

# Rigsarkivets tilsyn med kommunerne 2015

## Afrapportering



### Arkiveringsstrategi for Ærø Kommune

Med henblik på at leve op til arkivlovens bestemmelse om varetagelse af arkivmæssige hensyn og Rigsarkivets bestemmelser om bevaring og kassation i kommunerne er der udarbejdet følgende overordnede arkivstrategi for Ærø Kommune.

*Rigsarkivet maj 2016*

# Indholdsfortegnelse

<b>1. Indledning.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Sammenfatning og anbefalinger.....</b>	<b>5</b>
2.1 Sammenfatning	
2.2 Anbefalinger	
<b>3. Fremgangsmåde og tilsynets forløb.....</b>	<b>6</b>
3.1 Overordnet tidsplan og tilsynets forløb	
3.2 Den praktiske gennemførelse af tilsynet	
<b>4. Tilsynets resultater.....</b>	<b>10</b>
4.1 Strategi for bevaring og aflevering af arkivalier	
4.2 Offentlige arkiver oprettet efter arkivlovens § 7	
4.3 Kommunernes bevaringspligtige papirarkivalier	
4.4 Kommunernes bevaringspligtige it-systemer	
4.5 It-systemer fra forgængerkommunerne	
4.6 Bevaringspligtigt materiale på fællesdrev, intranet m.v.	
4.7 Forskningsdata	
<b>5. Tilsynsbesøg hos udvalgte kommuner.....</b>	<b>25</b>
<b>6. Opfølgning på tilsynet i 2010.....</b>	<b>27</b>
6.1 Kommende tilsyn	
6.2 Aflevering af e-journaler og specielt ESDH-systemer	
6.3 Udarbejdelse af best practice-vejledning	
6.4 Kortlægning af GIS-løsninger	

# 1 Indledning

I 2015 har Rigsarkivet gennemført det fjerde tilsyn med kommunernes arkivforhold. Formålet med tilsynet var ifølge projektinitieringsdokumentet, der havde været i høring hos K-udvalget, følgende:

1. Følge op på tidligere tilsyn ang. it-systemer, herunder at sikre, at kommunerne får arkiveret data i systemerne, inden de kører sletningsrutiner i dem, eller inden it-systemerne bliver så gamle, at arkivering bliver vanskelig eller umulig.
2. Sikre at alle kommuner ved, hvilke systemer der skal arkiveres fra, og at de har en oversigt over disse.
3. Indhente oplysninger om nye systemer, som kommunerne har taget i brug, og som skal adresseres, når der udarbejdes nye bevarings- og kassationsbestemmelser for kommunerne i 2016.
4. Indhente oplysninger om hvilke papirarkivalier kommunerne er i besiddelse af, samt sikre, at de er placeret i arkivmæssige forsvarlige lokaler. Tilsynet kan give et overblik over de kommunale papirarkivalier op til overgangen til digital sagsdannelse. I visse kommuner er sagsdannelsen først blevet digital for 4-5 år siden.

Tilsynet skal skærpe opmærksomheden i forhold til kommunernes papirarkivalier for at sikre, at de ikke går tabt, nu hvor den kommunale sagsdannelse er blevet digital. Denne del af tilsynet er i høj grad blevet efterlyst af § 7-arkiverne, som oplever, at det er svært at få de nødvendige ressourcer til området. At papirarkivalierne er ved at gå ”i glemmebogen” og derfor risikerer at blive udsat for mindre betryggende opbevaring eller i værste fald at gå tabt.

Med kommunal- og strukturreformen i 2007 blev 271 primærkommuner til 98 kommuner, amterne blev nedlagt og erstattet af fem regioner, og der blev gennemført en ny arbejdsdeling mellem stat, kommuner og regioner. Dette kommunale landskab har de sidste fem år været under forandring. Siden dannelsen af UDK i 2010 er en række sagsområder overført fra kommunerne til UDK, f.eks. førtids- og folkepension, familiedydelser, boligstøtte og barseldagpenge. I 2014 blev kommunernes sager om godkendelse og tilsyn med sociale tilbud for udsatte børn og unge forankret i fem socialtilsyn. Og i 2015 blev de 85 kommunale beredskaber samlet i 23 større enheder.

Samtidig er det kommunale it-landskab i opbrud som led i monopolbrud med KMD, oprettelse af KOMBIT og indførelse af nye it-løsninger. Dette sker også som led i de fælleskommunale digitaliseringsstrategier, hvor indsatsen bl.a. retter sig mod øget konkurrenceudsættelse og digitalisering. Kommunerne er stort set digitale i dag, men det betyder også, at der kan være risiko for, at de papirarkivalier, som stadig er i behold hos kommunerne, bliver glemt.

Ifølge arkivloven (lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. august 2007, § 10, stk. 4) fører Rigsarkivet tilsyn med de bestemmelser, som kulturministeren fastsætter til varetagelse af arkivmæssige hensyn om bevaring og kassation af kommunernes arkivalier, jf. § 10, stk. 2, i samme lov.

Forud for kommunalreformen iværksatte Rigsarkivet i 2005 det første tilsyn med landets daværende 268 kommuner (København, Frederiksberg og Bornholm kommuner indgik ikke i tilsynet). Et opfølgende tilsyn blev gennemført i 2005-2006 for it-systemers vedkommende.

Rigsarkivet gennemførte i 2008 det andet tilsyn med kommunernes arkivforhold. Dette tilsyn havde bl.a. til hensigt at afklare kommunalreformens konsekvenser for arkiverne i de enkelte kommuner og fulgte således op på tilsynet forud for kommunalreformen.

Det tredje tilsyn blev iværksat i 2010 og skulle sikre, at alle kommuner havde valgt et offentligt arkiv at aflevere bevaringspligtige data til, og at afleveringsmodne data fra enkeltkommunale systemer blev afleveret til et offentligt arkiv.

I denne rapport afrapporterer Rigsarkivets projektgruppe bag tilsynet gennemførelse af og resultater fra tilsynet. Opgørelserne i rapporten er baseret på de tilsynsbesvarelser, som Rigsarkivet havde modtaget pr. 1. december 2015.

## 2 Sammenfatning og anbefalinger

### 2.1 Sammenfatning

Formålet med Rigsarkivets tilsyn 2015 var at følge op på tidligere tilsyn og afklare, 1) om alle relevante it-systemer bliver arkiveret, og 2) hvilke papirarkivalier der er i behold i kommunerne, og om de opbevares på betryggende vis. Tilsynet har fokuseret både på it-systemer og papirarkivalier skabt i den nuværende kommune og fra forgængerkommunerne. Endvidere skulle tilsynet 3) indsamle oplysninger om nye it-systemer til brug for udarbejdelse af nye bevarings- og kassationsbestemmelser for kommuner 2016-2017.

Tilsynet har medvirket til, at kommunerne skulle tage stilling til *arkivstrategi* for deres bevaringspligtige papirarkivalier og it-systemer. Det betyder, at kommunerne aktivt har skullet forholde sig til kommunens arkivforhold. Et par steder har det betydet, at kommunen har oprettet et § 7-arkiv. Ligeledes har Rigsarkivet fået en opdateret oversigt over landets § 7-arkiver, som Rigsarkivet er forpligtet til at samarbejde med.

Rigsarkivet har også sat fokus på kommunale arkivforhold ved de fysiske tilsynsbesøg, som blev aflagt hos seks kommuner. Tilsynsbesøgene har vist sig frugtbare både for den besøgte kommune og for Rigsarkivet, og de giver mulighed for en tættere tilsyns- og vejledningsvirksomhed over for den enkelte kommune end ved et digitalt tilsyn.

Såvel kommunerne som Rigsarkivet har fået oversigt over de 125 kilometer *papirarkivalier*, som er i varetægt hos kommunerne, og som er gået eller vil gå ud af administrativ brug. Der er kun rapporteret om få uhjemlede kassationer. Tilsynet har også betydet en kortlægning af arkivforholdene hos *institutionerne*, som i høj grad stadig har papirarkivalier (17,8 km ud af de 125 km), og hvor de mange sammenlægninger kan medføre risiko for, at bevaringspligtige arkivalier kan gå tabt. Endelig har der været sat fokus på papirarkivaliernes opbevaringsforhold. Kommunerne har generelt svaret, at deres opbevaringsforhold er tilfredsstillende.

For *it-systemernes* vedkommende har tilsynet fokuseret på, at systemer med bevaringspligtige data og dokumenter bliver afleveret, inden der skal foretages sletning efter anmeldelsen til Datatilsynet, og at kommunerne følger op på de systemer, hvor sletningsfristen er overskredet. Tilsynet har også givet Rigsarkivet viden om, hvad der er sket med de *tidligere kommuners it-systemer*, hvoraf langt hovedparten er afleveret eller konverteret ind i den nye kommunes systemer. Kun meget få systemer fra forgængerne synes at være gået tabt. Endvidere har tilsynet fokuseret på de bevaringspligtige data og dokumenter, som opbevares på *fællesdrev, intranet m.v.*, og på kommunens forpligtelse til at sikre arkivering af dette materiale. Dette har medført, at en del kommuner har iværksat forskellige tiltag, f.eks. indskærpet procedurer om brug af ESDH, flytning af data fra drev til ESDH-system eller nedlukning af fællesdrev.

