

Arkivpolitikk i en sømløs forvaltning

SAMDOK-konferansen 2017

Gardermoen 1.febr 2017

Ingrid Vad Nilsen, ekspedisjonssjef Kulturdepartementet

1. INNLEDNING

Kjære alle dere som jobber med arkiv og er faglig interessert i arkivpolitikk – enten dere kommer fra statlige etater, kommuner og fylkeskommuner eller private institusjoner og bedrifter.

Takk for muligheten til å snakke til dere! Det er ikke så ofte vi departementsbyråkrater slippes ut for å informere sektoren om hva og hvordan vi jobber med aktuelle saker.

Men er det noe jeg har lært meg på dette året jeg har hatt ansvaret for KUDs arbeid med arkiv, så er det at det er mange og svært kompetente – om ikke alltid like faglig enige - aktører, miljøer, etater, interessenter, roller, institusjoner og mennesker som er opptatt av arkiv.

Det er bra. Og det gir samtidig en følelse av skrekkblandet fryd. For vi trenger alle kompetente miljøer og personer hvis vi skal klare å opprettholde faglig nivå på arkivfeltet i en tid med store utfordringer som må løses hvis vi om 20 – 50 og 100 år skal ha arkiver det går an å finne fram i.

Men når utfordringer står i kø, kan man enten skylde på hverandre for alt som ikke går slik man ønsker. Eller man kan legge godvilje og innsatsvilje til og være med på den dugnaden vi må ta for å skifte tenkesett fra papirarkiv til digitale løsninger. Her brytes både generasjonskompetanse og ulik faglig kompetanse.

Ny kompetanse må inn i tillegg til den tradisjonelle arkivkompetansen og det er alltid krevende – Men det kan også være veldig stimulerende å møte, og jobbe sammen med folk med helt annen fagbakgrunn enn sin egen – fagfolk som kan supplere den ekspertisen som er der fra før – for å utvikle sammen et godt resultat som står seg fram i tid.

De endringene vi har vært gjennom som samfunn de siste tretti åra med hensyn til informasjonsmengde og formidlingsmåter, er bortimot usannsynlig. Ingen kunne forutse hva som ville skje. Og det er ikke uvanlig at de som utvikler stadig nye systemer for kontakt og formidling – løper et stykke foran de som er opptatt av å ta vare på det som er produsert.

Databaser inneholder informasjon fra flere forvaltningsorganer. I søknadsportaler er det uvesentlig for søkeren hvem som behandler og besvarer søknaden. Massesaksbehandling av søknader skjer i automatiserte systemer. Og data lagres i systemer for flere organer fra ulike forvaltningsnivå. Da blir det krevende for det enkelte organ å ha oversikt over hva som skal bevares og hvor dette er lagret. Regler for bevaring og kassasjon må følges opp i systemer for saksbehandling og dokumentforvaltning. Alt dette har stor betydning for arkivarbeidet og dermed også for utvikling av arkivpolitikken.

På den andre siden så har kravene til rettsstaten og demokratiet også økt. Forvaltningen skal underlegges kontroll og alt skal kunne etterprøves. Vi har krav til innsyn og offentlighet. Rettigheter skal kunne dokumenteres. Hittil har arkiv vært svaret på mesteparten av forvaltningens eget dokumentasjonsbehov. Men nå ser vi at dokumentasjon også finnes i informasjonssystemer og fagsystemer uten arkivfunksjon. Hvordan skal dette håndteres – teknisk – organisatorisk og regulatorisk?

2. INGA BOLSTAD

Det første man oppdager med arkiv, er altså at det er mange interessenter og mange utfordringer. Det andre man oppdager, er at Inga Bolstad er aktiv overalt, nærmest som en arkivmisjonær. Hun er dyktig til å fortelle alle om viktigheten av arkiv og nødvendigheten av å fornye sektoren. Dette handler om å fornye for å bevare, bokstavelig talt.

Det handler om den kulturelle grunnmuren. Det er den grunnmuren som må stå støtt for at rettsstaten og demokratiet skal fungere. Det er en nødvendighet for en kulturnasjon, et uunnværlig redskap for å unngå nasjonal demens.

