

Kvalitetssikring – i hvilken grad bør arkiverne styre myndighedernes digitale sagsdannelse?

Jette Holmstrøm Kjellberg og Mette Hall-Andersen

I denne artikel sætter vi fokus på Rigsarkivets bestemmelser om, at statslige myndigheder løbende skal gennemføre kvalitetskontrol i deres ESDH-systemer. Der gives først et historisk oprids af baggrunden for det skærpede regelsæt, som blev indført for systemerne i 2013, dernæst en gennemgang af reglerne og af de første erfaringer med arkivets 2-års tilsyn med systemerne. Det overordnede spørgsmål i artiklen er, i hvor høj grad arkiverne bør være styrende for myndighedernes arkivdannelse.

Skal hensynet til fremtidens brug af sager og dokumenter være bestemmende for, hvordan nutidens forvaltning skal indrette deres systemer? Skal fremtidens behov sættes over nutidens? Med andre ord – hvilken rolle skal arkiverne spille i forhold til digitaliseringen af samfundet?

De første regelsæt

Søfartsstyrelsen fik i 1999, som den første statslige myndighed, godkendt sit nye elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH-system) af Rigsarkivet²¹. Godkendelsen var en udfordrende opgave for alle parter, og blev fulgt af alle it-arkivarer og arkivets ledelse med en vis bevågenhed. Kunne det mon lade sig gøre at sikre den gryende digitale forvaltning med store mængder af dokumenter for eftertiden i digital form?

Rigsarkivet havde været tidligt ude og havde i 1998 fastsat krav til ESDH-systemerne for at sikre, at statslige myndigheders data og dokumenter kunne afleveres i digital form. Arkivet ville ikke stå i vejen for den nye digitale bølge og ønskede ikke at stå i en situation, hvor myndighederne skulle udskrive sager og dokumenter på papir for at kunne arkivere dem.

Reglerne for arkiveringen var på plads og godkendelseskravene var opremset i ”Elektronisk Arkivering – Statens Arkivers krav til systemerne.”²² Men der var ingen

21 Begreber: I artikel bruges ”digital forvaltning” som begreb, selvom det først er opstået senere, og man i starten af nulserne talte om fuld elektronisk arkivdannelse. Dette er valgt for ikke at skifte begreber i løbet af artiklen. På samme vis omtales arkivet som Rigsarkivet, selvom det undervejs også har heddet Statens Arkiver. Endelig anvendes termen ”ESDH-systemer”, selvom det i Rigsarkivets anmeldelsescirkulære kaldes for ”systemer med dokumenter”, som er et bredere begreb end ESDH. Dette er valgt, da ESDH fortsat er den hyppigst anvendte term for de systemer, som dækker hele eller størstedelen af en myndigheds arkivdannelse.

22 Statens Arkiver: *Elektronisk arkivering, Statens Arkivers krav til systemerne*, København 1998.

beskrevne arbejdsgange for godkendelsen, og Søfartsstyrelsen og deres leverandør havde ingen ide om, hvad der ventede dem i løbet af sagsbehandlingen. Det blev en langvarig sag, som sammen med et par andre godkendelsessager dannede grundlag for Rigsarkivets godkendelsespraksis i årene efter.

Med de nye muligheder for digital arkivering rejste der sig imidlertid en række spørgsmål om arkivets rolle som godkendende myndighed – som en myndighed, der stillede meget specifikke krav til andre myndigheders sagsdannelse.

Rigsarkivet havde en lang tradition for godkendelse af de statslige myndigheders journalplaner, som man siden 1960'erne havde fået til gennemsyn forud for en ny journalperiode for at sikre en hensigtsmæssig henlæggelse af papirsagerne. Man tjekkede om planen overholdt decimal-princippet, om journalgrupperne var gensidigt udelukkende, var dækkende for ressortområdet osv.. Med de elektroniske systemer blev kravene udvidet. Med elektroniske journaler blev der indført krav om en journalinstruks, og med de fuldt digitale systemer fulgte endvidere krav til faste metadata på sagerne og til i hvilke formater myndighederne måtte anvende og lagre deres forvaltningsdokumenter.

Bestemmelserne førte blandt andet til en diskussion af, om Rigsarkivet risikerede at være konkurrenceforvridende instans, da godkendelseskravene – måske – kunne være lettere at opfylde for nordiske it-leverandører af dokumenthåndteringssystemer end for de store amerikanske selskaber. Selskaber, som ikke var kendt med den nordiske forvaltningspraksis og ikke havde et sagsniveau i deres it-systemer. Man havde en forventning om, at de amerikanske systemer ville skylle ind over det nordiske marked i løbet af nulserne, og det ville man som arkiv ikke hindre.

