

# STATUS

## B/K-arbejdet i de nordiske lande

*Jan Kanstrup, Rigsarkivet, Danmark*

*Plenumsindlæg på De Nordiske Arkivdage i Trondheim 03-09-2009*

Parallelsessionen om bevaring og kassation (kassation) i de nordiske lande er struktureret efter detaljerede spørgsmål til brug for komparation. Det er min opgave at fremholde nogle nøglepunkter. Inden for 20 minutter må det blive kort, summarisk og med forbigåelse af detaljer.

Jeg har benyttet de arbejdsdokumenter, som er udarbejdet på forhånd. Jeg har desuden støttet mig til materialet fra Nordisk Arkivakademis ekspertseminar om bevaring og kassation i april 2008 i København.

### **Arkivernes mandat / kompetence**

Arkivernes mandat (opgaver) og kompetence (beslutningsret) til at træffe bestemmelse om bevaring og kassation af arkivalier i den offentlige forvaltning har rigtig mange lighedstræk, - men er ikke uden betydende forskelligheder:

- Den er noget nær universel i Norge, Island og Danmark, hvor kun Parlamentets arkivalier er undtaget. Med den undtagelse gælder, at bevarings- og kassationsbestemmelser kun kan udstedes ifølge arkivlovgivningen. Andre myndigheder kan have ret til medvirken, men der gives ikke konkurrerende bestemmelser, - med yderst få undtagelser.
- Omvendt i Sverige og Finland, hvor speciallovgivningen - herunder datalovgivningen - rummer mange bestemmelser om kassation, bl.a. af integritetshensyn. Og i Sverige træffer - udover Riksdagen - også Regeringen og Udenrigsforvaltningen selv bestemmelse om kassation.
- Inden for disse afgrænsninger gælder hos alle landene, at bestemmelserne om bevaring og kassation af arkivalier træffes på grundlag af faglige kriterier og uden adgang til indbringelse for højere myndighed. Bestemmelserne træffes af rigsarkivaren og således ikke af et særligt nævn med repræsentanter for forvaltning og forskning, m.fl., som det kendes i nogle andre lande. Dog træffes beslutningerne i Island af Nationalarkivets Styrelse.

### **Afleveringspligt**

Spørgsmålet om myndighedernes pligt til aflevering af arkivalier ligger strengt taget uden for emnet "bevaring og kassation". Aflevering er en efterfølgende aktivitet, men spørgsmålet er af betydning for motivation og interesse for bevarings- og kassationsbestemmelser hos myndighederne og arkiverne.

- Myndigheder, som ikke har adgang til at aflevere arkivalier i et langt tidsrum - eller overhovedet - har interesse i kassation af store mængder for at spare plads.
- Arkiver, som skal tage imod arkivalier med kort tidsfrist, har interesse i bevarings- og kassationsbestemmelser i god tid forinden.

For statslige arkivalier skiller Sverige sig ud derved, at myndighederne har bevaringspligt, men ikke afleveringspligt, og kan bevare arkivalierne hos sig selv. I tilfælde af aflevering betales afgift. I alle de øvrige lande gælder derimod pligt til aflevering.

For kommunale arkivalier skiller Danmark sig ud som det eneste nordiske land, hvor kommunerne har adgang (men ikke pligt) til at aflevere deres arkivalier til landsarkiverne mod betaling for opbevaring. I alle de andre lande er opbevaring af kommunale arkivalier en kommunal opgave.

### **Afleveringsfrist**

Tidsfristen for aflevering af statslige papirarkivalier er

- i Danmark normalt 15 - 25 år og obligatorisk inden 30 år,
- i Norge normalt 25 - 30 år,
- i Finland i normalt o. 40 år og således at der skal betales for opbevaring i tilfælde af tidligere aflevering

Tidsfristen for aflevering af e-arkivalier er

- i Danmark obligatorisk efter normalt 5 og højst 10 år,
- i Norge efter 20 - 25 år, men således at der sker deponering efter 5 år,
- i Finland er bestemmelserne om aflevering under udarbejdelse.

Disse afleveringsfrister er de officielle. De følges ikke i alle tilfælde!

### **Initiativ**

I alle landene findes generelle bestemmelser om kassation af bestemte typer af arkivalier, udarbejdet på arkivernes initiativ.

Disse ”generics” vedrører typisk arkivalier inden for myndighedernes indre forvaltning - ikke mindst regnskabsmateriale - og arkivalier om enkeltpersoner. Betydningen af disse bestemmelser må ikke undervurderes. Kassationseffekten løber måske op i 50 % af den totale mængde af de papirarkivalier, som bliver skabt, og af et tilsvarende antal e-arkivsystemer.