Det var ikke tilfeldig at Norges nasjonalgave til verdens yngste stat – Sør Sudan i 2011 var et arkiv for nasjonen. Vi ville sikre grunnmuren fra statens opprinnelse.

(Dessverre var det ikke samtidig et bidrag til å sikre fred og fremgang i dette nye, men allerede krigstrøtte landet. Der det er olje og energiresurser nok til å brødfø hele befolkningen. Men det er en annen historie. Det var en symboltung gave å gi dem et arkiv.)

Grunnmurer tas ofte for gitt og de oppnår sjelden stor oppmerksomhet – før de ev svikter – så vår oppgave må i fellesskap være å få fram nødvendigheten av å sikre vår felles grunnmur, vår felles hukommelse. Hvis ikke svikter vi oss selv som kulturnasjon.

3. KUDs ANSVAR I ARKIVPOLITIKKEN

Arkivpolitikken er en del av kulturpolitikken i Norge og derfor lagt under KUD. Et overordnet mål for kulturpolitikken er å samle inn, bevare, dokumentere og formidle kulturarv.

Her er vi nødt til å ha to tanker i hodet samtidig. Arkivverket har hatt og skal ha en kulturarvsfunksjon og en forvaltningsfunksjon. Arkivdanning og arkivbevaring- og tilgjengeliggjøring må henge sammen på en fornuftig måte. De to funksjonene hører sammen – effektiv bevaring og tilgjengeliggjøring av arkiv er avhengig av riktig arkivdanning. Vi må levere på begge deler for å klare å levere gode tjenester til innbyggerne. Med elektronisk arkiv har arkivdanningen blitt viktigere for bevaringsfunksjonene. Kvaliteten i arkivdanningen, og strukturer og metadata fra denne fasen er avgjørende for senere framfinning av dokumentasjon og forståelse av materialet.

Når det gjelder kulturarvsfunksjonen, så ivaretar arkivsektoren denne sammen med museums- og biblioteksektoren. Disse har et felles ansvar for samfunnets kollektive minne og er viktige historiefortellere.

Med hensyn til forvaltningsfunksjonen så har RA veilednings- og tilsynsansvar og myndighet til å godkjenne journalsystem, inspisere arkiv og gi pålegg om retting. Her har AV fellesinteresser med bl.a. DIFI om utvikling av standarder for offentlig forvaltning.

Dette doble formålet for arkivpolitikken går igjen i KUDs dokumenter til Stortinget og i dep.s mål, krav og forventninger til AV. Arkivene har verdi både som støtte for virksomhetens arbeidsprosesser og beslutninger, og som kilder til forståelse av kultur og historie. Dette er grunnlaget for Stortingets fastsettelse av lover for dokumenthåndtering og arkiv, for årlige arkivbevilgninger og mål for bevilgningene.

De arkivpolitiske virkemidlene vi rår over, omfatter lov- og regelverk inkl arkivforskrift og riksarkivarens forskrift, organisering på statlig nivå og finansiering.

Det er ikke så lenge siden St meld nr 7 2012/13 om Arkiv, kom.

Der trekkes det opp ulike utfordringer på feltet. Vi skulle gjerne ha kommet lenger med dette, men heldigvis tror vi at 2016 ble en start som gjør at vi nå er i god gang med mange viktige prosesser.

Det at så mange er samlet her i dag, har sin opprinnelse i meldingen. Et viktig perspektiv i meldingen, er samlet samfunnsdokumentasjon. Arkivverket må samarbeide med hele sektoren for å sikre dette. Og disse SAMDOK-konferansene ble etablert for å ivareta noe av denne samordningen og samarbeidet.

Bygging av Norsk helsearkiv på Tynset har vært en stor utfordring over flere år. Nå ser det ut til at det blir en god løsning for dette prosjektet og utbygging starter allerede i år. Da har vi kommet over en av de store finansielle og politiske utfordringene vi har stått overfor. Det er all mulig grunn til å glede seg over dette.

