

Byrådets sak

Vår ref. (saksnr.):
21/2273 - 9

Byrådets sak nr.:
19/21

Vedtaksdato:
17.08.2021

Byrådets sak - Oslo kommunes høringssvar til forslag til endringer i riksarkivarens forskrift - høringsuttalelse fra Oslo kommune

Saksfremstilling

Arkivverket sendte 11.05.21 på høring forslag til endringer i *forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver* (riksarkivarens forskrift). Forskriften er hjemlet i lov om arkiv (arkivloven) og forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften). Riksarkivarens forskrift fastsetter blant annet detaljerte krav til arkivlokaler, krav til elektronisk arkiv, formater, og regler om bevaring og kassasjon mv. Dette er regler det er behov for å oppdatere, forbedre og ajourføre jevnlig. I påvente av ny arkivlov vil Arkivverket forbedre og oppdatere riksarkivarens forskrift innenfor de rammer gjeldende arkivlov og arkivforskrift legger. Høringsfristen er 10.08.2021.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene til endringer i forskriften medfører ingen administrative konsekvenser og medfører ikke økte utgifter. Forslagene som åpner for kassasjon av enkelte typer arkivmateriale, kan føre til at kommunens virksomheter får reduserte utgifter til oppbevaring og sikring av arkiv fordi det bevares et mindre volum av arkivmateriale.

Byrådets vurdering

Byrådsavdelingen har innhentet utkast til høringssvar fra Kulturetaten v/Byarkivet. Etter arkivinstruksen er Byarkivet Oslo kommunes fagorgan i arkivspørsmål. De foreslåtte endringene fra Arkivverket innebærer gode presiseringer og tydeliggjøring av begrepsbruk. Det er også positivt med videreutviklingen av bestemmelsene om kassasjon.

Vedtakskompetanse

I henhold til bystyrets vedtak av 30.05.2001 sak 218, har byrådet delegert sin myndighet til å avgjøre høringsuttalelser på kommunens vegne til byrådene i saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. byrådsvedtak 1360/01.

Vedtak:

Byråd for kultur, idrett og frivillighet avgir på delegert fullmakt følgende høringsuttalelse fra Oslo kommune til Arkivverkets forslag til endring i riksarkivarens forskrift:

Oslo kommune har mottatt høring fra Arkivverket 11.05.2021 om forslag til endring i Riksarkivarens forskrift. Høringsfristen er 10.08.2021. Oslo kommune vil bemerke at Arkivverket ved senere høringer bør vurdere lenger høringsfrist, særlig dersom høringer legges til sommermånedene. Høring i kommunal sektor innebærer ofte politisk behandling, og vi opplever at Arkivverkets ofte knappe frister ikke tar høyde for dette. De faglige vurderingene kommer på denne måten under press.

Kommunen er generelt positiv til endringene, som etter vår oppfatning blant annet innebærer flere gode presiseringer og tydeliggjøring av begrepsbruk. Vi stiller oss også positive til videreutviklingen av bestemmelsene om kassasjon.

Under følger kommentarer til endringsforslagene i de ulike kapitlene.

I kapitlene 1. Arkivplan, 2. Arkivlokaler og oppbevaring av arkiv og 3. Krav til arkivsystem og elektronisk behandling av arkiv er endringsforslagene kun å regne som presiseringer i ordlyd og allerede eksisterende krav. Presiseringene er ønskelige da de kan bidra til å tydeliggjøre de ulike kravene i forskriften og gjøre det enklere for kommunens virksomheter å etterleve disse.

Kapittel 1. Arkivplan

Oslo kommune er positiv til endringen i ordlyden. Endringen til «oppbevaringstid» viser til at det skal være en obligatorisk minstetid for oppbevaring før kassasjon av arkivmaterialet kan utføres. Ordet «kassasjonsfrist» kan derimot feiltolkes til å innebære at det er en frist for å kassere innen en gitt tidspunkt og medføre for tidlig kassasjon dersom virksomheten er bekymret for å ikke overholde denne fristen.

