modtagende arkiv træffe afgørelse, om kommunen vil 1) udskille dokumenter eller 2) bevare alle dokumenter.

5.3.3 Fortsat kassation af SkoleIntra – og ny bevaring af Aula (bilag 6)

Projektgruppen har undersøgt SkoleIntra, der har eksisteret siden år 2000, og som er skolernes platform for dialog, formidling af information og vidensdeling. Her lagres også bevaringspligtige dokumenter, f.eks. referater, politikker og udviklingsplaner. Projektgruppen har også undersøgt Aula, der afløser SkoleIntra som samarbejdsplatform.

Et flertal i projektgruppen indstiller, at SkoleIntra stadig ikke skal afleveres i digital form. Det skyldes, at SkoleIntra er implementeret som én database pr. skole, hvilket vil medføre store udgifter til arkivering af hver enkelt database eller til en samlet arkiveringsversion af kommunens baser. Hertil kommer den meget uensartet brug af SkoleIntra, hvilket gør, at man vil få afleveret et meget differentieret materiale. Kommunerne vil dog stadig skulle sikre bevaringspligtigt materiale på SkoleIntra ved at gemme materialet enten i kommunens ESDH-system eller i papirform. Dette kan ske samtidig med, at kommunerne rydder op i forbindelse med overgang til Aula.

Silkeborg Arkiv indstiller, at SkoleIntra bliver bevaret i digital form. Hvis dette materiale ikke afleveres i digital form, bevares formentlig næsten intet til belysning af skolernes dagligdag i den 17-årige periode, som SkoleIntra har kørt i, f.eks. forældrenes kontakt med skolen og dens ansatte. Selvom der som en del af implementeringen af Aula skal ske overførsel fra SkoleIntra til kommunens ESDH-system, er det ikke sikkert, at alt bevaringsværdigt materiale kommer med over.

Projektgruppen indstiller derimod systemet Aula som sådan til bevaring, idet der er tale om en samlet database, hvor det bevaringsværdige materiale er samlet ét sted, og hvor det er muligt at påvirke arkivdannelsen, inden systemet bliver taget i brug. Da systemet også skal omfatte daginstitutionerne, vil man kunne få dækket institutioner for børn i alderen 0-16. Man vil således få en langt bedre dækningsgrad end med SkoleIntra og tilmed samlet i én database.

5.3.4 Ny bevaring af socialtilsynenes arkivalier (bilag 7)

Projektgruppen har lavet en bevaringsvurdering af de data og dokumenter, som de fem kommunale socialtilsyn skaber, idet de ikke er omfattet af de nuværende bestemmelser.

Socialtilsynene anvender det fælles fagsystem Tilsyn.dk ved siden af det enkelte socialtilsyns EDH-system. Mange af oplysningerne i Tilsyn.dk er redundante i forhold til Tilbudsportalen eller socialtilsynenes ESDH-systemer. Det unikke ved Tilsyn.dk er dog, at det her er muligt at lave tematiske søgninger, f.eks. alle private botilbud med uanmeldt tilsyn i 2015 eller alle regionale institutioner i Region Syddanmark godkendt i 2014. Denne søgning kan ikke laves i ESDH-systemet, da stamoplysningerne i Tilsyn.dk ikke kommer med over i ESDH-systemet. Oplysningerne skal derfor manuelt fremsøges i ESDH-systemet ved at finde alle tilbud i regionen og derefter alle de konkrete sager. I forhold til Tilbudsportalsens oplysninger er stamdata ens, men socialtilsynene tilføjer også oplysninger, som ikke findes i Tilbudsportalen, f.eks. oversigt over igangværende og gennemførte tilsyn og prioriteringer af tilsynsindsatsen på det enkelte tilbud. Tilsyn.dk er således både ”nøglen” eller indgangen til sagerne i socialtilsynenes ESDH-systemer og et vigtigt redskab til registerbaserede undersøgelser, når man vil undersøge de steder, hvor udsatte børn, unge og voksne blev anbragt i 2010’erne

Projektgruppen indstiller derfor fagsystemet Tilsyn.dk og socialtilsynenes del af kommunens ESDH-system til bevaring.

5.3.4. Fortsat kassation af arbejdsmarkedssystemer, herunder med kassation af sager om flygtninge og indvandrere (bilag 8)

Projektgruppen har udarbejdet en fornyet vurdering af arbejdsmarkedssystemer, dvs. jobcentrenes it-systemer, som i dag kasseres. § 7-arkiverne har gjort opmærksom på, at området er det største, enkeltstående forvaltningsområde med kassation, og at der er tale om arkivalier af kommunal historisk relevans. Bevaring af området vil ifølge det oplyste også sikre bevaring af klagesager og integrationssager.