I fjor ble det også en løsning med hensyn til utbygging av sikringslager i fjellet for arkivverket i tilknytning til Nasjonalbibliotekets anlegg i Mo i Rana. Det finnes også allerede i dag ledig depotkapasitet. Avleveringsstoppen kan derfor oppheves. Det er et viktig signal. Og første trailer eller godstog med arkivmateriale bør allerede i løpet av dette året være på vei mot Mo i Rana.

I tillegg etableres det nå et samarbeid mellom NB og AV i forhold til digitalisering. NB og AV har tilstøtende arbeidsoppgaver og fellesutfordringer og mye å lære av hverandre. Noen har antydnet at vi legger AV inn under NB. Det er ikke tilfelle. Men vi har et ansvar for å utnytte kompetanse og kapasitet best mulig på vår samlede sektor. Og det er bygd opp en fantastisk kompetanse på digitalisering i Mo i Rana. Den er på verdenstoppen og nå får arkivsektoren bidrag derfra for raskere å kunne gjøre egne vurderinger av hva som skal digitaliseres og hvordan. Vi ser fram til å følge dette arbeidet tett videre.

På slutten av 2016 kom en ny organisering av AV på plass. Nå skal denne implementeres og nye ledere er på plass. Fokus i den nærmeste tida vil måtte være på forvaltningsdelen av virksomheten. Dette handler også om å forandre for å bevare. Vi har et ansvar for å sikre bevaring av elektronisk skapt materiale slik at ettertida også kan ha historisk materiale å hente fram informasjon fra. Vi forventer at en ny og samlet organisasjon gir større rom for prioritering og produktivitetsøkning. Det kommer vi til å trenge. Det er (dessverre vil de fleste si) slutt på den tida da nye utfordringer ble løst med nye penger. Nå blir vi bedt om å finne smartere løsninger i stedet.

Jeg har stor respekt for at dette har vært – og sikkert er - en vanskelig omstilling for dere som er berørt av den. Men vi er sikre på at det var helt nødvendig å ta noen grep for å svare på de utfordringene samfunnet har stilt oss overfor og for å kunne ivareta samfunnsoppdraget på en god måte.

4. TILTAK i 2017

Vi har lagt til grunn at vi skulle ha en skrittvis tilnærming til utfordringene. Vi er likevel der nå at mange prosesser vil måtte gå nesten parallelt. Det er svært krevende og stiller oss overfor samhandlingsutfordringer vi er nødt til å klare. Det gjelder både mellom de ulike prosessene og mellom de ulike aktørene på feltet. Vi har et samlet ansvar for å klare dette.

Arkivforskrift

Vi har et godt samarbeid med AV omkring arkivforskriften der høringsfristen gikk ut for 14 dager siden. Vi sitter nå og gjennomgår høringsuttalelsene. Målet er et regelverk som tar høyde for digital arkivdanning og bevaring. Mange mener vi ikke har gått langt nok. Vårt forslag om å avregulere oppgaver i dokumentforvaltningen innebærer at den enkelte virksomhet får frihet til å organisere og utføre oppgaver på sin måte. Mange ønsker denne friheten, mens andre er redde for at det vil føre til dårligere kvalitet på arbeidet. Mange er skeptiske til å åpne for kjøp av utenlandske skytjenester for arkivbevaring.

Noen endringer i forskriften forutsetter endringer i RAs forskrift. Disse ser vi derfor i sammenheng med sikte på at de begge kan tre i kraft samtidig.

Dette er et av flere skritt på veien mot et nytt arkivregelverk.

Arkivlov

Neste skritt på veien, er å starte arbeidet med en helt ny arkivlov tilpasset dagens utfordringer og virkelighet. Her er det mange avveininger som skal gjøres med hensyn til både dybde og bredde i arbeidet og hvordan sluttresultatet tenkes å være. Vi er midt i denne prosessen nå. Arkivlovens formål er å sikre arkiv slik at de blir tatt vare på og gjort tilgjengelige. Bevaring og tilgjengeliggjøring har derfor vært viktig i arkivpolitikken. Nå må vi i tillegg gå opp grensegangene både i ansvarsfordeling og dermed også i lovverket – mellom arkivdanning og arkivbevaring. Hva skal ligge i forvaltningspolitikken framover og hva skal være arkivpolitikk.

