

Manus – versjon 1:

HVORFOR FAGSYSTEM BØR BEVARES ELEKTRONISK – OGSÅ!

Denne artikkelen danner grunnlag for et foredrag undertegnede holt på en KDRS samling i Trondheim 12. - 13. november 2014. Artikkelen er et forsøk på å løfte blikket og kaste litt lys ut over følgende problemstilling: Hvorfor bør elektroniske fagsystem brukt i saksbehandling i kommunal sektor fra slutten av 1980- tallet og fram til i dag bevares i digital form også etter at de er avsluttet? Dette dreier seg om ulike proprietære fagsystem som vanligvis har hatt interaksjon med et objekt/klient ordnet papirarkiv, og som ofte er brukt i sektor spesifikk saksbehandling i kommuner.

Man holder seg ikke med arkiv fordi det er moro. Men ut fra et behov for å oppbevare dokumentasjon som blir til som ledd i virksomheten, dvs. dokument eller andre former for virksomhetsspesifikk informasjon som mottas eller produseres som ledd i virksomheten og som samles systematisk som resultat av denne virksomheten. Gitt dette kan begrepet arkiv defineres både som en organisasjon (Arkivverket, KAI-institusjoner, m.m.), et sted/lokale (spesialrom for arkiv, bortsetningsarkiv, arkivskap, m.m.) eller et system (arkivnøkkel, sakarkivsystem, fagsystem).

Men vi tar et raskt skritt lenger tilbake i tid for å trekke opp de lange arkivfaglige linjer. Ordet arkiv stammer fra gresk ἀρχεῖον (archeíon) og viste til bygningen hvor styresmaktene i de greske bystater (polis) oppbevarte dokumenter. Arkiv er og har altså alltid vært bærer av skriftlig samtidsdokumentasjon i den europeiske kulturkrets like fra antikken og fram til i dag. I middelalderen bar kirken og klostervesenet mye av arkivtradisjonen fra antikken videre. Senere ble fyrstehus og nasjonalstater aktører som videreførte tradisjonen fram mot våre dager. Etter som nasjonalstatene vokste fram fikk vi altså nasjonale arkivinstitusjoner som har brakt arkivtradisjonen fram mot det mangfoldet av arkivinstitusjoner vi har i dag. Riksarkivet i Norge ble f.eks. etablert i 1817 og IKA Rogaland i 1976. Disse eksemplene er det vi i dag kaller arkivdepotinstitusjoner – eller de bevaringsverdige dokumentenes «himmel».

I middelalderen oppsto begrepet: *Limbo (også limbus, latin grense, utkant) som betyr mellomtilstand eller tilstand av lammelse*. Begrepet oppsto som en del av en teologisk læreoppfatning i den katolske kirke som forsøkte å forklare «den mellomtilstand [som] sjeler fra gode mennesker som døde før Jesu oppstandelse befant seg i inntil Jesus for ned til dødsriket og forløste sjelene der (de som var i «fedrenes limbo»), og den permanente tilstand til sjeler fra udøpte spedbarn (uskyldige, men ikke fridd fra arvesynd). Thomas Aquinas anså limbo som en barmhjertighetsgjerning for spedbarn som døde før man rakk å døpe dem. Den ble forstått som en tilstand uten smerte, men samtidig uten gudsnærhet. Denne læreoppfatning ble imidlertid aldri dogmatisert, og har derfor ikke inngått som offisiell katolsk lære».ⁱ Begrepet belyses og drøftes også litterært i senmiddelalderen/renessansen i det betydelige litterære verket *La Divina Commedia* (Den gudommelige komedie) av Dante Alighieriⁱⁱ. Her er det skjærsilden som beskrives som denne limbo eller mellomtilstand mellom himmel og helvete.

Hva har alt dette med eArkiv og fagsystem å gjøre?