Endelig har tilsynet indsamlet oplysninger om den digitale sagsdannelse i de nuværende kommuner, oplysninger, som skal anvendes ved udarbejdelsen af nye bevarings- og kassationsbestemmelser for kommuner i 2016.

## 2.2 anbefalinger

I dette afsnit er der en række anbefalinger dels til kommunernes varetagelse af arkivmæssige hensyn, dels til Rigsarkivets tilsynsvirksomhed over for kommunerne.

Kommunerne bør have en *overordnet arkiveringsstrategi*, dvs. en overordnet plan for, hvordan kommunen vil håndtere sine bevaringspligtige papirarkiver og it-systemer: Vil kommunen selv opbevare arkivalierne, vil kommunen aflevere til Rigsarkivet, eller skal der ske aflevering til kommunens offentlige arkiv? For data i it-systemer, der er omfattet af en sletningsfrist, skal strategien indeholde bestemmelse om, hvilket offentligt arkiv der skal modtage de bevaringspligtige data.

Arkiveringsstrategien bør *forankres i kommunens ledelse*, så de fornødne økonomiske, personalemæssige og lokalemæssige ressourcer kan sikres, og så kommunen kan overholde sine forpligtelser efter arkivlovgivningen. Det betyder bl.a., at der på budgettet afsættes midler til aflevering af it-systemer til offentligt arkiv, at der udpeges lokaler, hvori papirarkivalier kan opbevares under betryggende forhold og kan stilles til rådighed, og at kommunen råder over personale, som kan varetage disse opgaver.

Kommunen bør have en *oversigt over kommunens papirarkivalier*, som vedligeholdes og opdateres; de *arkivlokaler*, hvori der opbevares bevaringspligtige papirarkivalier, skal regelmæssigt gennemgås, så kommunen sikrer, at der ikke kan opstå skader på arkivalierne, f.eks. svamp eller skadedyr.

Der bør iværksættes tiltag til at sikre *institutionernes arkivalier*, det være sig papirarkivalier eller digitale data, så de bevares og kan afleveres til offentligt arkiv. Det kunne f.eks. ske ved at få afleveret alle institutionernes papirarkivalier til rådhuset og/eller § 7-arkivet og ved at få gemt bevaringspligtige data/dokumenter fra fællesdrev m.v. i kommunens systemer.

Der kan være et ”slip” mellem de arkivalier, der er afleveret til offentligt arkiv, og de arkivalier, som stadig opbevares hos kommunens forvaltninger og institutioner. I tilfælde af *uhjemlet kassation*, dvs. kassation uden hjemmel i gældende bekendtgørelse, bør kommunerne kunne indberette det via et skema til Rigsarkivet, så Rigsarkivet – som for statslige myndigheder – fortsat kan offentliggøre den uhjemlede kassation på sin hjemmeside.

For *it-systemernes* vedkommende skal kommunen sikre løbende opdatering og overholdelse af arkiveringsplanen for it-systemer, dvs. at data og dokumenter fra bevaringspligtige systemer bliver afleveret med regelmæssige mellemrum til offentligt arkiv.

I den sammenhæng skal kommunen sørge for, at eksisterende *materiale på fællesdrev m.v.* bliver sikret for eftertiden, enten via bevaring i kommunens systemer eller ved en selvstændig arkivering af fællesdrevet. Fremadrettet bør kommunen sikre, at fællesdrev m.v. ikke anvendes til lagring af bevaringspligtige data og dokumenter.

Denne sikring kan ske som led i *kvalitetssikring* i kommunens it-systemer, dvs. en sikring af, at der er muligt at genfinde data og dokumenter, at sagsdannelsen sker i kommunens dertil indrettede systemer, at der ikke dannes sager uden for kommunens systemer osv.

## 3 Fremgangsmåde og tilsynets forløb

### 3.1 Overordnet tidsplan og tilsynets forløb

Rigsarkivet udarbejdede i februar og marts 2015 – med inddragelse af K-udvalget og et § 7-arkiv – de spørgsmål og vejledningstekster, som skulle indgå i Rigsarkivets tilsyn. Tilsynet havde form af et webbaseret spørgeskema (SurveyExact). K-udvalget, Helsingør Stadsarkiv og Guldborgsund Stadsarkiv fik link til en prototype på det digitale spørgeskema, så de kunne teste skemaets funktionalitet, kvalitetssikre spørgsmålene og den tilhørende vejledningstekst. Dette var væsentligt for at sikre, at skemaet kunne forstås af de personer, som skulle besvare det.

Kommunerne blev varslet om det kommende tilsyn 10. marts 2015 ved brev til landets kommuner, KL, § 7-arkiverne og kontaktpersoner hos kommuner uden § 7-arkiv.

Ved e-post af 14. april 2015 til landets kommuner sattes tilsynet i gang. E-posten blev sendt til kommunens officielle e-postkasse med kopi til kommunens § 7-arkiv, hvis et sådant fandtes i den pågældende kommune. I e-posten var der link til spørgeskemaet, som var unikt for hver enkelt kommune. Derudover var der vedhæftet to oversigter med oplysninger fra tidligere tilsyn: 1) oversigt over forgængerkommunernes it-systemer fra tilsyn 2005 og 2) oversigt over den nuværende kommunes it-systemer fra tilsyn 2010.

Kommunerne skulle inden 22. maj 2015 udfylde spørgeskemaet med oplysninger om alle bevaringspligtige papirarkivalier og it-systemer. For it-systemer før 2007 skulle kommunerne gennemgå den fremsendte oversigt og svare på, om systemerne stadig eksisterede, om data i systemerne var konverteret ind i et nyt system, og om der var udarbejdet en arkiveringsversion af systemet og afleveret til et offentligt arkiv.

Den 17. maj 2015 udsendtes en erindring til alle kommuner om, at der var fjorten dage tilbage til besvarelse af spørgeskemaet. Ved fristens udløb havde 57 kommuner besvaret skemaet komplet, 29 kommuner havde svaret delvist, mens 12 kommuner slet ikke havde svaret.

Der blev iværksat en rykkerprocedure 1. juni 2015, hvorefter kommunerne kunne få nogle ekstra uger frem til 30. juni, som var sat som sidste frist for besvarelse. Det betød, at kommunerne reelt fik 2½ måneder til at besvare tilsynet i første omgang. Den 30. juni havde 96 kommuner svaret i større eller mindre omfang. Kun to kommuner havde slet ikke svaret, og derfor skrev Rigsarkivaren 8. juli 2015 til de to kommuners kommunaldirektører. De to kommuner besvarede herefter tilsynet.

Den 16. september 2015 blev der afsendt en tilbagemelding på kommunens tilsynsbesvarelse, stillet til kommunaldirektøren og med kopi til kontaktpersonen/§ 7-arkivet.

2 kommuner fik et afsluttende brev, mens der for 96 kommuners vedkommende var tale om tilbagemelding med bemærkninger. Disse bemærkninger drejede sig om:

- manglende strategi/plan for opbevaring og tilgængeliggørelse af papirarkivalier
- manglende oplysninger om papirarkivalier
- skader på papirarkivalier
- manglende strategi og arkiveringsplan for it-systemer
- manglende oplysninger om it-systemer
- forkerte/manglende sletningsfrister
- manglende plan for arkivering af it-systemer, hvor sletningsfrist er overskredet
- forgængernes systemer, som kommunen ikke vidste hvor befandt sig i 2015
- samlinger af bevaringspligtigt sags- eller behandlingsrelevant materiale på fællesdrev, intranet m.v.

I disse tilfælde fik kommunen frist indtil 12. oktober 2015 til at indsende de manglende oplysninger. Flere kommuner fik fristen forlænget til 15. november 2015, således at de i anden omgang havde to måneder til at tilvejebringe de manglende oplysninger.

Den 7. januar 2016 fik 56 kommuner et afsluttende brev, enten fordi kommunen havde svaret på alle bemærkninger, eller fordi der kun var få bemærkninger til kommunens svar. Med udgangen af januar 2016 havde 58 kommuner således fået afsluttet tilsynet.

De 40 kommuner, der efter påske 2016 stadig manglede at indberette f.eks. institutionernes arkivalier, har fået indtil 1. juli 2016 at svare.

### **3.2 Den praktiske gennemførelse af tilsynet**

Som nævnt ovenfor blev tilsynet gennemført ved hjælp af det webbaserede spørgeskema SurveyExact, som også har været anvendt ved tilsynet i 2008 og 2010. SurveyExact er udviklet til spørgeskemaundersøgelser, hvor man f.eks. skal svare på, om man er enig eller uenig i et udsagn. Det kan derfor være udfordringer med at anvende skemaet til opgørelse af papirarkivalier eller indberetning af slettefrister, når det er beregnet til et andet brug. Desuden var skemaet svært at navigere i, idet man ikke kunne hoppe hen til det sted, hvor man var kommet til, men måtte bladre side for side. Endvidere er udfordringen med skemaet, at det kun kan benyttes af en person ad gangen, hvilket betød, at kommunens forskellige afdelinger ikke kunne indtaste samtidig.

