

Dansk Historikermøde. 21.22.august 2009

Sessionen "Statens Arkiver som samtidshistorisk kilde"

Forvaltningspolitiske tendenser og arkivdannelse

Else Hansen, ph.d., seniorforsker

Når forvaltningspolitikken tager nye retninger, så skabes der også værktøjer, som kan understøtte de nye behov. Vi kender allerede fra papirarkivalier, hvor forvaltningens indretning har betydning for deres udformning. På samme måde er de forskellige elektroniske værktøjer, som anvendes i forvaltningen, udformet, så de kan imødekomme de forvaltningsmæssige behov. Det betyder, at de tekniske muligheder ikke altid er udnyttet fuldt ud.

Historien om forvaltningspolitik og arkivdannelse de sidste 50 år er også historien om, hvordan elektroniske medier har fortrængt papir som det afgørende og mest betydningsfulde medium. Dele af den historie har jeg sammen med tre kolleger behandlet i "Ny viden – gamle idéer. Indførelse af elektroniske registre i centraladministrationen" fra 2006.

Der er forskellige former for teknologi til rådighed for administrationen. Den vigtigste er papir og pen – eller skrivemaskiner – eller printer. Frem til 1960'erne var det den eneste teknologi, som dog fandtes i mange varianter:

- Der var sager, bestående af tilskrevne papirark i omslag.
- Protokoller, hvori sagerne var registreret – eller hvor andre forhold var registreret.
- Kartoteker, som er en lidt nyere form for registrering end protokollerne.
- Og meget andet.

Fra 1960'erne kom der en ny teknik på banen, nemlig elektronisk databehandling, EDB, som blev anvendt til de elektroniske registre. De levede i starten mere eller mindre deres eget liv ude på Datacentralen. De besværlige opdateringer kunne kun ske en gang imellem, og derfor var edb endnu ikke egnet til at indgå i de processer, som krævede time-til-time aktuelle oplysninger. Derimod kunne edb udnyttes til de mange registre, som nu kunne centraliseres, altså føres et sted i landet og ikke i hver kommune – som folkeregistrering i CPR-registret og skatteberegning i Kildeskattesystemet – eller i hver politikreds, som registreringen af motorkøretøjer.

Med internet, pc og netværk har teknologien givet administrationen nye muligheder. Det er muligt at dele oplysninger, ikke blot mellem kolleger, men også mellem myndigheder. Samtidig har pc'ere betydet, at de elektroniske oplysninger umiddelbart kan bruges i sagsbehandlingen.

Lad os nu se på sammenhænge mellem forvaltningspolitiske tendenser og de tekniske muligheder i administrationen.

I 1960'erne var centralisering en stærk forvaltningsmæssig trend. CPR-registret blev oprettet i 1968 som en forudsætning for kildeskattens indførelse i 1970, samtidig med kommunalreformen, som også dengang reducerede antallet af amter og kommuner. CPR-registret og forskelle og ligheder i forhold til de papirbaserede folkeregistre er omtalt i Asbjørn Thomsens artikel i vores bog. Allerede i 1964 begyndte Københavns Universitet at bruge elektronisk studenterregistrering, ikke fordi universitetet følte et behov for det, men fordi Undervisningsministeriet forlangte det, fordi der var brug for præcise tal til planlægningen. Det omtaler jeg udførligt i bogen her.

Ønsket om landsdækkende registre var gammelt, for folkeregistreringens vedkommende helt tilbage til 1920'erne, men først nu blev det realistisk at gennemføre det. Centraliseringen gik dog ikke så vidt, at de enkelte ministerier eller styrelser blev pålagt at bruge edb til deres interne opgaver.

Tværtimod skulle de søge Administrationsrådet om tilladelse til at benytte edb.

