

Olene Qviller Grøtan

Journalføring

- et nødvendig onde eller utdatert praksis?

Bacheloroppgave i Arkiv - og samlingsforvaltning

Veileder: Lars Christian Jenssen

Mai 2023



NTNU

Kunnskap for en bedre verden

Olene Qviller Grøtan

Journalføring

- et nødvendig onde eller utdatert praksis?

Bacheloroppgave i Arkiv - og samlingsforvaltning
Veileder: Lars Christian Jenssen
Mai 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for lærerutdanning



NTNU

Kunnskap for en bedre verden

Forord

Det har vært et hektisk semester med jobbsøking, flytting og bachelorskriving, for å nevne noe. Derfor må jeg gi en stor takk til veileder og andre som har gjort det mulig for meg å sjonglere avslutningen på studiet med privatlivet 😊

I skrivende stund er det vår i Oslo og sol på balkongen, og snart starter jeg i min første jobb som nyutdannet. Takk til alle som har hjulpet meg på veien hit!

... og spesielt takk til alle 'moments' i gruppechat'en(e) hvor jeg har nesten dødd av latter!

(ref. magdeburg unicorn)

Hadde vært trist og lite motiverende uten dere!

Sammendrag

NOU 2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø* framla et ønske om å fjerne journalføringsplikten fra den nye arkivloven. De mener «*[d]agens journalføringspraksis har bidratt til dårligere arkiver, og journalføringen har etter utvalgets syn utspilt sin rolle som instrument for å sikre pålitelig og ekte dokumentasjon*» (NOU 2019:9, s. 33). Dette skapte mange reaksjoner i fagmiljøet siden journalføring har vært ryggraden i norsk tradisjon for arkivdanning siden 1740. Selv om forslaget kan sies å være litt i overkant modig, har den digitale utviklingen vist at journalføringen helt klart har store mangler og at det er behov for å tenke nytt. Derfor var det flere som ble overrasket når høringsnotatet valgte å gå bort fra forslaget og fortsette med journalføringspraksisen. Hvorfor ønsker man å beholde en praksis som har store mangler? Kan avgjørelsen knyttes opp mot teori om paradigmer? Jeg vil derfor i denne oppgaven undersøke journalføringen nærmere sammen med argumentene for og imot dette forslaget, og deretter knytte dette til teori om paradigmer.

Innhold

Forord.....	1
Sammendrag	2
Innhold	3
Innledningen	4
Introduksjon	4
Første møte med journalføringen.....	4
Problemstilling.....	5
Disposisjon.....	6
De viktigste kildene	6
Bakgrunn og teori	9
Hva er journalføring?	9
Dagens praksis og situasjon	10
Arkivflokken.....	11
Digitalisering og arkiv	12
Resultater og drøftelse	14
Formålet med journalføring og arkiv	14
Konflikten med offentleglova	16
Journalføringsparadigme?.....	18
Veien videre i arkivflokken	22
Avsluttende konklusjon	24
Litteraturliste.....	26

Innledningen

I denne delen vil jeg presentere oppgaven, mitt forhold til temaet, problemstillingen som skal besvares, hvordan oppgaven er lagt opp, og hva som er de viktigste kildene jeg har brukt.

Introduksjon

Den 2. april 2019 ble NOU2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø* – utkastet til ny arkivlov – gitt til Kulturdepartementet. I dette lovutkastet framla utvalget et sterkt ønske om å fjerne journalføringsplikten fra den nye arkivloven. De mener at:

«Dagens journalføringspraksis har bidratt til dårligere arkiver, og journalføringen har etter utvalgets syn utspilt sin rolle som instrument for å sikre pålitelig og ekte dokumentasjon» (NOU 2019:9, s. 33).

Dette skapte mange reaksjoner i fagmiljøet siden journalføring har vært vår tradisjon for ordning og framfinning i arkivene helt siden 1700-tallet. Forslaget har også fått positiv oppslutning fra ulike hold, men i høringsnotatet til den nye arkivloven som kom 5. oktober 2021 har de valgt å gå bort fra forslaget og videreføre dagens praksis.

Siden den teknologiske utviklingen har skapt nye problemstillinger for arkivene, har det vært et stort behov for å utarbeide en ny arkivlov som tar i betraktning de «utfordringene som digitaliseringen innebærer» (NOU 2019:9, s. 32). Dette var bakgrunnen for at det ble utnevnt et arkivlovutvalg som skulle utrede dagens problemstillinger innen arkiv. De mener det ikke er nødvendig å journalføre for å «sikre pålitelig og ekte dokumentasjon», og at innsynsbehovet kan «ivaretas med andre og mindre arbeidskrevende metoder» (s. 33). Hva mener de med dette, og hvorfor har man etterpå gått bort fra dette forslaget i høringsnotatet? Dette skal jeg undersøke nærmere i denne oppgaven, men først litt om mitt møte med journalføring som danner utgangspunktet for hvorfor jeg valgte dette temaet.

Første møte med journalføringen

Det kan være vanskelig å få tak i hva journalføring egentlig er. Begrepet oppleves for mange som litt abstrakt, og når man begynner å snakke om arkiv og arkivdanning er det mange som

ikke henger med. Begrepsbruket i arkivfaget er et problem som også Rambøll trakk fram i sin fremtidsanalyse for Norsk Arkivråd i 2021. Der poengterer de at «man på dette feltet har et utdatert språk og betegnelser» (Rambøll, s. 53). Derfor er det naturlig å diskutere hva journalføring egentlig er.

Mitt eget møte med journalføring har hittil vært begrenset, men ikke den lykkeligste. For det første har jeg hatt vanskeligheter med å forstå dette begrepet og å knytte det til praksis. For det andre opplevde jeg praksisen som meget tungvint og lite effektiv når jeg under praksisuken i studiet fikk lære å registrere journalposter¹ i et Noark-5 program². Programmet var ikke tilrettelagt for en moderne bruker og jeg kjente på et savn etter økt automatisering og automatisk utfylling, og mer tilrettelagt bruk av hurtigtaster.

Utfordringen med lite brukervennlige IKT-programmer og mye manuelt arbeid med journalføring, er et kjent problem som både NOU 2019:9 fremhever og som Arkivverket har satt søkelys på. Derfor opplever mange forslaget om å fjerne journalføringspraksisen som positivt, siden det kan bety slutten på en slik tungvint praksis. Å fjerne denne praksisen derimot er ikke helt uproblematisk, noe vi skal komme tilbake til senere.

Problemstilling

For å kunne ta stilling til om man skal fjerne journalføringspraksisen eller ikke, vil det være viktig å undersøke den litt nærmere og å finne ut hva som er hensikten med den. Oppgavens problemstilling tar derfor utgangspunkt i utvalgets påstand om at det er en utdatert praksis. Jeg spør derfor om journalføring er *et nødvendig onde eller utdatert praksis?* Dette stiller arkivlovutvalget på den ene siden under påstanden om at journalføringen er en 'utdatert praksis', mens på den andre siden har vi høringsrunden som vil beholde praksisen siden den er et 'nødvendig onde'.

I oppgaven vil jeg undersøke journalføringen fra ulike sider, og undersøke kilder som behandler problemstillingen og tilgrensende temaer – med utgangspunkt i utvalgets ønske om å fjerne denne praksisen. Lovverk som regulerer journalføringen og offentlige dokumenter i arbeidet med ny lov vil være viktige kilder sammen med fagartikler. Dette er ikke en juridisk redegjørelse, men jeg vil undersøke problemstillingen fra begge sider for å få en bedre

¹ Hvordan og hvorfor dette gjøres blir behandlet i underkapitlene «[Hva er journalføring?](#)» og «[Dagens praksis og situasjon](#)».

² Mer om Noark-standarden i underkapitlet «[De viktigste kildene](#)».

forståelse for høringsrundens avgjørelse, og en mer nyansert forståelse av problemstillingen. For å komme til bunns i problemstillingen vil jeg også trekke inn litt teori om paradigmer. Det endelige svaret vil ikke være en enkel konklusjon i svart-hvitt, men en oppsummering av argumentene og hvilke forutsetninger som må finne sted uansett hvilken vei vi tar videre.