Samtidig var det en udbredt holdning, at arkivet ikke skulle være for styrende i forhold til myndighedernes sagsdannelse. At selve henlæggelsen og eventuelt det rod, der var i arkiverne, var nedslag af en bestemt administrativ praksis, som det også var værd at bevare for eftertiden, som en del af den pågældende myndigheds administrationshistorie. Altså som et levn af myndighedens administrative praksis.

I 2002 blev der derfor udsendt godkendelsescirkulære, som i en vis grad slækkede på de første godkendelseskrav, der var blevet stillet²³. Med cirkulæret afskaffede Rigsarkivet blandt andet kravet om, at myndighederne skulle danne sager og have en bestemt registreringssystematik. Cirkulæret indeholdt i stedet bestemmelser om ”sagligt sammenhørende dokumenter” og ”fremfindingsystem” og slækkede på kravene til bestemte metadataopmærkninger på sagerne.

I forbindelse med udstedelse af cirkulæret udtalte daværende rigsarkivar Johan Peter Noack:

23 Cirkulære om anmeldelse og godkendelse af elektroniske journaler og elektroniske dokumenthåndteringssystemer nr. 24 af 15. marts 2002.

”Det er ikke Statens Arkivers opgave at gennemtvinge sagsdannelse. Statens Arkiver er en bevaringsinstitution. Det er forvaltningen selv, der bør træffe sine beslutninger, så det er muligt at fremfinde sagligt sammenhørende dokumenter med de systemer, der benyttes. Med andre ord skal Statens Arkiver ikke regulere forvaltningsadfærd, men sikre bevaring af de arkivalier, myndighederne har brugt. Vi skal ikke tage ansvaret fra myndighederne.”²⁴

Dette var mantraet i de næste 10 år, hvor Rigsarkivet i høj grad fokuserede på de fælles-offentlige standardiseringsarbejder på sags- og dokumentområdet, og i mindre grad end før var styrende for de enkelte statslige myndigheders sagsdannelse.

Det fællesoffentlige standardiseringsarbejde fik dog ikke den udbredelse, som man fra samarbejdspartners side havde set frem til. En effekt af arbejdet var dog, at der var enighed om, at sagsbegrebet var kommet for at blive i dansk forvaltning, uanset hvad Rigsarkivet mente om det.

De store amerikanske dokumenthåndteringssystemer blev endvidere kun indkøbt af nogle få myndigheder og til helt specifikke opgaver som for eksempel lægemiddelgodkendelse og byggesagsstyring.

I stedet kom der i nullerne nye danske ESDH-systemer på markedet, der havde en anden tilgang til digital forvaltning end de traditionelle ESDH-systemer, som i høj grad var systemer, der var videreudviklede fra elektroniske journalsystemer. De nye ESDH-systemer var mere møntet på at understøtte sagsbehandlingen end på at være et arkivsystem, og samtidig blev tanker om at basere systemerne på fritekstsøgning mere og mere udbredte.

De nye systemer var svære at håndtere med Rigsarkivets godkendelsesregler, da arkivet måtte godkende systemer, hvis anvendelse man ikke var ganske tryk ved. Kunne man mon finde sager og dokumenter frem via fritekstsøgninger om nogle hundrede år, når man ikke længere kender til vores samtids sprogbrug? Og ville man ikke få alt for mange hits på gængse begreber, så det ville kræve et enormt arbejde at finde frem til de relevante dokumenter?

Med andre ord bidrog de nye ESDH-systemer til, at Rigsarkivet fik sat gang i et revisionsarbejde for godkendelsesreglerne.

Det var dog ikke bare de nye systemer, som gjorde en revision af godkendelsesreglerne nødvendig, men også myndighedernes brug af systemerne synes at kunne trænge til et eftersyn.

Når arkivet rejste afleveringssag på et ESDH-system, skete det ganske ofte, at myndighederne ikke vidste, at de havde en instruks for anvendelse af systemet, eller de mente, at det bare var en beskrivelse, de havde udarbejdet for arkivets skyld. Den blev ikke brugt i praksis, og myndighederne henviste ofte til, at de primært brugte hjælpefunktionerne i

24 Nordisk Arkivnyt, nr. 4, s. 182-183, 2002.

systemet eller brugervejledninger som rettesnor. Med andre ord blev den beskrivelse af systemernes organisatoriske forankring samt de retningslinjer for registreringerne, som lå i instruksen, i mange tilfælde ikke brugt i det daglige arbejde. Ved møder med myndigheder, som brugte fritekstsøgning, kom det frem, at mange medarbejdere førte egne lister over sager i systemet, som de anvendte, da de havde svært ved at fremsøge dem.

