

God dokumentation

– hvad skal vi med den, og hvem har ansvaret?

Redaktionen

Offentlige arkiver spiller en vigtig rolle i et demokratisk samfund. Her skal magthaverne – regering og myndigheder – dokumentere deres beslutninger, baggrunden for dem og konsekvenserne for borgerne i samfundet. Åbne arkiver skal give borgerne mulighed for at se magthaverne i kortene og derigennem skabe forklaringer på udviklingen af samfundsmæssige fænomener gennem undersøgelser af fortiden. De fleste, som har arbejdet med arkivalier fra en nærmere eller mere fjern fortid, vil have oplevet følelsen af at komme helt tæt på fortidens aktører, deres tanker og handlinger, når de sidder med de originale dokumenter, som blev skabt for at fastholde eller kommunikere budskaber og beslutninger dengang. Arkiverne giver en helt særlig mulighed for at komme i nær kontakt med en tid, som allerede er forsvundet. Det udnytter historikere, samfundsforskere og andre med interesse for fortiden.

Historie er ikke en fast størrelse med én gang givne forklaringer på fortidens hændelser. Man siger, at hver generation skriver sin egen historie på baggrund af samtidens spørgsmål. Det er kun muligt, fordi der er adgang til fortidens dokumentation af samfundsmæssige fænomener.

Heller ikke arkiver er en fast størrelse. Arkiver formes af, hvilke arkivalier der bevarer, og hvilke der kasseres. Og arkiver formes af den dokumentationskultur, som ligger til grund for skabelsen af arkivalier hos de offentlige myndigheder.

Det første aspekt, bevaring og kassation af arkivalier, blev behandlet af Arkivforeningen i *At vogte kulturarven eller at slette alle spor. Om arbejdet med den danske bevaringsstrategi*, bind 1 og 2, udgivet i 2006 om Rigsarkivets bevarings- og kassationspolitik. Hovedspørgsmålet dengang var: bevarede man nok, og bevarede man det rigtige? Det blev konkluderet, at principperne for bevaring og kassation ikke var nærmere beskrevet. Med Kulturministeriets redegørelse for principper om bevaring og kassation, som fremkom i kølvandet på Arkivforeningens udgivelser, blev der rettet op på dette.

Fokus i denne antologi er nutidens dokumentationskultur, som den påvirker arkivdannelsen hos myndighederne. Hvis den offentlige virksomhed skal dokumenteres i det omfang, vi som samfund har sat som mål, er kvaliteten af data i vores digitale sagsbehandling så god nok? Indeholder de digitale arkiver tilstrækkelig dokumentation af vores samtid?

I dag er det nemlig ikke længere kassation af arkivalier, som er den største trussel mod fremtidens berettigede krav om god dokumentation af nutidens samfundsfænomener.

Indlæggene i denne antologi viser, at det kniber med datakvaliteten i ESDH-systemerne i den offentlige forvaltning. De løfterige perspektiver for indførelsen af ESDH er ikke blevet indfriet. Men hvorfor er det gået sådan? Hvorfor er der tilsyneladende kun ringe fokus på problemstillingen? Hvad bør der gøres ved det fremadrettet? Det er nogle af de spørgsmål, som Arkivforeningen besluttede at sætte fokus på i denne antologi.

Digital forvaltning med en mangfoldighed af it-systemer og digital kommunikation (ikke mindst e-mails) har skabt rammerne for en ny dokumentationskultur hos de offentlige myndigheder. Mange oplysninger samles i digitale registre, mens dokumenter og sager skal findes i ESDH-systemer, som har afløst de gamle journaler med dedikeret personale. Men det er som om, records management⁸⁰ aldrig er blevet udviklet som faglig disciplin i dansk sammenhæng.

Det sætter arkivernes hidtidige rolle til diskussion. Er det fortsat tilstrækkeligt, at arkiverne blot bevaringsvurderer den dokumentation, som skabes hos de offentlige myndigheder? Eller skal arkiverne tillige – af hensyn til fremtidens ret til god dokumentation af vores tid – stille krav til, hvordan de offentlige myndigheders dokumentation skal håndteres?