Rigsarkivet havde overvejet, om der var andre it-løsninger, som kunne anvendes, og hvor data forholdsvist nemt kunne eksporteres til en fælles tilsynsdatabase og anvendes i afrapporteringen. Undersøgelsen viste dog, at det ikke var tilfældet. Alternativt skulle Rigsarkivet have udviklet sit eget system, men det ville have medført en større investering i webinterface og bagvedliggende database. Gruppen overvejede ligeledes, om besvarelse af spørgsmålene kunne ske i form af regneark. Erfaringerne fra Rigsarkivets tilsyn med de statslige myndigheder 2012 var dog, at der havde været et betydeligt arbejde med at efterbearbejde regnearkene. Selvom Rigsarkivet havde defineret regnearkets opbygning på forhånd, havde en del myndigheder ikke fulgt denne skabelon, men ændret i, flyttet rundt på og/eller tilføjet kolonner. Derfor måtte Rigsarkivet gennemgå de indsendte regneark, så de var opbygget på samme måde, inden de kunne flyttes over i den fælles tilsynsdatabase og anvendes i afrapportering. Det var også årsagen til, at kommunerne ikke



kunne indsende deres arkivfortegnelser, fordi fortegnelserne er meget forskellige i deres udformning, ikke rummer alle de oplysninger, Rigsarkivet efterspurgte, eller ikke omfattede alle kommunens institutioner. Det ville derfor kræve en del efterbearbejdning fra Rigsarkivets side og indhentning af supplerende oplysninger. Af samme grund fik kun landets to største kommuner lov til at indsende deres oplysninger via et regneark, der på forhånd var udarbejdet af Rigsarkivet.

Den overordnede tidsramme betød, at tilsynet skulle afvikles i løbet af 2015. Det satte en begrænsning på, hvor lang tid kommunerne kunne få til at besvare tilsynet, idet Rigsarkivet skulle have tid til at gennemgå besvarelserne, give kommunerne en skriftlig tilbagemelding samt lave afrapportering.

Første svarperiode, der lå i foråret, blev reelt på 2½ måneder, da svarfristen kunne forlænges, mens anden svarperiode, der lå efter Rigsarkivets tilbagemelding på indberetningerne, reelt var på 2 måneder, da også her var mulighed for at få længere frist. Kommunerne har således haft 4½ måneder til at svare på tilsynsskemaet. Selvom det kan syne af megen tid, har det utvivlsomt krævet en mere indgående lokal planlægning end ved tidligere tilsyn. Det skyldes, at institutionerne også skulle medtages denne gang, og derfor var tilsynet mere omfattende end i 2008 og 2010 og krævede kontakt med f.eks. institutionsledere. Det er Rigsarkivets indtryk, at kommuner og kommunale arkiver, der har sikret sig ledelsesmæssig opbakning både til besvarelse af tilsynet og til arkivopgaven generelt, har haft nemmest ved at nå opgaverne inden for de fastsatte frister.

Der er således udført et stort og omfattende arbejde fra kommunernes side, som har resulterede i en meget god og interessant kortlægning af det kommunale arkivlandskab. Resultaterne fra kortlægningen kan læses i det følgende afsnit.

## 4 Tilsynets resultater

### 4.1 Strategi for bevaring og aflevering af arkivalier

#### 4.1.1 Papirarkivalier

Den enkelte kommune skulle oplyse, hvilken overordnet strategi der er valgt for de bevaringspligtige papirarkivalier. Med strategi mentes der en overordnet plan for, hvordan kommunen vil håndtere dens papirarkiver. Der eksisterer ikke afleveringspligt for papirarkivalier, og derfor kan kommunen vælge selv at opbevare arkivalierne, men kan også aflevere til Rigsarkivet, eller til kommunens § 7-arkiv.

Ved tilsyn 2008 angav 48 kommuner, at de havde valgt, at papirarkivalierne fra før 1. januar 2007 forblev hos den sammenlagte kommune, mens hen ved en tredjedel (31 kommuner) ville aflevere til et offentligt arkiv, enten til Rigsarkivet eller til et § 7-arkiv. Tre kommuner angav at ville aflevere til Rigsarkivet og beholde arkivalierne hos kommunen. Tretten kommuner svarede ikke på spørgsmålet, da de ikke var blevet sammenlagt.

#### Oversigt 1: Kommunernes strategi for papirarkivalier 2008 og 2015

Strategi	2008	2015
Kommune vil selv opbevare dem	48	34
Kommunen vil aflevere dem til § 7-arkiv	34	48
Kommunen vil aflevere dem til Rigsarkivet		16
Ikke besvaret	13	0

I 2015 svarede 48 kommuner, at de vil aflevere deres bevaringspligtige papirarkivalier til kommunens § 7-arkiv, jf. oversigt 1. Heraf angav en kommune, at man tillige vil aflevere til Rigsarkivet. I det pågældende tilfælde er der tale om en kommune, hvor arkivalier før 2007 afleveres til Rigsarkivet, mens arkivalier efter 2007 afleveres til kommunens § 7-arkiv. Endvidere meddelte to kommuner, at arkivalierne både forbliver hos kommunen og afleveres til § 7-arkivet.

34 kommuner har valgt at beholde papirarkivalierne hos dem selv uden at ville aflevere til offentligt arkiv. Endelig er der 16 kommuner, som vil aflevere papirarkivalier til Rigsarkivet, hvoraf fem kommuner også angiver at ville beholde (dele af) papirarkivet selv.

Kommunen skulle også angive, hvordan den vil stille papirarkivalier, som er tilgængelige i henhold til arkivloven, til rådighed for borgerne. Her kunne kommunerne vælge flere svarmuligheder: Tilgængeliggørelse via aflevering til Rigsarkivet, selv finde og stille til rådighed på anvist sted eller via egen læsesal (f.eks. kommunens § 7-arkiv).

61 kommuner svarede, at de selv vil fremfinde og stille til rådighed, mens 40 kommuner vil gøre det via egen læsesal. Endelig vil 21 kommuner bruge Rigsarkivet. For nogle kommuners vedkommende er de ældre dele af arkivet afleveret til offentligt arkiv, hvor så kommunen selv stiller de yngre dele til rådighed efter arkivlovens regler. En kommune skriver: ”Vi har udarbejdet en tavshedserklæring, som borgeren udfylder og underskriver forud for arkivgennemgangen. På den

måde sikre vi at borgeren bliver klar over at uvedkommende oplysninger, der bliver set, ikke må misbruges.”

#### **4.1.2 It-systemer**

Rigsarkivet har siden tilsynet i 2008 pålagt kommunerne at udarbejde og vedligeholde oversigter over bevaringspligtige it-systemer. Det stiller sig nemlig anderledes for it-systemers vedkommende end for papirarkivalier, da der er afleveringspligt for data, der er omfattet af persondatalovens bestemmelser, jf. arkivlovens § 21, stk. 1. Kommunerne skal således, inden de foretager sletninger, aflevere en arkiveringsversion af data til enten til Rigsarkivet eller til et § 7-arkiv.

Den enkelte kommune skulle derfor i 2015 igen oplyse, hvilken overordnet strategi der er valgt for arkivering af de bevaringspligtige it-systemer, dvs. om kommunen vil aflevere til Rigsarkivet eller kommunens § 7-arkiv. Strategien kan udmønte sig i en afleveringsplan, som rummer oplysninger om, hvornår de konkrete it-afleveringer skal finde sted, og hvem der har ansvaret for afleveringerne.

Ved tilsyn 2015 angav 81 kommuner, at de havde en arkiveringsstrategi, mens 17 kommuner ikke havde udarbejdet en sådan. Blandt de 17 kommuner var der også tre kommuner med § 7-arkiv. Mens der er 81 kommuner med en arkivstrategi, er der lidt færre kommuner, som har udarbejdet en arkiveringsplan, nemlig 70 kommuner. Af de 28 kommuner, som ikke har en arkiveringsplan, er der syv med § 7-arkiv.

