

Ida-Therese Kleve

Samordning til glede eller frustrasjon

**En komparativ casestudie av omorganiseringsprosesser
i dokumentasjonsforvaltningstjenestene
i etatene under to departementer**

**Masteroppgave 2024
Master i bibliotek- og informasjonsvitenskap**

Sammendrag

Målet med denne masteroppgaven har vært å finne ut hvordan de to samordningsprosessene i dokumentasjonsforvaltningstjenestene i etatene under Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet har påvirket tjenestene til de interne brukerne i etatene. En casestudie med dokumentanalyse og 20 intervjuer med arkivarer, arkivkoordinatorer, saksbehandlere og ledere fra berørte virksomheter, samt etterfølgende tematisk analyse, resulterte i tolv relaterte temaer. Masteroppgaven har også bidratt til noen råd til senere samordningsprosesser innen dokumentasjonsforvaltning. Den viste at tydelige og tilpassede tjenesteavtaler er viktige, at periodevise besøk av arkivarer i etatene er nyttige, at kurs bør holdes fysisk, at fjernstyring kan forenkle brukerstøtte, og at arkivkoordinatorer som bindeledd mellom etaten og dokumentasjonsforvaltningsenheten har stor betydning. Den viste også at både store og små etater må få noe igjen fra samordningsprosesser, at små etater trenger mer støtte, og at felles møteplasser for arkivkoordinatorene er bra.

Abstract

The aim of this master's thesis has been to find out how the two coordination processes in the records management services in the agencies under the Ministry of Health and Care and the Ministry of Climate and Environment have affected the services of the internal users in the agencies. A case study consisting of a document analysis and 20 interviews with archivists, archive coordinators, case managers and managers from the affected businesses and a subsequently thematic analysis of the interviews, resulted in twelve related themes. The master's thesis has also contributed to some advice for later coordination processes within records management. It showed that clear and adapted service agreements are important, that periodic visits by archivists in the agencies are useful, that courses should be held physically, that remote control might simplify user support, and that archive coordinators as links between the agency and the records management unit are of great importance. The master thesis also showed that both large and small agencies must gain something from coordination processes, that small agencies need more support, and that common meeting places for the archive coordinators are good.

Forord

Å fullføre masterstudiet har vært en drøm for meg i mange år. Det er mange som skal takkes for at jeg nå endelig er klar til å levere oppgaven. Det har vært en lang prosess, ikke minst fordi jeg valgte å ta en tretten år lang pause mellom bachelorgraden og oppstart på masterstudiet. I mellomtiden har jeg vært i full jobb som forvaltningsarkivar og min nåværende sjef, Gustav Gudbrandsen, er en av dem jeg må takke. Takk for gode råd underveis i oppgaveskrivingen både under masteroppgaven og teoriemnene før jeg kom så langt. Takk også for tilrettelegging av arbeidssituasjonen min slik at jeg har kunnet delta på samlinger og veiledning og fått tid til skriving. I tillegg må jeg takke for hjelp til å finne bakgrunnsinformasjon og å komme i kontakt med de rette personene i begge samordningsprosessene jeg har skrevet om i masteroppgaven. Det er en av fordelene med å arbeide tett på der det skjer!

Takk til veilederen min Anneli Sundqvist for gode råd og diskusjoner om ulike valg underveis i oppgaveskrivingen!

Takk til tidligere arkivleder i Norsk Helsenett, Marianne Høiklev Tengs, for innledende bistand med informasjon om prosessen i helseforvaltningen. Takk også til arkivleder Anneli Dahl samme sted for bistand med videre innsamling av bakgrunnsinformasjon og kontakt med informanter, og arkivleder Håvard Langklepp i Miljødirektoratet for tilsvarende bistand med prosessen i miljøforvaltningen. Takk til arkivkoordinatorer og kundekontakter for bistand til å finne aktuelle informanter i etatene, og til de av dere som selv stilte opp som informanter i oppgaven min. Takk også til alle dere andre som stilte opp som informanter. Uten dere hadde jeg ikke kunnet skrive denne oppgaven!

Til slutt må jeg takke broren min, Karl L. Kleve, for gode råd spesielt i forbindelse med arbeidet med teoriemnene før selve masteroppgaven, men også for at du alltid har vært en jeg har kunnet spørre når det har vært noe underveis. Det har vært veldig godt å ha en i familien som har vært igjennom noe lignende tidligere! Takk også til resten av familien min for at dere har holdt ut med en datter, søster og tante som ikke har hatt mye fritid til overs de siste fire årene. Det blir det endelig en forandring på nå!

Innhold

1	Innledning.....	6
2	Beskrivelse av de to samordningsprosessene	7
2.1	Samordningsprosessen i helseforvaltningen	7
2.1.1	Bakgrunnen for prosessen.....	7
2.1.2	Dokumentgjennomgang om helseetatenes dokumentasjonsforvaltningstjenester før samordningsprosessen.....	8
2.1.3	Dokumentgjennomgang om tjenestene NHN tilbyr helseetatene.....	9
2.2	Samordningsprosessen i miljøforvaltningen.....	11
2.2.1	Bakgrunnen for prosessen.....	11
2.2.2	Dokumentgjennomgang om miljøetatenes dokumentasjonsforvaltningstjenester før samordningsprosessen.....	12
2.2.3	Dokumentgjennomgang om tjenestene Miljødirektoratet tilbyr miljøetatene	13
3	Problemstilling og avgrensninger	15
4	Tidligere forskning.....	15
4.1	Generell forskning på New Public Management og post-New Public Management	16
4.2	Forskning på tjenesteutsetting av dokumentasjonsforvaltningstjenester	17
4.3	Forskning på bruk av informasjon og dokumentasjon	18
4.4	Oppsummering av tidligere forskning	20
5	Konseptuelt rammeverk og teoretiske tilnærminger.....	21
5.1	Dokumentasjonsforvaltning.....	21
5.2	New Public Management og post-New Public Management.....	24
5.3	Teori om praksisfellesskap.....	25
5.4	Oppsummering av konseptuelt rammeverk og teoretiske tilnærminger.....	27
6	Forskningsspørsmål i lys av tidligere forskning og teori.....	28
7	Forskningsdesign	30
8	Valg av metoder	31
8.1	Metoder for datainnsamling.....	31

8.1.1	Skriftlig dokumentasjon om samordningsprosessene.....	32
8.1.2	Semistrukturerte intervjuer.....	33
8.2	Analysemetode	38
8.2.1	Begrunnelse for valg av analysemetode.....	38
8.2.2	Framgangsmåte for analysen	39
8.3	Hvordan jeg har forsøkt å sikre pålitelighet i studien min.....	41
8.4	Etiske refleksjoner.....	42
9	Analyse og diskusjon	44
9.1	Hvordan blir tjenestene fra de samordnede dokumentasjonsforvaltningsenhetene påvirket av tjenesteavtalene?	44
9.1.1	Tjenesteavtalen skal bidra til at etatene får de tjenestene de skal ha.....	45
9.1.2	Tjenesteavtalen styrer hvem som skal kvalitetssikre dokumentproduksjonen	50
9.1.3	Tjenesteavtalen styrer kostnadene knyttet til tjenesteleveransene.....	55
9.1.4	Oppsummering av rollen tjenesteavtalen spiller for dokumentasjonsforvaltningstjenestene.....	57
9.2	Hvilken betydning har fysisk avstand mellom dokumentasjonsforvaltningsenheten og etatene for opplevelsen av tjenestene?.....	59
9.2.1	Brukerstøtte er annerledes på avstand	59
9.2.2	Den digitale utviklingen påvirker behovet for konstant tilstedeværelse	68
9.2.3	Arkivarenes kunnskaper om etatene blir påvirket av avstand	70
9.2.4	Oppsummering av betydningen fysisk avstand har for opplevelsen av tjenestene.....	74
9.3	Hvordan påvirker etatenes tidligere dokumentasjonsforvaltningstjenester opplevelsen av de samordnede tjenestene?	76
9.3.1	Administrativ støtte er ulik mellom store og små etater	76
9.3.2	Standardisering kan være utfordrende på tvers av etater	79
9.3.3	Etatene har ulike behov for et større og mer samlet kompetansemiljø	83
9.3.4	Oppsummering av betydningen av tidligere dokumentasjonsforvaltning	86
9.4	Hvordan blir dokumentasjonsforvaltningstjenestene i de undersøkte enhetene påvirket av organisering i offentlig etat eller foretak?	88

9.4.1	Større søkelys på kjøp av tjenester i helseforvaltningen.....	89
9.4.2	Organisasjonsmåten påvirker graden av standardisering av tjenestene	90
9.4.3	Spesialisert dokumentasjonsforvaltningsmiljø spisser kompetansen i Norsk Helsenett	93
9.4.4	Oppsummering av ulikheter mellom tjenester fra statlig etat og foretak	97
10	Konklusjon	98
11	Etterord – hva kan vi lære?	101
11.1	Råd til senere samordningsprosesser innen dokumentasjonsforvaltning.....	101
11.2	Noen metoderefleksjoner og forslag til videre forskning	103
12	Referanseliste.....	104
13	Liste over vedlegg.....	110

1 Innledning

Jeg begynte arbeidet med denne masteroppgaven høsten 2020, i forbindelse med masterstudiets innledende kurs i vitenskapsteori og metode (Eget arbeid, 2020). Jeg valgte da emnet for oppgaven, som er samordning av statlige dokumentasjonsforvaltningstjenester. I tillegg laget jeg en foreløpig problemstilling og foretok et foreløpig litteratursøk og en innledende innhenting og gjennomgang av skriftlig dokumentasjon jeg ville bygge på. Jeg håper at min masteroppgave kan bidra til innsikt om hvordan samordning av dokumentasjonsforvaltningstjenester bør gjennomføres for å oppnå best mulig resultat. Hvordan kan en slik samordning av tjenester være til glede, heller enn frustrasjon?

Motivasjonen min for å skrive denne oppgaven bygger på erfaringer jeg har gjort i jobben min som arkivar i Klima- og miljødepartementet. Jeg har fått gleden av å være med på en samordningsprosess i dokumentasjonsforvaltningstjenestene i den statlige miljøforvaltningen i Norge. Prosessen ble satt i gang av Klima- og miljødepartementet i 2018, i etatene som er underlagt departementet. Helse- og omsorgsdepartementet startet en tilsvarende prosess i sine underliggende etater i 2016. Som jeg vil vise utover i oppgaven – spesielt i teoridelen – er disse samordningsprosessene en del av en større utvikling i samfunnet. Denne utviklingen innebærer blant annet at offentlige tjenester skilles ut fra etatene de har vært knyttet til og samles i mer spesialiserte enheter. Utviklingen påvirker også dokumentasjonsforvaltningen i offentlige organer. Som arkivar var jeg interessert i å studere hvordan påvirkningen skjer og prosessene som er en konsekvens av den. Jeg ønsket også å finne ut hva vi kan lære av samordningsprosessene og hvordan senere lignende prosesser bør gjennomføres for best mulige tjenester til brukerne i etatene.

Jeg vil begynne med å gjøre rede for de to samordningsprosessene jeg har studert. Deretter presenterer jeg problemstillingen min og går gjennom tidligere forskning på temaet. Så gjør jeg rede for konseptuelt rammeverk og teoretiske tilnærminger i oppgaven, før jeg presenterer forskningsspørsmålene mine. Før jeg kommer til selve analysen av dataene mine, gjør jeg rede for forskningsdesignet mitt, hvilke metoder jeg har brukt og enkelte etiske refleksjoner rundt forskningsprosessen. Etter at jeg har analysert dataene mine, konkluderer jeg med en oppsummering av de viktigste funnene. Helt til slutt har jeg skrevet et etterord, hvor jeg kommer med noen råd til senere samordningsprosesser basert på hva jeg har funnet

ut. Jeg har også noen refleksjoner rundt forskningsmetoder og hva jeg mener kan være interessant å undersøke videre i senere studier.

2 Beskrivelse av de to samordningsprosessene

Jeg vil nå gjøre rede for bakgrunnen for hver av de to samordningsprosessene, herunder hvordan situasjonen var før den enkelte prosessen startet og hvilke dokumentasjonsforvaltningstjenester etatene får nå. Først tar jeg for meg samordningsprosessen i helseforvaltningen og deretter samordningsprosessen i miljøforvaltningen.

2.1 Samordningsprosessen i helseforvaltningen

I dette kapitlet vil jeg først gjøre rede for bakgrunnen for samordningsprosessen i helseforvaltningen. Deretter skal jeg gå gjennom skriftlig dokumentasjon fra prosessen. Dokumentgjennomgangen vil vise hvordan dokumentasjonsforvaltningstjenestene var i de ulike helseetatene før samordningsprosessen og hvilke spesifikke dokumentasjonsforvaltningstjenester Norsk Helsenett (NHN) leverer til helseetatene nå.

2.1.1 Bakgrunnen for prosessen

Haldor Byrkjeflot har beskrevet helseforetaksreformen på begynnelsen av 2000-tallet i en forskningsartikkel fra 2005. Han skrev at de offentlige sykehusene i Norge i 2002 ble omgjort fra fylkeskommunale forvaltningsorganer til egen type statlige selskaper kalt helseforetak (Byrkjeflot, 2005, s. 7). Dette var egne juridiske enheter styrt av foretaksstyrer framfor politisk valgte organer. Helseforetakene ble samlet i fem – senere fire – overordnede regionale helseforetak.

I 2004 opprettet de regionale helseforetakene i fellesskap det daværende aksjeselskapet NHN for å håndtere digital infrastruktur og kommunikasjon i sektoren (NHN, u.å.). NHN ble i 2009 omgjort fra aksjeselskap til statlig foretak underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Direktoratet for forvaltning og IKT (DFØ) har definert statsforetak som «egne juridiske enheter som organiseres og drives som andre private selskaper» (DFØ, 2020a). Statlige foretak er selvstyrte i daglig drift, men styres av statsråden i det overordnede departementet gjennom foretaksmøte, oppnevning av styre, og vedtekter. Omgjøringen fra aksjeselskap til statlig foretak skjedde i forbindelse med gjennomføringen av samhandlingsreformen, som skulle

forbedre samarbeidet mellom sykehusene og kommunehelsetjenesten. Samordning av tjenester i helseforvaltningen har altså hele tiden vært en viktig del av formålet bak NHN.

En gevinstrapport NHN utarbeidet i 2023 (Ronge, 2023) har beskrevet hvordan dokumentasjonsforvaltningstjenester ble en del av tjenestetilbudet i NHN. Helse- og omsorgsdepartementet fikk 3. november 2015 oversendt rapporten *Konsernmodell for administrative tjenester: Vurdering av konsernmodell i sentral helseforvaltning* fra Helsedirektoratet (jf. Ronge, 2023, s. 7). Rapporten gjaldt en utredning av omorganisering i den sentrale helseforvaltningen for å effektivisere de administrative oppgavene. På bakgrunn av rapporten vedtok regjeringen å opprette et tjenestesenter i NHN, som skulle få ansvar for funksjoner innen anskaffelser, IKT og informasjonsforvaltning/arkiv. Målet var effektivisering, større og mer robuste kompetansemiljøer, og bedre kvalitet på oppgavene. Tjenestesenteret ble opprettet i 2016. Det skulle blant annet etter hvert levere dokumentasjonsforvaltningstjenester til den statlige helseforvaltningen.

2.1.2 Dokumentgjennomgang om helseetatenes dokumentasjonsforvaltningstjenester før samordningsprosessen

De statlige helseetatenes utgangspunkt før samordningen av dokumentasjonsforvaltningstjenestene i helseforvaltningen er beskrevet i rapporten *Etablering av tjenestesenter for den sentrale helseforvaltningen: Delrapport 4 - Konseptutvikling og plan for etablering av arkiv* (NHN, 2016). Kapittel 6 i rapporten handler om situasjonen i hver etat slik den var 1. januar 2016 (NHN, 2016, s. 31; jf. s. 33-35).

I Helsedirektoratet var det 21,5 årsverk knyttet til dokumentasjonsforvaltningstjenesten. Disse utførte også tjenester for Helseøkonomiforvaltningen (Helfo) og det nå nedlagte Direktoratet for e-helse. I tillegg driftet dokumentasjonsforvaltningstjenesten Pasient- og brukerombudets arkiv- og saksbehandlingsløsning. Pasient- og brukerombudet er organisatorisk underlagt Helsedirektoratet, men regnes i samordningsprosessen som likeverdig med de selvstendige helseetatene. Dokumentasjonsforvaltningstjenesten i Helsedirektoratet gav også veiledning i arkivarbeid til de ulike ombudene. Ombudene hadde ikke noen ansatte arkivarer, men arkiverte selv egen saksdokumentasjon.

I etatene utenom Helsedirektoratet, som er den største etaten i den statlige helseforvaltningen, var tilgangen på dokumentasjonsforvaltningstjenester svært varierende.