Store forventninger til digitalisering

I nulserne indførte den offentlige forvaltning ESDH i stor stil. Forventningerne var store: nu skulle de gamle støvede papirarkiver erstattes af digitale dokumentationssystemer. Det ville gøre det nemt at journalisere den sagsdannelse, som myndighederne skulle bruge til at dokumentere deres virksomhed i det omfang, som reglerne om god forvaltningsskik tilsiger, samt i det omfang, som myndigheden selv måtte ønske med henblik på bedre overblik over forretningen. Man forestillede sig, at det ville blive så nemt at genfinde oplysninger i det nye system, at det ville blive krumtappen i sagsbehandlernes videndeling på tværs af organisationen, også selv om man decentraliserede journaliseringsopgaven til sagsbehandlerne selv. Man forestillede sig også, at myndigheden i stort omfang skulle benytte sig af muligheden for at trække statistik og ledelsesinformation fra systemet.

Indførelsen af ESDH fik også betydning for arkivernes virksomhed. Offentlige arkivers opgave er at sikre bevaringen af dokumentation til beskrivelse af det danske samfund og dets udvikling (jf. bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed). Statslige og kommunale institutioner og myndigheder

80 Her brugt i betydningen *systematisk og administrativ kontrol med data og informationer i hele deres livscyklus med den hensigt at sikre effektiv og økonomisk håndtering gennem skabelse, brug, behandling, kontrol, vedligeholdelse og adgang*. (Oversat fra: Pearce-Moses, Richard, *A Glossary of Archival and Records Terminology*. The Society of American Archivists, Chicago 2005).

spiller hovedrollen i de offentlige arkivers bevaringsvirksomhed, og netop fordi ESDH-systemerne var tiltænkt en så central rolle i den offentlige dokumentationsvirksomhed, blev bevaring af data i ESDH-systemer også en krumtap i den nationale bevaringsstrategi.

Alvorlige problemer med datakvaliteten i de offentlige myndigheders ESDH-systemer betyder, at der vil opstå et dobbeltproblem: 1) myndighederne kan ikke dokumentere deres virksomhed i det omfang, det kræves af dem, og som borgerne har krav på 2) den dokumentation, som overføres til bevaring i offentlige arkiver til brug for fremtidig forskning, vil være mangelfuld.

ESDH-systemer til de centrale dokumenter – kommer det hele med?

I dokumentationsmæssig henseende bygger digital forvaltning på, at alle informationer og dokumenter håndteres i it-systemer. Nogle er udviklet som registre, der indeholder mere eller mindre detaljerede oplysninger om afgrænsede fænomener, andre som ESDH-systemer, der indeholder dokumenter og fungerer som myndighedens centrale journalsystem eller som platform for en afgrænset gruppe af sager, for eksempel tilskudssager.

Udover at tilbyde væsentlige effektiviseringsgevinster i den daglige sagsbehandling og kommunikation skal it-systemerne også sikre en højere grad af videndeling og genbrug af allerede indsamlede data. It-systemer til informationshåndtering er også – og især – systemer, som indgår i de daglige rutiner og i de strategiske planer hos de offentlige myndigheder, ikke mindst for at sikre genfinding af tidligere beslutninger og handlinger.

Det kan se ud til, at ESDH-systemerne er blevet implementeret med den hensigt at skabe hurtige, ensartede og effektive systemer, men at mange af dagligdagens og virkelighedens udfordringer ikke er blevet tilgodeset i den proces. Sagsbehandlerne, der naturligvis især har sigte på at løse deres faglige opgaver, kan blive nødt til at udvikle andre løsninger ved siden af de formelle systemer for at have tilstrækkelig nem tilgang til de nødvendige informationer.

Ved siden af de ”officielle systemer” kan der derfor opstå forskellige ”uformelle systemer”, som skal opfylde forskellige behov, som brugerne ikke oplever bliver imødekommet i de officielle systemer. Det kan være behovet for nem genfinding eller for nem deling af viden indenfor et afgrænset område. De største, mest brugte og mest kendte er naturligvis e-mail-systemerne. Rigtig meget kommunikation foregår via e-mail. Det gælder både internt i myndighederne, mellem myndighederne og mellem det offentlige og borgere eller virksomheder. Nogen e-mail-korrespondance er naturligvis tæt knyttet til dagligdagen og er ikke betydningsfuld for eftertiden, mens anden e-mailkorrespondance er væsentlig for myndighedernes løsning af deres opgaver. I praksis bliver det ofte op til den enkelte ansatte selv at vurdere, hvilke dele af en e-mailkorrespondance, der skal overføres til ESDH-systemet og dermed blive en del af dokumentationen af vores

samtid. En anden mere uformel del af digital forvaltning findes ofte på fælles drev eller i cloud-løsninger, hvor flere ansatte deler dokumenter efter aftale og bestemte systemer.