Journalisering blev først elektronisk i 1980'erne. I 1960'erne var den tekniske nyhed på journalområdet, at der blev indført emneopdelte journalplaner hos mange myndigheder. Det betød, at alle sager blev placeres under det rette emne, som var anført i journalplanen. Det gjorde det nemmere at genfinde ikke blot den enkelte sag, men også de sager, som omhandlede nogenlunde det samme. Og det var nødvendigt, for med velfærdsstatens fremvækst i 1960'erne voksede den offentlige administration. Der blev flere og flere sager, sværere og sværere at finde rundt i, samtidig med at det offentlige tog sig af flere og flere forhold.

1970'erne var forvaltningspolitisk et årti med vægt på planlægning og prognoser. Man troede på, at det kunne lade sig gøre at lave en rationel planlægning, blot man kunne producere tilstrækkeligt detaljerede og nøjagtige prognoser.

Det satte sit præg på registrene: flere og flere skulle være elektroniske for at kunne levere data til prognoseberegningerne. Det gjaldt f.eks. registrering af sygehusenes patienter, som nu blev samlet i det elektroniske og individbaserede Landspatientregister, som Mette Hall-Andersen har skrevet om.

Samtidig betød kommunalreformen med den nye opgavefordeling nye administrative behov for at kunne lave de komplicerede udligninger mellem stat og kommuner. Og med medlemskabet af EF fulgte krav om elektronisk beregning af ikke mindst landbrugsstøtten.

Den øgede brug af EDB i det offentlige blev mødt af kritiske røster. Særligt var der opmærksomhed på, at det nu kunne lade sig gøre at samkøre registrene, og i 1978 kom Registerloven, som satte rammerne om det offentliges brug af oplysningerne i de elektroniske registre.

EDB var stadig ikke klar til almindelig og daglig brug. Myndighedernes sagsdannelse blev i 1970'erne stadig mere omfattende og kompliceret. Behovet for at kunne finde lignende sager eller blot den rette sag var stort. Men al sagsdannelse og journalisering skete stadig på papir. Blot blev journalplaner - og journalnumre - stadig længere og længere, og mere og mere komplicerede.

1980'ernes overordnede forvaltningspolitiske tendens er blevet kaldt for modernisering. Regeringen ville have mere service for færre penge, markedsstyring og regelforenkling. Der blev indført mål- og rammestyling, hvilket stillede nye krav til budget- og regnskabssystemerne. Budgetlægning og ikke mindst budgetkontrol blev vigtige dele af forvaltningen, og redskaberne blev tilpasset de nye politikker.

For at kunne gennemføre de nye kontrolforanstaltninger skulle der nu registreres nye typer af data. Processer, tilstande og kvalitet skulle kvantificeres. De skulle passes ind i systemer, hvor der kunne måles og beregnes. I den proces blev "bløde data" gjort til "hårde data".

På journalområdet vandt elektronisk journalisering frem, mens sagerne stadig var på papir. Med elektronisk journalisering ville man opnå to ting. For det første at der skulle bruges mindre personale, og for det andet at det skulle blive nemmere at finde sagerne.

Hidtil havde der mange steder ved siden af journalen været ført flere hjælperegistre, ordnet efter emner, navne eller steder.

Med de elektroniske journaler kunne hjælperegistre erstattes af forespørgsler. – For forskerne på arkiverne betyder det, at mens emne- og navneregistre taler deres tydelige sprog om anvendelsen af journalsagerne, så kan forespørgsler gennemføres uden at efterlade spor, og arkivbrugeren må ty til andre metoder for at finde ud af, hvordan journalerne faktisk har været brugt.

Fra 1990'erne fik det så sit eget ord, den it-baserede forvaltning kaldes nu for digital forvaltning. Forvaltningspolitikken er gået mod styring gennem større og større enheder. Vi kan tænke på den seneste kommunalreform. Eller på at de statslige IT-opgaver i stigende grad bliver varetaget gennem såkaldte "koncerner", altså at et helt ministerområde med underliggende institutioner skal benytte de samme IT-løsninger.

"Statens IT" skal endda gå et skridt videre ved fremover at samle it-arbejdet fra flere ministerier, angiveligt for at "fremtidssikre statens administrative funktioner."