Endelig var der fra 2010 og frem en række sager hos myndighederne, som havde journaliseringspraksis og sagsdannelse som omdrejningspunkt. Af aviserne fremgik det blandt andet:

”Det er en fejl. Den beklager vi i den grad. Fejlen er opstået, fordi dokumenterne dengang ikke blev journaliseret”²⁵

”Alle ministeriets overvejelser vedrørende forbuddet er samlet i én sag uden at være journaliseret”²⁶

Meget tydede således på, at der var plads til forbedring i de statslige myndigheders sagsdannelse. At dokumenterne blev lagret digitalt havde vist sig ikke at være en garant for, at de nemt kunne fremsøges og genanvendes, hverken hos myndighederne eller hos de kommende arkivbrugere.

Det var forhold som disse, som blev drøftet i arbejdsgruppen om revision af Rigsarkivets anmeldelses- og godkendelsesregler. Der var enighed i gruppen om, at der måtte nye tiltag til, hvis det skulle sikres, at sager og dokumenter i myndighedernes ESDH-systemer kunne fremsøges for tid og evighed. Og der var fuld opbakning hos arkivets ledelse.

Nybrud i 2013

Rigsarkivet ændrede derfor praksis i 2013, og udstedte et anmeldelses- og godkendelses-cirkulære, som i høj grad skærpede kravene til statslige myndigheders ESDH-systemer²⁷.

Fremover skulle systemerne have sagsbegreb og en registreringssystematik, som dækkede hele myndighedens ressortområde. Der blev indført obligatoriske metadata som for eksempel titel, afsender- og modtager for alle dokumenter, og sidst, men ikke mindst, skulle myndighederne løbende kontrollere kvaliteten af registreringerne i deres ESDH-system. Med andre ord stillede arkivet nu for første gang krav om, at myndighederne aktivt forholdt sig til deres egen registreringspraksis ud fra en viden om, hvordan dokumenterne faktisk blev registreret i systemerne – at de aktivt udførte ”egenkontrol”.

Fra arkivets side var man klar over, at det var en større og ressourcekrævende ændring for myndighederne. Der blev derfor samtidigt indført et 2-års tilsyn med myndighedens

25 Politiken d. 8. december 2010.

26 Information d. 25. august 2010 (letterer redigeret for at anonymisere citatet).

27 Cirkulære nr. 9290 af 21. juni 2013 om anmeldelse og godkendelse af it-systemer.

anvendelse af ESDH-systemet. Ved tilsynet skulle arkivet sikre sig, at myndigheden levede op til kravene om registrering af obligatoriske oplysninger, havde anvendt systemet som beskrevet i forbindelse med godkendelsen og om der blev foretaget passende kvalitetskontrol. Gevinsten for myndighederne var, udover et nemmere søgbart system, også, at hvis de havde en god kvalitet i deres registreringsdata, så kunne de vælge en anden afleveringsmodel end det klassiske periodeskift. De kunne få lov til at køre videre i systemet og ”blot” aflevere sager og dokumenter for en vis periode.

Der var i forbindelse med udarbejdelsen af cirkulæret en intern drøftelse af, hvornår tilsynet skulle placeres set i forhold til myndighedens ibrugtagning af systemet. At man landede på to år skyldes en betragtning om, at myndigheden skulle have tid til at komme i gang med det nye system, men at der samtidig skulle være god tid til at rette op på eventuelle fejl og mangler i registreringerne, inden systemet skulle arkiveres efter fem år.

Formålet med kvalitetskontrollen var selvfølgelig at sikre en god kvalitet af data og dokumenter i systemerne, så de nemt kan fremsøges både nu og i fremtiden. Men der lå også en økonomisk betragtning bag, som handlede om at gøre det nemmere og billigere for myndigheder at aflevere til Rigsarkivet, så for eksempel problematiske registreringer og formater kunne håndteres, mens systemet endnu var i drift. Det gav myndighederne mulighed for selv at rette op på fejl og mangler, som de tidligere skulle have en leverandør til at ordne, når systemet var lukket ned og skulle arkiveres. Og det betød, at de kunne undgå ressourcekrævende periodeskift.

Bestemmelserne om kvalitetskontrol og tilsyn blev vel modtaget hos mange ESDH-ansvarlige, fordi de betød, at myndigheden skulle afsætte ressourcer til kontrollen, som nu var et lovkrav, og fordi de gav mulighed for at undgå et periodeskift, som det kunne være svært at finde forståelse for hos sagsbehandlerne.