Stikkordet er *mellomtilstand*. Arkivdanning skjer i dag ofte i en limbo eller for å være mer presis en mellomtilstand mellom papirarkiv og elektronisk arkiv. For fagsystem brukt de siste tiårene er denne tilstanden ofte preget av en slags handlingslammelse i påvente av at slike elektroniske fagsystem som har vært brukt i saksbehandling, ofte i interaksjon mot et papirarkiv, også skal oppnå den ære å få tre inn i «arkivenes himmel/paradis» (les: arkivdepot) eller dømmes til «inferno» (dokumentenes helvete hvor de brennes/kasseres/slettes), slik vi allerede i mange sammenhenger har definert for papirarkiv disse systemene har vært brukt i interaksjon med. Dette gjelder f.eks. fagsystemer brukt i barneverntjenesten, PP-tjenesten, sosialtjenesten, skole, barnehage, flyktningsjeneste, m.m.

Et komplett arkiv etter en virksomhet er og vil alltid være en viktig samtidsytring, en levning som via sin primære og sekundære kildeverdiⁱⁱⁱ kan gi viktige nyanser om den samtid arkivet ble skapt i. Det være seg om arkivet er på steintavler, papyrus, pergament, papir eller er i digital form med utspring i en database. Det er derfor viktig å være klar over hva et komplett arkiv er i hvert enkelt tilfelle.

Arkivfaglig er vi altså i en limbo i vår samtid. Fra slutten av 1980-tallet og fram til i dag har viktige arkiv, bl.a. i kommunal sektor, i økende grad blitt dannet i spennet mellom den framvoksende og stadig mer dominerende datateknologien og tradisjonell arkivering på papir. Etter som datateknologien har evnet å håndtere og automatisere stadig mer informasjon, kan vi med stor sannsynlighet trekke den slutningen at det i økende grad blir liggende informasjon i slike proprietære fagsystem som ikke blir tatt ut på papir. Denne arkivfaglig limboen må derfor betraktes som en brytningstid. Vi er på vei over i en ny måte å arkivere på – den full elektroniske.

Dette reiser mange spørsmål:

- Bevarer vi hele arkivet etter en virksomhet/et fagområde hvis vi bare bevarer papirarkivet? - Undertegnede mener NEI, fordi vi taper mye registerdata knyttet til f.eks. et klientforhold hvis vi ikke bevarer data fra det tilhørende fagsystemet også.
- Hva ligger egentlig i fagsystemet/datasystemet? - I fagsystemet ligger det ofte fagspesifikke metadata knyttet til den saksbehandlingen som systemet ble brukt til. Det være seg funksjonalitet for postregistrering, oppkobling til fulltekstdokument skapt i systemet (kopibok funksjonalitet). Notater gjort i saksbehandlingen som ikke blir skrevet ut (tabellarisk lagrede notater) og registrering av andre viktige informasjoner knyttet til f.eks. klientbehandling. EPJ-funksjonalitet i pleie- og omsorgssystemer er dette satt på spissen. EPJ betyr Elektronisk Pasient Journal og er den ene halvparten av et pleie- og omsorg system. Den andre halvparten går på saksbehandling og dokumentforvaltning og blir i økende grad i dag fanget opp av NOARK-kjerner som kobles opp mot slike system. EPJ er pasientdelen av slike system med bl.a. et vell av helseopplysninger.
- Kan framtidig tolkning av et saksforhold bli alvorlig fordreid fordi vi ikke bevarte data fra et fagsystem som ble brukt i interaksjon med et papirarkiv? - Undertegnede mener at svaret absolutt er JA på dette spørsmålet. Dette fordi det ligger så mye støtteinformasjon i mange fagsystem at vi klart kan risikere feiltolkning i framtidige innsynsaker hvis vi utelater denne typen metadata.

Hvordan er så lovverket på dette området?