Også her har vi et tett og godt samarbeid med AV og den videre tenkning rundt disse spørsmålene og AV har spilt inn viktige tema for lovarbeidet.

MAVOD

Det siste året har AV gjennomført en konseptvalgutredning av ulike løsninger for lagring, overføring og vedlikehold av elektroniske arkiver til AV. I løpet av våren håper vi å ha en konklusjon på retningen i det videre arbeidet slik at vi kan jobbe aktivt for å finne løsninger for implementering.

Tilsyn

Vi forventer at den nye organiseringen av AV også vil gi større prioritet til arbeidet med tilsyn og at tilsynene er tilpasset de digitale utfordringene og at en tilpasset metodikk for dette benyttes likt over hele landet. Tilsyn er et viktig virkemiddel i arkivpolitikken – både for veiledning og kontroll.

Privatarkiv

Arkivene fra private virksomheter, organisasjoner og enkeltpersoner er nødvendige for en samlet samfunnsdokumentasjon. Mens det er fastsatt i arkivloven § 6 at arkiv fra offentlige organ skal bevares slik at dokumentene blir sikret som informasjonskilder, er det naturlig nok ikke et tilsvarende generelt krav for privatarkiv. Siden det ikke er et krav at private skal

bevare sine dokumenter utover kravene i regnskapsloven og andre spesiallover, vil omfanget av bevarte og tilgjengeliggjorte privatarkiv være resultat av utvelgelser. Arbeidet med bevaring av privatarkiv krever derfor en planmessig tilnærming, og på bakgrunn av privatarkivarbeidet i SAMDOK formulerte Riksarkivaren i 2015 en privatarkivstrategi som grunnlag for arbeidet de nærmeste årene.

Det er de årlige driftsbevilgningene til Arkivverket, til private arkivbevaringsinstitusjoner og til museer i det nasjonale museumsnettverket som utgjør de viktigste statlige økonomiske virkemidlene i privatarkivsatsingen. I tillegg kommer bevilgninger eller spillemidler til prosjekt- og utviklingstiltak på museums- og arkivfeltet. Når det gjelder det siste tar vi fra departementets side sikte på å raskt avklare hvordan denne støtten skal forvaltes fremover, og vi har registrert ønske om at støtteordningen for privatarkiv får en utforming som gjør at støtten lar seg identifisere og skilles fra andre prosjekt- og utviklingsmidler – slik at man lettere kan følge satsningen.

Tettere kontakt og oppfølging gjennom året

Jeg har allerede nevnt flere saker der KUD og AV samarbeider tett for å finne gode løsninger på sektorens utfordringer. Dette vil vi vektlegge også i tida som ligger foran. Vi har nå en hospitant i AV noen måneder for å lære og forstå mer av virksomheten slik at vi kan bli enda bedre på å legge til rette for god virksomhetsstyring.

I og med at to av våre store etater nå samarbeider tettere, vil vi også følge opp dette samarbeidet i vår etatsstyring av begge.

5. SØMLØS FORVALTNING

Står som overskrift for disse SAMDOK-dagene. Og mye klokt er helt sikkert sagt om det. Men jeg er ekseget av fagbakgrunn og jeg har sydd en del. Og når ting er sømløse, så handler det for meg om stoff. Ikke om oppå og under panser eller over og under disken – som var bilder som ble brukt i går. Budskapet er kanskje uansett det samme:

Det er viktig å skille mellom sømløshet for brukerne og for oss som har ulike roller i utforming av plattformer, grensesnitt, organisering og lovregulering.

For brukerne skal det selvsagt være enklest mulig tilgjengelighet og brukervennlighet i møte med forvaltningen. Det er et mål at brukerne skal ha en opplevelse av sømløshet, for brukerne er det viktig at ting virker – de trenger ikke å få opp som førstevalg en gjennomgang av offentlighetshensyn og personvern, organisering av sektoren eller rolle og ansvarsdeling.

