

Dokumentation i en digital tid

Peter Damgaard, formand for Arkivforeningen

Den offentlige forvaltning er blevet digital. Hvad betyder det for informationshåndteringen hos nutidens arkivskabere – og dermed på længere sigt for arkivernes mulighed for at dokumentere vores samtid? Det er det overordnede spørgsmål, som diskuteres i denne bog, uden at der dog kan gives et endegyldigt svar.

Digitaliseringen i det offentlige fortsætter, fordi besparelspotentialet er stort. Digitalisering medfører lettere sagsgange, hurtigere kommunikation og mere direkte kontakt med borgerne. Samtidig stiger borgernes forventninger til myndighederne og baserer sig i højere grad på digital kontakt. Men digitaliseringens potentiale overskygger tilsyneladende de usikkerheder og risici, som den kan medføre for forvaltningen. Kan man stadig opfylde lovgivningens krav til god forvaltningsskik? Kan man stadig dokumentere sine afgørelser over for borgerne? Kan man stadig sikre en korrekt journalisering og arkivering? Hvad betyder digitaliseringen i praksis for dokumentationen af det offentliges virksomhed?

Det er dobbeltheden af potentiale og risici, der har været udgangspunktet for denne bog. Arkivforeningen mener, at der mangler en grundlæggende diskussion af digitaliseringens konsekvenser for de offentlige myndigheders administration.

Det har været naturligt for Arkivforeningen at tage denne diskussion op. Stiftet i 1917 har Arkivforeningen, særligt siden 1960'erne, udviklet sig til et diskussionsforum for principielle overvejelser om arkivskabelse, dokumentation, informationshåndtering og arkivistik i Danmark. Det er foreningens opgave at være til stede, hvor der er principielle, arkivfaglige udfordringer og at bidrage til en diskussion om, hvordan nutidens administration skal blive til fremtidens arkiver og kulturarv. Med udgivelsen af denne bog, som udkommer i 100-året for foreningens stiftelse, søges begge dele opfyldt ved at sætte fokus på dokumentationens vilkår i den digitale forvaltning.

Det går godt med digitaliseringen af de administrative processer i den offentlige sektor, og det indeholder som nævnt løfterige perspektiver for myndigheder og borgere. Ser man nærmere efter, er der et betydeligt forbedringspotentiale på mange fronter.

Disse to synspunkter går igen og udfoldes i flere af artiklerne i denne bog:

Rigarkivar Asbjørn Hellum giver i den indledende artikel et overblik over arkivernes rolle i samfundet. Interessen for historien har været voksende i mange år, og det giver flere og andre brugere af arkiverne. Arkivernes udadvendte aktiviteter trives dermed, men Asbjørn Hellum påpeger arkivernes anden side, den myndighedsrettede, hvor fokus er juridisk og administrativt. Her sikrer arkiverne borgernes retssikkerhed, når de for det første giver mulighed for indsigt i, hvilke kriterier myndighederne administrerer efter,

og for det andet opbevarer og tilgængeliggør materiale, som også kan bruges af borgerne mod myndighederne selv.

De største udfordringer for arkiverne ser Asbjørn Hellum i forbindelse med digitaliseringen af arkivalierne. Det er fortsat papirarkivalier, som er blevet affotograferet, der udgør hovedstammen i arkivernes digitale tilbud, men udviklingen betyder, at de digitalt fødte arkivalier også skal tilgængeliggøres, benyttes og formidles. Mulighederne for sammenkobling af data og metadata giver nye muligheder, men omvendt indeholder de også risici, der skal håndteres.

Asbjørn Hellum konkluderer, at arkivernes værdi samlet set er større end de mange enkeltforespørgsers behov lader ane. For samfundet som helhed udgør arkiverne en unik og udtømmelig kilde, der i fremtiden vil være basis for kulturarv og forskningsinfrastruktur.

Bogens øvrige artikler beskæftiger sig med digitaliseringen fra forskellige vinkler. En gruppe af artikler er optaget af kvalitetssikring set fra et myndighedsperspektiv. En anden gruppe er optaget af retssikkerhed og persondataskyttelse. En sidste gruppe ser på arkivernes rolle i en digitaliseret verden. Er arkiverne blevet overflødige, eller er det nu, de for alvor skal til at vise deres samfundsmæssige værdi?

Kvalitetssikring i et myndighedsperspektiv

Malene Seifon og Tine Marcher fra konsulentfirmaet Devoteam stiller spørgsmålet ”Hvad gik galt med datakvaliteten?” De identificerer en række problemområder, herunder at den journalfaglige rolle og viden er blevet undervurderet i forbindelse med implementeringen af ESDH, og derfor ikke længere er repræsenteret hos myndighederne. Forfatterne advarer om, at analytics, robotics, machine learning, data lakes og andre hypes kun vil kunne forbedre problemerne marginalt.