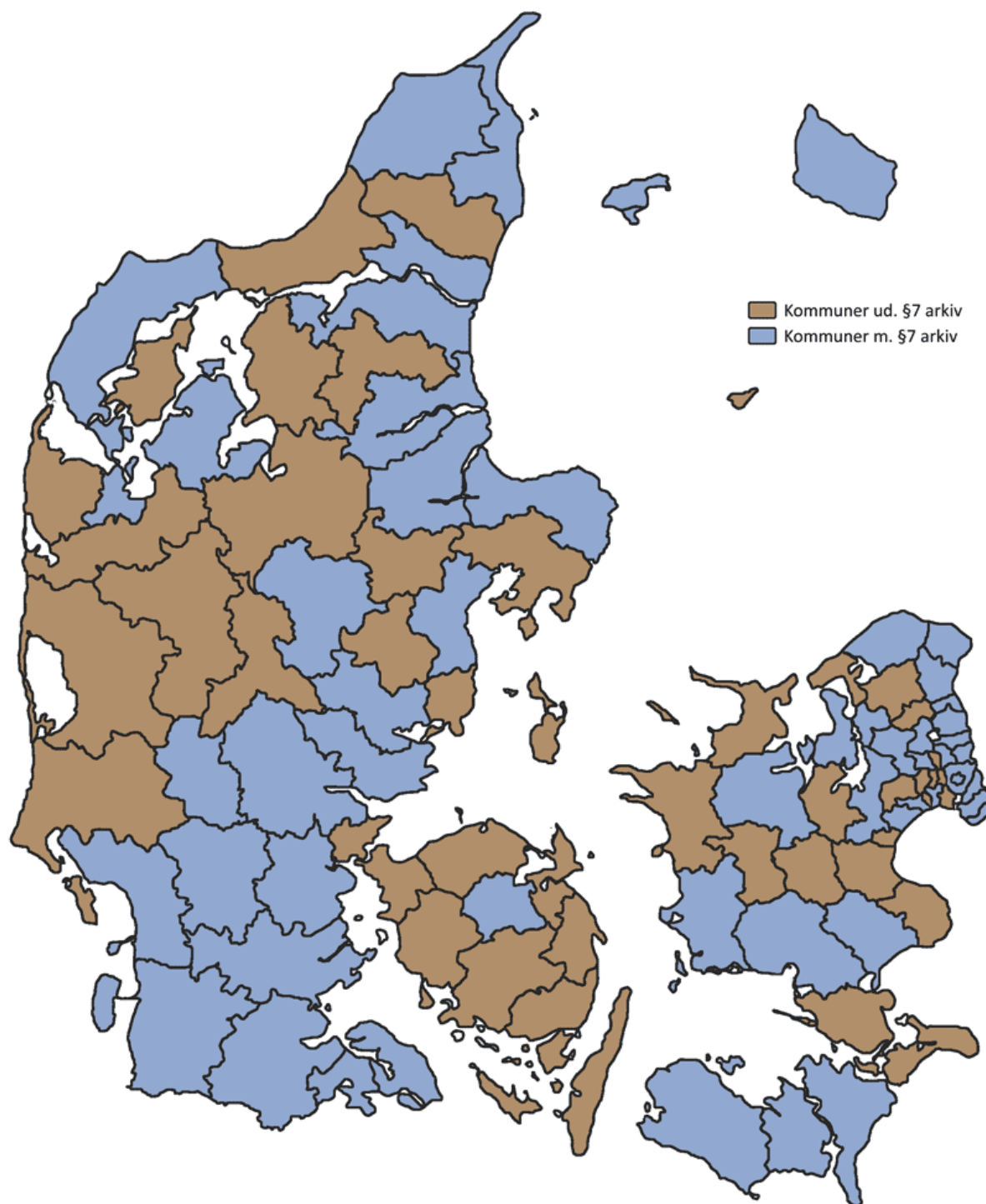
Af kommentarerne til besvarelserne fremgår det, at kommuner med § 7-arkiver anvender kortlægningssystemer, der samler informationer om kommunens it-systemer i en database med oplysninger om bevaringsværdi, næste aflevering osv. Andre kommuner (både med og uden § 7-arkiv) anfører, at der arbejdes med udarbejdelse af en arkiveringsplan, eller at ansvaret er pålagt systemejerne. Endelig anfører to kommuner, at man arbejder henimod oprettelse af § 7-arkiv, herunder også strategi og plan for arkivering. En enkelt kommune, der har en arkiveringsplan, har noteret, at selvom man har en plan, påvirkes den af en bestemt leverandørs manglende evne til at levere.

## **4.2 Offentlige arkiver oprettet efter arkivlovens § 7**

I spørgeskemaet er kommunerne blevet bedt om at anføre, om kommunen har et offentligt arkiv, oprettet efter arkivlovens § 7 (stads- eller kommunearkiv), og i bekræftende fald at angive kontaktperson og kontaktoplysninger til arkivet. Endvidere blev kommuner med et § 7-arkiv bedt om at indsende den seneste udgave af arkivets vedtægter til Rigsarkivet.

Ved tilsynet i 2008 var der 33 § 7-arkiver. 19 arkiver var oprettet før kommunalreformen, dvs. i årene til og med 2005, mens 14 nye oprettedes i forbindelse med kommunalreformen i årene 2006-2008. I tilsynet 2015 har kommunerne angivet, at der nu er *§ 7-arkiv i 52 kommuner*, dvs. der er blevet oprettet 19 nye arkiver siden 2008, jf. oversigt 2 og figur 1. Dertil kommer en kommune, som har meddelt, at et § 7-arkiv er under oprettelse.

Figur 1: Kommuner med og uden § 7-arkiver pr. 1. december 2015



Disse 52 stadsarkiver dækker således 53 procent af kommunerne. Opgør man dækningsgraden ud fra indbyggertal, har 70 procent af landets indbyggere et § 7-arkiv i deres kommune. Den store dækningsgrad skyldes, at der er § 7-arkiv i 22 ud af de 24 største kommuner (dvs. med et indbyggertal over 60.000). Omvendt er der i de 25 mindste kommuner (dvs. med et indbyggertal under 30.000) kun § 7-arkiv i syv kommuner.

**Oversigt 2: § 7-arkiver pr. 1. december 2015**

Kommune	§ 7-arkiv er oprettet siden tilsyn 2008
Ballerup	
Billund	X
Bornholm	
Brøndby	
Dragør	
Egedal	
Esbjerg	
Faxe	X
Fredensborg	
Frederiksberg	
Frederikshavn	
Frederikssund	
Furesø	
Gentofte	X
Gladsaxe	
Greve	X
Gribskov	X
Guldborgsund	
Haderslev	
Hedensted	X
Helsingør	X
Hjørring	
Holbæk	
Horsens	X
Hørsholm	
Ishøj	X
Kolding	
København	
Lolland	X
Lyngby-Taarbæk	
Læsø	X
Mariagerfjord	X
Norddjurs	
Næstved	
Odense	
Randers	X
Roskilde	
Rudersdal	
Silkeborg	
Skive	
Slagelse	
Struer	X
Sønderborg	X
Thisted	

Tønder	X
Tårnby	
Vejen	X
Vejle	
Aabenraa	X
Aalborg	
Aarhus	X

§ 7-arkiverne er organiserede på forskellig vis og løser forskelligartede opgaver, hvilket også afspejler sig i de indsendte vedtægter og af den kortlægning, som K-udvalget foretog i 2014. Nogle arkiver tager sig af alle typer arkivalier, mens andre udelukkende fokuserer på papirarkivalier. Nogle arkiver er meget centralt placeret i kommunens administration, mens andre har en knapt så markant placering.

### 4.3 Kommunernes bevaringspligtige papirarkivalier og arkivlokaler

#### 4.3.1 Bevaringspligtige papirarkivalier

En megen central del af tilsynet var indberetning af de bevaringspligtige arkivalier, det være sig papirarkivalier som it-systemer, som kommunerne har i deres varetægt. Derfor skulle kommunerne indberette alle bevaringspligtige papirarkivalier, som ikke allerede er afleveret til offentligt arkiv.

Der skulle angives, hvilken kommune og forvaltning der har skabt arkivalierne, navn og start- og slutår på de enkelte arkivserier (dvs. rækker af arkivalier som f.eks. emnesager, byggesager, klient-sager), hvor mange hyldemeter hver enkelt arkivserie fylder, og hvor arkivalierne opbevares i dag. Det er første gang siden tilsynet i 2005, at kommunerne skulle indberette papirarkivalier, og denne gang skulle også papirarkivalier hos institutionerne indberettes. Da kommunerne har mange institutioner – sundhedspleje, daginstitutioner, skoler, biblioteker, plejecentre m.v. – har kortlægning af institutionernes arkivalier mange steder været en større opgave, fordi det har krævet in-volvering af mange mennesker og i mange tilfælde også fysiske besøg hos institutionerne.

59 kommuner har indberettet alle bevaringspligtige papirarkivalier hos rådhuset og hos institutionerne. 34 kommuner har ikke indberettet alle oplysninger om rådhusets papirarkivalier og/eller indberettet oplysningerne om institutionernes papirarkivalier. Der er kun fire kommuner, som hverken har indberettet papirarkivalier hos rådhuset eller hos institutionerne. Alle disse kommuner har fået 1. juli 2016 som sidste svarfrist.

De 93 kommuner, som i større eller mindre grad har besvaret tilsyn 2015, har indberettet at have 124.158 hyldemeter fordelt på 16.445 arkivserier papirarkivalier stående, som ikke er afleveret til offentligt arkiv. Blandt disse 124 km er der utvivlsomt også papirarkivalier, som ikke skal bevares efter Rigsarkivets bevaringsbestemmelser, fordi kommunen ikke har opdelt den enkelte arkivserie i en bevaringspligtig og en ikke-bevaringspligtig del i indberetningen.

Ikke alle kommuner har indberettet alt, og en del institutioner mangler; et forsigtigt bud vil være, at der mangler at blive indberettet 2-3 km. Ligeledes skal ikke-bevaringspligtige arkivalier trækkes fra indberetningen. Derfor er det vanskeligt at kortlægge den samlede mængde papirarkivalier, men det skønnes, at kommunerne har *125 km bevaringspligtige papirarkivalier i varetægt*, der ikke er afleveret til offentligt arkiv.

Af de indberettede 125 km tegner Københavns Kommune sig ikke overraskende for den største del, idet kommunen har indberettet 44.073 m eller 36 % af alle indberettede papirarkivalier. Aarhus Kommune har indberettet 5.027 m, Esbjerg Kommune 4.247 m og Aalborg Kommune 3.437 m.

De øvrige 91 indberettende kommuner har 67.374 m i varetægt eller i gennemsnit 757 m papirarkivalier pr. kommune. Ved tilsynet i 2005 blev det beregnet, at en gennemsnitskommunes papirarkiv var på 1,1 km. Faldet i antal meter papirarkivalier kan skyldes forskellige måder at opgøre omfanget på, men har nok især sin årsag i de afleveringer, der er sket til Rigsarkivet eller til § 7-arkivet.