Men for oss som sitter med ansvar for disse ulike elementene, kan det ikke være noe mål å slå alt sammen til et eneste stort tøyestykke uten markering av grensesnitt og ansvars og rollefordeling.

Det er jo nettopp når ulike aktører med ulikt innsteg og kompetanse møtes og bryner seg mot hverandre, at vi kommer fram til de beste resultatene. Vårt ansvar er at det ikke er revner, hull eller unødvendige bulker i stoffet, men at sømmene er sydd rett og solid slik at forvaltningen FREMSTÅR som sømløs på overflaten.

Derfor er det ikke slik at arkivpolitikk, offentlighetshensyn og forvaltningspolitikk hadde blitt bedre av å bli samlet i ett departement. Det er nettopp når ulike hensyn brynes og vi får fram ulike perspektiver at vi kan sikre et best mulig og samlende resultat. Så betyr ikke dette at alle

roller og ansvarsdelinger er sementerte. Nye utfordringer krever også av og til ny ansvarsfordeling, men å hive alt i en haug har jeg lite tro på.

Med det jeg tidligere har vært inne på om forvaltningsdelen av AV, sier det seg selv at i en digital tidsalder har arkivpolitikken noen viktige grensesnitt opp mot forvaltningspolitikken som ligger i Kommunal og moderniseringsdepartementet.

SKATE (styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen) er nettopp etablert for å samle aktører i offentlig sektor i et strategisk samarbeidsråd som skal bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet og gir gevinster for innbyggere, næringsliv og forvaltningen. Her er riksarkivaren medlem sammen med ledere for Skatteetaten, Lånekassen, Difi, SSB, NAV og flere. Dette er altså etater og organer med ulik innretning, samfunnsoppdrag og departementstilhørighet –men med samme oppdrag og ansvar for å etablere digitale løsninger i sine sektorer.

I tillegg til grensesnittet mot KMD som digitaliseringsdepartement, er det også særlige grensesnitt opp mot personvernlovgivning og mellom personvern og offentlighetshensyn. Mange har altså aksjer inn i dette feltet og jeg tror vi heller må se på det som en styrke enn som en utfordring. Og så må det bli opp til departementene å finne ut av den best mulige ansvarsdelingen.

6. AVSLUTNING

Med digital forvaltning og arkivdanning, er det plutselig ikke bare arkivarer og historikere som er opptatt av arkiv. Og mens det før handlet om å systematisere papir etter gitte prinsipper, handler det nå om komplekse IT-systemer, skylagring (eller ikke...), gjenfinnbarhet i elektroniske systemer, metadata, migrering etc.

Arkivverdenen er blitt mer kompleks, akkurat som de fleste andre samfunnssektorer. Vi blir stilt nye spørsmål og må løse nye utfordringer. Og løsningene ligger ikke lenger i rette linjer, men i samarbeid på tvers mellom etater og organer, og mellom ulike, nye kompetansemiljøer som har gjort sitt inntog på sektoren. Det er krevende. Men også stimulerende.

I 2016 hadde vi til tider en følelse av at uroen i sektoren havnet rett inn i Stortinget. Målet må være at vi samhandler så godt at Stortinget blir tilfreds med de vanlige rapporteringsrutiner mellom regjering og Storting.

Riksarkivet fyller 200 år i år! Det er ikke hvert år vi feirer en så godt voksen institusjon som samfunnet fortsatt ikke kan klare seg uten! Det er all mulig grunn til å være stolt av og glede seg over en viktig tradisjon som går helt tilbake til Wergeland. Denne kulturelle grunnmuren i samfunnet må vi ta godt vare på i tida som ligger foran. Det klarer vi bare om vi sikrer god kommunikasjon og samhandling mellom alle interessenter og aktører på hele arkivfeltet.

Jeg har nevnt en del av de utfordringene vi som ansvarlig departement for arkivpolitikken har tatt mål av oss til å gripe fatt i og bidra til gode løsninger på. Panelet som kommer etter meg, vil sikkert gi oss enda flere utfordringer enn de jeg har nevnt. Og vi sitter her for å lytte og notere og ta med oss innspill til videre bearbeiding.

Takk for oppmerksomheten.