Kapittel 2. Arkivlokaler og oppbevaring av arkiv

Oslo kommune er positiv til presiseringene som vil tydeliggjøre at kravene også er gjeldende for elektroniske arkiv, og vil være en forsterkning av eksisterende krav til arkivlokaler.

Kapittel 3. Krav til arkivsystem og elektronisk behandling av arkivdokument

Oslo kommune er positiv til presiseringen i § 3-4 første ledd bokstav c). I § 3-6 bør det vurderes å fjerne ordet «original» ved betegnelsen av destruksjon av papirversjonen som har blitt skannet; «før den originale papirversjonen destrueres». Betegnelsen som «original papirversjon» kan gjøre det uklart hvilken versjon av dokumentet som regnes som originalversjon og som skal være arkivert, om det er det innkomne papirdokumentet som har blitt skannet, eller den skannede digitale versjonen.

Kapittel 5. Elektronisk arkivmateriale. Lagringsmedier, format og avlevering

Kapittelet har flere endringsforslag som åpner for å benytte et større utvalg av filformat og metoder enn det som er tillatt i gjeldende forskrift.

Oslo kommune er positiv til de foreslåtte endringene, ettersom vi oppfatter at dette vil medføre en større fleksibilitet og mulighet for å benytte nye og hensiktsmessige metoder og formater.

Kommunen erfarer at teknologisk utvikling og metode på området er i rask endring, og at utdaterte formatkrav i gjeldende forskrift i verste fall kan medføre datatap. Vi oppfordrer Arkivverket til å vurdere om det kan være mer hensiktsmessig at en oversikt over de til enhver tid gyldige formater for bevaring vedlikeholdes utenfor forskriften, og at forskriften i stedet bare viser til de til enhver tid gjeldende formater fastsatt av riksarkivaren. Dette med tanke på muligheten for hyppigere oppdateringer i samsvar med utvikling i teknologi og metode.

Kapittel 7. Bevaring og kassasjon

I kapittel 7 stilles det minimumskrav til bevaring av arkivmateriale fra statlige, kommunale og fylkeskommunale arkiver. Kommunene og fylkeskommunene oppfordres til å gjøre egne vurderinger av behov for å bevare materiale utover minimumskravene som stilles i forskriften (merbevaringsvurderinger), for å sikre at kommunen bevarer arkiv som dokumenterer innbyggernes og kommunens rettigheter, samt kilder til kulturhistorie og forskning. I tilfeller der det tillates kassasjon skal fristene for hvor lenge materialet må oppbevares nedfelles skriftlig i kommunens bevarings- og kassasjonsplan.

Oslo kommune er positiv til endringen om å erstatte begrepet «kassasjonsfrist» med «oppbevaringstid» som beskrevet i kapittel 1.

Generelt vil kommunen bemerke til dette kapittelet at forskriften er noe krevende i bruk når det gjelder selve bevarings- og kassasjonsbestemmelsene. Så lenge det forutsettes et samspill mellom krav stilt i forskrift og kommunenes egne bevaringsplaner, savnes større transparens i Arkivverkets forarbeid og metodikk for utvikling av disse bestemmelsene. Det er vårt inntrykk at noen funksjonsområder er grundig vurdert og bestemmelsene detaljerte og nøyte gjennomgått, slik det fra nå vil være tilfellet for eksempel når det gjelder dokumentasjon fra fagskoler og folkehøgskoler. Vi oppfatter at de er mer overordnede og lite gjennomarbeidede for andre områder, for eksempel når det gjelder dokumentasjon knyttet til eiendomsforvaltning. En åpenhet omkring hvor langt Arkivverket har kommet i utvikling av forskriften på de enkelte kommunale funksjonsområdene vil være svært nyttig for kommunenes arbeid med egne planer. Der hvor det er gjort grundige vurderinger av Arkivverket som ligger til grunn for bestemmelsene i forskriften, savnes innblikk i kriterier og verdivurderinger, som grunnlag for kommunenes egne vurderinger av et eventuelt behov for merbevaring. Vi oppfatter arbeid med bevaringsvurderinger som svært tidkrevende og at det stiller krav til høy arkivfaglig kompetanse. Dette kunne vært enklere med bedre tilgang til Arkivverkets forarbeid.