Endelig er det naturligvis afgørende, at alle har adgang til ESDH-systemerne, altså at hver myndighed råder over så mange licenser, at alle relevante medarbejdere kan få adgang til at levere og indhente oplysninger i ESDH-systemet.

En del af forklaringen er måske, at fortællingen om digitaliseringens velsignelser fra begyndelsen var så stærk, at man overså en række reelle udfordringer ved implementeringen. Blandt de konkrete udfordringer er det forhold, at records management aldrig har fået en afgørende betydning i den offentlige forvaltning. Et andet forklaringselement er, at funktionaliteten i ESDH-systemerne aldrig er blevet udviklet til et niveau, som for alvor gør dem anvendelige som myndighedernes centrale videndelingsværktøjer, hvilket igen får nogle medarbejdere til at skabe deres egne parallelsystemer. Tilsammen skaber disse udfordringer en negativ spiral af voksende ulyst til at anvende ESDH-systemerne.

Hvem har ansvaret?

Som bidragene i denne antologi vidner om, er vi langt fra en situation, hvor ESDH-systemerne i det offentlige anvendes fuldstændig efter hensigten. Det kan volde vanskeligheder at få alle relevante dokumenter ind i systemerne, måske især fordi det også kan være vanskeligt at få dem ud igen. Når man i det daglige arbejde skal genfinde egne eller andres dokumenter, er det i mange tilfælde nemmere og hurtigere blot at finde dem i egne mailsystemer eller at dele dem på fælles drev. Det har konsekvenser for myndighedernes varetagelse af god forvaltningsskik, som blandt andet skal sikre borgernes retssikkerhed. Og det har betydning for, hvilken dokumentation af vores samtid vi får mulighed for at overlade til eftertiden.

Med Offentlighedsloven i 2014 blev kravene til journalisering generelt skærpet, men trods det er kvalitet i journaliseringen næppe et aktuelt prioriteringsområde hos mange myndigheder. Det er det tilsyneladende heller ikke hos hverken Digitaliseringsstyrelsen eller Kommunernes Landsforening. I hvert tilfælde kan vi konstatere, at problemstillingen hverken indgår i Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi⁸¹ eller Den fælleskommunale digitaliseringsstrategi⁸².

Aktindsigt i dokumenter hos forvaltningsmyndigheder reguleres også i Offentlighedsloven. For at kunne imødekomme begæringer om aktindsigt er det nødvendigt for myndighederne at kunne genfinde egne dokumenter, og i den forbindelse kan man også

81 <https://www.digst.dk/strategier/strategi-2016-2020>. Dog handler strategiens punkt 8.1. om gode data og effektiv datadeling. Det nævnes, at der skal udarbejdes en vejledning om god dataforvaltning og et fælles sprog for beskrivelse af datakvalitet. Disse initiativer kan få betydning for arbejdet med kvalitet i de offentlige forvaltningsdata.

82 <http://www.kl.dk/Okonomi-og-administration/Administration-og-digitalisering/Digitaliseringsstrategier1/Den-falleskommunale-digitaliseringsstrategi1/>.

i samtiden blive opmærksom på, om myndighedens dokumentation er velordnet og brugbar. Offentlighedsloven skal sikre åbenhed hos offentlige myndigheder på kort sigt; arkivloven på langt sigt.

Der findes flere myndigheder, som er involveret i at sætte rammer for og kontrollere dokumentationshåndtering i det offentlige. *Folketingets Ombudsmand* skal f.eks. kontrollere, at de danske forvaltningsmyndigheder overholder love og regler, herunder at de gennemfører god forvaltningsskik. Det sker blandt andet gennem konkret vejledning til myndighederne.⁸³ *Digitaliseringsstyrelsen* går forrest med hensyn til at lægge strategier for digitalisering af de statslige myndigheder, hvilket danner rammerne for den offentlige sektors digitale arkitektur. På det kommunale område følges der op på disse strategier hos *Kommunernes Landsforening*.