Folkehelseinstituttet (FHI) hadde før samordningsprosessen en egen dokumentasjonsforvaltningstjeneste som besto av åtte årsverk. Statens legemiddelverk (nå Direktoratet for medisinske produkter) hadde 14,8 årsverk i dokumentasjonsforvaltningstjenesten. Norsk Pasientskadeerstatning (NPE) hadde 9,6 årsverk knyttet til dokumentasjonsforvaltning. I Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) var det åtte årsverk knyttet til fagområdet. I Statens strålevern (nå Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet – DSA) var det ett årsverk, som ble dekket av arkivlederen. Statens helsetilsyn hadde tre fast ansatte arkivarer i sin dokumentasjonsforvaltningstjeneste.

Det var altså et stort spenn i størrelse på tjenestene i etatene – fra Pasient- og brukerombudene som ikke hadde egne dokumentasjonsfaglige ansatte og Statens stråleverns ene dokumentasjonsfaglige stilling, til de 21,5 årsverkene i Helsedirektoratet. Ulikhetene speilte etatenes ulike størrelser og at de hadde svært ulik mengde dokumentasjon å håndtere. At noen etater hadde mange arkivarer og andre etater kun noen få, påvirket naturlig nok også tjenestene arkivarene i hver etat hadde mulighet til å tilby saksbehandlerne i etaten.

2.1.3 Dokumentgjennomgang om tjenestene NHN tilbyr helseetatene

Dokumentasjonsforvaltningstjenesten i NHNs tjenestesenter startet opp 1. juni 2018 og leverte da tjenester til fem etater: FHI, Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse, Pasient- og brukerombudet og DSA (Ronge, 2023, s. 6-7). Av disse er, som nevnt, Direktoratet for e-helse nå lagt ned. Direktoratet for medisinske produkter, Statens helsetilsyn og NPE overførte sine dokumentasjonsforvaltningstjenester i 2020. Helseklage var siste helseetat som kom med i samordningsprosessen, fra årsskiftet 2022/2023. I tillegg har Undersøkelseskommissjonen for helse- og omsorgstjenesten (Ukom) fått dokumentasjonsforvaltningstjenester fra NHN fra etaten ble opprettet i 2019. I helseforvaltningen får nå alle etatene, unntatt Helfo og Bioteknologirådet, dokumentasjonsforvaltningstjenester levert av NHN. Til sammen har NHN dermed ti kunder foretaket leverer dokumentasjonsforvaltningstjenester til, inkludert egen virksomhet. Hver av etatene har en ansatt med rolle som kundekontakt overfor dokumentasjonsforvaltningstjenesten i NHN.

NHNs tjenestekatalog, et vedlegg til tjenesteavtalen mellom NHN og helseetatene, beskriver to basistjenester: Dokumentasjonsforvaltning og fysisk postmottak (NHN, 2019, s. 4). Basistjenesten for dokumentasjonsforvaltning består av disse tjenestene: Mottak og skanning av inngående fysisk post, mottak av inngående digital post, journalføring og kvalitetssikring av

metadata, kvalitetssikring av metadata - offentlig journal, publisering av offentlig journal, oppdatering av styrende dokumenter for dokumentasjonsforvaltningstjenesten, brukerstøtte og veiledning, systemadministrasjon, og avvikshåndtering (NHN, 2019, s. 4-7). Innsynskrav mottatt via den nettbaserte fellesløsningen eInnsyn, levert av Digitaliseringsdirektoratet, blir automatisk fordelt til saksbehandler. Der innsynskrav blir mottatt på andre måter enn via eInnsyn, eller fordeling ikke skjer automatisk, vil NHN videresende innsynskravene til den enkelte etatens postmottak.

NHN tilbyr også flere tilleggstjenester mot betaling. Tjenestene er beskrevet i tjenestekatalogen (NHN, 2019, s. 7-8). I tabellen under har jeg listet dem opp med underpunkter som spesifiserer enkelte av tjenestene nærmere.

Tabell 1: Tilleggstjenester fra dokumentasjonsforvaltningstjenesten i NHN

Automatisk dokumentfangst og journalføring ved mottak av inngående post
Journalføring av egenprodusert materiale
Utvidet bistand med innsyn <ul style="list-style-type: none"> ○ Endring av opplysninger på offentlig journal ○ Utvidet hjelp med innsynskrav <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ekspedering av sladdete dokumenter ▪ Ekspedering via anonym e-post-konto ▪ Gjenfinning av materiale som gjelder innsynskrav
Utarbeidelse av styrende dokumenter som gjelder dokumentasjonsforvaltningstjenesten
Utvidet brukerstøtte <ul style="list-style-type: none"> ○ Kurs ○ Utarbeidelse og tilgjengeliggjøring av etatsspesifikke brukerveiledninger ○ Brukerstøtte på telefon ○ Utvidet fysisk tilstedeværelse av arkivarer i etaten
Oppdatering av arkiv- og saksbehandlingssystemet ved større organisasjonsendringer og testing av funksjoner ved oppgradering av systemer
Bistand i forbindelse med periodisering og avlevering av historiske arkiver
Bistand ved bestilling og retur av materiale fra fjernarkiv
Bistand til ulike utviklingsoppgaver innen dokumentasjonsforvaltning

Flere av de valgfrie tilleggstenestene speiler at etatene har ulike behov for tjenester. Noen etater har kapasitet internt til å gjøre mye selv. Andre etater har kanskje ikke eget personale med dokumentasjonsfaglig kompetanse i det hele tatt. For sistnevnte etater er behovet for tjenester fra NHN større. Mange av tilleggstenestene gjelder oppgaver som ikke inngår i de daglige dokumentasjonsforvaltningsrutinene. Tjenester knyttet til slike oppgaver kan det være mer naturlig at etatene kjøper ved behov. Det kan for eksempel være bistand i forbindelse med periodisering og avlevering av historisk arkivmateriale, eller ulike utviklingsoppgaver.

2.2 Samordningsprosessen i miljøforvaltningen

Jeg skal nå gjøre rede for bakgrunnen for samordningsprosessen i miljøforvaltningen. Deretter vil jeg gå gjennom dokumentasjon om prosessen. På samme måte som dokumentgjennomgangen om prosessen i helseforvaltningen, vil denne dokumentgjennomgangen vise hvordan situasjonen var før samordningsprosessen og hvilke tjenester Miljødirektoratet nå tilbyr til miljøetatene.

2.2.1 Bakgrunnen for prosessen

Ifølge en rapport fra konsulentfirmaet PricewaterhouseCoopers (PwC), startet samordningsprosessen i miljøforvaltningen med at Klima- og miljødepartementet (KLD) i 2016 foretok en områdegjennomgang av sektoren, for å se på effektiviseringsmuligheter (PwC, 2018, s. 12). Områdegjennomgangen førte til at departementet ba sine underliggende etater om å lage en strategi for samordning av etatenes administrative funksjoner. Rapporten fra PwC (2018) ble i den forbindelse utarbeidet på vegne av etatene. Den beskrev nåsituasjonen for de ulike administrative funksjonene i sektoren. Dokumentasjonsforvaltning var en av funksjonene som ble vurdert.

I rapporten anbefalte PwC å ikke etablere én felles tjenesteleverandør (PwC, 2018, s. 66-68). Begrunnelsen var at etatene hadde ulike behov som ville være vanskelig å forene (PwC, 2018, s. 66). I tillegg krever dokumentasjonsforvaltningstjenester nærhet til den enkelte virksomheten. PwC anbefalte derfor isteden å skape et samarbeidsforum for etatene (PwC, 2018, s. 68). Dersom departementet likevel valgte å gå for felles leverandør, vurderte PwC to ulike organisasjonsformer for en slik tjeneste: felles ledelse med sentralisert produksjon og Center of Excellence med sentralisert produksjon. Den førstnevnte organisasjonsformen kan sammenlignes med løsningen som er valgt i helseforvaltningen. PwC så den som lite aktuell, siden det ikke fantes noen aktuell tjenesteleverandør i miljøforvaltningen fra før – tilsvarende

det NHN var i helseforvaltningen. Det ville vært svært ressurskrevende å opprette en ny virksomhet, med et relativt lite antall ansatte, kun for å håndtere dokumentasjonsforvaltning. Center of Excellence ville innebære å samle dokumentasjonsforvaltningstjenestene i en av de allerede eksisterende miljøetatene. PwC vurderte at denne løsningen var bedre, siden den ville være mindre ressurskrevende. Klima- og miljødepartementet valgte da å gå for Center of Excellence: En felles dokumentasjonsforvaltningsenhet i Miljødirektoratet skulle levere tjenester til alle miljøetatene.

Miljødirektoratet er, i likhet med de andre miljøetatene, et forvaltningsorgan som utgjør en del av statsforvaltningen. Forskjellen mellom et statlig foretak og et forvaltningsorgan er beskrevet på nettsiden til Direktoratet for økonomistyring (DFØ, 2020a og 2020b). Et statlig foretak er et statlig selskap der departementets styring skjer gjennom foretaksmøter, oppnevning av styrer, og vedtekter. Statlige organer instrueres derimot direkte av eierdepartementet gjennom årlige tildelingsbrev og jevnlig etatsstyringsmøter. Miljøetatenes overordnede departement er, som nevnt, Klima- og miljødepartementet.

2.2.2 Dokumentgjennomgang om miljøetatenes dokumentasjonsforvaltningstjenester før samordningsprosessen

Da utredningen bak PwC-rapporten ble gjennomført, utgjorde miljøetatene Kulturminnefondet, Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt og Riksantikvaren. Senere har også Artsdatabanken, Meteorologisk Institutt og Senter mot marin forsøpling blitt underlagt KLD og kommet med i prosessen. Senter mot marin forsøpling ble fra 01.01.2024 organisatorisk innlemmet i Miljødirektoratet. Jeg har derfor valgt å ikke regne senteret som en egen etat i oppgaven min. Nedenfor vil jeg først gjøre rede for hvilke dokumentasjonsforvaltningstjenester hver av etatene som var med i PwCs utredning hadde. Deretter vil jeg gjøre rede for tjenestene Artsdatabanken og Meteorologisk Institutt hadde før overgangen til miljøforvaltningen. Opplysningene om Artsdatabanken er hentet fra etatens årsrapport for 2019. Meteorologisk Institutt har jeg hentet informasjon om fra et brev etaten sendte til KLD i forbindelse med en kartlegging av mulige konsekvenser av samordningsprosessen. Brevet blir oppbevart i departementets arkiv.

Opplysningene om de fire første etatene er hentet fra PwC-rapporten (PWC, 2018, s. 25-43): Kulturminnefondet er lokalisert på Røros og hadde 1,15 årsverk avsatt til postbehandling og arkiv- og dokumentbehandling. Oppgavene var fordelt på tre ansatte. I Miljødirektoratets

arkiv- og dokumentforvaltningstjeneste var det 17 fulltidsansatte, fordelt på lokasjonene i Oslo og Trondheim. Norsk Polarinstitutt hadde egen dokumentasjonsforvaltningstjeneste lokalisert på hovedkontoret i Tromsø. Den var bemannet med en arkivleder og en backupressurs. Riksantikvaren holder til i Oslo. Arkivseksjonen håndterte både tradisjonell saksdokumentasjon (sakarkiv) og antikvarisk dokumentasjon knyttet til etatens fagfelt. Seksjonen besto av elleve årsverk. Foruten seksjonssjefen, var det ti årsverk. Disse var fordelt på tre årsverk i fototeamet, som arbeidet med fotografier knyttet til fagarkivet, og sju årsverk i arkivteamet.

Artsdatabanken i Trondheim var tidligere underlagt NTNU og fikk dokumentasjonsforvaltningstjenester fra universitetet. Ifølge årsrapporten for 2019, hadde etaten ingen fungerende dokumentasjonsforvaltningstjeneste den siste tiden før overgangen til miljøforvaltningen (Artsdatabanken, 2020, s. 12).

Meteorologisk institutt i Oslo hadde egen dokumentasjonsforvaltningstjeneste ved overgangen til miljøforvaltningen, med to ansatte arkivarer (MET, 2018). I tillegg bisto medarbeidere i Bergen og Tromsø med arkivressurser tilsvarende til sammen en 20 % stilling. Etaten fikk imidlertid ikke elektronisk arkiv før i 2017. Saksbehandlerne er derfor lite erfarne med å søke og registrere i arkiv- og saksbehandlingssystemet på egen hånd.

Som vi ser, består miljøforvaltningen av to relativt store etater som hadde en godt utbygd dokumentasjonsforvaltningstjeneste i utgangspunktet, og flere små etater med få eller ingen egne stillinger dedikert til dokumentasjonsforvaltning.

2.2.3 Dokumentgjennomgang om tjenestene Miljødirektoratet tilbyr miljøetatene

I 2022, etter at alle miljøetatene hadde overført dokumentasjonsforvaltningstjenestene sine til Miljødirektoratet, utarbeidet Miljødirektoratet en sluttrapport for prosjektet. I rapporten er blant annet tidspunktene for når hver enkelt etat overførte tjenestene nevnt (Svardal, 2022, s. 11).

I perioden 2019-2022 tok alle miljøetatene gradvis i bruk Miljødirektoratet som tjenesteleverandør. Artsdatabanken begynte, som første etat, å forberede overføring av dokumentasjonsforvaltningstjenesten da KLD overtok som overordnet departement for etaten 1. januar 2018. I løpet av 2019 var tjenesteleveransen fra Miljødirektoratet i gang, men alle saksbehandlerne i Artsdatabanken fikk ikke full tilgang til de digitale løsningene før i 2020.

Fra og med da har imidlertid Artsdatabanken fått daglige dokumentasjonsforvaltningstjenester. Norsk Polarinstitutt og Kulturminnefondet overførte tjenestene sine henholdsvis sommeren og høsten 2020. Meteorologisk Institutt ble miljøetat samtidig med Artsdatabanken 1. januar 2018. Dokumentasjonsforvaltningsenheten i Miljødirektoratet begynte å levere dokumentasjonsforvaltningstjenester til etaten fra 1. januar 2021. Riksantikvaren overførte tjenester knyttet til etatens sakarkiv fra sommeren 2022, som siste etat i samordningsprosessen. Dermed får nå alle de seks miljøetatene direkte underlagt departementet dokumentasjonsforvaltningstjenester levert av Miljødirektoratet. Hver av etatene som er omfattet av de to samordningsprosessene har en ansatt hos seg med rolle som arkivkoordinator, som koordinerer kontakten med dokumentasjonsforvaltningsenheten. Denne rollen tilsvarer rollen kundekontakt i helseetatene.

Tjenestene som leveres av felles arkiv for miljøforvaltningen, er basert på en tjenestekatalog som er bilag 7 til tjenesteavtalene. Den angir disse tjenestene: Postmottak, kvalitetssikring og journalføring, brukerstøtte, kontroll og publisering av journal, systemadministrasjon, kurs, opplæring og informasjon, periodiske oppgaver, innsyn, papirarkiv og eldre arkiv, og gradert arkiv (Miljødirektoratet, 2023b). Utvikling og rådgivning kan kjøpes som en tilleggstjeneste. Bibliotek, og brukerstøtte for Elektronisk søknadssenter (ESS) er også nevnt blant tjenestene dokumentasjonsforvaltningsenheten leverer, men disse tjenestene leveres kun til Miljødirektoratet.

Ifølge tjenestekatalogen, er enkelte tjenester valgt bort av noen etater. Riksantikvaren håndterer selv fysisk postmottak, papirarkiv og gradert arkiv. Meteorologisk Institutt håndterer selv fysisk postmottak. Artsdatabanken, lokalisert i Trondheim, håndterer selv gradert arkiv. Kulturminnefondet, lokalisert på Røros, har ikke gradert arkiv. Etaten håndterer selv fysisk postmottak, kontroll og publisering av elektronisk postjournal på egen nettside, og papirarkiv.

Som vi ser, er tjenestene fra Miljødirektoratet til de andre miljøetatene først og fremst knyttet til digital dokumentasjon. Papirbasert materiale, som fysisk postmottak og gradert arkiv, håndterer etatene selv.

3 Problemstilling og avgrensninger

Som allerede nevnt, vil jeg i denne oppgaven studere organisatoriske endringer i dokumentasjonsforvaltningen i den norske statsforvaltningen.

Problemstillingen min er: Hvordan har samordningsprosessene i arkivene til etatene under Helse- og omsorgsdepartementet og etatene under Klima- og miljødepartementet påvirket tjenestene de samordnede dokumentasjonsforvaltningsenhetene tilbyr til interne brukere i etatene?