Disposisjon

For å komme til bunns i problemstillingen vil jeg i den første delen – «Bakgrunn og teori» – redegjøre for hva journalføring er og hvorfor vi journalfører. Her vil jeg komme inn på den viktige rollen som journalføring har som gjør at den har en sentral plass i norsk arkivdanning. Utfordringene ved dagens situasjon og praksis er derimot mer sammensatt enn ved første øyekast, og jeg vil presentere prosjektet «Arkivfloken» til Arkivverket som en introduksjon til arkivlovutvalgets forslag om å fjerne journalføringspraksisen. Dette gir videre muligheten til å sette problemstillingen inn som en del av en større floke som må løses. Elementene i problemstillingen vil bli presentert i denne delen.

I den andre delen – «Resultater og drøftelse» – vil jeg undersøke problemstillingen nærmere. Dette innebærer å se prinsippene og behovene som ligger til grunn for journalføringen, i sammenheng med argumentene til arkivlovutvalget om å fjerne praksisen. En praksis har alltid en hensikt, og selv om praksisen endres eller fjernes betyr ikke det at prinsippene den bygger på ikke lenger er gjeldende. Derfor vil jeg undersøke hvorfor høringsrunden kom til det motsatte resultatet som arkivlovutvalget, i lys av teori om paradigmer. Avslutningsvis vil jeg trekke fram noen framtidsvisjoner og prosjekter knyttet til temaet som gir et pek på hvor veien går videre.

Opgaven avrundes med en oppsummerende konklusjon av det jeg har kommet fram til, og hvilken løsning jeg ser for meg basert på problemstillingen om det er et 'nødvendig onde' eller en 'utdatert praksis'.

De viktigste kildene

Her kommer en kort presentasjon av de viktigste kildene jeg har brukt i denne oppgaven, og hvorfor disse er relevante til oppgaven.

I utredningen *NOU2019:9 Fra Kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver* ble det lagt fram et utkast til ny arkivlov, hvor utvalget

blant annet foreslo å avvikle journalføringsplikten. Denne kilden er derfor et viktig grunnlag for denne teksten. Den gir argumenter for hvorfor journalføringen burde fjernes, i tillegg til at den tar opp ulike problemstillinger i arkivsektoren og foreslår tiltak for at arkivsektoren kan tilpasse seg den digitale utviklingen.

NOU2019:9 og forslaget om ny arkivlov har vært ute på høring, og mange arkivinstanser har gitt sine kommentarer til lovtkastet. *Høring – Forslag til ny arkivlov (5.oktober 2021)* er det samlede høringsnotatet som har resultert i et nytt arkivlovutkast – hvor mange av forslagene i NOU2019:9 har blitt skrinlagt. Høringsnotatet og tilhørende dokumentasjon vil derfor være en viktig kilde for å finne motargumentasjon for hvorfor vi ikke skal avvikle journalføringsplikten enda.

Av lovverk vil jeg spesielt trekke fram *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (Offentleglova, 2006)* i tillegg til arkivlova med forskrifter. Denne loven har innvirkning på journalføringsplikten siden den gir innsynsrett i journaler og danner grunnlaget for en av de viktigste funksjonene for journalføringen. Det er også forholdet til denne loven som NOU 2019:9 bruker som grunnlag for å fjerne plikten til å føre journal.

I Norge har vi siden 1984 hatt en kravspesifikasjon for «elektroniske journalsystem» som i 1999 ble en standard for journalføring ved Noark-4 (Arkivverket, 2018). Siden elektroniske arkiv skaper «tekniske og arkivfaglege utfordringar både for arkivskaparen og depotet» ble det utarbeidet en standard for «digital journalføring» (Meld. St. 7 (2012–2013), s. 17). Den siste utgaven av denne standarden er Noark-5 som kom ut i 2008. I denne oppgaven bruker jeg den nyeste versjonen av *Noark 5. Norsk arkivstandard av Arkivverket (2018)*, versjon 5.0, som kilde. Den inneholder mye informasjon om selve journalføringen og det tekniske rundt dette, og alle sak- og arkivsystem er i dag nødt til å oppfylle Noark-standardens hvis de skal brukes til arkivering av journalføringspliktige dokument. Avvik fra dette må godkjennes av Riksarkivaren (Forskrift om offentlege arkiv, 2017, § 11). Standarden er brukt i oppgaven til å finne informasjon om journalføringen.

Av viktige artikler som er brukt som grunnlag i oppgaven vil jeg først trekke fram «*Bør journalføringsplikten avvikles?» (2021)*. Det er en artikkel av Herbjørn Andresen som drøfter den aktuelle problemstillingen til oppgaven – om journalføringen burde avvikles eller ikke – med en lovteknisk tilnærming. Den har blitt brukt som kilde til drøftelsen av problemstillingen og til argumentasjonen for og imot, spesielt i argumentasjon som belyser forholdet med offentliglova. Den har vært viktig for å forstå den juridiske rammen for journalføringen.

En annen viktig artikkel er «*Arkivvitenskapelig paradigmateteori*» (2023) av Torun S. Soknes. Hun knytter Cook's teori om paradigmer til norsk dokumentasjonsforvaltning, og hennes måte å anvende og forklare Cooks paradigmer på i lys av Kuhns egen bruk, har vært inspirerende for min egen bruk av paradigmebegrepet. Jeg har også hentet tanker om paradigmer fra Terry Cooks artikkel «*Archival science and postmodernism: new formulations for old concepts*» (2001) for å understreke behovet om å endre tankegang på digitaliseringen.

I tillegg har jeg brukt ulike rapporter, prosjekter og workshoper som springbrett for å løfte oppgavens tema til å bli en del av en større floke som arkivsektoren står ovenfor i dag. Her vil jeg trekke frem prosjektet *Arkivfloken* (2021) i regi av Arkivverket, og Rambølls «*Fremtidens dokumentasjonsforvaltning og informasjonsstyring – en fremtidsanalyse for Norsk Arkivråd*» (2021), som spesielt veiledende for oppgaven.

Bakgrunn og teori

I denne delen vil problemstillingens bakgrunn presenteres nærmere, og hva jeg mener med uttrykkene *'nødvendig onde'* og *'utdatert praksis'*. Jeg vil derfor starte med å se på hva journalføring er og hvorfor vi journalfører. Deretter vil vi komme inn på dagens situasjon som leder oss opp til hvorfor arkivlovutvalget ønsket å fjerne denne praksisen. Dette leder oss videre inn på utfordringene ved digitaliseringen.

Hva er journalføring?

Hva er egentlig journalføring? Det er et verktøy i dokumentasjonsforvaltning som kort sagt er registrering av post inn og ut – en slags dagboksregistrering. Denne arbeidsprosessen går ut på å logge eller registrere dokumenter som inngår i saksbehandling³ fortløpende, noe som gir arkivskaper en kronologisk oversikt i form av et register. Samtidig registrerer man informasjon om konteksten rundt dokumentene, og lager dermed grunnlaget for å finne fram igjen i arkivet. Journalen blir med andre ord et register over hendelsesforløp og transaksjoner i kronologisk rekkefølge, med fokus først og fremst på korrespondanse. Den kan derfor brukes som et verktøy til å holde orden i egne saker. I stedet for begrepet *journalføring*, kan man bruke uttrykk som å 'føre register', 'logge transaksjoner', eller 'dokumentere hendelsesforløp'.

Denne måten å registrere arkiver på ble innført i 1740 ved kongelig resolusjon i den dansk-norske forvaltning, og er fortsatt gjeldende praksis i dag (Arkivverket, 2018). Tradisjonen har derfor en lang historie i Norge. Når offentlighetsloven kom i 1970 fikk journalen et utvidet bruksområde ved at den ble inngangsporten for innsyn i forvaltningen (Arkivverket, 2018, s. 8). Offentlighetsprinsippet ble videre tillagt stor vekt når arkivforskriften ble utarbeidet på 1990-tallet, noe som knyttet arkivloven nærmere sammen med saksdokumentene i offentlighetsloven (Arkivverket, 2018, s. 8). Innsyn og offentlighet er derfor en av grunnene til at vi journalfører i dag, og journalen er blitt vårt viktigste virkemiddel for innsyn og kontroll med det offentlige Norge.

Vi kan derfor si at det **nødvendige** i et *'nødvendig onde'* er at journalføring er:

- viktig for å ha oversikt med hva virksomheten foretar seg
- viktig for innsyn og offentlighet

³ Saksbehandlingens rolle blir nærmere redegjort for i delen, «[Konflikten med offentleglova?](#)».