Forfatterne glæder sig over, at Rigsarkivet er begyndt at stille krav til datakvaliteten i de statslige myndigheders arkivdannelse, men undrer sig samtidig over at myndighederne ikke selv stiller en række essentielle krav til datakvaliteten i egne systemer. Det burde ikke være et spørgsmål om kontrol udefra, men om en tilgang, der besluttes og forankres i forretningen med henblik på at høste de gevinster, som forventeligt skulle opnås ved digitalisering af forvaltningens arbejdsgange. Ønsket om god datakvalitet burde ikke (alene) være et ønske om at efterleve lovgivningen, men i stedet være det, som drev værket.

Trods kritikken konkluderer Seifon og Marcher, at digitalisering af forvaltningsarkiverne og decentraliseringen af opgaveløsningen er en uomtvistelig succes i sig selv.

Esbjerg Kommune er et eksempel på en myndighed, som selv har set behovet for handling. Inspireret af regeringens vision om i 2020 at give borgerne en direkte adgang til egne sager og emnesager i kommunerne, besluttede Esbjerg kommune at igangsætte

en undersøgelse af, om kommunens ESDH-system var modent til realiseringen af denne ambition.

På den baggrund engagerede Esbjerg kommune to konsulenter, som i mange år havde arbejdet med journalisering og arkivering, til at gennemgå kommunens dokumentationspraksis. Det er resultaterne af denne revision, og den handleplan, som revisionen gav anledning til, som er emnet i artiklen ”Fra postliste til åben adgang til emnesager”, som ESDH-konsulent Henriette Spang Sørensen og arkivleder Jørgen Dieckmann Rasmussen har bidraget med.

Undersøgelsen afslørede, at kommunens realisering af gevinstpotentialet, både i forhold til ambitionen ”Åben adgang”, men også i forhold til muligheden for at kunne kassere ikke-bevaringsværdige dokumenter ved arkivering, forudsatte igangsættelsen af en handleplan med et markant ledelsesmæssigt fokus. En sådan handleplan er nu iværksat i Esbjerg, og artiklen gennemgår erfaringerne fra forløbet.

Arkivernes rolle – udfordringer og muligheder

Jette Holmstrøm Kjellberg og Mette Hall-Andersen, som begge er ansat i Rigsarkivet og involveret i udviklingen af Rigsarkivets kvalitetskontrol over for de statslige myndigheder og vejledningsindsatsen over for myndighederne generelt, spørger i deres artikel, i hvilken grad arkiverne bør styre myndighedernes digitale sagsdannelse.

Forfatterne beskriver, hvordan Rigsarkivet siden 1960'erne har stillet krav til statslige myndigheders journalplaner. I slutningen af 1990'erne kom man på Rigsarkivet imidlertid i tvivl om denne kvalitetssikrende indsats var på sin plads. Kunne den være konkurrenceforvridende? Og burde man se eventuelt rod i arkiverne som udtryk for en administrativ praksis, som det også var værd at bevare for eftertiden, som en del af den pågældende myndigheds administrationshistorie?

Den daværende rigsarkivar Johan Peter Noack var af den overbevisning, at Statens Arkiver (som det hed dengang) skulle afholde sig fra at regulere myndighedernes adfærd. Det ansvar måtte myndighederne selv påtage sig.

Som et resultat af disse overvejelser begyndte Rigsarkivet i en vis grad at slække på godkendelseskravene. Bl.a. bortfaldt kravet om, at statslige myndigheder skulle danne sager og skulle have en bestemt registreringssystematik. I stedet udstedtes bestemmelser om ”sagligt sammenhørende dokumenter” og ”fremfindingssystem”, og man slækkede på kravene til bestemte metadataopmærkninger på sagerne.

Omkring 2013 betød generelle tendenser i myndighedernes it-brug, at Rigsarkivet tog sagen op til overvejelse og begyndte at stille krav igen, ikke bare om et sagsbegreb og en registreringssystematik, som dækkede hele myndighedens ressortområde, men også til registrering af bestemte metadata. Kravene følges nu op af en løbende kvalitetskon-

trol i samarbejde med myndighederne. Artiklen beskriver de foreløbige erfaringer, som Rigsarkivet og myndighederne har gjort sig med de nye krav og efterfølgende kontrol.

Christian Frederiksen fra Guldborgsund Stadsarkiv er i sin artikel "Fra 'dead man walking' til 'alive and kicking'" optaget af, hvilke narrativer, der findes om arkivet og arkivets funktioner i kommunens forvaltninger. Hvordan forstår kommunens medarbejdere arkivet, og hvordan ønsker arkivet selv at fremstå? Christian Frederiksen har særligt undersøgt fortællingen om den digitale arkiveringsopgave og vurderer, at fortællingen mangler, fordi forestillingen om arkivet og arkivets funktioner er bundet til det fysiske. Arkiverne har ikke været i stand til at supplere den traditionelle opfattelse med en alternativ fortælling om det digitale arkiv.

Christian Frederiksen konkluderer, at arkiverne bør blive bedre til at finde deres rolle og italesætte deres værdi i relation til organisationens arbejde med record management og informationsforvaltning.