Flere nye organisatoriske endringsprosesser i forvaltningen er blitt populære utover på 2000-tallet. Masteroppgaven min vil belyse utfallet av to slike endringsprosesser innen dokumentasjonsforvaltning. For å definere og avgrense dette utfallet, har jeg tatt utgangspunkt i beskrivelser av dokumentasjonsforvaltning funnet i Maya Andreassens masteroppgave (Andreassen, 2020, s. 86) og den svenske forskeren Tove Engvalls artikkel om pålitelige digitale dokumenter (Engvall, 2018, s. 226). Andreassen og Engvall har listet opp flere ulike arbeidsoppgaver, som jeg skal gjøre rede for i kapittelet om konseptuelt rammeverk og teoretiske tilnærminger. I masteroppgaven min har jeg valgt å konsentrere meg om driftsoppgaver, brukerstøtte og kvalitetssikring. Selv om samordning av dokumentasjonsforvaltningstjenester ofte vil innebære overgang til ett felles elektronisk arkiv- og saksbehandlingssystem, vil ikke oppgaven belyse dette aspektet. Samordningsprosessene jeg har undersøkt har ikke munnet ut i noe felles system enda. Derfor ville dette vært vanskelig å studere.

Ut fra motivasjonen jeg nevnte i innledningen, har hensikten min med oppgaven vært å finne ut hvordan dokumentasjonsforvaltningstjenestene som er resultat av samordningsprosessene kan støtte saksbehandlingen på en god måte.

Jeg startet med noen innledende litteratursøk, for å finne tidligere forskning og teori på området. I de to neste kapitlene skal jeg vise hva jeg fant med disse søkene.

4 Tidligere forskning

I dette kapittelet vil jeg gå gjennom den tidligere forskningen jeg har bygget masteroppgaven min på. Jeg begynner med å kort vise hvordan jeg fant fram til forskningen.

I 2020, da jeg gjennomførte forprosjektet mitt, fant jeg en oversiktsartikkel av statsviteren Tom Christensen om statsvitenskapelig organisasjonsforskning i Norge (Christensen, 2015). Christensen (2015, s. 54-56) beskrev blant annet forskning på New Public Management (NPM) og post-New Public Management (post-NPM). Han definerte post-NPM som en forvaltningstradisjon karakterisert av reformer for økt sentral styring og samordning. I tillegg skrev han at NPM-reformer hadde bidratt til spesialisering av forvaltningen, ved at funksjoner var skilt ut i smalere fagavdelinger og at ansvarsområder som eierskap, administrasjon, regulering, bestilling og utføring var skilt fra hverandre. Store Norske Leksikon definerer 'New Public Management (NPM)' som prinsipper og metoder for markedsstyring av offentlig virksomhet (Hansen, 2022). Slike prinsipper og metoder omfatter blant annet tjenesteutsetting. Samordningsprosessene jeg skal undersøke kan sees på som eksempler på NPM- og post-NPM-reformer. Jeg tok derfor først utgangspunkt i forskning på NPM og post-NPM kombinert med dokumentasjonsforvaltning. Etatene i studien min har ulike størrelse og tidligere erfaring med informasjons- og dokumentasjonsforvaltning. Derfor kan også informasjonskultur være et relevant perspektiv. Informasjonskultur er organisasjoners verdier, normer og holdninger til informasjon (Svård, 2014, s. 6).

For å finne tidligere forskning, brukte jeg søketermene 'post-New Public Management' / 'post-NPM', 'New Public Management' og 'outsourcing' i kombinasjon med 'records management', og 'informasjonskultur' / 'information culture'. Søkene ble gjort i bibliotek katalogen Oria, databasen Emerald Insight, EBSCO-databasen Library, Information Science & Technology Abstracts (LISTA), databasen Web of Science, og Google Scholar. I de følgende underkapitlene vil jeg presentere forskningen jeg fant.

4.1 Generell forskning på New Public Management og post-New Public Management

Jeg fant lite forskning på dokumentasjonsforvaltning i kombinasjon med post-NPM. Imidlertid fant jeg en bok om NPM og post-NPM og to artikler om post-NPM. I neste underavsnitt, om tjenesteutsetting av dokumentasjonsforvaltning, vil jeg gjøre rede for forskning på dokumentasjonsforvaltning og NPM.

De norske statsviterne Tom Christensen og Per Lægred er to av de viktigste forskerne på både NPM og post-NPM. I 2007 ga de ut boka *Trancending New Public management: The Transformation of Public Sector Reforms*, som beskrev en casestudie av post-NPM-reformer i Sverige, Norge, Danmark, Australia og New Zealand, basert på en litteraturgjennomgang. Et

kapittel om konsekvenser av NPM-reformene konkluderte blant annet med at store omorganiseringsprosesser påvirker mulighetene for politisk styring (Christensen et al., 2007, s. 41). Dette var bakgrunnen for post-NPM-reformene som kom senere.

Carsten Greve, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (2018, s. 209) har studert administrative reformer i den nordiske forvaltningen, basert på data fra spørreundersøkelser gjennomført blant ansatte i sentralforvaltningen. De mente at post-NPM var et svar på NPM-tradisjonen. Post-NPM-prosessene skulle samle forvaltningen. De konkluderte videre med at de nordiske landene har hatt en pragmatisk tilnærming til NPM-reformer (Greve, Lægreid & Rykkja, 2018, s. 221). Den nordiske velferdsmodellen har bidratt til at disse landene er mindre opptatt av markedsstyringsprinsipper, enn NPM i utgangspunktet la opp til. Derimot er brukermedvirkning mer utbredt i reformer i de nordiske landene.

Renate Reiter og Tanja Klenk har gjennomført en litteraturstudie om post-NPM. De konkluderte med at post-NPM innebærer en resentralisering og funksjonell integrasjon som en reaksjon på oppsplitting NPM-prosessene innebar (Reiter & Klenk, 2019, s. 18). Post-NPM betydde isteden en samling av likeartede tjenester.

4.2 Forskning på tjenesteutsetting av dokumentasjonsforvaltningstjenester

Samordningsprosessen i helseforvaltningen har medført tjenesteutsetting av dokumentasjonsforvaltningstjenester, i form av at det statlige foretaket NHN leverer dokumentasjonsforvaltningstjenester til helseetatene. Ian Wakeling (2004) har gjennomført en casestudie av forholdet mellom dokumentasjonsforvaltning og endringsledelse i britisk barnevern på begynnelsen av 2000-tallet. Studien tok blant annet for seg en prosess fra Wales der forvaltning av dokumentasjon i en offentlig etat ble satt ut til en privat leverandør (Wakeling, 2004, s. 120). Wakelings konklusjon var at det er viktig med klare rammer for hvem som eier dokumentasjonen som blir overført ved tjenesteutsetting.

Ann-Sofie Klareld skrev i 2016 en artikkel om tjenesteutsetting og dokumentasjonsforvaltning. Den var basert på femten semistrukturerte intervjuer med ansatte i en tjenesteutsettende virksomhet. Artikkelen konkluderte blant annet med at tjenesteutsetting krever en klar ansvarsfordeling med tanke på hvordan dokumentasjon skal håndteres (Klareld, 2016, s. 35). Hvis dette ikke er på plass, kan medarbeidere ende opp med å følge ulike rutiner. Det vil bidra til å svekke dokumentasjonsforvaltningen.

Proscovia Svärd (2019a og 2019b) har studert NPM og tjenesteutsetting av IT-tjenester i den svenske transportmyndigheten. Hun har gjennomført en casestudie med litteraturgjennomgang og gruppeintervju med to arkivarer. Studien bygget på den såkalte IT-skandalen i sektoren, der IT-tjenester ble satt ut til det internasjonale selskapet IBM. Informantene i studien kom fra transportmyndigheten (Svärd, 2019a, s. 2; jf. 2019b, s. 137). Valget av arkivarer som informanter ble begrunnet med at disse arbeidstakerne ikke var blitt hørt i gjennomgangen av hendelsen. I forbindelse med utsettingen av IT-tjenester hadde det ikke blitt tatt hensyn til at tjenestene måtte utføres i tråd med lovgivning om informasjonssikkerhet i offentlige organer. Svärd (2019b, s. 147-148) konkluderte derfor med at det er viktig å huske på informasjonsforvaltning i tjenesteavtalene. Ellers kan prosessen påvirke tilliten til forvaltningens pålitelighet og åpenhet. Svärd (2019a, s. 14) konkluderte også med at den manglende etterlevelsen av lover og regler skyldtes at opplæring i lovverket var blitt nedprioritert i tjenesteutsettingsprosessen. Informasjonsforvaltning må involvere alle ansatte i virksomheten. Svärds studie handlet om tjenesteutsetting av generelle IT-tjenester, ikke dokumentasjonsforvaltning spesielt. Siden studien handlet om konsekvenser av tjenesteutsetting på dokumentasjonsforvaltning, kan uttalelsen likevel sees som et argument for at tjenesteavtalene er viktige ved slik tjenesteutsetting også.

Ann-Sofie Klarelds doktoravhandling fra 2017 handlet om digital dokumentasjonsforvaltning og samarbeid mellom dokumentasjonsforvaltningstjenesten og forvaltningen. Den var basert på seks artikler, hvorav to handlet om tjenesteutsetting av arkivtjenester. Metodene doktoravhandlingen bygget på, var konseptanalyse, diskursanalyse, litteraturgjennomgang, fenomenografi, kritisk teori og records continuum-modellen (Klareld, 2017, s. 44-47). Klareld konkluderte blant annet med at dokumentasjonsforvaltningen skal bidra til en effektiv offentlig forvaltning og styrke demokratiet (2017, s. 83). Hun la til at dokumentasjonsforvaltning likevel kan oppfattes unødvendig, tidkrevende og vanskelig. Det kan gjøre samarbeidet mellom arkivarer og saksbehandlere utfordrende.

4.3 Forskning på bruk av informasjon og dokumentasjon

Proscovia Svärd studerte i en casestudie publisert i 2014 betydningen av informasjonskultur for dokumentasjonsforvaltning i en kommune i Belgia. Hun definerte i den forbindelse begrepet 'informasjonskultur' som 'holdninger, normer og verdier i forhold til informasjon i en virksomhet' (Svärd, 2014, s. 6, min oversettelse). Svärds casestudie var basert på intervju

med 21 kommuneansatte i ulike stillinger om deres forhold til dokumentasjonen de håndterte. Svärd (2014, s. 17) konkluderte med at utvikling av dokumentasjonsforvaltningstjenester blir vanskelig dersom virksomheten mangler gode informasjonsforvaltningsrutiner og vilje til å utvikle informasjonskulturen.

Anneli Sundqvist og Proscovia Svärd har gjennomført en litteraturstudie om informasjonskultur og dokumentasjonsforvaltning. De påpekte at god dokumentasjonsforvaltning krever kunnskap om organisasjonskultur og hvordan dokumentasjon brukes i organisasjonen (Sundqvist & Svärd, 2015, s. 12). Dette henger også sammen med informasjonskulturen, men altså knyttet til dokumentasjonen organisasjonen produserer. Arkivarene må derfor kjenne til dokumentasjonsprosessene i etatene de betjener. Sundqvist og Svärd (2015, s. 14) konkluderte imidlertid med at forståelsen av begrepet informasjonskultur må utvides dersom det skal kunne komme fullt ut til nytte for dokumentasjonsforvaltning.

De amerikanske forskerne Mohammad Hossein Jarrahi og Leslie Thomson (2017) har dybdeintervjuet 31 mobile arbeidstakere for å studere hvordan de bruker informasjon i en arbeidshverdag uten tilhørighet til en fast kontorplass. Jarrahi og Thomson (2017, s. 1079) tok utgangspunkt i fem områder slike mobile arbeidstakere kan oppleve utfordringer: Tilgang til informasjon, teknologi og nettverkstilganger, sosial samhandling, tilganger utenom normal arbeidstid, og skille mellom arbeid og fritid. De konkluderte med at den spesielle arbeidssituasjonen påvirker arbeidstakernes bruk av informasjon, men også at arbeidstakernes bruk av informasjon påvirker arbeidssituasjonen deres (Jarrahi & Thomson, 2017, s. 1085). På en lignende måte vil også arbeidstakere som skal samarbeide på tvers av virksomheter og fysisk arbeidssted måtte finne nye måter å kommunisere og dele informasjon.

Sari Mäkinen og Pekka Henttonen (2011) har intervjuet 25 ikke-stasjonære arbeidstakere fra en offentlig virksomhet, et universitet og et privat firma i Finland om deres motivasjon for dokumentasjonsforvaltning. De fant blant annet at statsansatte ser på dokumentasjonsforvaltning som noe litt usynlig som arkivarer har ansvaret for (Mäkinen & Henttonen, 2011, s. 198). Det kan påvirke i hvilken grad de ansatte sørger for å arkivere egen dokumentasjon – kanskje spesielt etter at dokumentasjonsforvaltningen er flyttet ut av etaten.

Flere av etatene i studien min er svært små. Derfor er forskning på informasjonsforvaltning i små virksomheter relevant. David Lim og Jane Klobas gjennomførte i 2000 en case-studie om kunnskapsforvaltning i slike virksomheter. De påpekte at de små virksomhetene sjelden har egne dedikerte informasjonsfaglige ansatte (Lim & Klobas, 2000, s. 420-421; jf. s. 424). Slik kompetanse må derfor ofte hentes andre steder. Basert på studien anbefalte Lim og Klobas (2000, s. 430) at leverandører av informasjonssystemer og lignende til små virksomheter sørger for enkle veiledninger og rutinebeskrivelser, slik at systemene kan brukes uten hjelp fra spesialister.

4.4 Oppsummering av tidligere forskning

Tidligere forskning på NPM og post-NPM har vist at post-NPM kom som en reaksjon på oppsplittingen NPM-prosesser innebar. Post-NPM-prosesser har blant annet bidratt til å samle forvaltningen og øke den sentrale styringen igjen. Forskningen viser også at de nordiske landene har hatt mindre bruk av markedsstyringsprinsipper i forvaltningen. Dermed har ikke NPM hatt like stor betydning for forvaltningen her, som andre steder. Brukermedvirkning er derimot mer vanlig, noe som kjennetegner post-NPM-prosesser.

Forskning på tjenesteutsetting av dokumentasjonsforvaltning har blant annet pekt på behovet for å vite hvem som eier dokumentasjonen. Tilsvarende er det viktig med en klar ansvarsfordeling mellom tjenestemottaker og tjenesteleverandør. En casestudie i etterkant av en IT-sikkerhetsskandale i den svenske transportmyndigheten viste at tjenesteavtalene har stor betydning i forbindelse med tjenesteutsetting. Saksbehandleres holdninger til dokumentasjonsforvaltning påvirker også mulighetene for samarbeid med dokumentasjonsforvaltningstjenesten.

Forskning på menneskers bruk av informasjon og dokumentasjon har vist at gode informasjonsforvaltningsrutiner og vilje til å utvikle informasjonskulturen er viktig for å få til en god dokumentasjonsforvaltning. God dokumentasjonsforvaltning krever også kunnskaper om hvordan dokumentasjon brukes i virksomheten. Forskning på mobile arbeidstakeres bruk av informasjon har vist at arbeidssituasjonen til disse arbeidstakerne og deres valg av arbeidsmetoder påvirker hverandre gjensidig. Også arbeidstakere som skal samarbeide på tvers av virksomheter og på fysisk avstand må finne nye måter å tilpasse seg situasjonen på. En studie av ikke-stasjonære arbeidstakere fra ulike private og offentlige virksomheter viste at statsansatte så på dokumentasjonsforvaltning som noe andre enn dem selv hadde ansvar

for. Slike holdninger vil kunne påvirke viljen til å ta vare på dokumentasjon, spesielt når dokumentasjonsforvaltningstjenesten ikke er fysisk i nærheten lenger. En casestudie om kunnskapsforvaltning i små virksomheter viste at slike virksomheter ofte har få ansatte med informasjonsfaglig kompetanse. Studien anbefalte derfor at virksomhetene fikk tilgang på enkle veiledninger og rutinebeskrivelser, slik at de ansatte kunne bli mer selvhjulpne.

5 Konseptuelt rammeverk og teoretiske tilnærminger

Masteroppgaven min bygger på ulike konsepter og teoretiske tilnærminger. Jeg skriver om prosesser innen dokumentasjonsforvaltning. Derfor er generell teori som kan bidra til å definere konseptet dokumentasjonsforvaltning relevant. To teoretiske tilnærminger har betydning for forskningsspørsmålene om tidligere dokumentasjonsforvaltning og forskjellen mellom organisering i offentlig organ og foretak. Den første tilnærmingen er statsvitenskapelig teori om konseptene NPM og post-NPM. Den andre tilnærmingen er teorien om praksisfellesskap, som er hentet fra pedagogikk og ledelsesfilosofi. I de følgende underavsnittene vil jeg gjøre rede for alle disse konseptene og teoretiske tilnærmingene. Framstillingen bygger delvis på arbeid jeg gjorde med semesteroppgaven min i vitenskapsteori og metodeemnet MBIB4000 høsten 2020 (Eget arbeid, 2020, s. 3-4). Jeg har utvidet og videreutviklet perspektivet i denne oppgaven.

5.1 Dokumentasjonsforvaltning

Her vil jeg redegjøre for konseptet dokumentasjonsforvaltning. Jeg begynner med en definisjon. Deretter redegjør jeg kort for hva moderne dokumentasjonsforvaltning er, og relevante sider ved eldre teori om arkivdanning.