Ved behandlingen af de første godkendelsessager efter det nye cirkulære stod det hurtigt klart, at arkivet med fordel også kunne notere særlige forhold ved den enkelte myndigheds sagsdannelse, som der skulle følges op på ved tilsynet. Det kunne for eksempel være om dokumenterne faktisk blev lagt i ESDH-systemet eller skulle findes i alternative lagringsstrukturer, eller om myndigheden havde taget mange nye formater som GIS i brug i sagsbehandlingen.

Det var således ikke kun de fremtidige arkivbrugere, der ville få glæde af kvalitetskontrollen. Den skulle også gerne give myndighederne et system i drift med færre fejl, bedre kvalitet af deres dokumentation og større kontinuitet i registreringerne.

Kvalitetskontrol i praksis

I anmeldelsescirkulæret blev myndighedernes kvalitetskontrol overordnet beskrevet, og efterfølgende skulle der en konkretisering af kravene til, så der kunne rådgives og vejledes i dem. De centrale spørgsmål i dette arbejde var: ”Hvad kan Rigsarkivet stille af krav

til statslige myndigheders kvalitetskontrol, hvad er der lovhjemmel til?” og ”Hvordan kan arkivet understøtte udviklingen af en god og effektiv praksis for kvalitetskontrol?”

Resultatet blev derfor også todelt: En vejledning baseret på minimumskravene for registrering i cirkulærets bestemmelser samt en række eksempler og gode råd baseret på myndigheders egne erfaringer med kvalitetskontrol. Et første forsøg på at definere en ”best practice” for kvalitetskontrol i ESDH-systemer. Der blev lagt vægt på, at proceduren for kvalitetskontrol skulle beskrives i instruksen for systemet og skulle være meget konkret. Det er materiale, som fortsat opdateres med jævne mellemrum, men kernen i beskrivelsen af kvalitetskontrollen er fortsat, at den skal være til at forstå, og at det skal fremgå konkret hvem, der gør *hvad* og *hvornår*, altså:

- Hvem udfører kontrollen?
- Hvad kontrolleres?
- Hvordan foretages kontrollen?
- Hvor ofte foretages kontrollen?
- Hvem fejlretter?
- Opfølgning på kontrollen – afrapportering til ledelsen?

Det er for eksempel ikke tilstrækkeligt, at der står ’Sagerne kontrolleres regelmæssigt.’ Det skal angives helt præcist:

- Hvilke sager, der udvælges til kontrol: Alle nyoprettede, stikprøver, udvalgte saggrupper eller?
- Hvad kontrolleres? Hvilke metadata om sagerne, hvilke metadata om dokumenterne i sagen?
- Hvordan udføres kontrollen – er det skærmlæsning, ved bestemte udtræk eller?
- Hvor tit udføres kontrollen? En gang om måneden, en gang hvert kvartal eller?
- Hvem udfører kontrollen? Superbruger, ’journalen’ eller?

Rigsarkivet kan ikke fastsætte, hvordan eller hvor ofte kvalitetskontrollen skal foretages, men der skal være et passende niveau for, hvor detaljeret og omfangsrig kontrollen skal være, alt efter hvor stor myndigheden er og hvilke typer af sager, det drejer sig om. Eksempelvis er kvalitetskontrol én gang om året næppe nok for selv de mindste myndigheder, mens daglig kontrol af samtlige nye registreringer er unødvendigt dobbeltarbejde. Hver myndighed skal således gøre sig klart, hvilke behov der er hos dem for gennemgå registreringer, rette op på eventuelle fejl og mangler, samt hvordan det gøres bedst muligt.

I samme ombæring opfordrer arkivet myndighederne til at overveje, om de har andre registreringer, der med fordel kan kontrolleres samtidig, så de slipper for mange forskellige kontroller i systemet. Det kan være dokumenttyper, tidsfrister med mere, som myndigheden anvender til afrapportering, ledelsesinformation eller statistik.

Godkendelsessagerne efter de nye regler har vist, at det er konkretiseringen af kvalitetskontrollen, som er udfordrende for myndighederne. Det kan skyldes, at en konkret beskrivelse er mere forpligtende end, hvis man beskriver kontrollen i mere overordnede vendinger, men også, at det er nyt for myndighederne at tænke i de baner: hvordan laver man egentlig en procedure for kvalitetskontrol?

I de første udkast af instrukser, som arkivet modtager til godkendelse, er kvalitetskontrollen typisk beskrevet på et overordnet niveau. Arkivet indgår derfor ofte i en drøftelse med myndigheden om, hvordan kontrollen kan tilrettelægges, så den kan gennemføres i praksis, og her anvendes ofte eksempelmateriale og kontakt til andre myndigheder med sammenligneligt ressortområde.