Kommunerne skulle angive start- og slutår på de enkelte arkivserier. Derfor kan det beregnes, fra hvilken periode papirarkivalierne stammer, jf. oversigt 3.

### Oversigt 3: papirarkivaliers fordeling på tidsperiode

Tidsperiode	Antal hyl- demeter	Andel i procent af samlet mængde papirarkivalier
Før kommunernes oprettelse i 1842	37	0,03
Sognekommunerne 1842-1970	3.918	3
Primærkommunerne 1970-2006	108.159	87
De ”nye” kommuner 2007ff	9.878	8
Ikke oplyst	2.164	2

Som det fremgår af oversigten, stammer hovedparten af papirarkivalierne ikke overraskende fra primærkommunernes periode 1970-2006, hvor kommunerne var blevet lagt sammen til større enheder og løbende fik tilført nye opgaver. Meget af dette materiale er stadig så nyt, at kommunerne i mange tilfælde ikke har kunnet afleveret materiale, fordi det stadig er i administrativ brug. En del steder har man dog valgt at aflevere alle papirarkivalier, så den nye kommune kun har digitale arkivalier.

Selvom de nye kommuner som udgangspunkt blev født digitale, er der alligevel dannet 9,9 km papirarkivalier i perioden 2007-2015. Materialet hidrører fra især det sociale område (klientsager), hvor man har kørt med en delvis papirdannelse ved siden af it-systemerne, og fra institutionsområdet, hvor rådhusets it-systemer ikke endnu er blevet udrullet til institutionerne.

En mindre del af det indberettede materiale stammer fra perioden 1842-1970 og en mindre del fra perioden før landkommunernes oprettelse. I sidstnævnte tilfælde er der tale om materiale fra de fattig- og skolekommissioner, der fandtes før kommunernes oprettelse. Da præsten var for-

mand for kommissionerne, er der tale om statslige arkivalier, som derfor skal afleveres til Rigsarkivet. Rigsarkivet vil derfor kontakte de pågældende kommuner for at få afleveret de statslige arkivalier.

Kommunerne skulle også angive, hvilken forvaltning eller afdeling der har skabt papirarkivalierne, og derved er det muligt at fordele det indberettede materiale på fagområde.

#### Oversigt 4: papirarkivaliers fordeling på fagområde

Fagområde	Antal hylde meter hos alle kommuner	Andel i procent af samlet mængde papirarkivalier hos alle kommuner
Teknik og miljø på rådhuset	36.371	29,3
Social og sundhed på rådhuset	35.819	28,9
Institutioner	17.860	14,4
Sekretariat og fællesfunktioner på rådhuset	17.753	14,3
Økonomi, personale og skat	9.953	8,0
Børn, unge og skole på rådhuset	5.162	4,2
Kultur og fritid	1.237	1,0

Som det fremgår af oversigt 4, har de to største papirproducerende forvaltninger været det tekniske område og det sociale område. På *det tekniske område* er det især bygge- og ejendomssager, som optager megen plads, idet byggesagsarkiverne traditionelt set har udgjort en stor del af en kommunes samlede arkivmængde. En del af disse byggesagsarkiver er blevet eller er ved at blive digitaliseret og vil blive bevaret i digital form, idet mange kommuner ønsker at kassere de originale papirudgaver bagefter.

Inden for *det sociale område* er det personsagerne, som udgør hovedparten af områdets papirarkivalier, idet det er her, at man finder dokumentationen af kontakten mellem borger og kommune. Lægger man hertil børn-, unge- og skoleområdet papirarkivalier, fylder personsagerne mest hos kommunerne.

Papirarkivalier fra *sekretariat/fællesfunktioner* rummer bl.a. forhandlings- og beslutningsprotokoller og de fælles journalsagsarkiver. Blandt arkivalierne fra *økonomi-, personale- og skatteområdet* er der 1,1 hyldekilometer skattemateriale, især ligningssager (selvangivelser). *Kultur- og fritidsområdet* fylder ikke meget, men det skyldes, at arkiverne indgår i de fælles sagsarkiver eller er en del af undervisningsforvaltningens arkiv.

Som noget nyt i forhold til tidligere tilsyn skulle også *institutionernes bevaringspligtige papirarkivalier* indberettes. Kommunerne har meddelt, at deres institutioner har 17,8 hyldekilometer stående. Disse arkiver indeholder især personsager og prøve- og eksamensbeviser.

Mange af institutionsarkiverne har et begrænset omfang, fordi der kun skal bevares lidt fra institutionerne. Indberetningerne viser, at et børnehavearkiv fylder 1-5 m, et skolearkiv 10-15 m og et plejecenterarkiv 5-10 m i perioden efter 1970. En del er nok også gået tabt undervejs ved oprydninger og flytninger, hvor man ikke har været opmærksom på Rigsarkivets bevaringsregler for



kommunale institutioner. Oprydning og flytninger kan også være medvirkende til, at hovedparten af de indberettede institutionsarkiver er fra perioden efter 1970, og kun 3 % er ældre end 1970. Ældre institutionsarkiver kan dog allerede være blevet afleveret til offentligt arkiv eller indgå i kommunens fællesarkiv på rådhuset.

#### **4.3.2 Kommunernes arkivlokaler, beskadigede papirarkivalier og uhjemlede kassationer**

Det er dog ikke kun vigtigt, at bevaringspligtige papirarkivalier ikke bliver kasseret – de skal også opbevares under forhold, så de ikke går fysisk til grunde som følge af svamp, fugt m.v. Kommunerne skulle derfor også angive, 1) om kommunens arkivlokaler lever op til Rigsarkivets anbefalinger til indretning af arkivlokaler og til sikring mod fysisk nedbrydning af arkivalier, og 2) om der er bevaringspligtige arkivalier, der er blevet beskadiget af svamp, fugt m.v.

54 kommuner har svaret, at deres arkivlokaler lever op til Rigsarkivets anbefalinger. Derimod er der 44 kommuner, som har svaret, at de ikke lever op til anbefalingerne. Der er dog i de fleste tilfælde tale om, at der f.eks. er en rørledning gennem arkivlokalet, at der mangler brandalarm, eller at et enkelt lokale ikke opfylder vejledningen. Et enkelt § 7-arkiv har angivet, at man har et midlertidigt magasin med ikke opvarmede og ikke isolerede lokaler og et utæt loft. Rigsarkivets konserveringsfaglige rådgiver vil derfor kontakte kommunen.

Det vil også ske for de ni kommuner, der har angivet at have beskadigede papirarkivalier. Der var desuden en kommune, som havde angivet at have beskadigede arkivalier, men som efterfølgende måtte meddele, at den tekniske forvaltning havde kasseret materialet. Rigsarkivet er i dialog med den pågældende kommune for at få oplyst, hvilket materiale det drejer sig om. Det samme sker for den kommune, som har angivet, at det fælles journalsagsarkiv for en forgængerkommune ikke kan lokaliseres.

### **4.4 Kommunernes bevaringspligtige it-systemer**

#### **4.4.1 Afleveringspligt for bevaringspligtige it-systemer med personoplysninger**

Siden arkivlovsændringen i 2003 har kommunerne skullet aflevere data fra bevaringspligtige it-systemer, som er omfattet af lov om behandling af personoplysninger (persondataloven), til et offentligt arkiv. Rigsarkivet har i bekendtgørelserne nr. 1000 af 28. september 2004 og nr. 995 af 3. august 2010 udpeget de typer af kommunale it-systemer, der indeholder bevaringspligtige data og dokumenter.

Formålet med spørgsmålene om kommunernes it-systemer har været at gøre kommunerne opmærksom på afleveringspligten og dermed medvirke til, at kommunerne får skabt overblik over, hvornår der skal slettes i systemet – og dermed hvornår der inden sletning skal afleveres en arkiveringsversion til offentligt arkiv.

Kommunerne skulle derfor både indberette 1) de systemer, som kommunen anvender efter 1. januar 2007, og 2) de systemer, som forgængerkommunerne anvendte før 1. januar 2007. Oplysningerne om forgængerkommunernes it-systemer fremgik af en oversigt, som kommunen fik tilsendt sammen med tilsynet. Rigsarkivet ville gerne sikre, at alle bevaringspligtige systemer fra

de tidligere kommuner bliver arkiveret, og derfor skulle kommunerne også indberette systemer før 2007.

For hvert system skulle der angives: kommunen der har skabt systemet, systemets navn og oprettelsesdato, dato for første sletning, om systemet er tilmeldt systemleverandøren, om der tidligere er udarbejdet en arkiveringsversion af systemet, og om data og dokumenter er konverteret til et nyt system. Hvis data ikke er arkiveret eller komplet konverteret, skulle kommune fortælle, hvad den vil kommunen gøre for at sikre, at der sker arkivering. Det samme gjorde sig gældende med forgængerkommunernes systemer, jf. afsnit 4.5.

Især spørgsmålet om første dato for sletning voldte kommunerne en del besvær, hvilket også har været tilfældet ved tidligere tilsyn. Kommunens anmeldelse til Datatilsynet siger, at en sag skal kasseres ”x år efter sagens afslutning”, men der nævnes ingen konkret dato. Derfor skal kommunen finde ud af, hvornår den første sag skal slettes, og så regne x år frem. F.eks. betyder en sletningsfrist på fem år, at den første lukkede sag skal afsluttes, når der er gået fem år. Har kommunen taget systemet i brug i 2007, og den første sag er lukket i 2007, skal der slettes og dermed arkiveres i 2012. I nogle systemer kan der være flere sletningsfrister, som det er tilfældet med ESDH-systemer, der rummer mange forskellige typer sager.