It-systemerne på området dokumenterer den kommunale forvaltning af beskæftigelseslovgivningen. Det er her, at man finder forvaltningens akter om den indsats og de tiltag, som jobcentret udfører, så en arbejdssøgende person opkvalificeres med henblik på øgede jobmuligheder eller kommer direkte i arbejde. Det er således her, at indsatsen over for den enkelte borger er dokumenteret. Det gør sig også gældende med flygtninge og familiesammenførte, som skal igennem et integrationsforløb, lære dansk og i beskæftigelse. Her dokumenterer arbejdsmarkedsområdets it-systemer kommunernes indsats for at integrere de udenlandske borgere, der kommer til Danmark, enten som flygtninge eller som indvandrere.

Det store politiske fokus på beskæftigelsesområdet har imidlertid medført, at området er meget reguleret fra statens side. Fire besøgte kommuner er derfor blevet spurgt om, hvor meget råderum kommunen har på beskæftigelsesområdet, når der skal træffes afgørelse om hjælp eller understøttelse. To af kommunerne gav udtryk for, at sagerne bliver mere og mere regelstyret, således at der overlades mindre til kommunens skøn. Udviklingen gennem de senere år har betydet, at det er blevet mere regelstyret, hvad der skal gøres, hvornår det skal gøres, hvem der skal ind i hvilken målgruppe. Det er staten, der styrer sagsbehandlingen i jobcentrene via lovgivningen på området, det være sig de enkelte trin i en sag, tidsfrister for møder, hvornår man skal have tilbudt job osv. De andre kommuner ytrede sig ikke om regelstyringen.

Denne meget regelstyrede sagsbehandling leder ifølge Rigsarkivets bevarings- og kassationsprincipper til bevaring af de indberettede, aggregerede data hos staten og til fortsat kassation af det lokale system.

Udfordringen er dog, at systemerne både rummer 1) sager, som er sat til kassation ("almindelige" jobcentersager), og 2) bevaringsværdige sager (klagesager og integrationssager), idet systemerne i langt højere grad er blevet og i stigende grad bliver dokumentbærende. Spørgsmålet bliver derfor, hvordan man skal håndtere denne situation.

Der synes at være tre løsningsmuligheder:

- 1) Bevaring af hele systemet, dvs. alle sager afleveres
- 2) Bevaring af dele af systemet, dvs. aflevering af bestemte typer sager
- 3) Kassation af hele systemet, dvs. ingen aflevering af sager

Projektgruppen indstiller, at løsning nr. 3 vælges, dvs. fortsat kassation af arbejdsmarkedssystemer, også selvom det må betyde kassation af sager om flygtninge og indvandrere og af klagesager, der findes i arbejdsmarkedssystemer. Der er tale om standardiserede sagsbehandling, hvor alt væsentligt bliver indrapporteret til centralt hold, også for flygtninge og indvandreres vedkommende. For sidstnævnte bevares der også en fyldig dokumentation hos udlændingemyndighederne i form af asylsagen, der belyser vedkommendes ankomst til Danmark og behandling af ønske om asyl/ophold samt placering i en kommune. Det skønnes ikke at stå mål med udbyttet enten 1) at bevare hele arbejdsmarkedssystemet eller 2) at pålægge kommunerne at udsøge bestemte sagstyper til bevaring. Klagesager og sager om flygtninge og indvandrere, der findes i kommunens generelle ESDH-system, skal fortsat bevares. Projektgruppen er opmærksom på, at det kan give en uensartet bevaring, idet nogle kommuner gemmer sagerne i deres ESDH-system (og dermed bevares), mens andre kommuner opbevarer dem i arbejdsmarkedssystemet (og dermed kasseres).

5.3.5 Fortsat bevaring af klagesager (bilag 9)

Projektgruppen har drøftet, om sager med klager/anke over kommunale afgørelser fortsat skal være bevaringspligtige. Spørgsmålet er blevet aktualiseret af KOMBIT's nye systemer KY og KSD, hvor det er meningen, at klagesager ikke skal være i KY (kontantydelse) og KSD (sygedagpenge), men skal oprettes i kommunens ESDH-system. Udfordringen er, om klagesager bliver oprettet i ESDH, eller om de vil findes i KY og KSD, som dermed skal afleveres til offentligt arkiv.

Sager med klager og anke har gennem mange år været sat til bevaring. Baggrunden for bevaring har været, at klagen/anken ikke hørte til blandt de mere rutineprægede aktiviteter, der afgøres efter forud fastlagte retningslinjer, men derimod indebar en selvstændig vurdering eller et skøn, som "tvang" kommunen til at argumentere for dens afgørelse. Klagesagerne kan også vise, hvortil lovgivningens rammer går, hvilke sager/afgørelser der falder uden for disse, og på hvilke områder kommunen må revidere ikke alene den konkrete afgørelse, men også dens generelle retningslinjer.