I artiklen "Digitale arkivalier – fra sorte bokse til big data" gennemgår Rasmus Grunwald Falk og Simon Stidsing Hansen fra Aalborg Stadsarkiv digitalarkivarfagets udviklingshistorie gennem de sidste 20 år, fra den tidligste fokus på den fysiske bevaring af selve mediet til efterlevelse af de centralt styrede krav til bevaring af data. Med det afsæt når de frem til, at nutidens vigtigste kvalitetsparameter for data er brugsværdien. Dette understøttes af de konkrete forespørgsler fra forvaltning og borgere, som ikke retter sig mod én enkelt arkiveringsversion eller 'datapakke', men mange på én gang. Ud fra dette anvendelsessyn beskriver forfatterne, hvordan de arbejder henimod at udvikle værktøjer, som søger i samtlige relevante arkiveringsversioner efter udvalgte kriterier.

Retssikkerhed og persondatabeskyttelse

Borgerrådgiveren i Københavns Kommune, Johan Busse, har i sin artikel fokus på borgernes retssikkerhed. Han konkluderer, at mens digitaliseringen formelt set ikke kan siges at forringe retssikkerheden, er virkeligheden nogle steder en anden. Johan Busse peger på, at det stærke fokus på digitaliseringens potentielle positive økonomiske konsekvenser har betydet, at man flere steder overser, at øget digitalisering kan påvirke retssikkerheden og borgernes stilling negativt. Der er for Johan Busse tale om utilsigtede konsekvenser af en for hastig og utilstrækkelig implementering, hvor de forvaltningsretlige krav nedtones eller slet ikke kan honoreres af it-systemet. Faren er, at borgerne bliver utrygge ved processen, og derfor ændrer adfærd over for det offentlige, som i høj grad er afhængig af borgernes behjælpelighed.

Birgit Kleis, som er kommitteret i Datatilsynet, ser i sin artikel specifikt på krydsfeltet mellem persondataloven, databeskyttelsesforordningen og arkivloven.

Problemstillingen er interessant fordi databeskyttelsesforordningen overordnet set går ud på at begrænse registreringen og benyttelsen af oplysninger om borgerne. Den skal

sikre, at data ikke opbevares i et længere tidsrum, end hvad der kræves til opfyldelsen af de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet. Arkivlovens overordnede formål er derimod at bevare oplysninger, der har historisk værdi for eftertiden og stille oplysningerne til rådighed for borgere, forskning og myndigheder.

Forfatteren konkluderer, at den nye databeskyttelsesforordning bør være en kærkommen lejlighed til se på dynamikken mellem arkivlovgivningen og databeskyttelseslovgivningen. Både fordi samspillet mellem den nuværende persondatalov og arkivloven ikke altid er lige overskueligt og hensigtsmæssigt i praksis, men også fordi udbuddet og efterspørgslen af arkivmateriale online, også i individualiseret og søgbar form som databaser, stiger. Det nødvendiggør en fornyet vurdering af spørgsmålet om den persondataretlige beskyttelse i forbindelse med arkivmæssig behandling og offentliggørelse af oplysninger.

Arkivforeningen 100 år i 2017

Arkivforeningens bestyrelse indkaldte i 2016 forslag fra medlemmerne til, hvordan foreningen skulle fejre jubilæet 1917-2017. Bestyrelsen valgte efterfølgende at fokusere på udgivelsen af en bog. Der udgives i Danmark stort set ingen arkivfaglig litteratur, og det var derfor naturligt at forsøge at udfylde det tomrum, til gavn for arkivarer, journaliseringseksperter, ESDH-konsulenter og andre i den spredte og vidt forgrenede faggruppe, der beskæftiger sig med dokumentation.

Bogens tema blev de aktuelle udfordringer inden for digitalisering og efterfølgende arkivering. Det har fra starten været et bevidst valg, at selvom bogen udkommer for at fejre foreningens 100-års fødselsdag, skulle den ikke skulle have karakter af et jubilæumsskrift. Ønsket var i stedet at samle op på digitaliseringens konsekvenser for dokumentation, så bogen kunne være en mere fremadrettet diskussion af nogle af de nutidige udfordringer, som særligt arkiverne står over for. Forslagsstillerne Elisabeth Bloch, Else Hansen og Lise Qwist Nielsen, der alle har været aktive i Arkivforeningens bestyrelse, blev nedsat som en redaktionsgruppe, der senere blev udvidet med foreningens nuværende formand Peter Damgaard. Redaktionen har i den afsluttende perspektivering samlet nogle overordnede synspunkter fra arbejdet med antologien. Diskussionen om forholdet mellem digitalisering, dokumentation og informationsforvaltning slutter dog ikke med denne bog. Tværtimod: forhåbentligt kan bogen være et udgangspunkt, der giver andre lyst til at tage emnet op.

Redaktionen vil gerne rette en stor tak til de medvirkende forfattere. Som skitseret oven for er deres bidrag friske perspektiver på en diskussion, der i redaktionens øjne har været fraværende, til trods for den ressourcemæssigt enorme fokusering, der er på digitaliseringen af offentlig administration. Arkivforeningen håber derfor med denne antologi at bidrage til en mere nuanceret debat om et af arkivernes store fælles projekter,

nemlig at sikre en fyldestgørende dokumentation af vores samtid til gavn og oplysning for vores fremtid.

Tak til Organisationen Danske Arkiver, der har støttet udgivelsen økonomisk.