‘Dokumentasjonsforvaltning’ kan beskrives som ‘styring og kontroll av dokumentasjon’ (Sundqvist, 2021; jf. Standard Norge, 2020, s. 9). Tidligere var det vanlig å bruke betegnelsen arkivdanning om tilsvarende prosesser – arbeid med arkiver i aktiv bruk hos arkivskaper. Tove Engvall og Maya Andreassen har begge beskrevet hvilke aktiviteter som inngår i dokumentasjonsforvaltning. Disse beskrivelsene kan tjene som en definisjon og avgrensning av slike aktiviteter.

Den svenske forskeren Tove Engvall har beskrevet overordnede arbeidsoppgaver for arkivarer, i lys av forskning gjennom InterPARES-prosjektet om pålitelige digitale dokumenter (2018). Hun lister opp oppgavene opplæring, forvaltning, utvikling og oppstart av et elektronisk

arkivsystem, overvåkning og kvalitetssikring, informasjonssikkerhetsforvaltning, dokumentasjonsforvaltning, bevaringsvurdering, og bevaring og forvaltning av historiske arkiver (Engvall, 2018, s. 226).

Maya Andreassen skrev i 2020 en masteroppgave om hva en arkivar er i dag. Innledningsvis i denne oppgaven viste hun til skillet mellom tradisjonelle arkivarer i depotarkivene og dokumentasjonsforvaltere som håndterer de aktive arkivene i forvaltningen (Andreassen, 2020, s. 7). I denne oppgaven er det den siste gruppen jeg omtaler når jeg bruker begrepet arkivar. Andreassen (2020, s. 86) nevner også beskrivelser av nøkkelaktiviteter i arkiv. Aktivitetene er driftsoppgaver, brukerstøtte, kontrollfunksjon, opplæring, holdningsendring, og utvikling.

Med unntak av den siste oppgaven Engvall beskrev, som først og fremst utføres av arkivarer i depotarkivene, er oppgavene og aktivitetene Engvall og Andreassen har beskrevet en god definisjon på ansvarsoppgaver i moderne dokumentasjonsforvaltning. De kan derfor fungere bra som utgangspunkt for en vurdering av hva som skal til for å få gode dokumentasjonsforvaltningstjenester etter samordningsprosesser.

I et mer historisk perspektiv har flere kjente teoretikere skrevet om ulike sider ved dokumentasjonsforvaltning. Theodore R. Schellenberg (1956/2003) beskrev dokumentasjonsforvaltningstjenester ut fra sin erfaring fra amerikanske kongressarkiver i første halvdel av 1900-tallet. Han regnes som en av de mest sentrale teoretikerne innen dokumentasjonsforvaltning. Perspektivet hans bygget imidlertid på behovet for langtidsbevaring. Han var opptatt av hvordan dokumentasjon burde organiseres slik at overføring til langtidsbevaring i arkivdepot skulle gå mest mulig smidig. Schellenberg (1956/2003, s. 28-32) mente at gode depotarkiver begynte med god dokumentasjonsforvaltning. Siden forvaltningsarkivarene arbeidet tettest på arkivene mens de ennå var i aktiv bruk, skrev Schellenberg blant annet at disse arkivarene var de beste til å vurdere dokumentasjonens primære verdi. Han mente også at de burde spille en viktig rolle i å avgjøre hva som skulle bevares for ettertiden – i tett samarbeid med depotarkivarene. Som depotarkivar, skrev Schellenberg lite om hvordan forvaltningen skulle løse daglige utfordringer knyttet til dokumentasjonsforvaltning og endringsprosesser. Han skrev også med utgangspunkt i papirbasert dokumentasjon. Schellenberg verdsatte imidlertid forvaltningsarkivarenes kunnskaper om virksomheten de var tilknyttet. Nærhet til etatene er

viktig for at arkivarene skal ha tilstrekkelige kunnskaper om virksomheten. Arkivarer som fysisk arbeider et annet sted enn etaten de betjener, kan derfor få svakere kunnskap om etaten. Det kan gi dårligere tjenester.

Jørgen H. Marthinsen (1987/1991) og Ivar Fønnes (2000/2009) har begge skrevet lærebøker i arkivdanning utfra et norsk perspektiv. De har gode beskrivelser av daglige dokumentasjonsforvaltningsoppgaver, som mottak av post, journalføring og klassering av saker. Bøkene deres inneholder også retningslinjer for bevarings- og kassasjonsvurderinger og avlevering til arkivdepot, slik Schellenberg var opptatt av. Bøkene ble imidlertid utgitt for noen tiår siden, mens digitaliseringen i samfunnet fortsatt var kommet ganske kort. Derfor har de – i likhet med Schellenberg – få beskrivelser av tjenester rettet mot elektronisk saksbehandling og dokumentasjonsforvaltning. Derfor har de begrenset relevans for samordningsprosessen jeg har studert, som ville vært svært vanskelig å gjennomføre uten fulldigitale dokumentasjonsforvaltningsløsninger. Det er likevel noen sider ved framstillingene som fortsatt har relevans. De vil jeg gjøre rede for i de neste avsnittene.

Marthinsen, (1987/1991, s. 34-35) beskrev fordelene ved en sentralisert arkivfunksjon. Denne framstillingen var skrevet utfra at tradisjonelle papirarkiver vanligvis ble oppbevart avdelingsvis i et forvaltningsorgan. Marthinsen skrev derfor om en eventuell sentralisert dokumentasjonsforvaltningstjeneste i den enkelte virksomhet. Beskrivelsene har en viss overføringsverdi til situasjonen der dokumentasjonsforvaltningen flyttes ut av virksomheten og over i enheter som skal betjene flere virksomheter på en gang. Marthinsen påpekte at en sentralisert tjeneste ville innebære flere personalressurser. Dermed ville det alltid være arkivarer til stede, selv ved fravær. En større stab åpner også for større faglige utviklingsmuligheter og kan dermed tiltrekke seg mer kompetent personale. I tillegg kan en sentralisert tjeneste utvikle mer standardiserte løsninger og rutiner for oppgaver der likeartet praksis er viktig – som for eksempel utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner.

Fønnes (2000/2009, s. 101) var, i likhet med Marthinsen, opptatt av at større dokumentasjonsforvaltningsenheter skaper et større og bedre fagmiljø for arkivarene. I tillegg påpekte Fønnes at et godt samarbeid mellom arkivarer og saksbehandlere er svært viktig både for effektiviteten og kvaliteten på arbeidet til saksbehandlerne i etaten. Et godt samarbeid utvikles som regel best når det er kort fysisk avstand mellom medarbeiderne, og de ser hverandre jevnlig. Da blir det også lett å tenke at samarbeidet kan bli dårligere dersom

dokumentasjonsforvaltningsenheten flyttes til en annen fysisk lokasjon, enn etaten den skal betjene.

5.2 New Public Management og post-New Public Management

Her vil jeg utdype teorien bak NPM og post-NPM. Jeg begynner med en kort redegjørelse for eldre forvaltningsteori disse konseptene bygger på. Deretter redegjør jeg for konseptene, med spesiell vekt på sider som er relevante for samordningsprosessene jeg har studert.

Teorier om tjenesteutsetting og samordning bygger på kritikk av de byråkratiske strukturene som den tyske sosiologen og statsviteren Max Weber (1971/2000) har beskrevet. Weber (1971/2000, s. 22) skrev at byråkrater er høyt utdannede embedsmenn som skal utføre ordrer fra makthaveren. Ifølge Webers byråkratimodell skulle altså ansatte i forvaltningen løse saker etter strengt fastsatte regler. Tanken var at denne styringsmodellen skulle forebygge korrupsjon og maktmisbruk (Weber, 1971/2000, s. 17). Myndighetspersoner som løser saker etter hva de selv mener er best, uten klare retningslinjer for saksbehandlingen, vil fort kunne misbruke makt og gjennomføre vedtak som tjener dem selv mer enn befolkningen. Webers styringsmodell blir imidlertid ofte oppfattet som svært omstendelig og tidkrevende. Den står dermed i motsetning til det private næringslivets vektlegging av mål og effektivitet. Derfor har det de senere tiårene vokst fram nye ideer om billigere og mer effektiv styring.

Fra 1990-tallet og utover på 2000-tallet ble mange offentlige tjenester skilt ut og organisert i ulike typer private eller halvoffentlige selskaper. Et eksempel er omgjøringen av sykehusene fra fylkeskommunale forvaltningsorganer til statlige helseforetak. Prosessene var eksempler på NPM-reformer, som jeg viste til i kapittelet om tidligere forskning. Christopher Hood (1991, s. 5) har beskrevet NPM som direkte toppstyrt kontroll, tydelige standarder og målstyring, resultatstyring, ny inndeling av offentlige etater rundt leveranser, konkurransetenkning, etterligning av privat sektor, og disiplinert ressursbruk. Kort sagt skulle forvaltningen styres ut fra produksjon, slik regelen er i privat sektor. Som vi har sett, var et ideal innen NPM å splitte opp offentlige organer i mindre enheter som skulle utføre mer enhetlige oppgaver (Hood, 1991, s. 6). Mange etater ble derfor splittet opp i flere nye virksomheter. Greve, Lægreid og Rykkja (2018, s. 213) skrev i tillegg at NPM førte til et skifte fra bruker- til kundefokus. Offentlige organer har tradisjonelt utført tjenester overfor passive brukere som har hatt få muligheter til å stille krav til tjenestene de har mottatt. Nå skulle tjenestene derimot leveres i et kjøp og salg-perspektiv, der befolkningen kunne stille krav på samme måte som når vi kjøper

varer. Forvaltningen ble på denne måten også mer markedsorientert og ansvarliggjort overfor brukerne (Christensen et al., 2007, s. 17). Det skulle blant annet bidra til mer nytenkning og kreativitet i utviklingen av tjenester.

De senere årene er samordning av forvaltningstjenester blitt stadig vanligere. Tjenester slås sammen i større enheter som deretter skal levere de samme tjenestene til flere etater. Greve, Lægreid og Rykkja (2018, s. 209) definerer slike samordningsprosesser som post-NPM-reformer. En vanlig oppfatning er at post-NPM-reformene kom som en reaksjon på oppsplittingen og fragmenteringen som fulgte NPM-prosessene. Departementene ønsket å ta tilbake kontrollen igjen. Dette skjer nødvendigvis ikke alltid uten gnisninger. Sandra van Thiel (2011, s. 37) har sammenlignet forholdet mellom departementer og direktorater med konflikter som kan oppstå mellom foreldre og barn som ønsker større frihet. Hun skrev i den forbindelse at underordnede etater blir mer tilfredse med forholdet til sitt overordnede departement hvis de får være med å bestemme hvordan departementene skal styre etatene (Thiel, 2011, s. 38). Thiel mente altså at samarbeidet blir best dersom underordnede etater får styre endringsprosesser selv og ikke bli pålagt for mye ovenfra – slik mange post-NPM-prosesser legger opp til. Det finnes flere ulike retninger inne post-NPM, som flyter delvis over i hverandre. En av retningene, New Public Governance (NPG), er kjennetegnet nettopp av nettverk og samordning (Greve, Lægreid & Rykkja, 2018, s. 206). Nettverkene kunne både være mellom ulike offentlige organer, offentlige og private virksomheter, og mellom ulike enheter internt i en organisasjon.

5.3 Teori om praksisfellesskap

Siden jeg har studert samarbeid mellom ulike virksomheter og fysiske lokasjoner, er teorien om praksisfellesskap – ‘communities of practice’ – en relevant tilnærming. Denne teorien handler om hvordan samarbeid bidrar til læring og kunnskapsoverføring på arbeidsplassen. Her vil jeg trekke ut de sidene ved teorien som jeg mener er mest relevant å se på i lys av samordningsprosesser innen dokumentasjonsforvaltning. Jeg kommer altså ikke til å gi en generell altomfattende beskrivelse av teorien. Spørsmål jeg vil komme inn på, er hva et praksisfellesskap er, hva et praksisfellesskap kan bidra med i en virksomhet, og hvordan ulike praksisfellesskaper fungerer i forhold til hverandre. Jeg vil bruke denne teorien i deler av den analysen av dataene mine. Da vil jeg vise hvordan samordningsprosessene har bidratt til slike

fellesskaper. Jeg vil også vise hvilke fordeler de gir, spesielt for de minste etatene som har små eller ingen egne fagmiljøer for dokumentasjonsforvaltning.

Etienne Wenger (1998, s. 45) har definert praksisfellesskaper som sosiale fellesskaper mellom kolleger som samarbeider om felles arbeidsoppgaver. Et praksisfellesskap består av tre elementer: et felles tema, kunnskap om temaet og praksis rundt hvordan medlemmene i fellesskapet arbeider med temaet. Temaet er altså det medlemmene i fellesskapet arbeider med sammen. Kunnskapen er fagkompetansen de har om temaet, og praksisen er de praktiske ferdighetene medlemmene har tilegnet seg.

Kunnskaper medlemmer i praksisfellesskaper har vil i utgangspunktet ofte være formell kompetanse tilegnet gjennom utdanning basert på skriftlig litteratur. Praksisen innbefatter imidlertid ofte taus kunnskap basert på innarbeidete uttalte rutiner (Nonaka, 1994, s. 16-17). Nære kolleger utvikler ofte en type fellesskap som omfatter mer enn bare arbeidsoppgavene de skal utføre. De spiser kanskje lunsj sammen og de diskuterer interesser og hendelser i familien. Det styrker samholdet. Som Wenger også skrev (1998, s. 56 jf. s. 58), består praksisfellesskaper av mennesker som deltar i fellesskapet og deler et felles utgangspunkt for å tolke og gi mening til den virkeligheten de opplever. Medlemmer av et praksisfellesskap deler både kompetanse og en identitet (Duguid, 2005, s. 113). Praksisfellesskaper oppstår vanligvis mellom kolleger på samme arbeidsplass – gjerne innen samme enhet. Disse medarbeiderne samarbeider ofte om samme type oppgaver. De kan dermed lære av hverandre og sammen bidra til at hele gruppa kommer opp på et høyere faglig nivå. Dersom det kommer nye medarbeidere på arbeidsplassen, tar de ofte med seg erfaringer fra sine tidligere arbeidsplasser inn i praksisfellesskapet. Wenger (1998, s. 108-109) viste at slik erfaringsoverføring kan bidra til læring og utvikling på den arbeidsplassen som får nye medarbeidere.

Medarbeidere som til daglig er lokalisert i en annen virksomhet enn etaten de betjener, er ikke en del av det daglige fellesskapet i etaten. Det kan påvirke samarbeidet og mulighetene til å bli fullverdige medlemmer i praksisfellesskapet. Medarbeiderne deler det felles temaet de arbeider med. De har også en viss felles kunnskapsbase og kanskje felles digitale møteplasser. Siden de imidlertid ikke deler det daglige fysiske sosiale fellesskapet på arbeidsplassen, er mulighetene til å dele taus kunnskap om felles praksiser færre. Avstanden og tilhørigheten til ulike arbeidsplasser gir likevel mulighet til nye grensefellesskaper. Wenger

(1998, s. 103) definerte slike fellesskaper – boundary practices – som forbindelser mellom ulike praksisfellesskaper. Et eksempel kan være samarbeid mellom ulike faggrupper på en arbeidsplass. Grensefellesskaper kan også oppstå mellom praksisfellesskaper på ulike arbeidsplasser som har jevnlig kontakt med hverandre (Wenger, 1998, s. 114-115). Kontakt mellom praksisfellesskaper kan for eksempel oppstå gjennom samarbeidsforum, der representanter for ulike praksisfellesskaper møtes og utveksler erfaringer.

5.4 Oppsummering av konseptuelt rammeverk og teoretiske tilnærminger

I dette kapitlet har jeg gjort rede for hva dokumentasjonsforvaltning er og hvordan oppfatningen av fagområdet har endret seg fra mellomkrigstiden og fram til i dag. Dokumentasjonsforvaltning er det som før ble omtalt som arkivdanning – arbeid med aktive arkiver. En annen definisjon er styring og kontroll av dokumentasjon. Eldre internasjonal teori om arkivdanning viste at kunnskap om virksomheten er viktig for arkivarer. Eldre norsk teori anbefalte at forvaltningsarkiver burde sentraliseres. Argumenter var større tilgang på personalressurser, bedre muligheter for fagutvikling og standardisering av oppgaver. Også her viste imidlertid teori at god dokumentasjonsforvaltning krever godt samarbeid med saksbehandlere i etaten.

Jeg har også vist hvordan det de siste tiårene har vokst fram nye styringsideer i forvaltningen, som delvis endrer og bygger på Max Webers tradisjonelle regelstyrte byråkratimodell (Weber, 1971/2000, s. 22; jf. s. 17). Spesielt har jeg utdypet begrepene NPM og post-NPM. NPM innebar en overgang til mer markedsrettede prinsipper i forvaltningen, hvor offentlige organer ble splittet opp i mindre produksjonsrettede enheter. Tjenestemottakerne skulle også sees på som kunder som kjøpte tjenestene fra forvaltningen. Post-NPM-reformene har blitt oppfattet som en reaksjon på oppsplittingen som fulgte NPM, der tjenester blir samordnet i større enheter som skal levere tjenester til flere etater.