Drøftelserne om kontrollen er gavnlige både for myndighederne, som kan trække på Rigsarkivets viden om, hvordan andre myndigheder håndterer lignende problematikker, og for arkivet, som får et godt indblik i myndighedernes arkivmæssige udfordringer. Det kan dels skærpe arkivets vejledningsindsats og dels være med til at sikre, at arkivmæssige hensyn aktivt tilgodeses.

Tilsyn i 2016 – de første erfaringer

Anmeldelsescirkulæret har snart været i kraft i fem år, og Rigsarkivet har gjort sig de første erfaringer med 2-års tilsynet og har fået et første indblik i, hvordan kvalitetsarbejdet forløber hos myndighederne.

Tilsynet blev første gang gennemført i 2016, hvor 10 myndigheder fik besøg af en arkivar. Myndighederne havde alle brugt deres systemer i cirka to år, så det var tid til at følge op på, om de efterlevede de beskrivelser, som de havde sendt ind til Rigsarkivet i forbindelse med godkendelse af systemet. Myndighederne var forud for tilsynsmødet blevet bedt om at udfylde et skema samt fremsende en række udtræk fra systemet, for eksempel over dokumenter uden sagstilknytning og over filformater i systemet. Materiale, som sammen med noter fra godkendelsessagen dannede grundlag for drøftelserne ved tilsynsmødet.

Af de første 10 myndigheder, som fik et tilsynsbesøg, havde de fem løbende foretaget kvalitetskontrol og for de første fires vedkommende levede kontrollen op til Rigsarkivets bestemmelse – ja, faktisk havde de en kvalitetskontrol, som var endnu mere omfattende. Tre myndigheder, der ikke havde foretaget kvalitetskontrol, opdagede i forbindelse med besvarelse af spørgeskemaet, at der var problemer (forkerte filtyper, manglende tilknytning til sager, sager blev ikke lukket) i systemet og havde inden tilsynsmødet iværksat en plan for oprydning samt for, hvordan de fremadrettet vil tage hånd om problemerne.

De sidste to myndigheder, som ikke var kommet i gang med kontrollen, blev ved mødet bedt om en plan for, hvordan de ville komme i gang med opgaven.

På tilsynsmøderne drøftede arkivaren og myndigheden besvarelsen af spørgeskemaet og tilhørende udtræk. Hvis myndigheden havde konstateret problemer, kunne arkivaren hjælpe med at finde en løsning på dem. For eksempel havde en myndighed problemer med at få lukket sager. Fremover vil deres kvalitetskontrol indeholde et udtræk over sager, hvor der ikke har været aktivitet sidste halve år.

Tilsynet har vist sig at give såvel arkiv som myndighed syn for sagn, da en lang række forhold i arkivdannelsen belyses via særlige udtræk. Det gør det muligt for arkivet at være konkret i kravene til den enkelte myndighed, og det giver den ESDH-ansvarlige hos myndigheden mulighed for at dokumentere problemstillingerne, så der kan afsættes ressourcer til at få rettet op på registreringerne.

På baggrund af tilsynsmødet og eventuelt efterfølgende opfølgning har Rigsarkivet meddelt myndigheden, om den var forpligtet til at foretage periodeskift i systemet, eller om den kunne vælge en anden model for afleveringen.

For et nyt og ressourcekrævende tiltag som indføring af kvalitetskontrol og tilsyn med statslige myndigheders ESDH-systemer var det et ganske pænt resultat, at 8 ud af 10 myndigheder enten havde kvalitetskontrol eller gik i gang med at indføre det i forbindelse med tilsynet.

Faktaboks 1: Kvalitetssikring er mere end kontrol

Rigsarkivet råder myndighederne til at tænke kvalitetssikring, lige fra de overvejer indkøb af nyt system, til det lukkes ned. Vi anbefaler, at myndighederne tænker følgende spørgsmål igennem allerede, inden de køber et nyt system:

Før systemet tages i brug

Hvad skal det nye system kunne? Der er mange forhold at tage hensyn til og undersøge, når man overvejer nyt it-system, men i forhold til kvalitetskontrol er det godt at undersøge:

Udskrifter fra system

Mange systemer har et udskriftsmodul, som typisk bruges til ledelsesafrapportering. Det kan med fordel bruges til kvalitetskontrol. Der kan både være fast, prædefinerede udskrifter, for eksempel 'Alle dokumenter uden tilknytning til en sag' eller det kan være muligt selv vælge hvilke metadata, der skal med. Data kan hældes over i regneark, hvor man kan sortere og bearbejde, som man vil.