Dagens praksis og situasjon

Offentleglova av 2006 gir i §3 en hovedregel om at «[s]aksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov». Dette gjøres i dag ved at for eksempel den offentlige journalen blir publisert i en digital innsynsløsning, som for eksempel eInnsyn⁴, hvor alle kan søke om innsyn.

Svar på melding om avvik i 360 - Avskjernet	Trøndelag fylkeskommune	Til Avskjernet.	Utgående	2022/46672	02.02.2023	Bestill
15-0561 Lien: Søknad om tillatelse etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag	Trøndelag fylkeskommune		Internt	2022/46694	02.02.2023	Bestill
Melding om avvik i 360 - manglende mottak av brev	Trøndelag fylkeskommune		Sak	2022/46672	02.02.2023	→ Gå til saken
Tillatelse etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag - Lien bru - Ørland kommune	Trøndelag fylkeskommune		Sak	2022/46694	02.02.2023	→ Gå til saken
Statsforvalterens uttalelse - Steinkjer kommune - Søknad om dispensasjon fra kommuneplan - Uttak av fjell / knusing av veigrus på Kvernå bygdealmenning	Trøndelag fylkeskommune	Fra STATSFORVALTEREN I TRØNDELAG.	Inngående	2022/46706	02.02.2023	Bestill

Bilde 1. Skjermdump fra eInnsyn som viser registrert metadata slik som tittel, virksomhet, mottaker/avsender, journal- eller dokumenttyper, saksnummer, publiseringsdato, og knapp for bestilling.

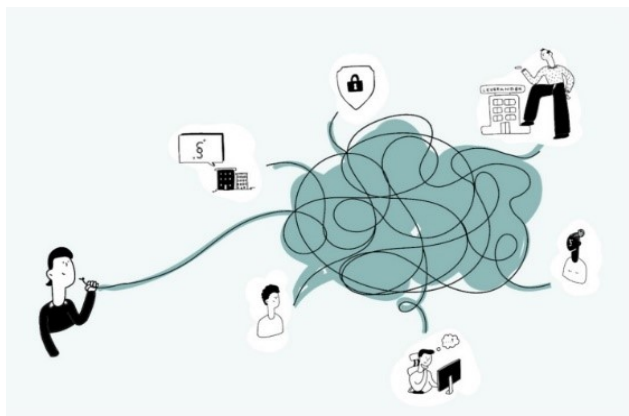
Disse elektroniske registreringene eller journalpostene blir til ved at de registreres i et Noark 5 godkjent sak/arkivsystem og tilført nødvendig «metadata». Metadata er beskrivende informasjon om dokumentene som blir tilført under det som kalles ‘dokumentfangsten’ eller ‘arkivdanningen’ – altså når dokumentene blir tatt vare på og lagret inn i sak/arkivprogrammet. Denne informasjonen gis i noen grad automatisk, men for det meste dreier det seg om tidkrevende og manuelle registreringer for å lagre disse registreringene. Det kan dreie seg om informasjon om hvem som har sendt dokumentet, hvem det er til, når det ble sendt og hvilken sak det tilhører (se Bilde 1).

Metadata er helt nødvendig for å kunne nyttiggjøre seg av digitale dokumenter. Det er også metadataene som sikrer autentisiteten til dokumentene – at de er det de utgir seg for å være – siden det «binder dokumentene til den konteksten de er skapt i» (Arkivverket, 2018, s. 18). Det er viktig at denne arkivdanningen er så god som mulig, siden det skal være mulig å finne fram i arkivene også for ettertiden (Kruse, 2014). Derfor er tilføring av metadata en viktig side ved journalføringen.

⁴ <https://einnsyn.no/> - Innsyn i offentlig saksbehandling på nett.

Arkivflokken

Arbeidet med å journalføre eller registrere denne metadataen er tidkrevende, tungvint og innebærer mye manuelt arbeid, slik som mine erfaringer innledningsvis. Dette er også noe som det i den senere tid har blitt satt søkelys på. «Arkivflokken» er et prosjekt under Arkivverket som har hatt som mål «å forstå mer om hvilke utfordringer som har ledet opp til dagens



Bilde 2. Illustrasjon av Arkivflokken (Arkivverket, 2021 b, s. 1)

situasjon der forvaltningen sliter med å ta vare på dokumentasjon og arkiv på gode måter» (2021a). Et aspekt av denne flokken er at det er mangel på etterspørsel av mer effektive løsninger hos leverandørene av sak/arkivsystemer, noe som gjør at mange offentlig ansatte er nødt å jobbe «i lite brukervennlige løsninger», og slik blir arkivering for mange «en manuell oppgave som bidrar til dårlig samvittighet og hodebry» (2021c, s. 10).

Et annet problem som også bidrar til denne situasjonen, er at regelverket oppleves som begrensende. Stat og kommuner ønsker å etterleve regelverket, og denne atferden gjør at de heller velger trygge godkjente løsninger som er tungvinte i bruk, heller enn å «utvikle nyskapende løsninger» (Arkivverket, 2021c, s. 25). Arkivlovutvalget fremmer også tanken om at arbeidet med Noark-standardene 1 til 4 kan ha bidratt til «misforståelser knyttet til hva som var tillatt ut fra arkivloven og Noark 5-standardens bruksområde» (NOU 2019:9, s. 184). Utvalget er ikke negativ til standarder, de ser på standarder som «eit grunnlag for innovasjon», men peker på at «[r]igide eller detaljerte standarder vil [...] vere eit hinder for innovasjon» (Høyringsnotat, 2021, s. 76). Journalføringen kan derfor framstå som lite fleksibel og med et litt rigid lovverk som kan hindre innovasjon.

På grunn av lovverket og de manuelle rutinene rundt journalføringen, fører dette derfor til at det blir skapt dårligere arkiver, slik som utvalget påstår. Dette siden mye arkivpliktig materiale ikke er journalpliktig, og dermed ikke blir arkivert. Vi skal komme inn på hvordan samspillet mellom arkivlova og offentleglova fører til dårligere arkiver litt senere i oppgaven⁵, blant annet er dette noe som Andresen drøfter nærmere, men vi kan ut fra de overnevnte punktene trekke ut at det **onde** med journalføringen er:

⁵ Se «[Konflikten med offentleglova](#)»

- tungvint, tidkrevende og manuelt arbeid
- lite fleksibelt og begrenser innovasjon
- dårligere arkiver

Digitalisering og arkiv

En av hovedgrunnene til at arbeidet med ny arkivlov startet, er digitaliseringen. Utviklingen har gått så fort at noen mener nåværende arkivlov allerede var utdatert når den kom. Digitaliseringen har gjort at forvaltningen har fått nye måter å arbeide på, og dette gjør at tankegangen om 'strøm på papir' ikke lenger strekker til. For eksempel har det blitt utstrakt bruk av samhandlingsplattformer de siste årene, og arkiveringen fra disse har vært en utfordring.

Journalføringsplikten krever at det som er gjenstand for saksbehandling **og** som er korrespondanse skal journalføres, men mange av de nye arbeidsprosessene har ikke lenger et klart skille på hva som er journalpliktig korrespondanse. Dette gjør at mye dokumentasjon ikke blir fanget opp i de «tradisjonelle arkivprosessene», i tillegg til at det er «usikkerhet om hva som skal arkiveres» (NOU 2019:9, s. 151). Hvordan journalføre når tradisjonelle brev og eposter blir erstattet av transaksjoner i automatiserte avgjørelser og selvbetjeningsløsninger? Eller når et digitalt samhandlingsprosjekt foregår ved chat, videosamtaler, og samskriving i felles dokument? (NOU 2019:9, s. 177). Dette er tydelig når det kommer til sosiale medier, hvor skillet mellom hva som er saksbehandling, og hva som ikke er journalpliktig informasjon har lett for å bli visket ut (Dørum, 2014). I tillegg er journalføring fra slike kanaler ikke godt nok tilrettelagt for. Det er tydelig at dagens ordning ikke er tilpasset nye digitale verktøy (Kløve-Graue, 2021).