I et notat som Børge Strand ved IKA Øst skrev 6.10.2014 til SAMDOK prosjektet - oppgave 2: «Digitalt skapt materiale i kommunal sektor – kartlegging» sier han:

Det er dessverre en utbredt misforståelse at fagsystemer, registre og databaser nødvendigvis lagrer «dokumenter» i betydningen «A-4-ark med ustrukturert tekst», eksempelvis slik man finner i brev, e-postmeldinger etc., og at bevaringsproblematikken kan løses ved å ta utskrifter av «dokumentene». Men et dokument i Arkivlovens forstand (§ 2, bokstav a) er «*ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring*». Denne definisjonen dekker også strukturert informasjon som er typisk for fagsystemer -der informasjonen er lagret i tabeller, kolonner og rader. En enkelt rad i en databasetabell – for eksempel en klienttabell i et barnevernssystem –vil inneholde opplysninger om en barnevernklient av typen fødselsnummer, familienummer for foresatte, initialer for saksbehandler, fars inntekt, mors inntekt, kode for fødeland, postnummer for bosted etc. – alt i hver sine felt på raden. Dette er typisk «*ei logisk avgrensa informasjonsmengd*», men i strukturert form. En rad kan fort inneholde titalls felt, og en tabell kan inneholde et meget stort antall rader (hovedtabellen i Det Sentrale Folkeregister inneholder 8,9 millioner rader, dvs. personer, per 2012).

Dette er en presis, god og treffende beskrivelse som setter problemstillingen i riktig perspektiv. Det er ikke nok å bare bevare papirarkivet etter spesifikke fagområder hvor saksbehandlingen har dannet dokumentasjon i spennet mellom et papirarkiv og et fagsystem.

Man skal heller ikke glemme at i arkivforskriften §3-20 pkt. e og f heter det:

Dersom ikkje Riksarkivaren fastset noko anna, skal følgjande materiale alltid bevarast: [...]

e) journalar, medrekna journaldatabasar, og journalregister,

f) alle andre former for register og hjelpemiddel som kan brukast til framfinning, t.d. arkivnøklar som organet har brukt, [...]

Mange fagsystem har funksjonalitet for registrering av post. Dette betyr at de klart skal bevares. Mange fagsystem kan i tillegg fungere som et «register og hjelpemiddel» for senere framfinning i og forståelse av informasjonen som f.eks. ligger i et klientarkiv etter barnevernet. Det vil bl.a. si oversikt over alle klienter og metadata knyttet til disse brukt i den saksbehandlingen som systemet støttet. Med andre ord metadata som går langt ut over de relativt snevre rammer som en postjournalfunksjon har. I disse bestemmelsene i arkivforskriften står begrepet *register* svært sentralt. Hva er så et register? I det følgende skal vi gi to arkivfaglige definisjoner som er gitt i perioden fra slutten av 1980-tallet og fram mot i dag.

I boka: Arkivdanning – Veiledning i arkivarbeid utgitt i 1987 definerer Jørgen H. Martinsen begrepet *register* slik: «Fortegnelse over enheter som f.eks. emner og navn, innført etter ett prinsipp og i regelen rekkeordnet systematisk». Dette er en definisjon som speiler den arkivfaglige forståelsen av dette begrepet den gangen på slutten av 1980-tallet. Det er en papirbasert definisjon som ikke tar hensyn til den IT-teknologiske utviklinga som den gang var i sin spede begynnelse på arkivområdet.

I år 2000 kom Ivar Fønnes med en ny definisjon på begrepet register i boka: Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Her defineres *register* på følgende måte: «Systematisk oppstilling av opplysninger. Oppstillingen er vanligvis i tabellform, slik at de ulike typer opplysninger står i hver sin kolonne, mens de enheter opplysningene gjelder står på hver sin linje». Han utvider også definisjonen med begrepet *registermateriale* som han definerer på følgende måte: «Materiale som består av ett eller flere register. *Elektronisk registermateriale* er vanligvis det samme som *databaser*». Her har vi endelig en definisjon som tar hensyn til det teknologiske gjennombruddet som IT-teknologi representerer i arkivfaget.