§ 7-26. Personalforvaltning og folkevalgte

Til forslaget i § 7-11 og § 7-26 om endring i bevarings- og kassasjonsbestemmelser for rekrutteringssaker og personaldokumentasjon ønsker kommunen å presisere at det vil være forskjell på behovet for oppbevaring av dokumentasjon fra rekrutteringssaker og personaldokumentasjon i personalmappene. Arkivering av dokumentasjon fra rekrutteringssaker medfører i dag et stort volum av dokumentasjonen av tidsbegrenset interesse.

Rekrutteringssakene kan gjerne ha en kassasjonsbestemmelse så lenge oppbevaringstiden ivaretar muligheten for klageadgang. Virksomhetene bør også kunne merbevare dokumentasjon fra rekrutteringssaker i særlig ledende stillinger eller andre spesielle tilfeller da dette kan gi et viktig innblikk i virksomhetens utvikling. Ved behov for å stille krav til bevaring av dokumentasjon

for rekrutteringssaker i ledende stillinger, bør det skilles mellom disse sakene og rekruttering av andre stillinger, som gjerne kan ha en kassasjonsfrist etter 1, 3 eller 5 år.

Arkivverket ber i høringsnotatet om innspill på muligheten for kassasjon av personalmapper med minstekrav om oppbevaringstid 110 år etter arbeidstakerens fødselsår. Oslo kommune har ikke hatt anledning til å gjøre en systematisk vurdering av verdien av dette materialet med tanke på bevaring over tid. Dersom Arkivverket har gjort slike vurderinger i forbindelse med forslaget, ville det vært en fordel om det var redegjort for disse i høringsnotatet, som grunnlag for en vurdering fra kommunens side. Dersom det skal vurderes kassasjon av personalmapper må obligatorisk minstetid for oppbevaring på 110 år være et felles krav for både statlige, kommunale, og fylkeskommunale virksomheter. Det bør også vurderes om minstetiden bør settes til 120 år for å harmonere med oppbevaringstiden for pasientjournaler i § 7-29, eventuelt også vurdere lenger oppbevaringstid i takt med økning i forventet levealder og pensjonsalder for å sikre at rettighetsdokumentasjonen er tilgjengelig for den registrerte i tilstrekkelig lang tid. Virksomhetene bør også anbefales å gjøre en merbevaringsvurdering med særlig fokus på arkivmaterialets kulturhistoriske verdi og som kilder til forskning. Det bør også være en forutsetning at eventuelle endringer i bevarings- og kassasjonsbestemmelsene for rekrutteringssaker og personalmapper gjøres gjeldende både i § 7-11 og § 7-26, slik at nye bestemmelser er like for arkivmateriale fra statlige, kommunale og fylkeskommunale virksomheter.

§ 7-28. Opplæring og oppvekst

Oslo kommune er positiv til endringene i § 7-28 som tydeliggjør kravene til bevaring av dokumentasjon fra fagskoler og folkehøgskoler, og er positiv til at forslaget fra Viken fylkeskommune er tatt med i forslaget. Det er gjort mange gode bevaringsvurderinger i kommuner og fylkeskommuner, og et systematisk samarbeid mellom Arkivverket og arkivinstitusjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå om videreutvikling av forskriften for bevarings- og kassasjonsbestemmelser for kommunalt og fylkeskommunalt arkivmateriale vil kunne være fordelaktig for alle parter. For øvrig vil Oslo kommune påpeke at det også er behov for regelverk som sikrer rettighetsdokumentasjon for elever som går på private skoler på lik linje med offentlige skoler.

§ 7-29. Helse og omsorg

Det er positivt med presiseringen i § 7-29 om når det stilles krav til bevaring av dokumentasjonstyper innenfor helse- og omsorg etter første ledd bokstav a), og når det gis tillatelse til kassasjon av pasientjournaler etter første ledd bokstav b). Samtidig kan det gjerne inkluderes en ytterligere presisering og avklaring rundt begrepene «rusomsorg» og «psykososial omsorg» i nr. 5 bokstav d), og i hvilke tilfeller disse får anvendelse og medfører bevaringspåbud for pasient- og journalopplysninger. Begrepene er ikke entydige i forhold til vanlige funksjonsområder og prosesser i kommunal sektor.