Automatiserede processer

Sager og/eller dokumenter kan i nogle systemer oprettes automatisk med en række metadata, for eksempel dato, part, registreringssystematik. Det kan for eksempel

være dokumentskabeloner, hvor titel, dato, registreringssystematik oprettes automatisk. Det er også godt at se på registreringssystematikken – er der saggrupper/facetter, der har enstypesager, der med fordel kunne have sådan nogle automatiserede processer? Spørgsmålet er: Hvad kan systemet – og hvad kan lade sig gøre i forhold til myndighedens sagsdannelse?

Undervisning i det nye system

Undervisningen behøver ikke kun være en gennemgang af funktionerne i det nye system. Det kan med fordel kombineres med undervisning i fælles, ensartede retningslinjer for sagsoprettelse, journalisering, navngivning osv. Man kan f.eks. lave et undervisningsforløb, hvor man gennemgår et eller flere typiske sagsforløb både i teori og praksis.

Ledelsesmæssig opbakning

Ledelsen skal involveres i kvalitetssikringen allerede fra start, hvis medarbejderne skal prioritere opgaven. Det bedste er, hvis der kan aftales et forløb, hvor der regelmæssigt afrapporteres til ledelsen, hvordan det går med kvaliteten af registreringerne. Det skal også være synligt, at ledelsen forventer, at medarbejderne bruger tid på denne arbejdsopgave. For eksempel kan den øverste chef indlede undervisningen i systemet.

Retningslinjer for anvendelse

Det er vigtigt med fælles retningslinjer for, hvordan man skal anvende og registre i systemet, og de skal være så konkrete som muligt. En fælles vejledning/instruktion kan med fordel suppleres af specifikke instrukser for forskellige områder eller typer af sager: navngivning, hvilke felter udfyldes og med hvilke oplysninger osv. for både sager og dokumenter.

Mens systemet er i drift

Det er, mens systemet er i drift, at kvalitetskontrollen er vigtig. Man bør løbende følge op på, at der kommer de rigtige oplysninger ind i systemet, at data og dokumenter har en god kvalitet. Så kan man løbende få rettet op på eventuelle fejl – og rettet op på eventuelle uvaner, der har sneget sig ind.

Det er godt med en fast procedure for kvalitetskontrol, så det ikke er noget, der skal vælges til og presses ind i en travl hverdag. Dvs. en fast procedure for, hvad der kontrolleres, hvor tit – og hvem der gør det!

Efter – når systemet lukkes ned

Det er sidste chance for at rydde op. Hvor stort oprydningsarbejdet bliver, afhænger af hvor mange ressourcer myndigheden har brugt på at få en god fast brug af systemet og om der er foretaget kvalitetskontrol:

- Er sagerne lukkede?
- Er der foretaget kvalitetskontrol ved sagslukning?
- Er der dokumenter uden tilknytning til sag?
- Mangler der noget – er alt fra fælles drev, Outlook med mere i systemet? Er der dokumentation, man vil mangle, hvis der kommer en aktindsigtssag om 2 eller 10 år?
- Kan alle dokumenter åbnes og læses?
- Filformater – har der sneget sig typer ind, som er tilladte?
Systemet skal stadig kunne anvendes – pressen og borgerne er ligeglade med, at der er lavet periodeskift.

Faktaboks 2: Tips fra tilsyn i 2016

Tilsynsrunden i 2016 gav et indblik i, hvad der har fungeret godt i de 10 myndigheders kvalitetskontrol:

Kontrol af filtyper – og af om de kan arkiveres

Nogle myndigheder har tilkøbt sig muligheden for selv at kontrollere, hvilke filtyper der er lagret i systemet, og det er de meget glade for. I nogle systemer bliver dokumenterne også løbende kontrolleret (rendering til PDF) for, om de kan konverteres til arkivformat. Det er typisk for myndigheder, som havde store problemer med filtyper ved sidste aflevering.

Udtræk, der kan bearbejdes i regneark

De myndigheder, som har mulighed for at lave kvalitetskontrollen i regneark, sagde entydigt, at det er meget nemmere og mere funktionelt end at læse kontrol på skærmen. I udtrækket kan de sortere, indsætte kolonner til bemærkninger, søge osv. De kan f.eks. finde blanke felter, hvor der på indgående dokumenter burde være registeret en afsender.

Denne form for kvalitetskontrol forudsætter muligheden for at lave udtræk af metadata i systemet og konvertere dem til regneark.

Automatisk validering af felter

Kun en myndighed anvender automatisk validering af felter, men alle efterspurgte muligheden. De færreste myndigheder kender desværre systemet godt nok til at

vide, hvilke muligheder der er for kvalitetskontrol. En myndighed har inddraget den it-sagkyndige systemejer og har fundet frem til en række funktioner i Workzone, herunder at sætte en automatisk validering i udvalgte felter. Det kan for eksempel være, at en tidsfrist skal være inden for 5 dage, at sagstypen ved en bestemt sag-gruppe er 'godkendelse' og lignende.