Gitt dette bør derfor fagsystem generelt og spesielt slike som er brukt i interaksjon med et papirarkiv bevaringsvurderes. Er systemet brukt i kommunal sektor skal bevaringsvurderingen gjøres iht. «Bevarings- og kassasjonsbestemmelser for fylkeskommunale og kommunale arkiv skapt etter 1950»^{iv}. En slik bevaringsvurdering bør selvsagt ligge i arkivplanen så lenge systemet er i produksjon slik at komplette arkiv kan bli bevart når arkivet en gang avsluttes, dvs. papirarkivet med tilhørende register.

Vi skal gi et eksempel. Fram til ganske nylig brukte mange kommuner i Norge et system som heter BVPro. Dette var et system som i sin tid ble utviklet av selskapet HiaData AS i Molde. I 2004 ble HiaData oppkjøpt av Visma AS. Dette systemet ble brukt til saksbehandling i barneverntjenesten i interaksjon mot et objektordnet papirarkiv i svært mange kommuner.

I bevaringsbestemmelsene heter det følgende i §4-12 om dokumentasjon som skal bevares knyttet til enkeltindivid i barnevernet:

- Bekymringsmeldinger hos barnevernstjenesten, uansett om meldingene fører til sak eller blir henlagt

- Saker om forebyggende virksomhet
- Samarbeid med andre deler av forvaltningen, inkl. individuell plan og rapporter som danner grunnlag for beslutninger om enkeltbarn
- Saker knyttet til særlige tiltak i henhold til barnevernsloven, inkl. undersøkelser av bekymringsmeldinger, utredninger, saksbehandling, tiltak og oppfølging av tiltak
- Tilsynssaker der kommunen har medansvar.

Dette betyr egentlig at det meste som angår enkeltbarn skal bevares i barnevernsaker. Det er også helt klart at det blir enklere å søke i denne typen arkivmateriale når metadata blir bevart i registerform i form av uttrekk fra den databasen som dataene lå i da systemet var i produksjon. Vi må altså ta uttrekk av data fra fagsystem som dette og lage arkivpakker fordi de er register knyttet til et fagområde som det foreligger bevaringsbestemmelser for. Dette forholdet styrkes også av det faktum at vi i konkret bevaringsarbeid ofte ser at saksbehandlere har lagt merknader og notater om klient inn i fagsystem brukt i barnevernet. Dette er merknader eller notater som ligger som tabellariske data og som ikke blir skrevet ut på papir. Liknende vurderinger må klart gjøres for fagsystem brukt på andre fagområder i offentlig sektor.

Ut over dette ligger det viktige bestemmelser knyttet til bevaring av fagsystem som har blitt brukt og brukes saksbehandling i §§ 2-13 og 2-14 i Forskrift om offentlege arkiv.

I § 2-13. «Elektroniske saksdokument» heter det:

«Saksdokument i offentlege arkiv kan lagrast elektronisk. Ein føresetnad for slik lagring er at det blir nytta fullgode system, rutinar, dokumentlagringsformat og lagringsmedium som er godkjende av Riksarkivaren gjennom generelle føresegner eller enkeltvedtak. Riksarkivaren kan fastsetje at visse typar arkivmateriale også skal arkiverast på papir. Både den elektroniske og ein eventuell papirbasert versjon av dokumenta kjem inn under reglane i kap. V om behandling av eldre og avslutta arkiv. Riksarkivaren kan fastsetje at anten begge versjonane eller berre den eine skal avleverast til arkivdepot».

Dette er en bestemmelse som først og fremst er rettet inn mot fulltekstdokument som f.eks. er produsert via et fagsystem. Paragrafen åpner for at slike dokument kan lagres elektronisk. Finnes de både på papir og i elektronisk form skal de i utgangspunktet bevares i begge format. Men paragrafen har også en formulering som kan bidra til den limboen som vi har beskrevet ovenfor. I siste ledd heter det: « Riksarkivaren kan fastsetje at anten begge versjonane eller berre den eine skal avleverast til arkivdepot». I dette ligger det at man på visse vilkår kan slippe å bevare viktige deler av f.eks. et fagsystem, nemlig de tilhørende dokumentene. Dette er uheldig, fordi det svekker bevaringsverdien til de øvrige delene av et fagsystem.