I tillegg har oppgaven med å journalføre, i stor grad blitt flyttet fra arkivarene og over på saksbehandlere og andre. Eksempelvis husker vi medieoppslagene om regjeringens dokumentasjon rundt nedstengningen av landet under koronapandemien, som bare var et bilde av noen skriblerier på et whiteboard (Kløve-Graue, 2021). Siden oppgaven med å arkivere «kommer i tillegg til øvrige oppgaver, med varierende grad av opplæring, og skjer til dels i lite brukervennlige sakarkivsystemer», er det naturlig at arkiveringen og journalføringen blir mangelfull (NOU 2019:9, s. 67). En rapport av Arkivverket viser at så mange som 7 av 10 ansatte ikke arkiverer fordi de ikke har tid til det (Kløve-Graue, 2021). Det hjelper heller ikke at arkivfaget har et utdatert begrepsbruk og bruker «gamle ord som henger igjen i en analog og

paperbasert arbeidshverdag» (Rambøll, 2021, s. 7). Dette gjør det vanskeligere for andre å forstå hva journalføring og arkivering egentlig er, og arkiveringen blir mangelfull.

Med uttrykket *'utdatert praksis'* mener jeg derfor **utdatert** som i at det er:

- en metode beregnet for papir og ikke digitalt materiale
- gammelt og utdatert begrepsbruk

Med **praksis** i *'utdatert praksis'* mener jeg at:

- arbeidsmetodene har endret seg, for eksempel ved økt bruk av automatisert saksbehandling, selvbetjening og samhandlingsplattformer

Resultater og drøftelse

En praksis har alltid en hensikt, derfor vil jeg i denne delen først trekke fram hva som er de viktigste prinsippene og behovene som ligger til grunn for journalføringen, og som ikke faller bort selv om man utfaser praksisen eller begrepsbruket. Dette leder over til den konflikten som oppstår med offentleglova, samt behovet for å ivareta innsyn ved journalføringen. For å komme til bunns i hvorfor høringsrunden valgte å videreføre journalføringen til tross for de manglene den har, vil jeg trekke inn litt teori om paradigmer som en tenkt underliggende årsak. Til slutt vil jeg se hvor veien går videre før den avsluttende konklusjonen.

Formålet med journalføring og arkiv

De underliggende prinsippene og behovene for journalføringen vil være viktige å ha kunnskap om siden en praksis stort sett alltid tjener en hensikt. Selv om journalføringspraksisen fjernes betyr ikke det at grunnene til at man journalfører ikke lenger er gjeldende. Det er heller ikke dette som er budskapet til arkivlovutvalget. Sagt med problemstillingens ord er det slik at 'nødvendigheten' må forbli, men 'ondet' må bort. La oss derfor først se på de prinsippene som ligger bak journalføring og arkivdanning.

Journalføring er først og fremst en tradisjon for ordning av arkiver i kronologisk rekkefølge og som knytter enkeltdokumenter til saker som er til behandling. Dette gir arkivskaper en oversikt over og kontroll med hva de foretar seg og på hvilket grunnlag de baserer sine avgjørelser på. Derfor er **dokumentasjonsbehovet** en viktig grunn til journalføring. Dette er også den vanligste grunnen til at det blir dannet arkiver i utgangspunktet, siden arkiver historisk sett er samlinger som dokumenterer transaksjoner og bestemmelser av administrativ verdi, og er viktige for å holde orden i virksomhetens aktiviteter (Marthinsen, 2012, s. 240). Innenfor dette kommer også behovet for å dokumentere at juridiske bestemmelser blir etterfulgt slik at de er i stand til å kunne forsvare det rettslige grunnlaget for avgjørelsene de har tatt. Derfor er **etterlevelse av lovverk** en viktig del av behovet til dokumentasjon for arkivskaper, siden det er mye lovverk som krever dokumentasjon. Vi har også vært inne på at journalføring i dag er blitt det viktigste virkemiddelet for **innsyn og offentlighet** med forvaltningen. I tillegg er det journalføringen som gjør arkivmaterialet **tilgjengelig og framfinnbart** ved hjelp av metadata, slik at man kan bruke materialet i ettertid.

Disse grunnene til å journalføre samsvarer godt med den nye formålsparagrafen (§1) for arkivlova som ble foreslått etter høringen til NOU 2019:9. Der ble det lagt vekt på at virksomhetens aktiviteter skal dokumenteres, at arkivene skal være tilgjengelige for innsyn og kontroll, at arkivene skal beskytte rettighetene til enkeltpersoner og være kilder til kunnskap (jfm. Høyringsnotat, 2021). Samlet skal disse hensynene dekke formålet om at arkiv skal bidra til en forsvarlig offentlig forvaltning.

Den nye formålsparagrafen er derimot ikke en journalføringsparagraf, men en arkivformåls-paragraf. Her er det viktig å skille mellom formål og virkemiddel. Journalføring er ikke formålet med arkiv, men det er en måte å oppfylle formålet på. Om den oppfyller formålet godt nok er det derimot delte meninger om. Arkivlovutvalget mener at «[p]rinsippene og hensynene er ikke mindre aktuelle i dag, men må i dag ivaretas med andre virkemidler» (NOU 2019:9, s. 45). I stedet for tunge programmer for journalføring, må det utvikles enkle og effektive verktøy tilpasset en hektisk og digital hverdag. Det 'utdaterte ondet' må bort og det må lages andre løsninger for 'nødvendig praksis'.

Det at journalføring er et utdatert og tungvint verktøy er det flere som er enige i, men om tiden er inne til å fjerne den helt enda er det uenighet om. Lotteri- og stiftelsestilsynet er ikke uenige i at journalføringen kan være utdatert som verktøy for innsyn, men de uttaler i høyringsnotatet at den «gir innsyn i noko, og vi bør ikkje kutte den før vi har eit betre verktøy på plass» (Høyringsnotat, 2021, s. 69). Selv om journalføringspraksisen har sine mangler, dekker den fortsatt et viktig behov for innsyn, og vi har enda ingenting som kan erstatte den.

En av de viktigste sidene ved journalføringen er at den tilfører arkivmaterialet metadata. Dette gir materialet kontekst og tilfører viktig informasjon om materialet (Arkivverket, 2018, s. 18). Dette trekker Justis- og beredskapsdepartementet fram som en grunn til å videreføre journalføringen. De skriver at selv om begrepet blir videreført eller ikke, «vil arkiva framleis ha behov for metadata som set materialet inn i rett kontekst. Produksjonen av slike data skjer i dag gjennom journalføringa» (Høyringsnotat, 2021, s. 69). Igjen ser vi at det legges stor vekt på å ha løsninger som kan erstatte journalføringen, slik at behovene den dekker blir videreført.

Argumentene til Justis- og beredskapsdepartementet og Lotteri- og stiftelsestilsynet kan man si inneholder de mest tungtveiende grunnene til at høringen valgte å gå bort fra forslaget til arkivlovutvalget. Det å fjerne praksisen kan utgjøre en fare for innsynet i det offentlige, siden det kan bety at man slutter å registrere viktig metadata (Høyringsnotat, 2021, kapittel 4). I tillegg er det ingen andre løsninger på plass som kan overta for journalføringen.

Som vi har sett er det viktige behov og formål som journalføringen skal dekke, og selv om man utfaser praksisen eller begrepet vil disse behovene fortsatt være der. Det burde derfor ikke være snakk om å slutte å registrere metadata, slutte å arkivere, eller slutte å publisere på eInnsyn, da dette ville vært brudd på arkivlova og være grunnlovsstridig selv om journalføringspraksisen ble utfaset. Denne usikkerheten rundt gjennomføringen i praksis er en av de tyngste grunnene til at forslaget ble forkastet i høringsnotatet. Derimot ser jeg ikke noe problem å utfase – i hvert fall journalføringsbegrepet – uten andre digitale verktøy på plass, siden dette i seg selv ikke gir grunn til å slutte med journalregistreringer. Virksomheten er jo uansett pliktig å dokumentere hvordan de ivaretar arkivene i arkivplanen⁶.

Man må bruke riktig verktøy til riktig arbeid. Derfor trekker James Lappin mfl. fram 3 ulike modeller for «recordsystems» eller programmer for å registrere arkivposter/records⁷, og poengterer at disse modellene har forskjellige bruksområder og må brukes til det arbeidet som de passer best til (Lappin *et al.*, 2021, s. 264). Det er dermed ikke bare én fasit for hvordan korrespondanse og arkiver bør tas vare på, men alt avhenger av materialet og behovet til virksomheten. Journalføringsplikten med det regelverket vi har i dag, er snever og for det meste tilrettelagt offentliglova og arkivforskriftens registrering av korrespondanse. Den gir derfor lite rom for å arkivere komplekse databaser og annen arkivverdig dokumentasjon i nye kanaler på en enkel måte, og å gjøre denne tilgjengelig for innsyn.