Til slutt i kapitlet redegjorde jeg for teorien om praksisfellesskap. Denne teorien har jeg brukt i analysen ved å vise til fellesskap samordningsprosessene har bidratt til og hvilke fordeler disse fellesskapene har gitt. Praksisfellesskap er sosiale fellesskap mellom kolleger, bygget rundt et felles tema, kunnskap om temaet og praksis rundt hvordan medlemmene i fellesskapet arbeider med temaet. Praksisfellesskaper er arenaer for læring. Nye medlemmer kan bidra til dette ved å ta med seg kunnskaper fra sin tidligere arbeidsplass. Medarbeidere

som har kontorplass et annet sted enn kollegene, vil ikke så lett ta del i fellesskapet. De kan likevel bidra til grensefellesskaper mellom arbeidsplassen og lokasjonen hvor de har kontor.

6 Forskningsspørsmål i lys av tidligere forskning og teori

Jeg skal nå gjøre rede for hvilke sider ved samordningsprosessene jeg har undersøkt i masteroppgaven. Redegjørelsen er utgangspunkt for de ulike konkrete forskningsspørsmålene jeg har forsøkt å finne svar på i oppgaven. Forskningsspørsmålene presenterer jeg til slutt i kapitlet.

Egne erfaringer fra samordningsprosessen i miljøforvaltningen og kjennskap til samordningsprosessen i helseforvaltningen ga meg en antakelse om at innholdet i tjenesteavtalen er viktig for utfallet av en samordningsprosess. Jeg leste deretter Svärd's forskning som viste at dokumentasjonsforvaltningsaspekter bør med i tjenesteavtalene ved tjenesteutsetting (Svärd, 2019a; jf. 2019b). Derfor mente jeg det kunne være interessant å se på hvordan tjenesteavtalene påvirker tjenestene som leveres av dokumentasjonsforvaltningsenheter. Svärd hadde kun to arkivarer som informanter (Svärd, 2019a, s. 2; jf. 2019b, s. 137). Hun begrunnet utvalget med at arkivarer hadde kommet lite til orde i evalueringen av den spesifikke hendelsen undersøkelsen hennes handlet om. Det er imidlertid behov for mer forskning for å undersøke om resultatene kan gjenskapes i andre prosesser. I tillegg tenkte jeg at en studie med bruk av både ansatte i dokumentasjonsforvaltningstjenestene og fra brukerne av tjenestene kunne bidra til å utvide perspektivet.

Forskerne Jarrahi og Thomson (2017, s. 1079) viste at mobile arbeidstakere kunne få svekket tilgang til informasjon, teknologi og nettverk og sosial samhandling med kolleger. At saksbehandlere og dokumentasjonsforvaltningstjenesten er lokalisert på ulike steder, kan gi lignende utfordringer. Teorien om praksisfellesskap tyder på det. PwC-rapporten som ble utarbeidet i forkant av samordningsprosessen i miljøforvaltningen påpekte også at dokumentasjonsforvaltningstjenester krever nærhet til virksomheten (PwC, 2018, s. 66). Ann-Sofie Klareld viste i sin doktoravhandling at saksbehandlere har lett for å se på arkivering som en ekstra belastning ved siden av det de egentlig arbeider med (Klareld, 2017, s. 83). Slike oppfatninger kan gjøre samarbeidet mellom saksbehandlerne og dokumentasjonsforvaltningsenheten vanskelig. Ivar Fønnes (2000/2009, s. 101) påpekte at

avstand til brukerne gir forvaltningsarkivarer svakere kunnskap om etaten de skal betjene. Da blir samarbeidet enda vanskeligere. Mulighetene for samhandling på avstand har imidlertid økt siden boka til Fønnes kom ut. Det kunne være interessant å undersøke om nye kommunikasjonsformer har bidratt til at avstand mellom dokumentasjonsforvaltningsenheten og saksbehandlerne er mindre viktig nå.

Etatene som har deltatt i de to samordningsprosessene jeg har undersøkt er svært ulike. Det var også en bekymring PwC-rapporten (2018, s. 66) presenterte før samordningsprosessen i miljøforvaltningen. Derfor søkte jeg etter forskning som kunne belyse betydningen av tidligere erfaring. Som Svärds studie fra 2014 viste, har virksomhetenes dokumentasjonsforvaltning og informasjonskultur betydning for utvikling av dokumentasjonsforvaltningstjenestene (Svärd, 2014, s. 17). Sundqvist og Svärd (2015, s. 12) viste at kunnskap om organisasjonskultur og organisasjonens håndtering av dokumentasjon er viktig for prosessen. Ingen av disse studiene sa imidlertid noe om hvordan virksomhetenes tidligere dokumentasjonsforvaltningspraksis påvirker opplevelsen av nye dokumentasjonsforvaltningstjenester. Det kunne derfor være et interessant perspektiv.

I min masteroppgave ville jeg se på to samordningsprosesser der den ene prosessen innebar å flytte tjenestene til et statlig foretak – en mellomting mellom en privat bedrift og en offentlig etat. Den andre prosessen gikk imidlertid ut på å samle tjenestene hos en av de opprinnelige arkivskaperene – en statlig etat. Det kunne derfor være interessant å sammenligne betydningen av disse organisasjonsformene, når prosessene ellers var ganske like. Flere studier har tidligere sett på NPM- og post-NPM-prosesser generelt. Svärds studie fra 2019 så på utsetting av IKT-tjenester til et privat selskap (Svärd, 2019a; jf. 2019b). Denne studien belyste imidlertid ikke utsetting av dokumentasjonsforvaltningstjenester spesielt, og heller ikke situasjonen når tjenester for eksempel tilbys av en annen offentlig etat. Slik kan min studie utvide perspektivet.

Utfra den tidligere teorien og forskningen jeg har vist til, har forskningsspørsmålene jeg har arbeidet med å finne svar på i masteroppgaven min vært disse:

FS.1 Hvordan påvirkes tjenestene fra de samordnede dokumentasjonsforvaltningsenhetene av tjenesteavtalene?

- FS.2 Hvilken betydning har fysisk avstand mellom dokumentasjonsforvaltningsenheten og etatene for opplevelsen av tjenestene?
- FS.3 Hvordan påvirker etatenes tidligere dokumentasjonsforvaltningstjenester opplevelsen av de samordnede tjenestene?
- FS.4 Hvordan blir dokumentasjonsforvaltningstjenestene i de undersøkte enhetene påvirket av organisering i offentlig etat eller foretak?

I de neste kapitlene vil jeg diskutere valg av forskningsdesign og metoder for innsamling av data til å besvare forskningsspørsmålene.

7 Forskningsdesign

Prosesser og studier av dem er avhengig av konteksten og menneskene som deltar. Både samordningsprosessene jeg har studert og tjenestene de omfatter skjer i en sosial kontekst. Jeg har derfor hatt et konstruktivistisk epistemologisk utgangspunkt for studien min. Michael Crotty (1998, s. 42) har beskrevet konstruktivisme som en oppfatning av kunnskap som avhengig av menneskelig aktivitet, utvikling og kunnskapsdeling. Jeg mener ikke at all kunnskap er kontekstavhengig, men at kunnskapen masteroppgaven min gir er knyttet til kontekst. Det teoretiske perspektivet mitt har vært hermeneutisk fortolkende, siden jeg har ønsket å finne svar på forskningsspørsmålene gjennom å fortolke dataene mine.

I likhet med at jeg kartla relevant teori, begynte jeg også å se på forskningsdesign for masteroppgaven i forprosjektet mitt (Eget arbeid, 2020, s. 9). Jeg har valgt samme overordnede design for den endelige oppgaven, som jeg beskrev i forprosjektet – en komparativ casestudie med flere analyseenheter innen hver case. I casestudier studeres ett eller noen få objekter inngående (Johannessen et al., 2002/2021, s. 205). Formålet er gjerne å finne svar på spørsmål om hvorfor og hvordan noe skjer (Johannessen et al., 2002/2021, s. 210). Siden jeg ønsket å studere hvordan de to samordningsprosessene har påvirket tjenestene, syntes jeg casedesign ville passe godt. Jeg har studert hver av samordningsprosessene som en case, og sammenlignet dem. Casedesignet har gitt meg dybdekunnskap om hver prosess, gjennom bruk av ulike kilder.

Komparative casestudier kan ta utgangspunkt i caser med mange likheter eller mange ulikheter (Ringdal, 2001/2020, s. 183). Siden prosessen i miljøforvaltningen startet noen år etter prosessen i helseforvaltningen, har initiativtakerne i miljøforvaltningen prøvd å lære av

helseforvaltningen. Derfor er det mange likheter mellom de to prosessene. Ulikhetene gjelder, som nevnt, særlig organiseringen av tjenestene. Dokumentasjonsforvaltningstjenestene i helseforvaltningen er skilt ut i et allerede eksisterende statlig foretak, mens miljøforvaltningen har samlet dem i den største etaten i sektoren. En sammenligning av de to casene kunne derfor gi svar på det siste forskningsspørsmålet mitt, om organisering i offentlig etat eller foretak. Det er først og fremst dette forskningsspørsmålet jeg har forsøkt å besvare med en sammenligning av casene. For å svare på de tre andre forskningsspørsmålene, har jeg sett hele datamaterialet mitt mer under ett. Da har fordelene med å ha to caser først og fremst vært at det har gitt et bredere datagrunnlag, enn én enkelt case ville gjort.

For å finne data, har jeg samlet skriftlig dokumentasjon om hver av casene, og sekundærkilder som kunne utdype det jeg fikk ut av mine egne primærkilder. Den viktigste metoden min har vært semistrukturerte intervjuer. Informantene mine er valgt ut gjennom et formålsbasert utvalg med kriteriebestemt utvelgelse (Johannessen et al., 2002/2021, s. 213-214). Formålet utvalget er basert på, er problemstillingen min om hvordan tjenestene fra de samordnede dokumentasjonsforvaltningsenhetene er blitt påvirket av samordningsprosessene. Kriteriene for utvelgelsen av informanter var informantenes stilling eller rolle i virksomhetene som har deltatt i en av de to samordningsprosessene jeg har studert. I hver av casene har jeg fire ulike analyseenheter. I det neste kapitlet vil jeg diskutere metodevalgene mine, herunder kriteriene for valg av analyseenheter.

8 Valg av metoder

Med metode forstår jeg framgangsmåter for å finne svar på forskningsspørsmålene mine. Metodene omfatter både innhenting av data og hvordan dataene deretter analyseres. I dette kapitlet skal jeg diskutere valgene mine av begge disse underkategoriene av metoder. Deretter vil jeg si litt om hvordan jeg har forsøkt å sikre at resultatene fra studien min er pålitelige. Til slutt i kapitlet vil jeg komme med noen etiske refleksjoner i forbindelse med studien min.

8.1 Metoder for datainnsamling

Som nevnt, har jeg har brukt to ulike metoder for datainnsamling. Først studerte jeg skriftlig dokumentasjon om samordningsprosessene og rapporter fra brukerundersøkelser dokumentasjonsforvaltningsenhetene har fått gjennomført. Deretter gjennomførte jeg selv

semistrukturerte intervjuer med ansatte i de berørte virksomhetene. Nedenfor skal jeg diskutere valget av metoder og hvilken type data jeg ønsket å få ut av dem.

8.1.1 Skriftlig dokumentasjon om samordningsprosessene

Som Johannessen et al. (2002/2021, s. 242) har skrevet, er en av fordelene med å bruke dokumenter som kilde at de ofte favner en lang tidsperiode. Andre metoder, som intervjuer, vil særlig kunne belyse nåtiden. Som jeg allerede har vist i kapitlet om bakgrunnen for de to samordningsprosessene, har rapporter som ledet opp til prosessene gitt data både om bakgrunnen og hva slags dokumentasjonsforvaltning de ulike etatene hadde før samordningsprosessene. Mange av disse dokumentene lå åpent tilgjengelige på nettsidene til virksomhetene. Andre dokumenter har jeg funnet i offentlige postlister og/eller fått innsyn i på forespørsel til virksomhetene. Noe har jeg også fått tilgang til via informantene mine. Denne skriftlige dokumentasjonen har bidratt til svar på det tredje forskningsspørsmålet mitt om betydningen av tidligere erfaring med dokumentasjonsforvaltning. Tjenesteavtalene, som skulle bidra til svar på det første forskningsspørsmålet mitt – om betydningen av tjenesteavtalene, innhentet jeg fra de samordnede dokumentasjonsforvaltningsenhetene.

De to dokumentasjonsforvaltningsenhetene i studien min hadde også fått gjennomført to brukerundersøkelser hver, som jeg fikk innsyn i rapporter fra. For NHN var det analysebyrået Norfakta Markedsanalyse AS som sto for gjennomføringen av begge brukerundersøkelsene og utarbeidet rapportene i etterkant. Brukerundersøkelsene var utformet som strukturerte spørreskjemaundersøkelser som ble sendt ut til alle saksbehandlere registrert i arkiv- og saksbehandlingssystemene dokumentasjonsforvaltningsenhetene hadde ansvar for. De var dermed ment å gi et tilnærmet fullstendig utvalg av respondenter. Rapporter fra undersøkelsene ga kvantitative data om brukertilfredsheten med tjenestene. Brukerundersøkelsene dokumentasjonsforvaltningsenheten i Miljødirektoratet hadde fått gjennomført hadde også et fritekstfelt som ga kvalitative data.

Data fra spørreundersøkelser har stor gyldighet, siden mange i virksomhetene har deltatt. De kan brukes til kvantitative analyser. Siden spørreskjemaene ikke ble utformet spesifikt utfra mine forskningsspørsmål, hadde de likevel begrenset verdi for meg (Johannessen et al., 2002/2021, s. 243). Spørreundersøkelser gir heller ikke få data utover det spørreskjemaet spesifikt har spurt om. Derfor anbefales først og fremst kvalitative dybdeintervjuer til eksplorative studier som min studie, hvor det finnes lite forskning fra før av (Ringdal,

2001/2020, s. 227-228). Brukerundersøkelsene kan likevel være et supplement. Rapportene fra undersøkelsene har jeg derfor brukt som sekundærkilder. Jeg har hentet ferdiganalyserte data fra noen av spørsmålene i hver av brukerundersøkelsene fra både helseforvaltningen og miljøforvaltningen, og uttalelser fra fritekstfeltet i spørreundersøkelsene i miljøforvaltningen. Disse dataene har jeg trukket inn i analysen min og sammenlignet med resultatene fra intervjuene mine.

8.1.2 Semistrukturerte intervjuer

Semistrukturerte intervjuer er delvis strukturerte intervjuer. Åpne forhåndsdefinerte spørsmål gir intervjueren mulighet til å få dybdekunnskap om informantenes holdninger til, og syn på prosessen som undersøkes (Johannessen et al., 2002/2021, s. 106). Siden jeg ønsket dybdekunnskap om holdninger til samordningsprosessene, passet denne metoden godt. Metoden begrenser imidlertid bredden i datatilfanget, siden jeg ikke kunne intervju alle ansatte i de berørte virksomhetene. At jeg har hele tjue informanter fra de fleste virksomhetene i samordningsprosessene og med ulike roller, bidrar imidlertid til en relativt stor bredde i dataene tross min kvalitative tilnærming. Sekundærdataene fra brukerundersøkelsene som dokumentasjonsforvaltingsenhetene har fått gjennomført er også med på å bidra til et bredt datagrunnlag i studien min.

Siden etatene i casene mine er lokalisert over hele Norge, valgte jeg å gjennomføre intervjuene via videokonferanse ved hjelp av Teams. Det var mest effektivt både for informantene mine og meg som intervjuer. Jeg tapte heller ikke mye data ved å ikke møte informantene fysisk, siden det var informantenes refleksjoner over spørsmålene mine jeg først og fremst var ute etter – ikke en direkte observasjon av arbeidssituasjonen deres. Johannessen et al. (2002/2021, s. 120) har skrevet at videokonferanseintervjuer er nyttige for å intervju informanter som ikke kan møte meg som forsker fysisk, for eksempel fordi jeg har lang reisevei for å komme til dem. Det gjaldt som nevnt for flere av mine informanter. Johannessen et al. (2002/2021, s. 122) anbefaler i slike tilfeller at forskeren tar kontakt med informanten på e-post eller telefon før intervjuet, for å bygge tillit. Jeg gjorde avtalen om intervju på e-postutveksling med informantene mine, og sendte dem samtidig et samtykkeskjema med kort informasjon om prosjektet. Noen av informantene fikk også, på forespørsel, oversendt intervjuguiden på forhånd.