I § 2-14. «Anna elektronisk arkivmateriale» heter det:

«For elektroniske register og databasar krevst det ikkje arkiveksemplar på papir. Men systema som dei inngår i, skal vere godt nok dokumenterte til at materialet kan nyttast også etter overføring til arkivdepot, jf. kap. V. Dokumentasjonen skal inngå i arkivplanen. Dersom slike system produserer eller lagrar saksdokument, skal dokumenta behandlast etter reglane i § 2-13. Riksarkivaren kan fastsetje, gjennom generelle føresegner eller enkeltvedtak, at elektroniske system som nemnde i første ledd allereie når dei blir oppretta, skal ha eksportfunksjonar som sikrar at bevaringsverdig materiale kan avleverast til arkivdepot på eit eigna lagringsformat og med fullgod dokumentasjon. Opplysningar som ikkje lenger er aktuelle, skal ikkje slettast utan at det ved generelle føresegner eller enkeltvedtak er gitt samtykke til kassasjon, jf. kap. III C. Opplysningar som blir fjerna frå eit register eller ein database ved oppdatering e.l., kan i staden overførast til anna lagringseining («historisk» base eller fil)».

Dette er klare formuleringer om at fagsystem skal bevares, faktisk uten at det papirarkivet som det ofte er dannet i interaksjon med. Paragrafen sier faktisk at slike systemer skal bevares ut fra sin verdi som register og i elektronisk form. Paragrafen sier derimot ingenting om hvilken type systemer dette dreier seg om. Her må det gjøres bevaringsvurderinger og lages bevaringsplaner som

bør inngå i arkivplanen sammen med den øvrige systemdokumentasjonen.

Hvordan bruke og praktisere dette regelverket?

Jeg skal ikke her lansere dogmer som alle bør følge, men heller forsøke å si litt om hvordan vi tenker og har praktisert omkring dette regelverket ved IKA Rogaland de siste årene. Det bildet jeg skal forsøke å skissere er selvsagt ikke statisk. Det har vokst fram over tid som et resultat av nytt regelverk, praktisk arbeid med bevaring av fagsystem som avvikles i våre eierkommuner, testing av ny teknologi, dialog med kolleger i KDRS-miljøet, vurdering av fagsystem i arkivplanarbeid, m.m. Det er derfor helt klart at det bildet jeg tegner nå vil være endret om noen år.

Ved IKA Rogaland er vår praksis omkring bevaring av eArkiv tredelt: 1) NOARK avleveringer 2) Tabelluttrekk fra fagsystem 3) Andre typer digitalt arkivmateriale. Hovedfokus i det følgende blir på tabelluttrekk fra fagsystem, men først skal vi kort si noe om de andre to områdene:

NOARK avleveringer

Når det gjelder NOARK-system så mener vi ved IKA Rogaland at kommuner i Rogaland skal/bør kunne klare å produsere slike avleveringer fra slike system selv. Dette skal i følge de krav som stilles til et system som er NOARK4 eller NOARK5 godkjent være funksjoner som er innebygd i systemet, og som med et minimum av arkiv- og IKT-kompetanse bør kunne realiseres av kommunen selv uten aktiv involvering fra eArkivar ved IKA. Det ironiske at pr. 2014 har vi ikke fått en eneste NOARK4 eller NOARK5 avlevering. Men vi ser at det er noe på gang og håper at det kommer noen i løpet av de nærmeste årene.

Andre typer digitalt arkivmateriale

Vi arbeider selvsagt også med bevaring av bilder, foto og kart, og digitalisering av slikt materiale. Hjemmesider brukt i våre eierkommuner bevarer vi også etter en bevaringsvurdering.