Dette bringer oss over til det litt uheldige forholdet som arkivlova har til offentliglova og som arkivlovutvalget bruker i sin argumentasjon for å fjerne journalføringen. La oss se litt nærmere på dette samspillet.

Konflikten med offentliglova

I hjertet av problemstillingen ligger forholdet til offentliglova. Dette er en litt betent situasjon hvor både arkivlovutvalget og høringsrunden legger argumentene sine. Hva går dette ut på?

Et sentralt begrep som regulerer *hva* som skal journalføres, er ‘saksbehandling’. Når det gjelder selve saks-begrepet har ikke offentliglova noen definisjon på det, kun hvilke egenskaper ved saksdokumentet «som innebærer at det er et saksdokument for organet»

⁶ Arkivforskriften §4 Arkivplan og internkontroll: «Alle offentlige organ skal til kvar tid ha ein ajourført arkivplan som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar mv. som gjeld for arkivarbeidet».

⁷ Det engelske uttrykket ‘records’ blir i Noark standarden kalt en registrering og har likheter til den norske journalposten, men det engelske uttrykket rommer mer enn vår praksis med registreringer.

(Andresen, 2021, s. 189). Arkivforskriften §9 viser til offentleglova §4 når det kommer til hva som skal regnes som saksdokument og som derfor skal journalføres. Dette blir derimot begrenset til «alle inngående og utgående dokument» av forskriften og gjelder kun for det som er en del av saksbehandling og som har verdi som dokumentasjon (Forskrift om offentlege arkiv, 2017, §9). Det vil derfor kunne finnes mange saksdokumenter som man har rett til innsyn i etter offentlighetslova, men som det ikke er plikt å journalføre (Andresen, 2021, s. 188).

Et annet problem er at arkivlovens begrepsavklaring sier at alle dokument⁸ (eller informasjonsobjekter) som skapes i en virksomhet, er arkiv (§2 og 6). Selv om disse dokumentene er arkivpliktige, har de likevel lett for å falle utenfor arkivet siden de ikke blir ført i journalen, og blir dermed heller ikke gjort tilgjengelig for innsyn. Behovet for sakstilknytning i journalføringen har derfor ført til enorme mangler i arkivene. Det er derfor ikke uten grunn at utvalget framhever samspillet med offentleglova og arkivlova som uheldig for arkivene (NOU 2019:9, s. 33; Andresen, 2021, s. 202).

Andresen trekker også fram andre grunner til at dette samspillet skaper mangler i journalen og for innsynet. For eksempel er det å journalføre mange organinterne dokumenter frivillig, selv om disse har betydning for eller kan være dokumentasjon i en sak. I tillegg er det, som nevnt tidligere i eksempelet med whiteboard-tavla under pandemien, mye kommunikasjon som blir overlatt til saksbehandler å journalføre, men siden det kanskje ikke er helt tydelig hvilken sak det tilhører i en hektisk hverdag, er det mye kommunikasjon via e-post og telefon som ikke blir journalført.

Vi er derfor avhengig av at journalføringsplikten blir overholdt hvis det skal være mulig å få innsyn etter offentleglova, siden det som ikke er journalført ikke er tilgjengelig for innsyn og kontroll (NOU 2019:9, s. 176). Dette selv om vi har rett til det etter offentleglova, og selv om det er arkivpliktig. Hvorfor kom høringsrunden fram til at journalføringen likevel skal videreføres når den skaper store mangler både for innsynet og for arkivene?

I tillegg til å tilsynelatende være det eneste verktøyet tilgjengelig for å oppfylle behovene, blir det også lagt vekt på at det er investert mye i løsninger som eInnsyn. Justis- og beredskapsdepartementet fremhever at uten journalføring vil ressursene gitt til denne løsningen ikke gi uttelling, siden journalføringen er hele grunnlaget for denne innsynsportalen (Høringsnotat, 2021, s. 69). Det er ikke til å skyve under en stol at det arbeidet som er blitt

⁸ Med dokument menes det «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring» (Arkivlova, 1992, §2)

utført i Norge med journalføringen i førerretet og utarbeidelsen av Noark-standarden, har gitt oss et fortrinn på verdensbasis når det kommer til innsyn i offentlige dokumenter. Trond Sirevåg skriver om utviklingen av Noark-standarden at siden «de fire første versjonene begrenset seg til journalføringen og sakarkivene» fikk disse «en fasthet som langt fra var naturgitt» (2014, s. 26). Denne fastheten og tydelige grunnstrukturen fra Noark-standardene er fundamentet for eInnsyn og tjenesten «regnes som unik på verdensbasis»⁹ (Sirevåg, 2014, s. 26). Vi forstår derfor at journalføringen ikke bare er et 'nødvendig onde' som kan byttes ut, men en tradisjon som bygger på lang erfaring og som kan vise til gode resultater internasjonalt.

På en annen side igjen presenterer arkivlovutvalget tanken om at man heller kan utvide funksjonaliteten i eInnsyn og at denne løsningen er «fleksibel med tanke på hvilke data som kan gjøres tilgjengelige.» (NOU 2019:9, s. 179). Det er dermed ikke umulig å bygge videre på suksessen med Noark og journalføringstradisjonen i Norge, men det trengs nye innfallsvinkler.

Vi kan derfor som en oppsummering si at journalføringsplikten har i dag «sin vesentligste funksjon og begrunnelse i at den tilrettelegger for offentlig innsyn» (NOU 2019:9, s. 178). Det litt komiske i det hele er at innsynsretten faktisk blir begrenset av journalføringen selv. Det at høringsnotatet dermed valgte å videreføre journalføringen til tross for manglene, fikk meg til å undersøke om det kan være andre årsaker til at de holder fast ved tradisjonen. Dette bringer meg over på tanken om paradigmer.

Journalføringsparadigme?

Hva er et paradigme? Et paradigme kan forstås som «et grunnleggende teoretisk rammeverk for en disiplin» som kan bestå av et sett verdier, et sett teoretiske forutsetninger, og et begrepsapparat (Dons *et al.*, 2022). Det vil alltid være drivkrefter, rammer og bakgrunnsoppfatninger som påvirker og avgjør hva og hvordan vi forstår og tyder verden rundt oss, og som viser seg i de begrepene og verktøyene vi bruker. Dette kan vi samle under paraplyen 'et paradigme', som er et begrep som springer ut fra Thomas Kuhn.

Et paradigme kan gjøre at man har helt forskjellige måter å definere det samme begrepet på. I arkivvitenskapen trekker for eksempel Geoffrey Yeo fram at for eksempel en journalpost eller registrering kan defineres forskjellig alt ettersom hvilket fagområde man kommer fra, og

⁹ Sirevåg snakker om «Offentlig elektronisk postjournal (OEP), publiseringstjenesten for departementenes og andre statlige sentralorganers postlister» (Sirevåg, 2014, s. 26). OEP ble erstattet med eInnsyn i 2018.

at disse oppfatningene endrer seg og blir formet av de epokene de hører til (Yeo, 2007, s. 318, 319). Paradigmebegrepet er også mye brukt av Terry Cook, og han bruker det blant annet til å forklare de ulike praksisene som har vært gjeldende i arkiv og dokumentasjonsforvaltning opp igjennom historien.

Bevissthet om paradigmer er viktig for dokumentasjonsforvaltning. De føringene et paradigme legger har stor innvirkning på hva vi tar vare på og hva vi utelater. Ubevisst kan vi stryke folk ut av historien eller undertrykke stemmene deres, for eksempel ser vi dette når det kommer til mangelfull informasjon om urfolk i arkivene i Norge (Maliniemi, 2010).

Hvis det blir mange nok avvikende resultater som ikke passer inn i det nåværende paradigmet, kan det oppstå en såkalt 'krise' hvor man setter spørsmålsteget ved rammeverket man jobber i, og som kan lede til paradigmeskift (jfm. Dons *et al.*, 2022, s. 145). Dette har vi et godt eksempel på i den nyere tid i dokumentasjonsforvaltning. Cook trekker fram det digitale skillet, hvor overgangen fra papir til digitalt materiale har gjort at vi har møtt på et nytt paradigme (Cook, 2001). Vi har gått fra dokumenter og en papirbasert arbeidsmåte og til dagens situasjon hvor dokumentbegrepet ikke lenger passer sammen med digitale data og arbeidsmåter. Dette utfordrer tankegangen vår rundt arkiv og dokumentasjonsforvaltning.