Tabell 2: Intervjudata

Antall informanter	20
Antall timer lydopptak	Ca. 8,5
Antall sider transkriberte data	Ca. 100

Tiden hvert intervju tok, varierte mellom et kvarter og en time. Informantene fikk snakke fritt om hvert av de relativt åpne spørsmålene mine, og vi holdt på så lenge hver enkelt av dem hadde noe å tilføye. Selv om flere av intervjuene var relativt korte, opplevde jeg derfor at tiden var tilstrekkelig og jeg fikk gode og fyldige data om det jeg var ute etter. Intervjuene ble tatt opp ved hjelp av diktafon-app med kobling til nettskjema. Det resulterte i cirka 8,5 timer med taleopptak.

De første intervjuene jeg gjennomførte, transkriberte jeg ved hjelp av dikteringsfunksjonen i Microsoft Word. I nettskjemaet finnes også en automatisk transkriberingsfunksjon, som jeg har benyttet for de siste intervjuene. Funksjonen er mer effektiv enn manuell transkribering, siden den skjer fortløpende mens intervjuet blir gjennomført. Jeg opplevde den også som ganske nøyaktig, uavhengig av dialekter. Til sammen fikk jeg cirka 100 sider transkribert materiale fra alle intervjuene mine.

Kort tid etter at hvert intervju var gjennomført leste jeg gjennom de transkriberte dataene og renskrev dem mens jeg hørte gjennom intervjuet. Slik var jeg sikker på at alt ble transkribert riktig. I de neste underavsnittene skal jeg diskutere valget av informanter og hvilke spørsmål jeg stilte dem.

8.1.2.1 Utvalg av informanter

Johannessen et al. (2002/2021, s. 58) har påpekt at et kjennetegn ved kvalitative undersøkelser er at forskeren ønsker informanter som kan gi mest mulig kunnskap. Jeg ville snakke med ansatte i virksomhetene som har vært berørt av samordningsprosessene, for å høre om deres opplevelse av tjenestene. Jeg ønsket da å snakke med ansatte som har ulike stillinger og roller, for å se tjenestene fra ulike sider. Jeg gjorde, som nevnt, et formålsbasert utvalg (Johannessen et al., 2002/2021, s. 213-214). Til sammen intervjuet jeg tjue informanter utvalgt blant ansatte i dokumentasjonsforvaltningsenhetene og etatene. Utvalget var videre basert på bestemte kriterier som avgrenset de fire gruppene, utfra hva jeg ønsket å

undersøke: arkivarer i de samordnede dokumentasjonsforvaltningsenhetene, og arkivkoordinatorer/kundekontakter, saksbehandlere og ledere i alle de berørte etatene.

Arkivkoordinatorene og kundekontaktene er, som nevnt, ansatte i etatene som skal være bindeledd mellom etatene og den aktuelle dokumentasjonsforvaltningsenheten. De kunne derfor bidra til datamaterialet mitt med innsikt i hvordan samarbeidet mellom etaten deres og dokumentasjonsforvaltningsenheten fungerte. Flere av de jeg intervjuet var tidligere arkivledere i etatene, med dokumentasjonsfaglig kompetanse. Noen hadde imidlertid rollen kun som en oppgave i tillegg til arbeidet de egentlig var ansatt for å utføre i etaten. Saksbehandlere og ledere har ikke dokumentasjonsfaglige kunnskaper. De har likevel kunnet bidra til oppgaven min med et brukerperspektiv på tjenestene. Siden jeg ville undersøke hvordan samordningsprosessene hadde påvirket tjenestene til nettopp brukerne, var dette perspektivet viktig.

Jeg ønsket informanter fra alle virksomhetene i samordningsprosessene og minst to informanter fra hver av de fire rollene i hver av prosessene. Disse kriteriene håpet jeg ville gi nok informanter med interessante synspunkter. Noen av informantene jeg først fikk kontakt med fra etatene foreslo selv at jeg skulle intervjuet en annen ansatt i etaten som hadde mer innsikt. Da gjorde jeg det i tillegg. Siden jeg var opptatt av hvordan de samordnede tjenestene fungerer, utelot jeg etater og virksomheter i helseforvaltningen og miljøforvaltningen som ikke mottar dokumentasjonsforvaltningstjenester fra de samordnede enhetene. Jeg utelot også etater som er lagt ned som selvstendig virksomhet i løpet av undersøkelsesperioden. Som nevnt, har jeg likevel valgt å regne Pasient- og brukerombudet som selvstendig etat i studien min, selv om virksomheten formelt er administrativt underlagt Helsedirektoratet. Norsk Helsenett er kun tjenesteleverandør, og ikke en av de samordnede etatene. Derfor har jeg kun intervjuet arkivarer derfra. Informantene rekrutterte jeg gjennom arkivlederne i dokumentasjonsforvaltningsenhetene og arkivkoordinatorene og kundekontaktene i etatene. Fra miljøforvaltningen har jeg også hatt fordel av at jeg kjenner prosessen innenfra. Derfor visste jeg litt om hvilken type informanter som burde være med fra hver etat for at jeg skulle få et godt bilde av brukernes opplevelser.

Et av forskningsspørsmålene mine gjelder tidligere erfaring med dokumentasjonsforvaltning. Dette forskningsspørsmålet har jeg prøvd å finne svar på ved å sammenligne data fra informanter fra etater av ulik størrelse og med ulike erfaringer med

dokumentasjonsforvaltning fra før samordningsprosessen. Jeg har også sammenlignet data fra intervju med saksbehandler fra Miljødirektoratet og informanter fra de andre miljøetatene og helseetatene. Denne sammenligningen har gitt meg data til å svare på forskningsspørsmålet om betydningen av avstand til tjenestene. Den følgende tabellen viser fordelingen av informantene i hver prosess.

Tabell 3: Informanter

Rolle	Helseforvaltningen	Miljøforvaltningen
Arkivar	2	2
Arkivkoordinator/kundekontakt	3	3
Saksbehandler	2	3
Leder	3	2

Jeg har gjennomført intervju med to arkivarer, tre kundekontakter, to saksbehandlere og tre ledere fra helseforvaltningen. Jeg har fått informanter fra alle etatene omfattet av samordningsprosessene, unntatt helseetatene Helsetilsynet og Helseklage som ikke har besvart forespørslene mine om intervju. Fra miljøforvaltningen har jeg gjennomført intervju med to arkivarer, tre arkivkoordinatorer, tre saksbehandlere og to ledere. I tillegg til arkivarene fra Miljødirektoratet, har jeg fått minst en informant fra hver etat.

8.1.2.2 Utforming av intervjuguide

Johannessen et al. (2002/2021, s. 111) har skrevet at intervjuguiden skal bygge på deltemaer som er sentrale for problemstillingen. Jeg har, som nevnt, avgrenset problemstillingen min ved hjelp av fire forskningsspørsmål. Intervjuguiden kunne vært bygget direkte rundt disse spørsmålene. Jeg valgte imidlertid å ikke ha tydelige temainndelinger etter dem. I utarbeidelsen av intervjuguide la jeg vekt på intervju spørsmål som kunne gi direkte svar på forskningsspørsmål nummer 1 og 2. Også forskningsspørsmål nummer 3 om betydningen av etatens tidligere dokumentasjonsforvaltningstjenester og forskningsspørsmål nummer 4 om betydningen av organisering i offentlig etat eller foretak kunne kanskje vært adressert direkte gjennom intervju spørsmål. Jeg valgte likevel å innhente data til disse forskningsspørsmålene mer indirekte, siden jeg tror de ville vært vanskeligere for informantene mine å vurdere direkte. Jeg håpet imidlertid at de ulike intervju spørsmålene samlet kunne bidra til svar på flere av forskningsspørsmålene mine, selv om jeg ikke adresserte alle direkte.

Intervjuspørsmålene forsøkte jeg å lage mest mulig åpne, slik at informantene kunne gi fyldige svar (Johannessen et al., 2002/2021, s. 113-114). Jeg testet på forhånd ut spørsmålene på to av mine arbeidskolleger som har kjennskap til samordningsprosessene og som kom med nyttige innspill. Intervjuguiden har to deler: En del er for informanter i etatene og en del er for arkivarer i dokumentasjonsforvaltningsenhetene. Slik kunne jeg lettere få fram de ulike perspektivene ansatte i etatene og dokumentasjonsforvaltningsenhetene har på tjenestene. Jeg kunne også spisse spørsmål til arkivarene med bruk av faguttrykk om de ulike tjenestene.

Jeg startet med et innledende spørsmål om kontakten mellom dokumentasjonsforvaltningstjenesten og etatene. Dette spørsmålet var ment både for å få i gang samtalen, men også for å bedre kartlegge hvilken type informasjon informanten kunne bidra med. Som Johannessen et al. (2002/2021, s. 111) har nevnt, kan intervjueren deretter stille underspørsmål for å få utdypende svar. Et underspørsmål jeg stilte, handlet om hvordan kontakten fungerer. Johannessen et al. (2021, s. 112) nevnte videre bruk av overgangsspørsmål mellom generelle betraktninger og nøkkelspørsmål. Jeg spurte informanter fra etatene hvordan tjenestene støtter dem i arbeidet deres, og arkivarene om de samarbeider bedre eller dårligere med enkelte etater. Videre spurte jeg arkivarene om hvordan tjenestene journalføring, brukerstøtte og kvalitetssikring fungerer, siden det var disse tjenestene jeg var opptatt av.

Spørsmål om betydningen av tjenesteavtalen var et av nøkkelspørsmålene i intervjuet, siden det var rettet direkte mot forskningsspørsmålet om avtalen. Også spørsmål til informanter fra etatene om tjenester som kunne vært utført bedre og til arkivarene om organiseringen av tjenestene, var tenkt å gi data som kunne besvare dette forskningsspørsmålet. Spørsmålet om betydningen av den fysiske avstanden til tjenesten skulle gi svar på forskningsspørsmålet som handler om at etatene og dokumentasjonsforvaltningstjenesten er lokalisert på ulike steder. Spørsmål om det at dokumentasjonsforvaltningsenheten betjener flere etater kunne også gi interessante data for å svare på dette forskningsspørsmålet.

Som Johannessen et al. (2002/2021, s. 113) har påpekt, bør informanten til slutt få mulighet til å komme med innspill om temaer som ikke har kommet fram tidligere i intervjuet. Jeg rundet derfor av intervjuet med et spørsmål om informanten hadde mer å legge til. Dette spørsmålet ga også informanten mulighet til å understreke hva som var viktigst for vedkommende.

8.2 Analysemetode

Jeg skal nå redegjøre for hvordan jeg valgte å analysere dataene mine. Først vil jeg forklare hvilken analyse metode jeg valgte og hvorfor jeg valgte akkurat den metoden. Deretter vil jeg redegjøre for hvordan jeg gjennomførte selve analysen.

8.2.1 Begrunnelse for valg av analysemetode

Jeg har hatt en abduktiv tilnærming til analysen av dataene mine. Dag Ingvar Jacobsen (2000/2022, s. 37) har beskrevet denne analysetilnærmingen som pragmatisk. Siden ingen studier som regel settes i gang helt uten tilgang på tidligere teori – som en induktiv analyse – og heller ikke uten at forskeren har observert noe på forhånd – som en deduktiv analyse, vil en mer naturlig tilnærming ofte kunne være noe midt imellom. Dette er utgangspunktet for en abduktiv tilnærming. Jeg startet med en observasjon – en motivasjon – som jeg deretter vekselvis har testet ved hjelp av datainnsamling og underbygget med teori (Jacobsen, 2000/2022, s. 37-38). Som nevnt, var den opprinnelige motivasjonen min at jeg deltok i samordningsprosessen i miljøforvaltningen. Det ga meg lyst til å undersøke hvordan prosessen hadde gått og hva vi kan lære av slike prosesser. De innledende litteratursøkene mine ga meg innsikt som ledet til antakelser om ulike forhold som kunne ha betydning for prosessene. Antakelsene ledet til forskningsspørsmålene mine, som var utgangspunktet for datainnsamlingen. I analysen underbygget jeg deretter funnene mine med tidligere forskningsresultater og teori.

Analysen jeg valgte å gjøre av intervjudataene mine, var en tematisk innholdsanalyse. Det er en mye brukt analysemetode for kvalitative data. Virginia Braun og Victoria Clarke har beskrevet denne metoden som en kvalitativ metode for å «oppdage, tolke og beskrive relevante meningsmønstre i et datasett» (Braun & Clarke, 2021, s. 224, min oversettelse). Tematisk analyse er spesielt mye brukt i induktive studier, fordi den åpner for å se etter mening direkte i datamaterialet. Metoden er imidlertid fleksibel, fordi både data og teori kan brukes som utgangspunkt for temaer, avhengig av tilnærming. Derfor passer den bra også til abduktive studier, som min. En tematisk analyse kan sikre at svarene jeg finner på forskningsspørsmålene har bred støtte i dataene. Metoden kan brukes til å analysere flere ulike typer data. Den passer slik sett også bra til casestudier, som den jeg har gjennomført. Tematisk analyse fungerer i tillegg godt til å systematisere data fra komparative casestudier der antallet caser er for lite til å bruke kvantitative analysemetoder (Johannessen et al.,

2002/2021, s. 208). Inndelingen i temaer kan bidra til å finne fellestrekk på tvers av casene, slik jeg også har gjort i studien min.

Jeg har, som nevnt, selv deltatt i samordningsprosessen i miljøforvaltningen. Derfor har jeg egne kunnskaper og oppfatninger om denne prosessen fra før jeg startet på masteroppgaven. Disse erfaringene har jeg ønsket å holde mest mulig utenfor selve analysen av datamaterialet mitt, slik at analysen skulle kunne være så uavhengig som mulig. Derfor har jeg prøvd å ha en åpen tilnærming til datamaterialet, og unngå et kritisk blikk farget av egne forhåndsoppfatninger. En åpen datadrevet tilnærming er en av tilnærmingene tematisk analyse åpner for (jf. Braun & Clarke, 2021, s. 204). Den er også passende for et tema det finnes lite forskning om fra før av. Slik kan dataene mine bidra til mest mulig ny kunnskap.

Som jeg vil vise i det følgende underkapittelet om framgangsmåte, var det særlig en fordel for meg at en tematisk analyse kunne gjøres både som en helhetlig analyse og en delanalyse. Det åpnet for en fleksibel tilnærming til de ulike forskningsspørsmålene mine, og til å veksle mellom overordnet sammenligning og mer direkte analysetilnærming. At jeg også enkelt kunne veksle mellom teori og empiri, åpnet for litt ulik vektlegging for de enkelte forskningsspørsmålene og temaene.

8.2.2 Framgangsmåte for analysen

Braun og Clarke (2021, s. 42-43) har beskrevet en tilvenningsfase som første fase i analysearbeidet. Denne fasen går ut på å bli kjent med dataene, begynne å vurdere hva dataene sier, og notere ned innledende tanker. Etter at hvert av intervjuene mine var ferdig, mens jeg fortsatt hadde det friskt i minnet, skrev jeg derfor et resyme av hva som hadde kommet fram. På den måten kom jeg i gang med analyseprosessen og fikk et første dypdykk i hva informanten hadde bidratt med av data. Deretter var det på tide å begynne på prosessen med å dele inn dataene i temaer.

Som nevnt, kan temaene enten utvikles direkte fra datasettet – gjennom en helhetlig tilnærming, eller mer indirekte via koder som tildeles distinkte utsagn fra informantene i en delanalyse. Kodene sammenstilles deretter i temaer. I min masteroppgave valgte jeg en delanalyse for å finne svar på de tre første forskningsspørsmålene, siden data til disse forskningsspørsmålene kunne finnes direkte i utsagn fra informantene. Til det siste forskningsspørsmålet valgte jeg derimot en mer helhetlig tilnærming, siden dette

forskningsspørsmålet ville innebære en sammenligning av de to samordningsprosessene på et mer overordnet nivå. Utsagnene fra informantene måtte sammenlignes for å finne områder der informanter fra hver samordningsprosess har ulike opplevelser av situasjonen. Det kunne best gjøres gjennom en helhetlig analyse med rike tematiske beskrivelser, der jeg trakk inn teori om forskjeller i styringsformer for offentlige organer og foretak og relaterte denne teorien til utsagn fra informantene.

Jeg gjennomførte analysen til hvert av forskningsspørsmålene ved hjelp av analyseprogramvaren NVivo. Denne programvaren gir mulighet til å samle utdrag av forskningsdata i koder på ulike nivåer, som kan illustrere temaer og underkategorier. Utdragene kan deretter enkelt hentes ut og limes inn i studierapporten under beskrivelsen av de aktuelle temaene. Siden jeg hadde et relativt stort datasett – med data fra tjue intervjuer – var det en stor fordel å bruke et slikt digitalt hjelpemiddel.

For de tre første forskningsspørsmålene, der jeg gjennomførte en delanalyse, kodet jeg materialet i to omganger. Først fant jeg de grunnleggende kategoriene – aspektene. Deretter samlet jeg aspekter som hørte sammen i mer overordnede koder som var utgangspunkt for temaene mine. Til det siste forskningsspørsmålet, hvor jeg gjennomførte en mer helhetlig analyse, hadde jeg kun ett kodenivå – temaene. Begge delene av analyseprosessen – både koding og inndeling i temaer – ble gjort flere ganger, til jeg hadde fått mest mulig enhetlige koder og temaer (Braun & Clarke, 2021, s. 70-71 og s. 97). Jeg gjennomførte analyseprosesser hver for seg for hvert av forskningsspørsmålene og leste også gjennom intervjutranskripsjonene flere ganger for hver prosess for å være sikker på at jeg hadde fanget opp alle de interessante sidene ved dataene. Den følgende tabellen viser alle temaene jeg fant, fordelt på forskningsspørsmål.