For de systemer, hvor sletningsfristen ifølge kommunens oplysninger er overskredet, har Rigsarkivet pålagt kommunen, at den snarest tager skridt til at få arkiveret de bevaringspligtige data og/eller dokumenter.

#### 4.4.2 Indberettede bevaringspligtige it-systemer

Kommunerne har indberettet 3.922 systemer, fordelt på 2.794 enkeltkommunale systemer og 1.128 KMD-systemer. Kommunerne havde dog mulighed for at anføre det samme system flere gange i tilsynsskemaet, og derfor kan et system optræde flere gange. Reelt er der tale om 1.582 enkeltkommunale systemer og 17 KMD-systemer, jf. oversigt 5.

##### Oversigt 5: kommunernes it-systemer

Enkelt- eller fælleskommunalt	Startdato før 2007	Startdato efter 2007
Enkeltkommunale systemer	702	880
Fælleskommunale	17	-

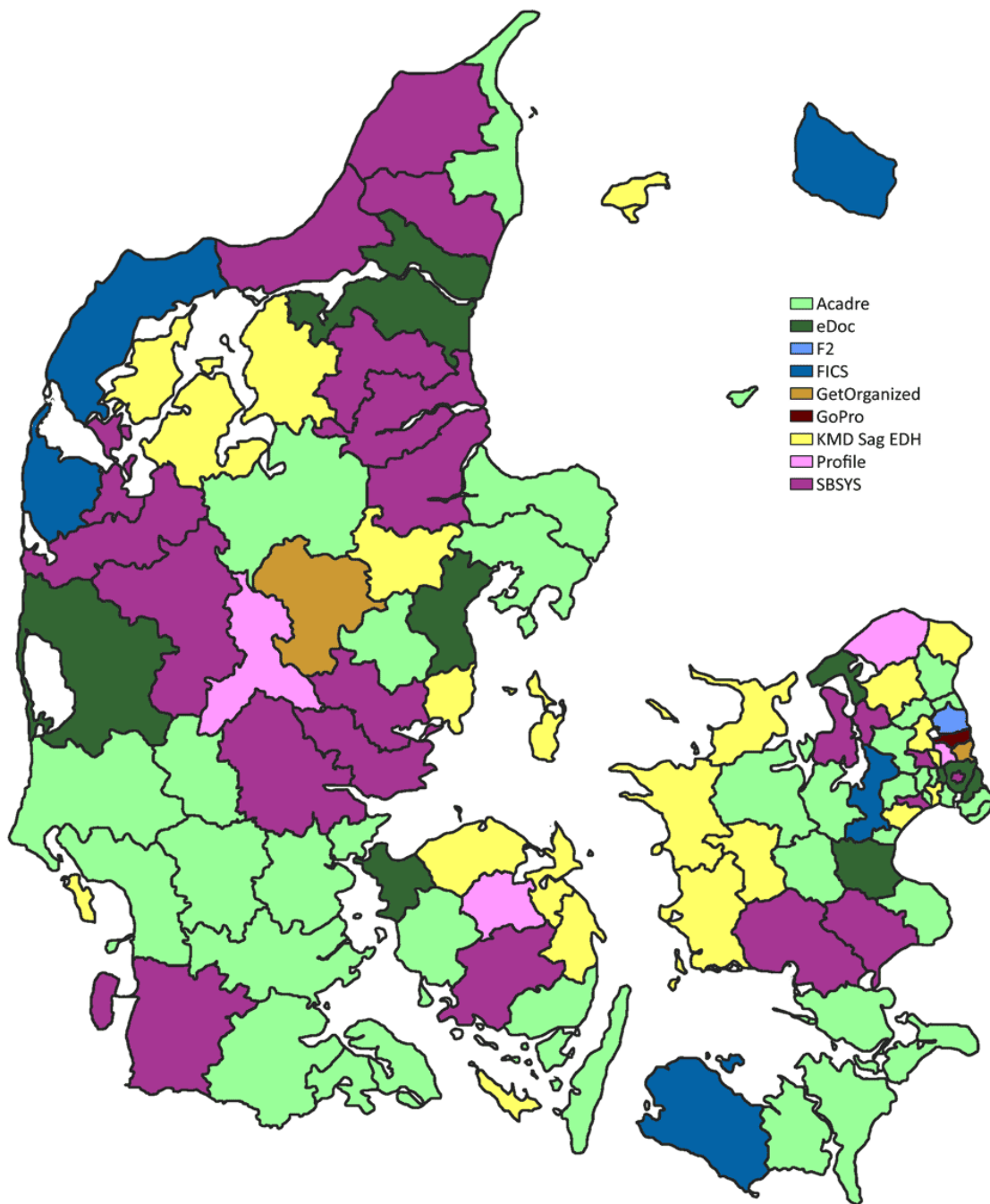
De enkeltkommunale systemer er fordelt på 702 systemer med startdato før 2007, dvs. hjemmehørende i de tidligere kommuner, og 880 systemer fra de nuværende kommuner. KMD-systemerne er ligeledes angivet mange gange, og der er afleveret mange arkiveringsversioner af systemerne, men som nævnt er der tale om 17 systemer, bl.a. KMD Sags- og Advissystem (KMD S&A) 1979-2013, KMD Institution 1992ff og KMD Økonomisystem (KMD ØS) 1995ff.

#### 4.4.3 Administrative systemer

De 98 kommuner har angivet at anvende 98 *ESDH-systemer* som det primære system til emnesager/generelle sager, jf. oversigt 6 og figur 2. Som i 2008 er Acadre fra Førmpipe (tidligere Traen) den største leverandør med 36 kommuner, efterfulgt af KMD Sag EDH (22 kommuner), hvilket

også var tilfældet i 2008. Derimod er Fujitsu (eDoc) ikke længere den tredjestørste leverandør, idet denne plads er overtaget af SBSYS med 20 kommuner. Af disse 20 kommuner har de 13 taget SBSYS i brug inden for de seneste fire år, og der er således tale om et system, der vinder udbredelse. eDoc anvendes i otte kommuner. Af andre ESDH-systemer kan nævnes Fics (Consit, fire kommuner), Profile (fire kommuner), GetOrganized (to kommuner), GoPro (en kommune) og F2 (1 kommune).

**Figur 2: Kommunernes ESDH-systemer til emnesager/generelle sager pr. 1. december 2015**



#### Oversigt 6: kommunernes angivelse af ESDH-system til emnesager/generelle sager

Leverandør	System	Antal kommuner
Formpipe	Acadre	36
KMD	KMD Sag EDH	22
Brugerklubben SBSYS	SBSYS	20
Fujitsu	eDoc	8
Consit	Fics	4
Convergens	Profil	4
NetCompany	GetOrganized	2
Inopi	GoPro	1
cBrain	F2	1

Endvidere anvender alle landets kommuner KMD Sag Basis og Journal som sagshenvisnings- og advissystem, og 22 kommuner har som nævnt valgt også at bruge KMD Sag som ESDH-system. KMD Sag Basis og Journal vil som led i monopolbruddet blive udfaset i løbende af de kommende år.

#### 4.4.4 Systemer på økonomiområdet

På økonomistyringsområdet er KMD dominerende, idet lidt over halvdelen af landets kommuner anvender KMD ØS eller efterfølgeren KMD Opus Økonomi. Prisme fra Fujitsu anvendes i en fjerdedel af kommunerne, mens ØS Indsigt (EG A/S) og Navision ikke er så udbredte.

#### 4.4.5 Systemer på social- og sundhedsområdet

Social- og sundhedsområdet er det område, hvor kommunerne anvender flest systemer, hvilket hænger sammen med opgavernes omfang, kompleksitet og udgiftsbudget. Hvad angår *ESDH-systemer med sociale personsager*, har kommunerne angivet 112 systemer, hvoraf de 73 er kommunens almindelige ESDH-systemer eller KMD Sag EDH. Flere kommuner anvender et ESDH-system til generelle sager og et ESDH-system til personsager, f.eks. KMD Sag.

Blandt de øvrige dokumentbærende systemer finder man sundheds- og omsorgssystemer samt DUBU, der er et system til behandling af sager om udsatte børn og unge. De dokumentbærende systemer viser de seneste års tendens, som i stadig stigende grad bliver fremtiden: Hvor kommunens ESDH-system før var dokumentsiloen, og fagsystemerne ikke havde dokumenter, bliver fagsystemerne i den nye KOMBIT-struktur dokumentbærende eller ”tykke” – og ESDH-systemet derimod ”tyndere”.

På *dagsinstitutionsområdet* er valget af KMD-løsninger markant, idet 73 systemer ud af 166 daginstitution- og børnepasningssystemer er KMD Institution. IST Extens (herunder også IDIS) anvendes i 14 kommuner, mens fire bruger det nye system NemBørn/NemPlads (leveret af Assemble), fire kommuner Unimates Childcare og tre kommuner BB-Soft (Datasign A/S).