Har vi i Norge et journalføringsparadigme? Ettersom journalføringen har påvirket alle sider ved arkivdanningen vår og vært grunnleggende rettesnor helt fra 1740-tallet, kan vi absolutt si at vi har hatt et slags journalføringsparadigme. Vil det da si at nå som den digitale hverdagen er blitt en realitet og journalføringstradisjonen har begynt å bli et problem for arkivene, at det gamle paradigmet må forkastes til fordel for det nye hvis vi skal kunne fortsette den digitale utviklingen? Det kommer an på hvordan vi anvender teori om paradigmer.

Soknes skriver at Cooks bruk av paradigmebegrepet avviker fra Kuhn's ideologi om begrepet. Ifølge Kuhn innebærer et paradigmeskift «at det ene paradigmet avløser det andre» og at det er «vanskelig eller umulig å arbeide innenfor begge på samme tid» (Soknes, 2023, s. 210). Cook derimot bruker begrepet «som betegnelse på vesentlige endringer» men uten det markante skillet og med muligheten for å arbeide innen begge paradigmene samtidig (Soknes, 2023, s. 211). Hvis vi derfor bruker paradigmebegrepet som et samlende begrep på de ulike tankesett og rammeverk vi opererer innenfor, kan det gjøre det lettere å forstå «det digitale skiftet innen arkiv» (Soknes, 2023, s. 211). Slik kan vi lettere forstå hverandres tankemåter og samtidig hente lærdom fra, eller bygge videre på det gamle paradigmet inn i det nye paradigmet.

Situasjonen mellom arkivlovutvalgets forslag og høringsrundens avgjørelse, kan derfor sees på som et møte mellom to paradigmer. Det ene paradigmet baserer seg på en journalføringsverden hvor det er satt ‘strøm på papir’, med begreper og verktøy som gjenspeiler en arbeidsmetode tuftet på papirarkiver og tradisjoner. Det digitale paradigmet derimot anser disse begrepene og arbeidsmetodene som utdaterte og ikke passende for digitalt materiale, og ønsker å innføre sine egne begreper og metoder. Verdiene, det teoretiske grunnlaget, og begrepene er fundamentalt forskjellige i disse to paradigmene. Arkivlovutvalget mener at «definisjonene i offentleglova § 4 framstår som et forsøk på å presse dagens virkelighet inn i gårsdagens terminologi» (NOU 2019:9, s. 178). Heller enn ‘journal’, ‘arkiv’ og ‘postliste’, vil det i en digital verden være mer hensiktsmessig å snakke om ‘transaksjonslogg’, ‘databaser’, og ‘registre’. Det hevdes for eksempel at klassifikasjon ikke er nødvendig i elektroniske arkiver, «fordi det likevel finnes mange andre metadataelementer som kan brukes til gjenfinning» (Haugen, 2014, s. 11). Det er ikke av den grunn snakk om å slutte med klassifikasjon, men man bruker andre begreper for å dekke behovet for kontekstinformasjon.

At det finnes fundamentalt forskjellige tradisjoner og praksiser for arkivdanning og ordning er ikke noe nytt. Andresen trekker fram to forskjellige praksiser, «*registratur* og *non-registratur*» – hvorav den norske modellen er nærmest registraturprinsippet – der kulturforskjeller gjør at begge sider av praksisene har veldig vanskelig for å forstå hverandres struktur (Andresen, 2021, s. 191). Det later til å være en tilsvarende kulturforskjell som vi kan se i paradigmeskiftet og generasjonsskiftet som finner sted i arkivfaget. Den nye generasjonen er påvirket av internasjonalisering og globalisering, og har ikke det samme forholdet til norske tradisjoner som før i tiden. Sammen med økt digital kompetanse og digitale hjelpemidler, og med et fravær av papir, øker dette kulturforskjellene ytterligere.

Arkivsektoren er også for fullt på tur inn i en ‘ny epoke’ hvor det er et stort behov for å finne nye løsninger til utfordringene med digitaliseringen. Noark-standarden som har stått sterkt i flere tiår, kunngjorde Arkivverket den 10.06.2021 at de ikke lenger kommer til å oppdatere. De har valgt å heller «starte opp et mer dynamisk standardarbeid» og begrunner dette med at standarden «er som en dinosaur å regne i IT-sammenheng» og at «løsningene for å arkivere er både tidkrevende og tungvinte» (Arkivverket, 2021d). Det blir uttalt videre i kunngjøringen at det ikke nødvendigvis er Noark som er problemet, men at den ikke blir brukt på riktig måte – og da har de «ikke oppnådd det [de] ønsket med standarden» (Arkivverket, 2021d). Arkivverkets kunngjøring om å gå bort fra Noark-standarden og heller se på andre løsninger, viser at det er store endringer som foregår og som man kan vente framover.

I analysen for Norsk arkivråd som kom i 2021 presenteres det for eksempel 4 forskjellige ekstreme fremtidsscenarioer for dokumentasjonsforvaltningen (Rambøll, 2021). Arkivsektoren er nødt til å forberede seg på at det vil komme like mange raske og store endringer som det hittil har vært, også i framtiden. Mange av dagens arbeidsoppgaver er i ferd med å bli automatisert, og en av scenariene som presenteres er at dokumentasjonsforvaltning i verste fall kan komme til å bli borte som fagområde og bli erstattet med datavitenskap (Rambøll, 2021, s. 61). Et annet scenario, som ikke er like dystert, fremmer tanken om at arkivoppgavene hovedsakelig vil dreie seg om internkontroll og ikke om å registrere journalposter (Rambøll, 2021, s. 62). NOU 2019:9 og forslaget om å fjerne journalføringsplikten kan derfor sees på som et framtidrettet tiltak. Vi er nødt til å rive oss bort fra en tankegang om strøm på papir, PDF/A og postjournal, hvis vi skal være i stand til å møte fremtidig utvikling.

Hvis man derfor velger å beholde journalføringen beholder man også et sett begreper som kan hindre nødvendig utvikling i det digitale paradigmet. Dette peker også en rapport gjort av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) på. Den sier at «[d]agens regelverk og tilgjengelige løsninger bremser nødvendig fornyelse og digitalisering» (DFØ, 2021, s. 39). Hvis man derimot går bort fra journalføringen og dens begreper, kan det føre til at mange i journalføringsparadigmet tror at da fjerner man også alt som hører med til praksisen.

Det er derfor kanskje ikke så rart at høringsnotatet bærer et visst preg av motvilje til enda mer endring. Mange blir skremt av utviklingen som finner sted og ønsker å bremse denne. Det er blitt uttrykt bekymring for den økende omstillingen siden den kan utgjøre en fare for de fysiske arkivene vi har i magasinene. I et representantforslag til Stortinget ble det i 2016-2017 fremmet bekymring om generasjonsskiftet i Arkivverket. Det sies at «i stedet for å ansette nye som kan læres opp i tradisjonelt arkivarbeid, ansettes det nå bare personer med ny, digital kompetanse» (Vedum *et al.*, 2017). Siden mye av det kollektive minnet vi skal ta vare på fortsatt er papirarkiver, er det viktig at vi ivaretar kompetansen til det tidligere paradigmet, og ikke glemmer at papirer også skal bevares for ettertiden.

Det er veldig tydelig at vi har med et paradigmeskifte å gjøre og jeg tror vi derfor må utfordre tankesettet vårt rundt hva journalføring egentlig er, og hvordan dette påvirker oss. Terry Cook oppfordrer oss til å heller tenke «prosess enn produkt, å bli heller enn å være, heller dynamisk enn statisk, kontekst i stedet for tekst» (Cook, 2001, s. 24, oversettelse av meg). I stedet for at journalføring blir formålet med arkiv, må man heller tenke på den som et verktøy

for arkiv. Journalføringen tilfører dokumentene kontekst, men dokumenterer også prosesser og transaksjoner. Begrepene vi bruker kan begrense eller utvide vår forståelse av arbeidsoppgaver, og i journalføringens tilfelle har den «sterke oppmerksomheten om retten til innsyn i «postjournal» fører til at resterende deler av forvaltningens kommunikasjon og dokumentasjonsproduksjon får tilsvarende liten oppmerksomhet» (NOU 2019:9, s. 172). Det er derfor en viss fare for at man henger seg opp i begrepenes tradisjonelle betydning og arbeidsoppgave, i stedet for å se de underliggende prinsippene og behovene for praksisen.