§ 7-30. Sosial- og velferdstjenester

Oslo kommune er positiv til forslaget om nytt tredje ledd i § 7-30 som omhandler kommunens arbeid med tilskudd til bolig (individbaserte bostøttesaker og startlån, tilskudd og grunnlån med tilhørende tilleggsmateriale) med bevaring av hver 5. årgang som et statistisk utvalg for forskning, og oppbevaringstid på minst 10 år etter ferdigstilling av sak for øvrige årganger. Oslo kommune vil påpeke at tilskuddsandelen ved tilskudd til boligetablering har en

avskrivningstid på 20 år. Saksdokumentene bør derfor oppbevares like lenge. Utover dette fremstår endringsforslaget om kassasjon etter oppbevaringstid på minimum 10 år med bevaring av hvert femte årgang som hensiktsmessig da dette omfatter store mengder plasskrevende materiale. Det vises også til at vurdering av bevaring og kassasjon for denne typen arkivmateriale gjerne kan sees i sammenheng med kommunens korrespondanse med leietakere i kommunale boliger, som også omfatter et stort volum, men som faller inn under § 7-33 (1) *Eiendomsforvaltning*.

Kapittel 8. Konvertering for digital bevaring

I kapittel 8. *Konvertering for digital bevaring* stilles det krav til mediekonvertering, som er prosessen med digitalisering av analogt arkivmateriale, eksempelvis ved skanning av papirbasert arkivmateriale, med tanke på digital bevaring i stedet for bevaring på papir. Det elektroniske dokumentet får deretter status som originalversjon, slik at den analoge versjonen etter nøye kontroll og kvalitetssikring kan kasseres. Det stilles derfor strenge krav til kvalitetssikring av digitaliseringsprosessen, med føringer for hvordan de digitale dokumentene skal struktureres ved langtidsbevaring, såkalt «pakking av uttrekk». I tillegg stilles det krav om at arkivdepotet som skal ivareta langtidsbevaring av dette mediekonverterte arkivmaterialet følger TRAC-standarden som er en ISO-standard med en omfattende samling av krav som virksomheten som er arkivdepot må imøtekomme.

Endringsforslaget i høringen er å legge til setningen «*Dette gjelder ikke for Arkivverket som depotordning*» i bestemmelsene om krav til arkivdepot. Oslo kommune har forståelse for at det er behov for større fleksibilitet for kunne benytte nye og hensiktsmessige metoder og formater for arkivdepotene. Vi stusser over at Arkivverket som arkivdepot på denne måten legger opp til å frita seg selv fra alle krav til standard og kvalitet i forskriften, og særlig siden dette skjer samtidig som Arkivverket utvikler en ny løsning for digitalt depot som også skal kunne benyttes av kommunal sektor mot betaling. Byarkivet har gjort en avtale med Arkivverket om å være pilot i denne felles depotløsningen, og det har i denne sammenhengen vist seg vanskelig å få innblikk i hvordan informasjonssikkerhet og annen sikkerhet er ivaretatt i løsningen. Vi anerkjenner absolutt behovet for endring i forskriften på dette punktet som tar høyde for teknologisk utvikling og metode, men forskriften bør likevel stille krav til kvalitet, og bør stille de samme kravene statlige, kommunale, og fylkeskommunale arkivdepoter.

Oslo kommune foreslår derfor et alternativ til ny tekst, der ordlyden gjøres mer liknende andre unntak etter særskilte avtaler: «*Arkivverket og andre arkivdepotordninger kan unntas fra disse kravene dersom depotordningen kan dokumentere å være i tråd med andre tilsvarende krav som anses for å være tilstrekkelige for å sikre kvalitet i arkivuttrekk og arkivdepot.*»

Omar Samy Gamal
byrådd