Med internet, netværk og pc'ere fik forvaltningens redskaber en helt ny udformning fra 1990'erne. Nu var vejen banet for at integrere de elektroniske redskaber fuldstændig i sagsbehandlingen. Hver medarbejder fik sin pc og gennem de interne netværk fik sagsbehandlerne adgang til fælles data, ligesom email og efterhånden hjemmesider vandt indpas. Vidensdeling er et af de nye ord. Det betyder, at tidligere grænser mellem fag og mellem myndigheder ikke længere opretholdes med samme omhu som tidligere. IT-systemerne skal indrettes, så de understøtter, citat: "en sammenhængende og effektiv offentlig sektor." Med andre ord at nedbryde tidligere grænser mellem forskellige systemer, der indeholdt hver deres data.

Mulighederne for at udveksle data mellem de elektroniske systemer bruges i stadig større omfang. Flere myndigheder fra forskellige geografiske lokaliteter kan give data til det samme system - og trække data ud fra systemerne igen. Det er f.eks. tilfældet med Udlændingeregistret, hvor flere myndigheder trækker på de samme oplysninger. Også det er udførligt beskrevet i vores bog i en artikel af Asger Svane-Knudsen. Det samme gælder en række andre registre.

På journalområdet indføres elektronisk sags- og dokumenthåndtering, ESDH, hos stadig flere myndigheder. Nu er ikke blot journaldelen, registreringen af sagerne, elektronisk, men også selve sagerne. Alle dokumenter findes elektronisk, og bliver afleveret elektronisk til Statens Arkiver, hvor de står klar til at blive brugt af forskerne, når arkivloven tillader det. ESDH-systemerne betyder, at papiret forsvinder, i hvert fald fra arkiverne, om ikke fra sagsbehandlernes skriveborde.

Samtidig er registrene – eller fagsystemerne som de nu kaldes – ikke længere blot registre, men har fået nye funktioner. Mange kan generere breve og opsamle og beregne oplysninger, som anvendes direkte til sagsbehandlingen. Journalsystemer og fagsystemer er ikke længere strengt adskilte, men integreres i stigende omfang. Vi er langt forbi 1960'ernes elektroniske registre, som mere eller mindre blot var papirregistre, der blev samlet fra hele landet og som fik sat strøm til..

Forvaltningens praksis – og dermed altså arkivdannelsen – styres selvfølgelig af de mål, der sættes for forvaltningen. Forvaltningen udvælger og udvikler de passende redskaber til at nå hen mod disse mål blandt de tilgængelige teknologier. Det betyder, at hverken journalsystemer eller elektroniske registre er konstante størrelser. De ændres efter de politiske krav, og der vælges nye teknologier, når det er muligt og hensigtsmæssigt. Derimod mener jeg, at man skal være forsigtig med at konkludere modsat, at det skulle være teknologien, som stiller krav til forvaltningspolitikken. Selv om det godt kan opleves sådan.

Det er vigtigt, at historikerne tager disse forhold i betragtning, når de elektroniske arkivalier skal udnyttes i forskningen. Det er ikke kun et spørgsmål om at forstå databasernes opbygning, at forstå tabeller og felter, værdier og tegn. Det er for så vidt tekniske spørgsmål, som arkiv-teknologien udvikler løsninger til. Som det nye redskab Sofia, som skal omtales mere grundigt senere. Det har faktisk som forudsætning, at det skal kunne benyttes, blot man har almindelige IT-kundskaber.

IT-arkivaliernes udfordring for brugerne er ikke så meget teknisk, som det er et spørgsmål om at forstå netop de forhold, hvorunder disse arkivalier er skabt.

Og også at forstå, at bare fordi det er IT, så bliver det ikke ens.

Der er tale om en meget bred vifte af arkivalier, som er skabt med meget forskellige formål og under forskellige vilkår.

Ligesom det er tilfældet for alle andre arkivalier!