Tabell 4: Analysetemaer

F.S. 1	F.S. 2	F.S. 3	F.S. 4
Tjenesteavtalen skal bidra til at etatene får de tjenestene de skal ha	Brukerstøtte er annerledes på avstand	Administrativ støtte er ulik mellom store og små etater	Større søkelys på kjøp av tjenester i helseforvaltningen
Tjenesteavtalen styrer hvem som skal kvalitetssikre dokumentproduksjonen	Den digitale utviklingen påvirker behovet for konstant tilstedeværelse	Standardisering kan være utfordrende på tvers av etater	Organisasjonsmåten påvirker graden av standardisering av tjenestene
Tjenesteavtalen styrer kostnadene knyttet til tjenesteleveransene	Arkivarenes kunnskaper om etatene blir påvirket av avstand	Etatene har ulike behov for et større og mer samlet kompetansemiljø	Spesialisert dokumentasjonsforvaltningsmiljø spisser kompetansen i Norsk Helsenett

Disse temaene har vært utgangspunktet for diskusjonen om forskningsspørsmålene mine. For å unngå mange gjentakelser, har jeg valgt å gjennomføre en kombinert analyse av datamaterialet mitt og diskusjon av forskningsspørsmålene. Jeg har derfor ikke noe atskilt diskusjonskapittel i oppgaven min.

8.3 Hvordan jeg har forsøkt å sikre pålitelighet i studien min

Siden jeg har valgt å bruke hovedsakelig kvalitative metoder i studien min, kan resultatene ikke generaliseres direkte – slik kvantitative studier søker å oppnå. Jeg kan ikke slå fast at samme forhold vil gjelde for alle andre samordningsprosesser innen dokumentasjonsforvaltning. Jeg har også, som nevnt, kun to relativt like caser. Likevel har jeg prøvd å sikre studiens pålitelighet. Johannessen et al. (2002/2021, s. 256-258) har omtalt to måter å sikre pålitelighet på – overførbarhet og troverdighet. Overførbarhet vil si at resultatene kan overføres på andre lignende fenomener – det vi vanligvis mener med å generalisere. Troverdighet betyr å sikre at resultatene virkelig dokumenterer det vi sier at de gjør.

Jeg har forsøkt å øke overførbarheten av resultatene mine, ved å intervju hele tjue informanter. Dermed har jeg, som nevnt, en god bredde i dataene. Siden undersøkelsen min er kvalitativ – ikke kvantitativ – kan resultatene imidlertid ikke generaliseres direkte. Jeg kan ikke si at alle samordningsprosesser innen dokumentasjonsforvaltning der tjenestene samles i en statlig etat eller foretak vil få nøyaktig samme utfall. Generalisering i kvalitative studier må derfor skje på litt andre måter. Dag Ingvar Jacobsen (2000/2022, s. 95-96) har skrevet om analytisk generalisering. Denne generaliseringsmåten handler om å utvikle teori fra resultatene i en studie, og slik trekke mer allmenngyldige konklusjoner utfra resultatene. Dette er en form for generalisering mye brukt i kvalitative studier. Utdypning er en undergruppe av analytisk generalisering. Hvis gjentatte studier på lignende fenomener kommer til samme resultat, har vi fått en utdypning av resultatene. Da kan vi utvikle en teori om at fenomenene vil få dette resultatet. Jeg har studert to caser. Det er likevel et relativt lite antall til å generalisere fra. Utfra dette perspektivet, vil generalisering fra resultatene mine derfor først og fremst kunne oppnås dersom flere lignende studier kommer til samme resultat. Det har ledet til anbefalinger i etterordene mine om videre forskning på området.

Johannessen et al. (2002/2021, s. 256-257) beskriver flere måter å øke troverdighet på i studier. En måte er metodetriangulering. Det vil si å bruke flere ulike metoder for datainnsamling. Jeg har kun én primærmetode for datainnsamling – semistrukturerte intervjuer. Slik sett bruker jeg ikke metodetriangulering i studien min. Imidlertid har jeg valgt ut informantene til intervjuene mine fra et utvalg basert på to caser og fire ulike formålsbestemte utvelgelseskriterier. Det brede utvalget har bidratt til at jeg likevel har kunnet gi en rik beskrivelse av temaene i studien min, utfra perspektivene til representanter fra både tjenesteleverandørene og tjenestemottakerne. Fra tjenestemottakerne har jeg intervjuet representanter som har hatt både arkivkoordinatorrolle, lederrolle og saksbehandlerrolle. At jeg har trukket inn sekundærdata fra brukerundersøkelser og sammenlignet dem med mine egne primærdata, har også forhåpentligvis økt troverdigheten.

8.4 Ethiske refleksjoner

Siden min viktigste metode for datainnsamling har vært semistrukturerte intervjuer, er det naturlig å reflektere over noen etiske spørsmål. Denne datainnsamlingsmetoden innebærer at forskeren må innhente visse personopplysninger om informanter, for å kunne kontakte dem. Jeg måtte for eksempel innhente navn og e-post-adresse til mine informanter, slik at jeg

kunne kontakte dem via videokonferanse. Jeg gjorde også lydopptak av intervjuene. Både kontaktinformasjonen til informantene og lydopptaket av selve intervjuet er personopplysninger. Johannessen et al. (2002/2021, s. 47-50) har beskrevet hvordan personopplysninger og data som kan knyttes til enkeltpersoner skal behandles. Dersom informanter kan identifiseres, skal forskeren innhente samtykke og informantene skal anonymiseres i forskningsrapporten.

I tråd med universitetets retningslinjer meldte jeg prosjektet til Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, før jeg begynte prosessen med å finne aktuelle informanter. Sammen med meldeskjemaet la jeg ved samtykkeskjema med en kort beskrivelse av prosjektet, som også alle informantene mine har fått tilsendt før vi avtalte tidspunkt for intervjuet. Etter at Sikt hadde godkjent behandlingen min av personopplysninger fra informantene, begynte jeg å kontakte informantene.

I analysen jeg har beskrevet i neste kapittel er alle informantene anonymisert. Jeg har kun beskrevet hvilken rolle de har (arkivar, arkivkoordinator/kundekontakt, leder eller saksbehandler) og hvilken samordningsprosess de er knyttet til. Dette har vært viktig for å forstå hva informanten har beskrevet i de ulike utdragene. Videre er informantene med samme rolle/stilling innenfor samme prosess nummerert. Jeg har sitert dem som arkivar [nummer] i Norsk Helsenett, saksbehandler [nummer] i miljøetatene, kundekontakt [nummer] i helseetatene, og så videre. Slik har jeg kunnet skille på hvem som har sagt hva i oppgaven, uten å identifisere informantene. Der det har vært relevant for analysen, har jeg også tatt med en opplysning om hvorvidt informanten kommer fra en stor eller liten etat og hvordan dokumentasjonsforvaltningstjenestene i etaten var før samordningsprosessen. Eventuelle deler av sitater fra informantene som kunne identifisert etaten de var tilknyttet, har jeg fjernet fra de gjengitte sitatene i analysen med bruk av [...].

Jeg arbeider, som nevnt, i Klima- og miljødepartementet, som har initiert samordningsprosessen i miljøforvaltningen. Jeg har også tidligere vært involvert i denne prosessen som ansatt i departementet. Derfor kjente jeg prosessen spesielt godt fra før, noe som kunne være en fordel når jeg skulle forske på den. Bakgrunnskunnskapene ga meg blant annet innsikt i spesielle forhold ved enkelte etater som kunne ha betydning for hvilken type data jeg kunne få fra dem. Jeg trengte heller ikke å bruke tid på å sette meg inn i prosessen for å forstå den. Jeg hadde ikke tilsvarende innsikt i samordningsprosessen i

helseforvaltningen, noe som har påvirket hvordan jeg har hatt mulighet til å tilnærme meg denne prosessen.

I forprosjektet mitt høsten 2020 reflekterte jeg over valget mitt om å skrive om en samordningsprosess jeg selv hadde vært med på, og det at jeg arbeider i et overordnet organ som har satt i gang prosessen. Jeg skrev at dette kunne medføre at informantene fra miljøforvaltningen kanskje ville ha mindre tillit til meg som nøytral forsker, enn informantene fra helseforvaltningen – hvor jeg ikke har tatt del i samordningsprosessen (Eget arbeid, 2020, s. 14). Som Dag Ingvar Jacobsen (2000/2022, s. 60) har påpekt, skal forskere være spesielt forsiktige med å gjøre undersøkelser i en organisasjon hvor de kan oppfattes som representanter for ledelsen. Jeg har ikke hatt noen lederrolle i samordningsprosessen, men det var en viss mulighet for at ansatte i Klima- og miljødepartementets underordnede etater likevel kunne oppfatte meg som en leder på grunn av tilknytningen jeg har til departementet. Det har jeg derfor vært bevisst på i gjennomføringen av masteroppgaven min.

Jeg påpekte i forprosjektet mitt at masteroppgaven min ville dreie seg om avsluttede prosesser (Eget arbeid, 2020, s. 14). Dermed trengte ikke informantene å frykte påvirkning på en aktiv prosess. Imidlertid er tjenestene stadig i utvikling og miljøetatene er nå bedt om å se på muligheten for et felles elektronisk arkiv- og saksbehandlingssystem. For å minimere mulige ulemper, valgte jeg derfor å tre ut av arbeidet med samordningsprosessen i KLD da jeg startet med intervjuene til masteroppgaven min.

9 Analyse og diskusjon

Jeg har nå kommet til hoveddelen av masteroppgaven – analysen av intervjudataene mine i lys av sekundærkilder, tidligere forskning og teori. Analysen er strukturert ved hjelp av underkapitler i to nivåer. Det første nivået er utledet av de fire forskningsspørsmålene jeg har ønsket å finne svar på. Under hvert forskningsspørsmål har jeg et nytt nivå med underkapitler som utgjør temaene jeg har funnet til hvert av forskningsspørsmålene.

9.1 Hvordan blir tjenestene fra de samordnede

dokumentasjonsforvaltningsenhetene påvirket av tjenesteavtalene?

Tjenesteavtalen er en avtale mellom dokumentasjonsforvaltningsenheten og hver enkelt etat om hvilke tjenester som skal gis og forhold rundt tjenestene. Selve tjenesteavtalen er gjerne ganske generell, og gir en overordnet beskrivelse av hva tjenesten skal omfatte.

Tjenesteavtalene har imidlertid flere bilag, hvorav ett er tjenestekatalogen som beskriver hver enkelt tjeneste mer inngående. For å belyse forskningsspørsmålet om betydningen av tjenesteavtalen, har jeg konsentrert meg om tre temaer: at tjenesteavtalen bidrar til at etatene får de tjenestene de skal ha, at tjenesteavtalene styrer hvem som skal kvalitetssikre dokumentproduksjonen, og at tjenesteavtalen styrer kostnadene knyttet til tjenesteleveransene. Jeg vil presentere temaene etter hverandre i egne underavsnitt.

9.1.1 Tjenesteavtalen skal bidra til at etatene får de tjenestene de skal ha

Tjenesteavtalen beskriver tjenestene som skal leveres, og skal dermed bidra til at etatene får de tjenestene de skal ha. Dette var naturlig nok et tema informantene mine var opptatt av. Jeg har gruppert utsagnene fra informantene mine i fem ulike aspekter, som alle belyser temaet fra litt ulike sider.

Et aspekt er at tjenesteavtalen viser hvilke tjenester som skal leveres. Dermed kan både dokumentasjonsforvaltningsenheten og etatene bruke tjenesteavtalen til å sammenligne med tjenestene som faktisk blir levert og slik kontrollere at de avtalte tjenestene blir levert. Både dokumentasjonsforvaltningsenhetene og etatene bruker tjenesteavtalen for å ha oversikt over hvilke tjenester som skal leveres av dokumentasjonsforvaltningsenheten, og hva etatene må sørge for selv. En av lederne i miljøforvaltningen sa at vedkommende brukte tjenesteavtalen aktivt til å påpeke overfor dokumentasjonsforvaltningsenheten hvor grensene går mellom hva som er Miljødirektoratets og etatens ansvar:

Jeg opplever tjenesteavtalen som veldig konkret, [...] det er et godt redskap hvor begge parter kan liksom definere det er vårt/ det er deres,

[...] så kan vi jo si 'nei det er ikke vårt, det er deres', og de kan si 'i henhold til tjenesteavtalen så skal dere sånn og sånn'. (leder 1 i miljøetatene)

En av arkivarene i Miljødirektoratet kommenterte imidlertid at tjenesteavtalen «er nå mer bare en sånn støtte og noe vi går gjennom en gang i året og sjekker om vi oppfyller det som står der» (arkivar 1 i Miljødirektoratet). Altså er ikke tjenesteavtalen nødvendigvis i veldig aktiv bruk. Den samme arkivaren sa at de også brukte tjenesteavtalen til å kontrollere at de ikke gjorde for mye for etatene: «Ja, og skjemt bort saksbehandlerne litt mer enn det som sto her i katalogen» (arkivar 1 i Miljødirektoratet).

En leder i en av etatene i helseforvaltningen kommenterte at det er viktig å ha en tjenesteavtale: «Det at vi har en tjenesteavtale er jo helt nødvendig, tenker jeg, for å regulere tjenestenivået» (leder 1 i helseetatene). Både denne lederen og lederen fra miljøetaten som ble sitert over pekte nettopp på det at tjenesteavtalen brukes til å kontrollere hvilke tjenester som skal leveres. Slik er avtalen viktig for leveransen av tjenestene.

Siden tjenesteavtalen brukes av begge parter til å kontrollere leveransen av tjenestene, er det viktig at tjenesteavtalen angir tjenestene konkret. Ellers kan det oppstå misforståelser. Et aspekt ved betydningen av tjenesteavtalen er nemlig at ansatte i etatene må vite hva tjenesteavtalen sier for å kunne bruke den: En av kundekontaktene jeg intervjuet fra helseforvaltningen og flere saksbehandlere fra begge samordningsprosessene påpekte at det er vanskelig å vite hvilke tjenester de kan forvente av dokumentasjonsforvaltningstjenesten:

Den har aldri vært noe hjelp for meg når jeg har prøvd å finne ut av ting. For eksempel: jeg skal ha en anskaffelse og hva er det egentlig som gjelder, hva er det vi skal betale for og hva er det vi ikke skal betale for – sånne ting. Veldig vanskelig å finne ut av. (saksbehandler 1 i helseetatene)

Utsagnet fra saksbehandleren tyder på at tjenesteavtalen må være konkret på hva som er omfattet og hva som eventuelt må kjøpes som tilleggstjenester. En kundekontakt trakk fram at saksbehandlerne stiller for høye krav og feilaktig melder avvik på tjenester som egentlig ikke er omfattet av avtalen: «Vi ser noen ganger at saksbehandlere hos oss kanskje stiller krav som ikke er innenfor det som NHN leverer og ikke skal levere. Det er litt sånn manglende forståelse av hva som er et avvik, for eksempel» (kundekontakt 2 i helseetatene). Utsagnet tyder på at innholdet i tjenesteavtalen ikke alltid er godt nok kjent i alle deler av organisasjonen.

Brukerundersøkelsen NHN fikk gjennomført i helseetatene i 2020 (Norfakta, 2020) inneholdt utsagn om tjenesten, som respondentene skulle vurdere. To av utsagnene handlet om innsikt i NHNs tjenester og oppgavefordelingen mellom NHN og etatene. På en skala fra 1 til 100, der 1 betydde at brukeren hadde liten kunnskap om tjenestene og 100 betydde stor kunnskap, lå svarene fra de ulike respondentene i gjennomsnitt fra 42 til 88, fordelt på etat. Etaten med 88 som gjennomsnittsscore var Pasient- og brukerombudet. Dette er en liten etat, som lenge har fått dokumentasjonsforvaltningstjenester fra eksterne leverandører. Det kan kanskje forklare

at brukerne hadde bedre innsikt i denne typen tjenester. På spørsmålet om kunnskap om oppgavefordelingen, varierte scoren mellom 47 og 88. Der var det også Pasient- og brukerombudet som hadde høyest score. De samlede resultatene fra denne brukerundersøkelsen kunne vært bedre, selv om brukerne heller ikke var helt uten kunnskaper om tjenestene. Proscovia Svärd (2019b, s. 148) påpekte at en tjenesteutsetting må involvere alle som er omfattet av prosessen. Alle i etatene må kjenne til hva tjenesteavtalen sier, for at etatene skal kunne nyttiggjøre seg den best mulig.