Spørgsmålet om bevaring og kassation i *konkrete* tilfælde vedrører derfor kun halvdelen af den totale arkivtilvækst (om end den mest betydningsfulde halvdel). Det er ikke altid så meget, at det motiver myndighederne til initiativ.

Danmark skiller sig ud som det eneste land, hvor Rigsarkivet har ret og pligt til initiativ. Det sker i hovedsagen inden for rammerne af flerårige aktivitetsplaner, hvor arkivalier inden for alle ministerieområder kortlægges og behandles. Bestående bevarings- og kassationsbestemmelser vurderes områdevis i sammenhæng. De ændres og kompletteres ved behov, - som oftest på grundlag af områdevis "sektorudredninger" af myndighedsopgaver og af arkivdannelsen. For nye e-arkivsystemer træffes bestemmelserne løbende, på grundlag af myndighedernes anmeldelse af dem.

I alle de andre lande gælder myndighedsinitiativ:

I Finland har myndighederne pligt til initiativ til forhåndskassation inden der akkumuleres arkivalier i nye organisationer og arkivsystemer, og helst allerede på planlægningsstadiet, - men det trækker i mange tilfælde ud.

I Norge har myndighederne initiativ, men ikke til nogen fastsat tid.

I Sverige *kan* myndigheden tage initiativ, men har ingen pligt til det, for eksempel fordi man ikke finder behov for særskilte bestemmelser.

## **Organisering**

"Landsarkivernes rolle" har været et tilbagevendende spørgsmål i årtiers nordiske diskussioner om BK-arbejdet. Det bunder i et kompleks hos landsarkiverne over tendenser til centralisering i Rigsarkiv. Realiteten er dog i alle lande, at landsarkiverne inddrages, enten i form af BK-opgaver til bestemte arkivarer, eller ved dekoncentration af BK-opgaver til landsarkiver.

For mig er det noget af et skinproblem. Arbejdsstedet har ingen stor betydning. Derimod har det betydning, at BK-arbejdet er en specialistfunktion, som kun kan udføres effektivt af arkivarer, som anvender mere end 10 – 15 % af deres arbejdstid på det. *Det* kan selvsagt være et problem i de små landsarkiver.

I alle landene findes en central enhed i Rigsarkivene, som har BK-arbejdet som kærneopgave, men også andre har del i arbejdet, det være sig i form af enkeltmandsudredning eller deltagelse i projektarbejde.

Den danske internorganisering skiller sig nok lidt ud. Her er gennemført en ”funktionel integration” af alle myndighedsvendte aktiviteter, således tilsyn, godkendelse af arkivsystemer, BK-vurdering og aflevering af arkivalier. Arkivarer fra både Rigsarkivet og landsarkiverne indgår i (nu) 2 landsdækkende projektgrupper, som er permanente i den flerårige aktivitetsplanperiode.

Også i samarbejdet med myndighederne skiller Danmark sig ud. Her følger det af Rigsarkivets initiativ, at myndighederne spiller en passiv rolle som leverandører af oplysninger om arkivalier, mens Rigsarkivet svarer for udredning, vurdering og udarbejdelse af bestemmelser. Og i reglen uden remis!

Undtagelsesvis er Kommunernes Landsforening en særdeles aktiv samarbejdspartner i arbejdet med udarbejdelse af bevarings- og kassationsbestemmelser for kommunernes arkivalier.

Det følger af myndighedsinitiativet i de andre lande, at myndighederne er aktive partnere i processen, og at myndighedernes arkivpersonale derfor må have arkivfaglig kompetence. Deres udtrykte interesser beagtes derfor i højere grad end i Danmark, - i hvert fald i form af en indgående argumentation.

Jag læser, at vi alle kun undtagelsesvis sender BK-spørgsmål i remis hos fagspecialister og forskere. Vi har vist den fælles erfaring, at *intet* må kasseres inden for vedkommende forskers interessområde!

## **Vurderingskriterier**

Det må desværre blive kort!

Men spørgsmålet om vurderingskriterier vil fylde godt i parallelsessionen.

Arkivlovene rummer generelle politiske hensigtserklæringer om behovet for bevaring af arkivalier og om kassation af økonomiske hensyn. Det er toppen af vurderingshierarkiet, er stort set svepande og aldeles inoperationelt. Godt det samme, for så er banen åben for en næsten helt fri, fagligt baseret implementering.

Dog, denne dejlige frihed har en determinerende begrænsning i den lovgivning, som regulerer arkivernes bevillinger, og vurderingskriterierne må derfor afstemmes til balance mellem det fagligt ideelle og det økonomisk mulige.