De blev alle tre inviteret til at bidrage til denne antologi, men afslog alle invitationen med henvisning til manglende tid i forhold til dette lille jubilæumsskrift. Derimod bidrager *Rigsarkivet* med to indlæg, dels rigsarkivarens indlæg om, hvorfor vi skal have arkiver i et demokratisk samfund og dels et indlæg om, hvordan *Rigsarkivet* tilskynder de statslige myndigheder til at anvende deres ESDH-systemer til en effektiv dokumentation af nutiden for eftertiden.

Begyndende (selv)kontrol

Glædeligt er det, at en række myndigheder af egen drift er begyndt at se på datakvaliteten i deres ESDH-systemer. Et eksempel er Esbjerg Kommune, hvor en ambition om uden nærmere sagsbehandling at give borgere og virksomheder aktindsigt i emnesager nødvendiggjorde en revision af datakvaliteten i kommunens ESDH-system. Revisionen afslørede, at kommunes ønske om umiddelbar publicering af emnesager på internettet kun kunne realiseres, hvis kvaliteten i dokumentationen blev forbedret betydeligt, og den opgave påtog man sig så at rette op på.

Ansvar for datakvaliteten i ESDH-systemer ligger hos den enkelte myndighed. Men har offentlige arkiver også en rolle at spille i forhold til forbedring af datakvaliteten i de offentlige ESDH-systemer? Som det fremgår af Jette Holmstrøm Kjellberg og Mette Hall-Andersens artikel, har Rigsarkivet været i splid med sig selv om, hvorvidt det var hensigtsmæssigt at stille krav til og føre kontrol med de statslige myndigheders journaliseringspraksis. Når Rigsarkivet tidligere har holdt sig tilbage fra at blande sig, har det været ud fra en betragtning om, at Rigsarkivet kunne og skulle leve med den kvalitet i arkivdannelsen, som myndighederne selv kunne leve med. I løbet af de seneste år er

⁸³ Ombudsmanden har endvidere udarbejdet *Forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger*, et dokument som løbende opdateres. http://www.ombudsmanden.dk/om/formidling_og_viden/publikationer/notater/it-notat_august_2017/. Også fra Justitsministeriet foreligger et dokument med titlen *Forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger* <https://www.digst.dk/Strategier/Digitaliseringsstrategi-2011-15/Digitaliseringsstrategiens-initiativer/Digitaliseringsklar-lovgivning/Offentliggorelse-af-vejledning-om-digitaliseringsklar-lovgivning>.

Rigsarkivet imidlertid begyndt at stille krav til og føre kontrol med de statslige myndigheds journaliseringspraksis. På det kommunale område føres kun den kvalitetskontrol, som den enkelte kommune selv vælger at føre.

God datakvalitet i myndighedernes ESDH-systemer har den positive sidegevinst, at data også har et anvendelsespotentiale for fremtidens benytttere af arkiverne. Alene af den grund giver det mening, at offentlige arkiver påtager sig en rolle i forhold til sikring af datakvaliteten. En gennemgribende effekt på datakvaliteten forudsætter dog, som Malene Seifon og Tine Marscher er inde på i deres artikel, en tilgang, der besluttet og forankres i forretningen med henblik på at høste alle de gevinster, som forventeligt skulle høstes af digitaliseringen af forvaltningsarkivet.

Hvordan sikres det – aktuelt og i fremtiden – at digital forvaltning også bliver til god digital dokumentation af vores tid? Denne antologi peger på det ansvar, som ligger hos myndighederne selv, og de bestræbelser, som udfoldes af de offentlige arkiver. Er der tillige andre aktører, som skal på banen? Hvorfor skrives hensynet til god forvaltningsskik ikke ind i strategier for digitalisering? Eller i kontrakterne for chefer i det offentlige?

Åben adgang til god dokumentation af samtiden er et vigtigt element i et demokratisk samfund. Derfor er det nødvendigt at overveje, hvordan det dominerende, digitale værktøj til dokumentation af det offentliges beslutninger, ESDH-systemerne, nu og fremover kan sikre denne dokumentation i tilstrækkeligt omfang.