Tabelluttrekk fra fagsystem

Fagsystem brukt i klientbehandling, ofte i interaksjon med et papirarkiv, er vanligvis proprietære (knyttet til en leverandør eller en teknologi). De inneholder nesten alltid metadata knyttet til saksbehandling/klientbehandling som ikke tas ut på papir. Svært ofte er det heller ikke innebygd i systemet rapporter for å kunne ta ut slike data på papir helt eller delvis. Det kan være EPJ-data i et pleie- og omsorgssystem, klientnotater oa. i barnevernet, informasjon om saksbehandlere, klientregnskap m.m. Dette er ofte data som har blitt registrert i systemet, blitt brukt i saksbehandlingen og må forstås som metadata knyttet til dokumenter i et papirarkiv, ofte knyttet til et klientforhold. Systemet er rett og slett en viktig inngang til et klientforhold utover en ren postjournalfunksjon. Slik vi ved IKA Rogaland vurderer det blir ikke et arkiv på papir komplett, spesielt et klientarkiv, før den registerfunksjonen som ligger i det fagsystemet som er brukt i danningen av papirarkivet også er bevaringsvurdert og deretter bevart eller kassert i forbindelse med avslutning av systemet. Og ligger det fulltekstdokument i et system som skal bevares, så er det et stort pluss som vi tar med i det praktiske bevaringsarbeidet for da slipper vi å skanne dem ved en evt. framtidig digitalisering av papirarkivet. På en forsiktig måte bruker vi også §2-13 som et argument for å bevare fulltekstdokument i fagsystem. Dette kan i mange tilfeller dreie seg om alle dokument produsert i systemet og sendt ut fra virksomheten. Ofte utgjør dette bort i mot halvparten av dokumentene i papirarkivet (status U i en postjournal). Man kan også kalle dokumentene en innebygd kopibok i systemet. Og kopibøker skal som kjent bevares iht. §3-20 pkt. d i Forskrift om offentlige arkiv.

Arbeid med å bevare slike proprietære fagsystem, dvs. produsere tabelluttrekk og organisere disse i arkivpakker, er arkivfaglig krevende, i utgangspunktet mer krevende enn det skal være å produsere NOARK-uttrekk. Ved IKA Rogaland har vi begrensede eArkivar ressurser. Derfor prioriterer vi konsulenttjenester på dette området fordi det er stort, arkivfaglig vanskelig og fordi det har vært

brukt langt flere fagsystem i våre eierkommuner enn NOARK-system. Vi har i noen år nå derfor prioritert fagsystem fra følgende sektorer: Barnevern, sosialtjeneste, omsorgssektor, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), flyktningtjeneste, helsetjeneste, skole, barnehage. Vi tar selvsagt også imot systemer fra tekniske sektorer når det dukker opp slike. Men for oss har det å bruke ressurser på system som har vært brukt mot sektorer som produserer rettighetsdokumentasjon vært viktig.

Konklusjon

Fagsystem kan betraktes som register også utover en ren postregistreringsfunksjon. De er register som gir mye metadata, spesielt på de spesialiserte fagområdene de er laget for. Og hvis de som register er knyttet til et fagområde som skal bevares, så er det ingen tvil de skal bevares.

Av Sigve Espeland, IKA Rogaland
November 2014

- i Wikipedia: <http://no.wikipedia.org/wiki/Limbo>
- ii Skrevet av florentineren Dante Alighieri mellom 1308 og hans død i 1321, regnes som det viktigste epos i italiensk litteratur såvel som et av de mest betydningsfulle verker i verdenslitteraturen.
- iii Sekundær kildeverdi knyttet til et arkiv vil si at det forteller noe mer om sin samtid utover den funksjonen arkivet hadde da det ble skapt. F.eks. ble et ligningsarkiv brukt til å kreve inn skatt, men i ettertid kan det brukes til f.eks. slektsforskning skriving av økonomisk historie m.m.
- iv Trådte i kraft 1. februar 2014. (http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-12-01-1566?q=forskrift%20om%20utfyllende%20bestemmelser*#KAPITTEL_4)