Imod bevaring taler, at det er muligt at klage over mange af kommunens afgørelser, bl.a. affødt af, at kommunale afgørelser skal være ledsaget af en klagevejledning, og at det er blevet nemmere at klage takket været digitale løsninger (f.eks. e-post, sms, klageportalen på Borger.dk). Nogle taler ligefrem om en "klagekultur". Klagerne er ikke blevet mere betydningsfulde eller mere principielle, der er blot kommet mange flere af dem, og mange af dem medfører ikke ændring i kommunernes afgørelse.

Projektgruppen indstiller, at klage- og ankesager over væsentlige afgørelser stadig bevares i ESDH-systemer (hvor det jo er meningen, at klagesager skal oprettes og håndteres), idet sagerne er med til at vise, hvordan de overordnede regler bliver implementeret, og hvor de må ændres. Sagerne bør stadig bevares til dokumentation af administrationens ageren og borgernes aktive deltagelse i deres egen sag. Hertil kommer, at sagernes omfang er begrænset set i forhold til den samlede mængde kommunale sager, og at en udskillelse ikke vil kunne betale sig. Såfremt klagesagerne mod forventning ikke findes i kommunens ESDH-system, men derimod i et fagsystem, aftaler kommunen med modtagende arkiv, hvordan bevaring af klage- og ankesager skal håndteres.

5.3.6 Ny bevaring af trafiktællinger (bilag 10)

Projektgruppen har udarbejdet en bevaringsvurdering af data fra kommunale trafiktællinger, der er i varetægt hos Vejdirektoratet (VD) i it-systemet kMastra, og som på nuværende tidspunktet ikke er omfattet af bevaringsbestemmelser. Bevaringsbestemmelser er en forudsætning for, at VD vil aflevere data til RA.

Kommunerne er den største vejbestyrer i Danmark, idet 94 % af vejene er kommuneveje. For kommunernes vedkommende er der dog ingen pligt til at udføre trafiktællinger, men hen ved to

tredjedel af landets kommuner udfører dog trafiktællinger. Kommunerne anvender tællingsdata til at trafikplanlægning, udarbejdelse af trafikplaner, trafiksikkerhedsplaner og delelementer i kommunens kommuneplan. Data fra tællingerne anvendes ligeledes til at planlægge driften – og udviklingen – af vejnettet, ligesom kommunen kan forbedre muligheden for at vurdere vejnettet i forhold til støj, kapacitet på strækninger og i kryds og vejens omgivelser.

Hvis kommunerne anvender deres ESDH-system korrekt, vil materiale vedr. kommunale trafiktællinger blive journaliseret under 05.00.00 med P-facet og dermed blive bevaret, jf. cirkulæreskrivelse om bevaring og kassation af dokumenter i kommunernes it-systemer. På den måde sikres bevaring af resultaterne, men ikke af de bagvedliggende data.

Projektgruppen mener, at det må være de originale digitale data, som skal bevares, ikke kun fordi de giver viden om trafikken, og hvordan denne viden er blevet fortolket i samtiden, men også fordi de giver fremtidige forskere mulighed for selv at lave yderligere undersøgelser i det strukturerede datamateriale, som tilmed foreligger samlet i én database for de fleste kommuners vedkommende.

5.3.7 Ny bevaring af forskningsdata og kliniske kvalitetsdatabaser (bilag 11)

Projektgruppen har undersøgt, om der skal ske eventuel digital bevaring af forskningsdata hos kommunerne. Sagen er blevet aktualiseret af Rigsarkivets to projekter om forskningsdata hos statslige myndigheder, dels Projekt om anmeldelse af forskningsdata, dels Projekt om aflevering af forskningsdata. Hertil kommer, at der skal tages stilling til bevaring af kommunale kliniske kvalitetsdatabaser.

Med digitale forskningsdata forstås ”data, som er skabt i forbindelse med forskning med anvendelse af videnskabelig metode, samt dokumentation heraf”, jf. udkast til bekendtgørelse om anmeldelse af digitale forskningsdata, udarbejdet af Projekt om anmeldelse af forskningsdata.

Forskningsdata, som er skabt gennem eksperimenter eller simulationer, eller som alene er skabt ved samkøring af administrative registre, skal ikke bevares. Begrundelsen for denne afgrænsning hidrører fra Projektet om anmeldelse. Data, som kan genskabes, idet de er skabt gennem eksperimenter eller simulationer, har i sig selv ikke have historisk værdi. Også data, som er skabt ved samkøring af administrative registre, kasseres, idet de kan genskabes, idet bevaringspligtige administrative registre langtidsbevares i offentlige arkiver. Såfremt der i forskningsprocessen er tilført nye data, vil der ikke længere være tale om, at forskningsdata er skabt alene ved samkørsel af administrative registre.