De særskilte BK-policydokumenter i Sverige, Finland, Norge og Danmark har slående lighedstræk, som viser, at vi tilhører den samme arkivkulturkreds, og at vi desuden er påvirkede af den internationale arkivdebat.

Dertil hører, at vi som udgangspunkt bevarer arkivalier, som dokumenterer væsentlig offentlig aktivitet på grundlag af en analyse af arkivaliernes funktion. Udgangspunktet er altså *ikke* forventninger om den fremtidige forsknings behov. Det kan ikke kendes, hverken af os eller af nutidige forskere.

Til fremtidens forskning overleverer vi den dokumentation af nutidens aktiviteter, som *vi* har fundet mest væsentlig. Det er meget - til overmål - men vil ikke tilfredsstille alle.

Det er også markante forskelle. Jeg vil fremdrage nogle i det følgende.

Under policydokumenterne findes vurderingshierarkiets laveste - operationelle - niveau i form af retningslinjer for sagsbehandling af BK-spørgsmål. Her findes normer og metodiker for den konkrete regulering. Der er ikke tid til at komme nærmere ind på dem, men jeg kan anbefale den svenske rapport fra januar 2009 om *Försöksverksamhet gallring*.

## **Reguleringsform**

*Er udgangspunktet, at arkivalier bevares eller kasseres?*

- I Sverige (og Island) er bevaring udgangspunkt, kassation ifølge arkivloven en undtagelse, som fordrer særskilt argumentation. Der træffes bestemmelser om kassation.
- I Finland skal der derimod argumenteres for bevaring. Der træffes bestemmelser om bevaring.
- I Norge og Danmark er bestemmelser om bevaring og kassation ligeværdige muligheder.

*Er bestemmelser om kassation tvingende eller retningsgivende?*

- Det følger af udgangspunktet, og af den manglende afleveringspligt, at svenske myndigheder *kan* utgallra, - om de vil og hvornår de vil.
- Derimod er utgallring tvingende i Finland, efter den kassationsfrist, som er fastsat i bevarings- og kassationsbestemmelserne.
- I Norge er bestemmelser kassation obligatoriske og kassationsbestemte arkivalier kan ikke afleveres til Rigsarkivet og landsarkiverne. Tidspunktet for kassation bestemmer myndighederne dog selv.

*Reguleringsniveau for papirarkivalier*

- I alle landene tilstræbes en præcis regulering på arkivserieniveau, således at bestemmelserne er knyttet til arkivbildningsplan / arkivnøkkel / journalplan

- Bestemmelser om bestemte typer af arkivalier på tværs af registreringsystematik forekommer i hvert fald i Sverige og Danmark

#### *Udvalgsbevaring af papirarkivalier*

- Intensivbevaring af typearkiver (arkivalier fra ensartede myndigheder i et bestemt område) har været anvendt i Finland, Sverige og Danmark, men alle er i færd med at opgive metoden.
- Bevaring af statistiske udvalg – typisk af ensartede personsager – er elsket af alle som et effektivt middel til arkivbegrænsning.

#### *Proaktive bestemmelser, anmeldelsespligt*

Det er en forudsætning for udstedelse af proaktive (fremadrettede) bestemmelser om bevaring og kassation af arkivalier, at det pågældende arkivsystem er dokumenteret og anmeldt til arkiverne.

- Anmeldelsespligt gælder i Danmark og respekteres i reglen.
- Anmeldelsespligt gælder i Norge og Finland men respekteres kun delvis.
- Anmeldelsespligt gælder *ikke* i Sverige og Island.

#### *Proaktive bestemmelser om e-arkivalier*

For e-arkivalier træffes proaktive bestemmelser

- i Sverige i særlovgivningen / registerförfattningar,
- i Finland i særlovgivningen og når et e-system anmeldes,
- i Norge ofte først, når systemerne deponeres efter 5 år,
- i Danmark når systemerne anmeldes (obligatorisk).

#### *Proaktive bestemmelser om papirarkivalier*

For papirarkivalier træffes proaktive bestemmelser

- i Sverige, Finland og Island som hovedregel, *hvis* der er udstedt bestemmelser,
- i Norge og Danmark kun i undtagelsestilfælde, idet bestemmelser om afsluttede arkivserier foretrækkes.

#### *Bestemmelser om kassation af dokumenter i e-systemer*

Spørgsmålet om udskillelse til kassation af dokumenter i e-systemer har store økonomiske implikationer som følge af de omkostninger, som er forbundet med konvertering af dokumenterne til arkiveringsformat. Men også udskillelsen har sine omkostninger, og spørgsmålet er derfor, om udskillelsen lønner sig.