Søgefunktioner

Samme myndighed har allieret sig med leverandøren og gjort allerede eksisterende søgefunktioner brugbare i kvalitetskontrol ved at gøre det muligt at definere søgninger, som alle kan anvende (relativt): 'Mine sager uden sagspart', 'Mine akter uden sagstilknytning', 'Mine akter med sv:sv:sv i titlen' med mere.

Afreportering til ledelse

Alle myndigheder er opmærksomme på betydningen af inddragelse af ledelsen, og at regelmæssig afreportering til for eksempel ledelsesmøder er vigtig.

Kvalitetssikring – nytter det noget?

Kvalitetssikring laver ikke sig selv – medarbejdere hos myndighederne skal bruge tid på opgaven, og der kan være udgifter til leverandører. Så det er vigtigt, at det er anstrengelserne værd.

Erfaringerne fra Rigsarkivets tilsyn i 2016 med statslige myndigheders ESDH-systemer viser, at det faktisk har en effekt. Myndigheder blev opmærksomme på problemer i kvaliteten af deres registreringer midt i driftsperioden, og de fleste handlede aktivt på den erkendelse. Det tegner godt for kommende arkiveringsversioner.

Generelt har myndighederne taget godt imod såvel regler om kvalitetskontrol som det opfølgende tilsyn, da det giver dem mulighed for at få sat problematiske forhold i deres systemer og registreringer på dagsordenen. Opgaver, som det tidligere måske ikke har været muligt at få afsat ressourcer til. De er tydeligvis opmærksomme på, at de får noget ud af deres investering – at det hjælper dem med hurtigt at finde sager og dokumenter i deres systemer og gør kommende afleveringer til Rigsarkivet nemmere og billigere.

Endelig har it-leverandørerne også taget godt imod de nye regler. Det giver dem nye konkurrencemuligheder, når myndighederne begynder at efterspørge funktionalitet, som letter arbejdet ved kvalitetskontrollen eller for den sags skyld en bedre automatisk kvalitetssikring i systemerne, så kontrolarbejdet kan mindskes. Rigsarkivet har således haft en del henvendelser fra leverandører, som gerne ville vide mere om vores anmeldelsescirkulære og forvaltningen af samme, hvor interesse førhen primært har gået på, hvordan de skulle producere arkiveringsversioner

For Rigsarkivet har kvalitetskontrol og tilsyn også været en ny opgave, som har kostet ekstra ressourcer. Første gang en myndighed skal have godkendt instruks med kvalitets-sikring, har det kostet lidt ekstra tid at tage de nødvendige drøftelser om beskrivelserne af kontrollen (der er dog ofte også andre forhold som skal drøftes, så det er ikke her det primære tidsforbrug har ligget, da det er blevet en del af en sagsbehandling, som arkivet alligevel skulle foretage). 2-års tilsynet har været noget helt nyt og har kostet arkivet ressourcer. Sagsbehandlingen ved hvert tilsyn koster et sted mellem 10 og 15 timer alt efter systemets beskaffenhed og størrelse. Der er ca. 10-12 tilsyn årligt, så der er samlet set tale om en timemæssig udgift på ca. 150 timer årligt.

Der vil dog være en stigning i timetallet, når de koncernfælles systemer skal tilsyns-behandles, men det er vurderingen, at arkivet samlet vil bruge ca. 200 timer årligt. Det er indtil videre en investering, og forventningen er, at tilsynet vil betyde, at der skal bruges færre timer til afleveringssagsbehandlingen, da mange af de kendte problematikker ved aflevering allerede er adresseret ved tilsynet. Det vil i løbet af de kommende år vise sig om denne antagelse holder stik, når systemerne, som er godkendt efter det nuværende regelsæt, begynder at blive afleveringsmodne.

Det har været *markant* anderledes for myndigheder og Rigsarkivet at tale om for eksempel en stor mængde ikke-tilladte filtyper midt i driftsperioden, i stedet for ved aflevering af en arkiveringsversion af systemet, hvor myndighederne måske kun har adgang til en lukket database. Mængden af ikke-tilladte filer har haft en størrelse, der gjorde det til en overkommelig opgave for myndigheden at rette op på og tage hånd om fremadrettet i resten af perioden.