Hvor KMD's andel af systemer på *sundheds- og omsorgsområderne* ikke var særlig stor ved tilsynet i 2008, er billedet nu et ganske andet. Rambøll Informatik og Avaleo, der var førende leverandører af omsorgssystemer, er gennem opkøb blevet en del af KMD-gruppen, og KMD er nu hovedleverandøren på dette område. Af de 115 *omsorgssystemer*, der anvendes i kommunerne, er de 79

KMD-systemer: 49 KMD Care, 29 Avaleo-suiten (herunder også Uniq) og 1 KMD EKJ. KMD har meddelt, at Care og EKJ vil blive udfaset i løbet af de kommende år til fordel for KMD Nexus, der er en videreudvikling af Avaleos Caseflow. Dette kan betyde en del slutafleveringer. CSC Scandihealth (CSC VITAE Suite) tegner sig for 27 systemer. Systemer som Bosted, Dossier, SeeWin og Chrome Appinix bruges kun af enkelte kommuner på dette område.

Hvad angår de 85 systemer til brug ved *forebyggelse og genoptræning*, anvendes KMD Avaleo-suiten i 19 kommuner, KMD Care i 16 kommuner og Uniq i fem kommuner. 17 kommuner bruger CSC VITAE Suite og 19 kommuner Novax. Endelig er der få kommuner med systemer som f.eks. TM Sund.

På *sundhedsplejeområdet* (96 fagsystemer) er den store leverandør fortsat Novax (70 systemer fra Novax-suiten). Derimod er DSI ikke længere særligt udbredt, idet DSI Data blev opkøbt af Theilgaard Mortensen (TM Sund), og DSI-kommunerne er gået over til især Novax. TM Sund er i anvendelse i 17 kommuner.

På de områder, som er overtaget fra de tidligere amtskommuner, er der mange leverandører og løsninger. De 199 systemer, som kommunerne anvender til institutioner for *handicappede* og til *social- og psykiatribehandling*, herunder også døgninstitutioner, er i stor grad de samme systemer. Blandt de foretrukne løsninger er Bosted Systemet (EG Team Online A/S), der anvendes i 40 kommuner, og KMD EKJ, som 20 kommuner bruger. Også KOMBIT-løsningerne DUBU, leveret af IBM, og DHUV (Digitalisering på Handicap- og Udsatte Voksne-området), der leveres af EG Team Online, bruges i næsten halvdelen af landets kommuner. Blandt andre løsninger kan nævnes BB-Journal (DataSign), KMD Børn og Voksne, KINGO (KMD Dansk Microsoftsoftware) og CSC VITAE.

Det samme billede gør sig gældende for de 73 systemer vedr. *misbrugsbehandling*, hvor Bosted Systemet er det mest udbredte, efterfulgt af KMD EKJ. Desuden er der flere andre systemer, eksempelvis BB-Journal, PCD Klient og Avaleo Omsorg.

#### 4.4.6 Systemer på teknik- og miljøområdet

Kommunerne har angivet 131 systemer på *byggesagsområdet*, idet de fleste kommuner har et fagsystem til sagsbehandlingen og et ESDH-system til lagring af de færdige dokumenter – og en del også et system, hvor de tilgængeliggør indskannede byggesager via kommunens hjemmeside. Det kunne f.eks. være KMD Structura Byggesag til sagsbehandling, Acadre til lagring af dokumenter og WebLager til tilgængeliggørelse af byggesager via kommunens hjemmeside. Det mest udbredte system er stadig KMD Structura Byggesag, som 46 kommuner bruger, og GeoEnviron fra GeoKon, der er i anvendelse i 17 kommuner.

Til *digitaliserede byggesager* har 15 kommuner svaret, at de anvender WebLager (Dansk Scanning A/S), mens 12 har svaret, at de har FilArkiv (Dansk Data Scanning).

På *miljøområdet* er det derimod GeoEnviron, som er den største leverandør, idet der findes 30 GeoEnviro-systemer, hvorimod kun 15 kommuner har angivet KMD Structura Miljø. 22 kommuner har angivet kommunens ESDH-system, hvoraf nogle bruger både ESDH og fagsystem.

#### 4.4.7 Fagsystemer på undervisningsområdet

På undervisningsområdet er Tabulex dominerende, hvad angår *elevadministrationsystemer*, idet firmaet er leverandør af 44 af 65 indberettede systemer, efterfulgt af KMD med 15 systemer (KMD Elev). Desuden er der seks øvrige systemer.

Hvad angår fagsystemer vedr. *specialundervisning*, har kommunerne angivet ti systemer, bl.a. Tabulex TEA og KMD Elev. På *PPR-området* er Dansk Microsoftwares (nu KMD) WinPPR og efterfølgeren KINGO stadig de mest udbredte med henholdsvis 16 og 13 systemer. 18 kommuner har også angivet kommunens ESDH-system. Endelig bruger to kommuner PP-Data.

### 4.5 It-systemer fra forgængerkommunerne

Ved tilsynet i 2005-2006 indhentede Rigsarkivet oplysninger om it-systemer hos de daværende kommuner. Disse oplysninger blev samlet i en oversigt for hver af de nuværende kommuner og sendt med ud sammen med tilsyn 2015. Kommunen blev bedt om at besvare en række spørgsmål: eksisterer systemet stadig, er data konverteret til et nyt system og i så fald hvilket, samt om data er afleveret til offentligt arkiv.

Kommunerne redegjorde i 2015 for 1.368 it-systemer fra deres forgængere. Hertil kommer systemer fra de kommuner, som ikke blev berørt af kommunesammenlægninger, og hvor det kan være svært at skelne mellem gammel og ny kommune. De 1.368 systemer fordeler sig på 667 fælleskommunale systemer (KMD-systemer) og 702 enkeltkommunale systemer.

Af de 702 enkeltkommunale er 302 systemer blevet afleveret, mens 239 systemer ikke er afleveret. Selvom 239 systemer ikke er blevet afleveret, betyder det ikke, at data er gået tabt, for hovedparten af systemerne er konverteret ind i den nye kommunes it-systemer og vil blive afleveret derfra. Disse nye systemer indeholder til gengæld meget gamle data og dokumenter, hvor der kan være risiko for datatab og for vanskeligheder ved aflevering, især ved konvertering af dokumenterne til arkivformat.

Ifølge indberetningerne er der kun 27 it-systemer fra forgængerne, som ikke er konverteret eller afleveret. Det drejer sig om bl.a. syv sagshenvisnings- og advissystemer (KMD Sag), fem økonomisystemer og fire sundhedsplejesystemer. Rigsarkivet har bedt de pågældende kommuner fortælle, hvordan de vil sikre, at arkiveringsforpligtelsen overholdes.

Kun ti kommuner har ikke været i stand til at oplyse, hvor 17 systemer findes i dag, dvs. 1,2 % af forgængernes 1.368 systemer. Disse kommuner vil derfor blive indberettet til Statsforvaltningen, som varetager tilsynet med kommunerne.

### 4.6 Bevaringspligtigt materiale på fællesdrev, intranet m.v.

Et nyt punkt i tilsyn 2015 har været undersøgelse af bevaringspligtigt materiale, der opbevares på fællesdrev, intranet m.v. Spørgsmålene på dette område har været et ønske fra § 7-arkiverne, som

oplever udfordringer med, at bevaringspligtigt materiale bevares her og ikke i det dertil indrettede system. Dermed risikerer vigtig information og bevaringspligtige arkivalier at gå tabt.

Kommunerne skulle derfor indberette de samlinger af bevaringspligtige data og dokumenter, som kommunen kun har liggende på fællesdrev eller intranet o.lign., og som *ikke* er lagret i et it-system. Der skulle angives navn på samlingen af data og dokumenter, startår, om der er dokumenter i samlingen, omfang i gigabyte, indhold og samlingens placering (fællesdrev, intranet osv.).

43 kommuner har angivet at have bevaringspligtigt materiale på fællesdrev m.v. Omvendt er der 55 kommuner, som ikke har udfyldt denne del af skemaet; her må Rigsarkivet gå ud fra, at det betyder, at kommunen ikke opbevarer bevaringspligtigt materiale på fællesdrev, intranet m.v.

De 43 kommuner har tilsammen indberettet 3.177 samlinger. Hovedparten af samlingerne er indberettet af Aarhus Kommune (84 %), hvor Aarhus Stadsarkiv har benyttet tilsynet til at få kortlagt alle arkivalier i kommunen, herunder også på fællesdrev m.v. Også kommuner som Frederikssund, Greve, Kolding, Helsingør og Frederikshavn, der alle har § 7-arkiv, har indberettet mange samlinger.

Samlingerne spænder i omfang fra få kilobyte til 8 terabyte, men de flestes vedkommende er der tale om få megabyte eller få gigabyte. Samlingerne opbevares på fælles/afdelingsdrev, personlige drev, intranet (f.eks. Lærerintra, Skoleintra, Familieintra, Personaleintra, BørneIntra), harddiske og hjemmeside.

Disse samlinger stammer især fra institutionerne (daginstitutioner, skoler, plejecentre), som ikke har adgang til kommunens ESDH-system, og som derfor benytter fællesdrev m.v. til deling og arkivering af dokumenter. Der er tale om dagsordener og referater fra møder (MED, SU, personalemøder, forældremøder), personale- og personsager, retningslinjer og medarbejderhåndbøger, årsberetninger, nyhedsbreve, fotos m.v. – alt sammen materiale, som belyser institutionens dagligdag og virke, og som derfor er bevaringspligtigt.