Forskningsdata er heller ikke data i administrative registre, som typisk indeholder systematiske oplysninger om forhold i det danske samfund, og som kan anvendes i forskningsprojekter. Det betyder,

at et omsorgssystem ikke er forskningsdata, men et administrativt datasæt, der kan anvendes til forskning.

En klinisk kvalitetsdatabase er et register, ”hvor der sker en registrering af data, der med udgangspunkt i det enkelte patientforløb kan belyse og bidrage til forbedring af den samlede kvalitet eller dele af den samlede kvalitet af sundhedsvæsenets indsats og resultater for en afgrænset gruppe af patienter”, jf. § 1, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 851 af 2. juli 2015 om godkendelse af landsdækkende og regionale kliniske kvalitetsdatabaser.

Forskningsdata og kliniske kvalitetsbaser hos kommuner og regioner og i staten udgør en vigtig ressource. Data kan anvendes til opfølgende eller ny forskning, ligesom de rummer viden om nutidens samfund i alle dets aspekter. Forskningsdata indeholder 1) oplysninger om de fænomener, der er blevet undersøgt (sygdomme, livsstile, trafikvaner osv.), og 2) dokumentation af de resultater, som forskningsprojektet er nået frem til. For begge vedkommende kan der være tale om bevaringsværdige oplysninger, som det er væsentligt at få bevaret. Hertil kommer, at mange forskningsdata også rummer et stort potentiale for hurtig genanvendelse i forskningsprojekter om lignende emner, f.eks. en opfølgende undersøgelse fem år senere af den samme kohorte. Genanvendelsen omfatter ikke kun forskeren bag den oprindelige undersøgelse, men også andre forskere, der kan nyde gavn af de indsamlede data.

Projektgruppen indstiller derfor, at kommunale, bevaringsværdige forskningsdata bør sikres for sam- og eftertiden ved aflevering til offentligt arkiv, hvis kommunen vurderer, at data er af interesse for fremtidig forskning eller af væsentlig sundhedsfaglig, kulturhistorisk eller samfundsmæssig betydning. Ideen om en ordning, hvorefter kommunerne skulle anmelde deres forskningsdata til Rigsarkivet, som så foretog en bevaringsvurdering, kunne ikke finde støtte i projektgruppen. Det vil derfor være kommunen, der vurderer, om et datasæt har bevaringsværdi. Det samme er tilfældet med f.eks. materiale fra institutioner, hvor vi bevarer materiale, ”som efter institutionens skøn i særlig grad belyser” dens virksomhed, eller med sociale personsager, hvor sager ”af særlig eller principiel karakter” skal bevares. Her er skønnet også lagt ud til kommunen.

Den samme bevaring bør også gælde for kommunale kliniske kvalitetsdatabaser.

5.3.8 Bevaringsvurdering af KOMBIT's systemer (bilag 12)

Projektgruppen har gennemgået KOMBIT's nuværende og kommende it-systemer/it-løsninger. De enkelte systemer/løsninger er vurderet ud fra bevarings- og kassationsprincipper, der findes i den nuværende kommunebekendtgørelse, og som også denne hovedindstilling hviler på.

Resultatet af gennemgangen er, at 5 it-systemer vil skulle bevares og afleveres til offentligt arkiv. De 5 bevaringsværdige it-systemer er:

- Digitalisering på handicap- og udsatte voksenområdet (DHUV)
- Digitalisering Udsatte Børn og Unge (DUBU)
- Samarbejdsplatformen Aula
- Støttesystemer (STS) – Sags- og Dokumentindeks
- Støttesystemer (STS) – Ydelsesindex
- VALG

De øvrige 25 it-systemer/løsninger ikke skal bevares af kommunerne, fordi der er tale om 1) webløsninger til kommunikation mellem borger/virksomhed og kommunen, 2) afløsere for KMD-systemer, som i dag kasseres, og 3) statslige it-systemer.

5.3.9 Oversigt over Udbetaling Danmarks it-systemer (bilag 13)

Projektgruppen har fået forelagt en oversigt over Udbetaling Danmarks (UDK) it-løsninger.

UDK er en selvejende institution inden for den offentlige forvaltning, hvilket i arkivmæssig sammenhæng betyder, at UDK skal anmelde sine it-systemer til Rigsarkivet, som derefter foretager en bevaringsvurdering. Er et it-system bevaringsværdigt, skal det afleveres til Rigsarkivet.

Oversigten viser, at UDK's økonomisystem og ESDH-system skal bevares. De øvrige it-systemer kasseres, idet der er tale om KMD-systemer eller afløsere for KMD-systemer, som i dag er sat til kassation.

6. Bilag: Delindstillingerne