Tilsynsmøderne har generelt haft karakter af vejledningsmøder snarere end kontrol eller revisionsmøder. Det gav en god dialog med myndighederne om udfordringerne med deres systemer, hvor arkivet kan rådgive dem eller henvise til, hvordan andre har løst lignende problematikker. Samtidig fik vi som arkivarer et langt større indblik i, hvordan myndighederne anvender systemerne i det daglige, end vi tidligere har haft. Det forbedrer vores forståelse for indholdet af systemerne, hvilket har gavnlig effekt såvel i forhold til vores vejledningsindsats som i forbindelse af afleveringssagsbehandlingen, hvor indholdet af systemerne skal dokumenteres.

Afsluttende refleksioner – i hvilken grad bør arkiverne være styrende for myndigheders digitale sagsdannelse?

Der er ingen tvivl om, at Rigsarkivet med bestemmelserne fra 2013 har ændret tilgang til håndtering af de statslige myndigheders sagsdannelse. Arkivet fastsætte bestemmelser for registrering af bestemte metadata samt stiller krav til de processer, som understøtter, at metadata faktisk bliver registreret korrekt.

Arkivet tog i arbejdet med de nye bestemmelser udgangspunkt i forvaltningens praksis samt arkivets viden om samme. Det var ikke en ændring, som udsprang af særlige arkivteoretiske betragtninger, men som arkivteoretikeren Terry Cook skriver i 2002:

“Theory and practice are not opposites, not even polarities, but integrated aspects of the archivist’s professional role and responsibility. Transparency of process about the archivist’s performance will facilitate this integration, stimulate the building of archival knowledge, and enable present and future generations to hold the profession accountable for its choices in exercising power over the making of modern memory.”²⁸

Arkivet må derfor være sig sin rolle meget bevidst i sådanne skift i praksis, nøje gennemtænke og undersøge effekterne af ændringen – og ikke mindst vurdere, hvad det betyder for arkivets rolle i samfundet.

Rigsarkivet sætter nu nogle overordnede rammer for myndighedernes anvendelse af ESDH-systemerne og er i den forstand styrende for myndighedernes sagsdannelse. Man kan sige, at arkivet i dag regulerer forvaltningsadfærd. De rammer, arkivet sætter, må dog aldrig hindre myndighederne i at sagsbehandle på den bedste og mest effektive vis. Det er således vigtigt – i samme åndedrag – at understrege, at det aldrig bliver arkivets opgave at definere systemernes faglige indhold. Det er en ressortmæssig opgave, som kun myndighederne kan varetage.

Det er muligt, at arkivet, ved at stille strukturelle krav til systemerne, går glip af ESDH-systemet som levn af en bestemt forvaltningspraksis, og bliver en aktiv spiller i forhold til myndighedernes arkivdannelse. Det er imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at Rigsarkivet på ingen måde er den eneste aktør, som påvirker en myndigheds sagsdannelse. Der er allerede en række lovgivningsmæssige krav, som systemet skal understøtte og leve op til, for eksempel forvaltningslov og offentlighedslov, så det ”uberørte ESDH-system”, som alene er et levn af den pågældende myndigheds praksis, findes nok ikke i virkeligheden.

Det nye er, at arkivet har meldt sig under fanerne med hensyn til at være adfærdregulerende i forhold til registreringspraksis og faktisk følger op på, at myndighederne varetager arkivmæssige hensyn, mens systemet er i brug. Det er således en langt mere aktiv rolle, end man tidligere har haft. Det har imidlertid vist sig, at såvel kvalitetskontrol som tilsyn giver en frugtbar dialog om registreringerne i systemet, som er til gavn for både arkivet og myndigheden. Myndighederne og arkivet har faktisk samme interesse – at få et system, hvor man kan finde materialet, som blev brugt ”i går”.

28 Cook, Terry og Schwartz, Joan M., Archives, Records, and Power: From (Postmodern) Theory to (Archival) Performance, i: *Archival Science* 2, s. 171-185, 2002.

Rigsarkivet tager således ikke ansvaret fra myndighederne, men indgår i et samarbejde med dem for at gøre dem deres ansvar bevidst og fokuserer på de fordele, som både myndigheder og arkiv har ved en stringent sagsdannelse.

Tanken om anvendelse af arkivet som et levn af forvaltningspraksis er måske nok interessant administrationshistorisk, men vigtigere må det være, at fremtidige historikere kan finde frem til, hvilke beslutninger, vurderinger og afgørelser myndighederne traf i vor tid, og som danner grundlag for udviklingen af det danske samfund. At der rent faktisk er brugbar dokumentation, der kan søges frem og læses. Med det formål bør arkiverne være styrende i forhold til at sætte nogle helt basale rammer for registreringerne, men hvor ansvaret for det ressortspecifikke indhold i systemerne klart ligger hos myndighederne. Samtidig kan arkivet være katalysator for, at myndighederne får de nødvendige ressourcer til at sikre god registreringspraksis.