Rigsarkivet har derfor bedt de pågældende kommuner sørge for arkivering af bevaringspligtige data og samtidig oplyse Rigsarkivet om, hvilken strategi man vil benytte for at sikre denne arkivering. Kommunerne har oplyst, at de vil sætte forskellige tiltag i værk. Det drejer sig eksempelvis om at indskærpe gældende procedurer om brug af ESDH, overvågning af drev, udrulning af ESDH til institutionerne, flytning af data fra drev til ESDH-system eller nedlukning af fællesdrev. To kommuner har planer om at lave arkiveringsversioner af materiale på fællesdrev for på den måde at sikre materialet for eftertiden.

## 4.7 Forskningsdata

Mange kommuner udfører forskning, det være sig grundforskning, anvendt forskning eller udviklingsarbejde. Megen af denne forskning foregår på social- og sundhedsområdet. Kommunerne skulle derfor svare på, 1) om kommunen opbevarer data fra forskningsprojekter, og 2) om der

findes centrale forskningsenheder i kommunen eller på tværs af kommunerne, dvs. om kommunen indgår i en forskningsenhed sammen med andre kommuner.

87 kommuner har svaret, at de ikke har forskningsdata, mens seks kommuner svarede, at de har forskningsdata i deres varetægt. Kommunerne angav, at data stammer fra sundhedsområdet, daginstitutions- og skoleområdet, plan og miljø, sekretariatet og museumsområdet.



## 5 Tilsynsbesøg hos udvalgte kommuner

Efter ønske fra § 7-arkiverne og flere kommuner blev det med projektinitieringsdokumentet besluttet, at der skulle aflægges fysiske tilsyn hos en række kommuner. Formålet med besøgene var at følge op på kommunens digitale tilsynsbesvarelse, men i lige så høj grad også at indhente viden om den kommunale forvaltning og dens arkivdannelse til brug for revision af de kommunale bevaringsbestemmelser i 2016.

Der blev udvalgt seks kommuner, som afspejler forskellige kommunetyper, som er placeret i by og på land, og som ligger i forskellige dele af Danmark. Rigsarkivet aflagde i oktober og november 2015 besøg hos følgende kommuner:

- Odder Kommune 19. oktober
- Nordfyns Kommune 25. oktober
- Lemvig Kommune 9. november
- Thisted Kommune 10. november
- Hillerød Kommune 24. november
- Sorø Kommune 26. november

Der var udarbejdet en fast dagsorden til tilsynsbesøgene:

1. Velkomst og præsentation
2. Baggrund for tilsyn og dagens møde
3. Dokumentation, journalisering og arkivering i kommunen
4. Data i digital form og i digitale systemer (it-systemer)
5. Papirarkivalier
6. Kommunens ønsker og spørgsmål på arkivområdet
7. Eventuelt

Rigsarkivet bad om, at kommunens sekretariatschef og/eller it-chef samt de arkivansvarlige deltog i mødet. I alle seks kommuner blev Rigsarkivet vel modtaget. Kommunerne var repræsenteret på chefniveau, og deltagerne fra kommunerne havde forberedt sig godt, hvilket gjorde, at møderne blev udbytterige for begge parter.

Indtrykket fra besøgene har været, at kommunerne er blevet professionaliseret på dette område siden 2007, hvilket har medført fokus på god dokumentation via retningslinjer for journalisering, brug af sags- og dokumentskabeloner, overvågning af fællesdrev, udarbejdelse af arkiveringsplaner m.v. Derimod er der endnu ikke så meget fokus på kvalitetssikring, dvs. at det kontrolleres, 1) at der journaliseres, og 2) at det, der journaliseres, f.eks. har sigende titler, får påført adressater eller ikke indeholder filformater, som ikke kan konverteres til arkivformat. Rigsarkivet kunne her dele erfaringer fra den statslige sektor, som siden 2013 har været pålagt krav om kvalitetskontrol. I visse kommuner blev der dog foretaget visse former for kvalitetssikring, og her har Rigsarkivet kunnet bruge disse eksempler hos andre kommuner.

Rigsarkivet gennemgik på møderne også kommunens besvarelse vedr. it-systemer og fik bl.a. forklaret, hvordan kommunen finder sine sletningsfrister, som kan være med til at sikre, at kommunen arkiverer regelmæssigt. Hos de fleste af de besøgte kommuner er der godt styr på regelmæssig arkivering, selvom flere oplever problemer med, at deres leverandør ikke kan lave arkiveringsversioner, selvom kommunens sletningsfrist er overskredet, og at kommunen dermed kan stå med et alvorligt problem.

På samme vis blev kommunens arkivlokaler besigtiget, og gode råd om hensigtsmæssig opbevaring blev givet. Enkelte steder måtte Rigsarkivet pålægge kommunen at få sat arkivalier på hylder, så de ikke står direkte på gulvet i kælderen, at sørge for arkivalier ikke står stablet ovenpå hinanden eller at få arkivlokaler ryddet for arkivfremmed materiale som f.eks. julepynt. Et enkelt sted måtte Rigsarkivet give kommunen påbud om hurtigst muligt pakke flyttekasser med arkivalier ud. Flyttekasserne har været stablet oven på hinanden, men var brudt sammen, og indholdet lå ud over hele gulvet.

For Rigsarkivet har det været en positiv oplevelse at komme på tilsynsbesøg. Rigsarkivet har ikke alene kunnet give råd og vejledning, men også fået mange gode inputs og erfaringer med hjem.

## 6 Opfølgning på tilsynet i 2010

I *Afrapportering af Statens Arkivers tilsyn med primærkommunerne 2010*, februar 2011, var der i afsnit 4 en række konkrete anbefalinger som opfølgning på dette tilsyn. I det følgende skal der kort gøres rede for, hvordan der er blevet fulgt op på disse anbefalinger.

### 6.1 Kommende tilsyn

<i>Anbefaling</i>	<i>Udmøntning</i>
Den grundlæggende anbefaling er, at Statens Arkiver om et par år skal foretage et fornyet tilsyn, idet dette tilsyn har vist, at kommunerne fortsat har en række udfordringer med at få afleveret arkiveringsversioner af deres bevaringsværdige data.	Tilsyn er afholdt i 2015.

### 6.2 Aflevering af e-journaler og specielt ESDH-systemer

<i>Anbefaling</i>	<i>Udmøntning</i>
Mht. aflevering er den store udfordring e-journaler og specielt ESDH-systemer, hvor kommunerne har været meget tilbageholdende med at få udarbejdet arkiveringsversioner. Det anbefales, at Statens Arkiver ved et kommende tilsyn først og fremmest skal have fokus på, at data og dokumenter fra ESDH-systemer bliver afleveret til offentligt arkiv.	Tilsynet i 2015 har atter fokuseret på sletningsfrister, som angiver, hvornår kommunen skal arkivere, ligesom overskredne sletningsfrister er blevet påpeget. Endvidere har kommunerne skullet redegøre for, hvad der er sket med forgængernes it-systemer.

### 6.3 Udarbejdelse af best practice-vejledning

<i>Anbefaling</i>	<i>Udmøntning</i>
Det generelle billede er, at de kommunale arkiver synes at have udmærket styr på bevaringen, hvilke i høj grad må tilskrives at de er gode til at samarbejde indbyrdes. Ikke desto mindre er der et behov for, at vi får nedfældet nogle almene anbefalinger, f.eks. i form af en "best practice"-vejledning. Det er også muligt, at Statens Arkivers reviderede politik og strategi for digital bevaring vil kunne formuleres således, at den også kan fungere som retningslinje for de kommunale arkivers digitale bevaring. Det anbefales ikke, at der udformes en egentlig bekendtgørelse på området.	Rigsarkivet har udarbejdet strategier for arkivering af digitalt skabte arkivalier, om bevaring af digitaliserede arkivalier, om valg og fravalg af filformater i forbindelse med langtidsbevaring af arkivalier, vejledninger om aflevering af dokumenter, om views og SQL og om test af arkiveringsversioner. Hertil kommer den årlige rapport "Digital bevaring – status og viden". Disse strategier og vejledninger er blevet præsenteret på møderne i Rigsarkivets forum for § 7-arkiver, og i flere tilfælde har arkiverne bidraget til materialet.

#### 6.4. Kortlægning af GIS-løsninger

<i>Anbefalinger</i>	<i>Udmontning</i>
<p>En anden anbefaling, som ikke direkte relaterer sig til resultaterne af det netop overståede tilsyn, men som er resultat af vores generelle kontakt med kommunerne er, at det ville være gavnligt med spørgsmål om kommunernes anvendelse af GIS-systemer, herunder integration mellem GIS-systemer og ESDH-systemer. Her forudser vi en væsentlig udfordring i fremtidens afleveringssagsbehandling, og det vil være godt at få et overblik over, hvad der er kommunernes praksis på området.</p>	<p>Rigsarkivet har med bekendtgørelse nr. 1007 af 20. august 2010 om arkiveringsversioner fastsat et afleveringsformat for geodata, således at GIS-data i et it-system kan afleveres sammen med systemets øvrige data og dokumenter. Spørgsmål om håndtering af GIS tages derfor i forbindelse med den konkrete aflevering.</p>