- I Danmark, hvor et større antal e-systemer med dokumenter er afleveret, har vi hidtil ment nej, men spørgsmålet er under udredning, både generelt og i

forbindelse med udarbejdelsen af bevarings- og kassationsbestemmelser om kommunale arkivalier.

- I Finland gælder udskillelse som princip, - men arkiverne har endnu ikke modtaget nogen systemer.
- I Sverige er udskillelse i nogle tilfælde besluttet, - men her gælder ikke afleveringspligt.

## Økonomi

Det er sparsomt med oplysninger hér. Lidt om bevarings- og kassationsprocenter for papirarkivalier, meget lidt om arkivernes tidsforbrug, intet om arkivernes langsigtede udgifter til bevaring i depot, intet om myndighedernes udgifter i forbindelse med leverancer.

Spørgsmålet om bevaringsomfanget af papirarkivalier blev diskuteret livligt på Nordisk Arkivakademis ekspertseminar i København i 2008. Hér var det oplyst fra Danmark, at ”bevaringsandelen af *alle* papirarkivalier, som blev skabt af statslige og kommunale myndigheder i slutningen af 1990-erne, er opgjort til cirka 11 %”,

- fra Finland, at ”enligt enkäten år 2000 bevaras ca. 21,9 % inom hela offentliga förvaltningen, - enligt enkäten år 2005 ca. 21,5 % inom statsförvaltningen” (hjemmesiden nævner et strategisk mål på 10 - 15 %),
- fra Norge, at ”vi har ikke noen prosentsats, men den er garantert høyere enn 20 %”,
- fra Sverige, at ”drygt 20 % bevaras af pappershandlingar”.

Hér var rigsarkivarerne aktivt kritiske på baggrund af en helhedsvurdering af arkivernes forvaltning af sine ressourcer:

- Hvem har nytte af de store arkivmængder?
- Satser vi for meget på kvantitet frem for kvalitet?
- Hvad kan udgifterne til bevaring af marginalt værdifulde arkivalier *alternativt* bruges til?

Bemærk, at det udelukkende angik papirarkivalier og kun arkivernes ressourceforbrug. Ikke myndighedernes udgifter, ikke de samlede samfundsmæssige udgifter, - og slet ikke om udgifterne til bevaring af e-arkivalier, som spiller en større og på sigt den dominerende rolle.

Når vi tidligere talte om udgiften til bevaring af arkivalier, har vi altid været fikseret på *arkivernes* hyldemeterforbrug – og i nogen grad arkivernes personaleforbrug. Myndighedernes udgift til aflevering har derimod været anset fuldt eller mere end neutraliseret af myndighedernes besparelse af magasinplads.

Fikseringen på hyldemeter indebar en implicit undervurdering af udgiften til bevaring af elektroniske arkivalier. Vist har vi været bekymret for *arkivernes* udgift til håndtering og bearbejdning af e-arkivalier, men trøstet os med en evigt faldende pris på elektroniske lagermedier.

Derimod har vi ikke helt gjort os klart, at overgangen fra papir- til elektronisk arkivering af registeroplysninger og især af dokumenter, indebærer en drastisk forøgelse af *myndighedernes* udgift til bestandig bevaring, det være sig af e-arkivalier, som skal afleveres til arkiv, eller af e-arkivalier, som skal opbevares hos myndigheden selv i langtidsbestandig format og struktur.

Det løber op i hundredetusindevis af kroner for hver leverance af et e-system. Totalt taler vi om mange millioner - i euro - og myndighederne er - i hvert fald i Danmark - begyndt at røre på sig.

### **Afsluttende**

Vel udestår der bestemmelser om bevaring og kassation af store mængder af papirarkivalier, som er skabt i de sidste årtier før implementeringen af elektronisk arkivering. Af kontinuitetshensyn er vi imidlertid i høj grad bundet til at udarbejde dem efter de eksisterende principper. De kan skærpes lidt hér og dér, men tiden er forpasset til et paradigmeskift.

Fremtidens BK-bestemmelser angår de elektroniske arkivsystemer. I Danmark mente vi euforisk for nogle år siden, at vi kunne bevare alt, fordi det ikke fylder noget.

Det har ingen gang på Jorden.

Vi må i stedet vurdere,

- *hvad* arkivernes ressourcer kan række til,
- *hvad* myndighedernes betalingsvilje kan strækkes til,
- og om principperne for bevaring og kassation af papirarkivalier skal appliceres på e-arkivalier, eller skal erstattes af nye dyder.

Et er dog sikkert: Bevarings- og kassationsbestemmelser om e-arkivalier skal fattes mens systemerne endnu er i aktiv brug, og helst på planlægningsstadiet. Uddaterede e-systemer er kun anvendelige til arkæologisk brug (citat Dan Tørning).