Dette gir god grunn til hvorfor utvalget ønsker å gå bort fra journalføring som begrep. Sett fra den andre siden er det forståelig at høringen bærer preg av å være skeptiske til å avvikle journalføringsplikten, ettersom den er grunnvullen i norsk arkivdanning og et viktig verktøy for innsyn og for å bevare konteksten og autentisiteten til dokumentene. Sitter derimot det gamle paradigmet så godt at man heller holder på siste rest av gammel terminologi i frykt for det ukjente? Kanskje vil et bedre bilde av veien videre gjøre paradigmeskillet mindre skremmende? La oss derfor se litt på veien videre.

Veien videre i arkivflokken

Hvor går så veien videre? En viktig tilnærming som fikk mye oppmerksomhet i prosjektet med Arkivflokken, er brukerperspektivet. Dette innbefatter blant annet Arkivverkets satsning på innebygd arkivering. Hva er innebygd arkivering? Uttrykket «refererer til en tenkning» hvor «arkivering ikke er noe en gjør, men noe som skjer fordi en utfører oppgavene på korrekt måte», og er inspirert av personvernforordningens ‘privacy by design’ (Arkivverket, 2021b, s. 19). Det vil si at man designer systemene for å minske de manuelle arkiveringsprosessene, og heller bygge dette inn i innstillinger og løsninger i selve programmene og på den måten håndtere data på best mulig måte (s. 19). Selv om det kan ha noen likheter med automatisering, må det ikke forstås som det samme (s. 19). Det er en løsning som skal lette en del av journalføringens onde – det manuelle arbeidet – og skape bedre arkiver.

Andre løsninger som skal avlaste det manuelle arbeidet er ulike former for automatisert saksbehandling og arkivering. Blant annet blir det i økende grad tatt i bruk flere digitaliserte skjemaer og søknader i kombinasjon med automatisering ved bruk av robot (RPA)¹⁰, og som blir automatisk arkivert i sak/arkivprogrammet.

¹⁰ Robotic Process Automation – Programvare som kan utføre automatiserte handlinger i et dataprogram.

Selv om journalen historisk sett har vært viktig for å «holde orden og finne igjen dokumenter i arkivene», er den i dag ikke lenger «så viktig for virksomhetene selv» (NOU 2019:9, s. 177). Den har sin rolle først og fremst i å sørge for innsyn. Løsningen arkivlovutvalget foreslår er derfor å ha andre digitale løsninger som kan gi virksomhetene oversikt over den dokumentasjonen de trenger, for eksempel gjennom fagsystemer eller andre «sakstyperettede arbeidsflater» (NOU 2019:9, s. 177). Deretter kan man heller ha funksjonalitet i disse programmene som kan skape en 'journaliste' eller kommunikasjonslogg som kan publiseres på eInnsyn, ved hjelp av predefinerte søk og automatisk genererte lister. I tillegg blir søkefunksjoner og AI¹¹-verktøy bedre. Det fins for eksempel gode løsninger for fritekstsøk også i selve dokumentene, og AI har fått flere bruksområder, blant annet kan den trenes til å 'sladde' sensitiv informasjon i innsynsforespørsler. Slike muligheter og funksjoner vil både kunne ivareta hensynet til innsyn og publisering av offentlige postlister i en digital verden, men også ivareta virksomhetenes behov.

Et hinder for veien videre som prosjektet Arkivfloken pekte på, var at regelverket kan oppleves som mer begrensende enn det faktisk er. Selv om regelverket er utdatert og under oppdatering, opplever Arkivverket det derimot slik «at offentlige virksomheter har for snever forståelse for det handlingsrommet de faktisk har innenfor regelverket, og ønsker at virksomhetene tar en mer aktiv rolle i å utnytte mulighetene som er gitt» (Arkivverket, 2021c, s. 25). De tar blant annet opp myter og misforståelser om Noark-standarden på nettsiden sin, og klargjør hvilket handlingsrom virksomhetene faktisk har (2021e). Det er derfor ikke nødvendigvis regelverket som begrenser innovasjon, men heller tradisjonen man er bundet av.

Når det kommer til arbeidet med innebygd arkivering er man avhengig av at noen går foran hvis vi skal lykkes – «[d]et må være virksomheter med vilje, kompetanse og kapasitet, som ønsker å finne de beste løsningene for deres drift» (Arkivverket, 2021c, s. 23). Dette er viktig for å kunne inspirere andre aktører til å være med på utviklingen. I forbindelse med dette er det ekstra spennende at Tietoevry, som en av Norges største leverandører av sak/arkivsystem, nå søker etter virksomheter som vil inngå i et pilotprosjekt om automatisert arkivering av epost. Med dette prosjektet ønsker de å automatisere arbeidet med å arkivere eposter inn i sak/arkivsystemet deres Public 360° (Tietoevry, 2023, 53:22). Selv om dette ikke er det samme som innebygd arkivering, er det fortsatt i tråd med Arkivverkets målsetting om at «innen 2025 så skal ingen offentlig ansatte måtte arkivere manuelt» (Arkivverket, 2021c, s. 4).

¹¹ Artificial Intelligence – Kunstig Intelligens

I et webinar mer Tietoevry fortalte de også at de hadde sendt ut et spørreskjema til kundene om hva de ønsket seg av utvikling videre, og da var automatisering av arkivering, eller journalføring, faktisk det som kom på førsteplassen av ønsker fra virksomhetene (Tietoevry, 2023). En av flokene i arkivflokken var jo at det ikke blir etterspurt nye løsninger fra leverandørene, men dette synes jeg gir inntrykk av at mye rører seg i arkivmiljøene likevel. Man kan jo lure på om automatisering av arkivering av epost er et tegn på innovasjon, eller om det heller viser hvor godt journalføringsparadigmet sitter i oss, men det er uansett spennende å se at de større aktørene kommer på banen og at virksomhetene er mer klar på hva de ønsker seg videre. Kanskje var arkivlovutvalgets modige forslag om å fjerne journalføringsplikten, og Arkivverkets opplysningsarbeid om innebygd arkivering og Arkivflokken, akkurat den inspirasjonen virksomhetene trengte for å komme i gang. Derimot får vi også en påminnelse av høringsrundens avgjørelse – at vi ikke må glemme den suksessen vi har hatt hittil med journalføringen, og hvilke behov som må dekkes hvis den i framtiden ikke videreføres.

Avsluttende konklusjon

I denne oppgaven har vi sett på hva journalføring er, hvordan dagens praksis er, og hvilke utfordringer arkivet står ovenfor i den digitale tiden. Vi har også sett at behovene som denne praksisen skal dekke, ikke bare blir borte selv om man eventuelt utfaser begrepet eller praksisen.

Journalføringen har vært et nødvendig onde for innsynet og har sørget for et register over og orden med virksomhetenes aktiviteter. Selv om det er viktig å føre logg, hva gjør man når loggen ikke er fullstendig? Det er bra å vite hva man gjør og hvilke aktiviteter virksomheten foretar seg, men er journalføringen det beste virkemiddelet for dette? Innsyn og offentlighet står sterkt i Norge og er viktig for demokratiet, men hva om journalføringspraksisen heller begrenser innsynet? På mange måter har vi sett at journalføringen er en utdatert praksis.

Problemene med praksisen gjør at arkivlovutvalgets argumentasjon for å utfase den ikke er uten grunn, men vi har også fått presentert noen tanker om hvorfor høringen har sine gode grunner til å være litt restriktive til forslaget. Det går et paradigmeskille mellom en verden av papir og den digitale, og det kan føre til ytterligere usikkerhet når en tradisjonsrik praksis ønskes avvirket, midt opp i mange andre store endringer.

Siden arkivfaget bruker paradigmebegrepet litt annerledes enn i naturvitenskapen, går det derfor fint hvis vi ønsker å ta med oss journalføringen som verktøy og prinsipp, og

videreutvikle denne inn i et nytt paradigme. Dette vil nok forutsette at man bytter ut begrepssettet med nye begreper som gir mening i en digital verden, men man må ikke forkaste det nødvendige ved journalføringen.

«Innovasjonen ligger ikke alltid i løsningen, men heller til endringen vi skaper. Endringen og målet man arbeider mot er nytt, mens tiltakene som tar oss dit trenger ikke alltid være nyvinning.» (Arkivverket, 2021c, s. 23).

Jeg foreslår derfor å ta bort det ‘onde’ og at man kvitter seg med det ‘utdaterte’, og heller kombinerer suksessfulle prinsipper med lang tradisjon sammen med dagens innovative utvikling for en ‘nødvendig praksis’.

Mange ønsker seg en framtid hvor arkivering bare skjer ved et klikk, eller er innbygget i programmer med automatisk fangst. Vi er på mange måter et godt steg inn i framtidens arkiv, og det blir spennende å følge med på utviklingen videre. Selv om høringsnotatet ikke videreførte arkivlovutvalgets etterlengtede forslag, er de ikke uenige i forslaget. De bare ønsker, slik jeg ser det, at man har en tydeligere plan på hvordan dette behovet skal ivaretas. Det vil kanskje ikke være nødvendig å gå så langt som å fjerne journalføringspraksisen, men hvis dokumentasjonsplikten blir forsterket og knyttet opp mot prinsipper for innsyn og framfinning, sammen med at gammel begrepsbruk utfases, vil det ikke lenger være en journalføringsplikt, men en dokumentasjonsplikt. Vi bør uansett som jeg har forstått, være åpne for et samarbeid hvor vi kan hente det beste fra to verdener.

Litteraturliste

Artikler

Andresen, H. (2021) Bør journalføringsplikten avvikles?, *Norsk Arkivforum*, 27, s. 185-211. Tilgjengelig fra: <https://www.arkivarforeningen.no/norsk-arkivforum-27-2021-arkivhistorie-samlingsforvaltning-nye-perspektiver/> (Hentet: 04.03.23).

Cook, T. (2001) Archival science and postmodernism: new formulations for old concepts, *Archival Science*, 1(01), s. 3-24. <https://doi.org/10.1007/BF02435636>

Lappin, J., Jackson, T., Matthews, G. og Ravenwood, C. (2021) Rival records management models in an era of partial automation, *Archival Science*, 21, s. 243-266. <https://doi.org/10.1007/s10502-020-09354-9>

Maliniemi, K. J. (2010) *ABM-skript #65: Arkivdokumentene forteller. To kommuner - to typer minoritetspolitikk*. Tilgjengelig fra: <https://www.kulturradet.no/vis-publikasjon/-/arkivdokumentene-forteller> (Hentet: 19.05.23).

Sirevåg, T. (2014) Utviklingen av Noark-standarden 1984-2008, *Tidsskriftet Arkiv*, 5(2014), s. 1-26. <https://doi.org/10.7577/ta.1149>

Soknes, T. S. (2023) Arkivvitenskapelig paradigmateteor, *Norsk Arkivforum*, 29, s. 197-236. Tilgjengelig fra: <https://www.arkivarforeningen.no/wordpress/wp-content/uploads/2023/04/Norsk-Arkivforum-29.pdf> (Hentet: 05.05.23).

Yeo, G. (2007) Concepts of Record (1): Evidence, Information, and Persistent Representations, *The American Archivist*, 70(2), s. 315-343. Tilgjengelig fra: <http://www.jstor.org/stable/40294573> (Hentet: 27.03.23).

Bøker og bokkapitler

Dons, E. M., Antonsen, P., Bøe, S., Haraldsen, F., Hjortland, O. T., Holst, C., Kiran, A. H., Kyselo, M., Lauritzen, E., Mikalsen, K. K., Skjerve, K. M. og Winther, H. (2022) *Fellespensum for NTNU-ex.phil. høsten 2022. 2. prøveutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dørum, A. M. (2014) Arkiv og sosiale medier, i Neergaard, A. (red.) *Dokumentasjonsforvaltning og arkiv i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 51-69.

Haugen, J. A. (2014) En sammenligning mellom Noark 5 og MoReq2010 - og mellom norsk og internasjonal arkivtradisjon, i Neergaard, A. (red.) *Dokumentasjonsforvaltning og arkiv i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 9-28.

Kruse, Ø. (2014) ICAs håndbok for arkivarer. En veiledning i innføring av elektronisk arkivsystem, i Neergaard, A. (red.) *Dokumentasjonsforvaltning og arkiv i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 29-50.

Marthinsen, J. H. (2012) *Arkivteori - en innføring*. Oslo: Riksarkivaren.

Nettartikler og webinarer

Arkivverket (2021d) *Arkivverket avslutter utviklingen av Noark-standard*. Tilgjengelig fra: <https://www.arkivverket.no/nyheter/arkivverket-avslutter-utviklingen-av-noark-standarden-copy> (Hentet: 27.03.23).

Arkivverket (2021e) *Myter og misforståelser om Noark*. Tilgjengelig fra: <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/myter-og-misforstaelser-om-noark> (Hentet: 21.05.23).

Kløve-Graue, I. (2021) *Viktige dokument blir ikke arkivert - det kan få store konsekvenser*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/viktige-dokument-blir-ikkje-arkivert--det-kan-fa-store-konsekvenser-1.15604824> (Hentet: 05.05.23).

Tietoevry (2023) *Public 360° 5.16 release webinar*. Tilgjengelig fra: https://www.tietoevry.com/en/events/2023/public-360-release-webinar-5.16/?utm_source=dynamics&utm_medium=email-webinar&utm_campaign=CL-1811---Industry-WBN-Public+360-release+webinar-2023-23-03#msdyntrid=bKiHFgNz7a1OaedSrIr_wxOrhuxF5NZymW0_1W_5etE (Hentet: 28.03.23).

Offentlige dokument og lovverk

Arkivlova (1992) *Lov om arkiv*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-12-04-126> (Hentet: 13.02.23).

Forskrift om offentlege arkiv (2017) *Forskrift om offentlege arkiv*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-15-2105> (Hentet: 13.02.23).

Høringsnotat (2021) *Høring - Forslag til ny arkivlov (5.okt 2021)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring--forslag-til-ny-arkivlov/id2872622/?expand=horingsnotater> (Hentet: 13.02.23).

Meld. St. 7 (2012–2013) (2012) *Arkiv*. Oslo: Kulturdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8c6e9a91aa6d488580c8f1f76563fb52/nn-no/pdfs/stm201220130007000dddpdfs.pdf> (Hentet: 10.11.22).

NOU 2019:9 (2019) *Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Teknisk redaksjon.

Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-9/id2639106/> (Hentet: 17.11.22).

Offentleglova (2006) *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.* Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16> (Hentet: 13.02.23).

Vedum, T. S., Pollestad, G., Greni, H., Lundteigen, P. O. og Toppe, K. (2017) *Representantforslag 139 S.* Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2016-2017/dok8-201617-139s.pdf> (Hentet: 07.05.23).

Rapporter, prosjekter, standarder

Arkivverket (2018) *Noark 5. Norsk arkivstandard. Versjon 5.0.* Tilgjengelig fra: <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark5-standarden> (Hentet: 10.02.23).

Arkivverket (2021a) *Arkivflokken.* Tilgjengelig fra: <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/innebygd-arkivering/stimulab-arkivflokken> (Hentet: 13.02.23).

Arkivverket (2021b) *Innsiktsrapport Arkivflokken.* Tilgjengelig fra: <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/innebygd-arkivering/stimulab-arkivflokken> (Hentet: 13.02.23).

Arkivverket (2021c) *Læringspunkter fra Arkivflokken (Historien om Arkivflokken).* Tilgjengelig fra: <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/innebygd-arkivering/stimulab-arkivflokken> (Hentet: 13.02.23).

DFØ (2021) *Dokumentasjons- og arkivfunksjonen i statlige virksomheter.* (DFØ-rapport 2021:7): Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/dfo-rapport-20217-dokumentasjons-og-arkivfunksjonen-i-statlige-virksomheter> (Hentet: 27.03.23).

Rambøll (2021) *Fremtidens dokumentasjonsforvaltning og informasjonsstyring - en fremtidsanalyse for Norsk Arkivråd, Norsk Arkivråd 2(21), s. 48-67.* Tilgjengelig fra: https://www.arkivrad.no/sites/arkivrad/files/arkivrad_2_2021_siste.pdf (Hentet: 27.03.23).