Det kan bli mye diskusjon om ansvarsfordeling mellom dokumentasjonsforvaltningsenheten og etaten. Som en kundekontakt i helseforvaltningen sa det: «jeg synes veldig ofte at det blir litt sånne diskusjoner på hva som er riktig, [...] hva de skal gjøre, hva vi skal gjøre – litt sånne ting, da» (kundekontakt 1 i helseetatene). En arkivar i NHN knyttet slike diskusjoner til avgjørelsen om å standardisere tjenestene:

Særlig i begynnelsen har det vært mye skjæringer, fordi det har vært et ønske hos NHN å standardisere arbeidsprosesser og fordele ansvar slik det skal fordeles [...]

Arkivet var jo [...] delvis kontorstøtte. Vi holdt både på med dokumentasjon og kontorstøtte. Den mistet de da, og det førte til en del konflikt når vi så skulle prøve å standardisere arbeidsprosesser og plassere ansvar tilbake der det hørte hjemme. (arkivar 2 i NHN)

Dette er også et aspekt ved hvordan tjenesteavtalen påvirker tjenestene. Selv om mange av informantene opplever tjenesteavtalen som et godt redskap for å avgjøre hvem som skal gjøre hva, kan det bli mye diskusjon om grenseoppgangene. Særlig gjelder det der ikke-dokumentasjonsfaglige oppgaver dokumentasjonsforvaltningstjenesten likevel har utført, som kontorstøttetjenester, blir flyttet over på andre ansatte i etaten.

Proscovia Svärd (2019b, s. 147-148) påpekte at tjenesteavtaler ved tjenesteutsetting måtte omfatte dokumentasjonsforvaltning. Da vet partene hvilke tjenester som er avtalt. Eksemplene med mine informanter dokumenterer at tjenesteavtalene må være klare og konkrete på hvilke tjenester som gis. Da vil det være klart for alle at dokumentasjonsforvaltningstjenesten kun skal utføre typiske dokumentasjonsforvaltningsoppgaver, og altså ikke for eksempel oppgaver som faller mer inn under generell kontorstøtte. Avtalene må i tillegg være omforente. Alle parter må være enige

om innholdet. Som tjenesteavtalen mellom NHN og helseetatene sier: «Leveranse av tjenestene forutsetter samarbeid og dialog mellom partene, slik at partene har en felles forståelse for behov, prosesser og måloppnåelse» (NHN, 2017). Altså skal dokumentasjonsforvaltningsenheten og etatene være enige om hvordan tjenestene skal gis. Det skal ikke være noe kun den ene parten ensidig avgjør. Kundekontakten referert tidligere i avsnittet kommenterte dialogen med dokumentasjonsforvaltningsenheten ved endringer i tjenestetilbudet:

Tjenestekatalogen endrer jo og reviderer jo NHN på ofte, også skal vi komme med innspill til det og bruker ganske mye tid på det og mye diskusjoner frem og tilbake. [...] De sender den alltid til oss for innspill, stort sett, før de i hvert fall har større revisjoner eller endrer på tjenestene sine. [...] Så vi får jo sånn tilsynelatende lov til å komme med innspill også tar de med seg en del, men så er det en del ting vi ikke får med inn også. (kundekontakt 1 i helseetatene)

Informanten nevnte altså at etatene får oversendt endringer i tjenestekatalogen, men dokumentasjonsforvaltningsenheten velger selv hvor stor betydning etatenes innspill skal ha og om tjenestene skal endres i tråd med slike innspill. Det tyder på at det kanskje ikke er en reell dialog om endringene. Da kan det naturlig nok lett oppstå misnøye blant noen etater som kanskje ikke får oppfylt ønskene sine.

En av arkivarene jeg intervjuet fra Miljødirektoratet kommenterte at miljøetatene hadde vært med å utarbeide tjenestekatalogen:

Det tror jeg var et suksesskriterium for sammenslåingen – at alle etatene var involvert i å utarbeide den her tjenestekatalogen – sånn at alle har eierskap til den [...] at det ikke ble sånn at storebror Miljødirektoratet kom og presset det her nedover de andre mindre etatene. (arkivar 1 i Miljødirektoratet)

Arkivaren sa altså at siden alle etatene hadde vært med på å bestemme hvilke tjenester som skulle leveres, trengte ikke de andre etatene å oppleve at Miljødirektoratet bestemte over dem. Slik får etatene lettere de tjenestene de trenger, og samarbeidet med tjenesteleverandøren Miljødirektoratet blir bedre.

Et aspekt flere informanter nevnte, var et behov for å tilpasse tjenestene til etaten. Det kan være vanskelig å få til med en felles tjenesteavtale. Et eksempel er at en etat har spesielle behov i forbindelse med journalføringen, på grunn av gjenfinningsmuligheter i etaten:

Vi har veldig strenge rutiner på hvordan journalføringen skal være og saksdannelsen og sånn og det har [dokumentasjonsforvaltningsenheten] klaget litt på, for det gjør jo at de må sjekke og gjøre det akkurat sånn og sånn, men det er fordi at vi vil ha den muligheten [...] til god gjenfinning. (leder 1 i miljøetatene)

Som informanten påpekte, kan etatsspesifikke behov og rutiner for gjenfinning lett komme i veien for standardisering. Slike ønsker kan være vanskelig å ta hensyn til i tjenesteavtalen. Gode gjenfinningsmuligheter er en forutsetning ved all arkivering. På den ene siden kan det hjelpe med god opplæring av saksbehandlere i hvordan de søker etter dokumentasjon i arkiv- og saksbehandlingssystemet. På en annen side vil alle etater kunne ha spesielle ønsker ut fra sider ved saksområdene etaten arbeider med, eldre arkiver som har forbindelser til de aktive arkivene, eller andre rutiner og regelverk de må forholde seg til. Det kan skape utfordringer.

Noen etater har også spesielle behov for bistand på grunn av uerfarne saksbehandlere: «Det er en del som trenger mer hjelp enn andre, og de beveger seg jo nå kanskje i grenseland på volum da – i forhold til hva som er forventet» (arkivkoordinator 2 i miljøetatene). Som utsagnet fra informanten viser, vil uerfarne saksbehandlere kunne ha behov for mye brukerstøtte – iallfall i en overgangsfase. Til sammenligning vil andre etater, med saksbehandlere som kanskje er mer modne digitalt, kunne klare seg med mindre brukerstøtte. Slike forskjeller må en samordnet dokumentasjonsforvaltningstjeneste ta høyde for. En leder påpekte at selv om etaten kjøper tjenesten fra den eksterne dokumentasjonsforvaltningsenheten framfor å utføre den selv, skjer tjenestekjøpet i en monopolsituasjon – altså ingen konkurranse: «Vi kan ikke velge å gå til noen andre leverandører som vi tenker treffer bedre på vårt behov» (leder 3 i helseetatene). Det øker forventningene til leverandøren. En av arkivarene i NHN innvendte at dokumentasjonsforvaltningsenheten likevel prøver å tilpasse tjenestene til en viss grad:

Vi tenker at i utgangspunktet gjør vi ikke ting, men det kan være noen unntak for denne kunden. [...] Hvis det er noen titler som pleier å stå på en bestemt måte, eller at de

pleier å ha ting på en bestemt måte, så tenker jeg at det er greit å følge det. (arkivar 1 i NHN)

Her ser vi altså at selv om dokumentasjonsforvaltningsenheten har retningslinjer om standardisering, følges nødvendigvis ikke alltid disse slavisk. Hvis etatene har spesielle behov, vil dokumentasjonsforvaltningstjenesten tilpasse tjenesten der mulighetene er til stede.

Noen av informantene mine fra etatene påpekte at etatene ikke skal behøve å ha egen kompetanse innen dokumentasjonsforvaltning for å følge opp tjenesteavtalen. Det kan nok være en utfordring for de mindre etatene. En av informantene sa det slik: «Vi mistet jo all arkivfaglig kompetanse når det ble flyttet over til NHN [...]. Så det må jo være en dialog der, da. Det er vel kanskje det viktigste med at du har en sånn ekstern funksjon» (saksbehandler 2 i helseetatene). Funn fra Lim og Klobas' studie publisert på starten av 2000-tallet støttet dette utsagnet. Lim og Klobas (2000, s. 420-421) påpekte at små virksomheter sjelden har dedikert informasjonsfaglig personale. Slike virksomheter er derfor avhengig av god støtte fra dokumentasjonsforvaltningsenheten. De må kunne stole på at tjenestene leveres i tråd med inngåtte avtaler uten at etaten må følge opp mye selv. Disse virksomhetene kan kanskje heller ikke forventes å bidra like mye som større virksomheter i ulike samarbeidsprosjekter.

9.1.2 Tjenesteavtalen styrer hvem som skal kvalitetssikre dokumentproduksjonen

Proscovia Svärd (2019b, s. 140) har påpekt at tjenesteavtaler ved tjenesteutsetting blant annet må inneholde retningslinjer for hvordan dokumentasjon skal kvalitetssikres. Tjenestene etatene i både helseforvaltningen og miljøforvaltningen får levert er, som nevnt, beskrevet i tjenestekataloger – et vedlegg til tjenesteavtalen. Om kvalitetssikring sier NHNs tjenestekatalog: «NHN er ansvarlig for kontroll av metadata i henhold til vedtatt standard for journalføring» (NHN, 2019, s. 5). Standarden er felles for alle helseetatene og de kan få innsyn i den på forespørsel til NHN.

Tjenestekatalogen som gjelder tjenestene fra Miljødirektoratet sier at etatene kan forvente at «kvalitetssikring [...] gjennomføres fortløpende og iht. kundens rutiner» (Miljødirektoratet, 2023b). Det er videre beskrevet hvor de ulike etatenes rutiner finnes. Vi ser altså at der NHN viser til en vedtatt standard, legger Miljødirektoratets tjenestekatalog vekt på å følge rutinene til de enkelte etatene. Det er altså en forskjell i tjenestene som tilbys etatene i helseforvaltningen kontra i miljøforvaltningen. Denne forskjellen er knyttet til innholdet i tjenesteavtalen. Tjenesteavtalen mellom Miljødirektoratet og miljøetatene har som

utgangspunkt at Miljødirektoratet skal kvalitetssikre dokumentproduksjonen utfra rutinene i den enkelte etaten. Ifølge tjenesteavtalen mellom NHN og helseetatene skal NHN derimot følge sine egne standardiserte rutiner i kvalitetssikringsarbeidet. Det kan legge begrensninger på hvor nøye kvalitetssikringen av dokumentproduksjonen for den enkelte etat blir.

Jeg fant tydelige ulikheter i hvordan informantene mine i de to sektorene oppfattet tjenestene fra dokumentasjonsforvaltningstjenesten knyttet til kvalitetssikring av dokumentproduksjonen. Det er tre aspekter som er knyttet til dette temaet. Det første aspektet dreier seg om at det er ulikheter mellom helseetatene og miljøetatene i hvordan de opplever at tjenesteavtalene regulerer kvalitetssikring. Mange informanter i helseetatene snakket om at de hadde ønsket mer omfattende kvalitetssikring. En kundekontakt fra en av helseetatene nevnte at NHN først og fremst kontrollerer personsensitiv informasjon, men ikke at dato og mottaker stemmer, eller at tittelen er utfyllende:

I sin tjenestebeskrivelse har jo NHN at de skal utføre kvalitetskontroll for oss og det er jo det vi tror at vi da skal få levert, og så er vel det mer opplevelsen at de egentlig endrer på status, ser litt på metadata, det at det ikke er personsensitiv informasjon som fremkommer og that's it, liksom. Ikke dato, ikke at tittel er riktig i forhold til dokumentet og så videre. [...] at det ikke er så farlig om tittel er riktig, at det står riktig dokumentdato eller om mottaker er riktig. (kundekontakt 1 i helseetatene)

Selv om det er viktig å sikre at personsensitive data ikke publiseres på offentlig journal, er også andre metadata viktige å kontrollere – spesielt med tanke på gjenfinningsmuligheter. Den samme informanten mente også at dokumentasjonsforvaltningsenheten skulle vært flinkere til å ta kontakt med saksbehandlere som gjør feil, for som informanten sier: «hvis de ikke får beskjed om at de gjør feil, så vil de fortsette å gjøre den samme feilen» (kundekontakt 1 i helseetatene). Tilbakemeldinger kan altså ha en pedagogisk effekt og forebygge at feil gjentar seg.

De fleste informantene mine fra miljøforvaltningen var enige om at de fikk god bistand til kvalitetssikring fra Miljødirektoratet. En saksbehandler fra en av miljøetatene nevnte at vedkommende både fikk tilbakemeldinger fra arkivarene i Miljødirektoratet på feil, og veiledning om hvordan registreringer skal gjøres riktig:

De sjekker jo man har registrert ting riktig og sånn, da. Så noen ganger så får man jo eposter om at man har glemt å huke av på en knapp [...] Så det er jo fint. Og så er det jo liksom å få veiledning rundt hvordan man skal gjøre ting riktig da, med gode titler eller [...]. (saksbehandler 1 i miljøetatene)

Utsagnet tyder på at arkivarene i Miljødirektoratet både kontrollerer registreringer og gir tilbakemelding på eventuelle feil, slik at saksbehandlerne kan lære. En arkivkoordinator svarte at «det er «veldig betryggende [at dokumentasjonsforvaltningsenheten gjør kvalitetssikring], for vi har jo ingen her som har noen arkivfaglig bakgrunn» (arkivkoordinator 1 i miljøetatene). Informanten syntes tydeligvis tjenesten er tilfredsstillende, samtidig som vedkommende pekte på at det er arkivarene som har fagkompetansen på hvordan det skal være. Arkivarene jeg intervjuet fra Miljødirektoratet snakket også mindre om begrensninger ved kvalitetssikringen, enn arkivarene fra NHN. Disse funnene passer godt med ulikhetene ved at NHNs tjenesteavtale har klare avgrensninger på hva dokumentasjonsforvaltningsenheten skal gjøre av kvalitetssikring, mens Miljødirektoratets tjenesteavtale legger opp til at tjenesten skal følge etatenes egne rutiner.

Selv om jeg altså fant tydelige forskjeller mellom informanter fra helseetatene og informanter fra miljøetatene i hvordan de opplevde å få bistand til kvalitetssikring av dokumentproduksjonen, var det også unntak fra regelen. En saksbehandler i en av miljøetatene mente at vedkommende over tid har overtatt for mye av ansvaret fra arkivarene: «Stadig flere av arbeidsoppgavene er flyttet fra arkivet og over på oss som saksbehandlere, i forhold til å registrere ting, å journalføre ting, å endre titler, og så videre. Det er dårlig» (saksbehandler 3 i miljøetatene). Saksbehandleren påpekte altså at vedkommende nå må gjøre mye av arkivarenes tidligere oppgaver, blant annet med å endre titler på dokumentene. Dette er en av sidene ved kvalitetssikring – å påse at titlene på saker og dokumenter er informative, samtidig som sensitiv informasjon ikke kommer fram. Utsagnet fra informanten var imidlertid en generell kommentar til hvordan oppgavefordelingen har endret seg. Det var ikke nødvendigvis knyttet til samordningen av dokumentasjonsforvaltningstjenester i Miljødirektoratet.

Et annet eksempel er knyttet til et utsagn fra en kundekontakt fra en av helseetatene. Kundekontakten mente at kvalitetssikringen hadde blitt bedre etter samordningen:

Det har jo også gjort at vi har fått strammet opp, for eksempel, en del ting som ikke var så bra hos oss. Sånne ting som dokumenttitler. [...] Vi hadde ikke fødselsnummer og navn akkurat, men det var ikke alle dokumenttitler som var helt bra. (kundekontakt 2 i helseforvaltningen)

Denne kundekontakten viste til at kompetansen arkivarene i den samordnede dokumentasjonsforvaltningsenheten har, er bedre enn kompetansen den opprinnelige arkivaren i etaten hadde. Dermed blir tjenestene bedre. Selv om tjenesteavtalen legger visse begrensninger på tjenestene, betyr altså ikke det at alle helseetatene har fått et dårligere tilbud når det gjelder kvalitetssikring.

Flere informanter fra både helseforvaltningen og miljøforvaltningen nevnte at tjenesteavtalen legger opp til at saksbehandlerne skal gjøre mye selv på flere ulike områder innen dokumentasjonsforvaltning. En av arkivarene jeg intervjuet fra NHN sa det slik: «Saksbehandlerne har jo ansvar for å behandle sine dokumenter, og følge dem opp. Det har ikke vi» (arkivar 2 i NHN). Arkivaren påpekte at saksbehandlingsansvaret ligger hos saksbehandlerne. En annen arkivar i NHN presiserer hva som er deres ansvar:

Vi har mer sånn kontrollfunksjon, eller sånn at vi foreslår, også blir det egentlig opp til saksbehandler. Men jeg tror ikke alle saksbehandlere er like bevisst på det. Jeg tror nok de lener seg litt mye på oss, at de tenker at det er de som kan dette her, de ser vel hvis noe er gærent. [...] De har tilgang til å gjøre det selv, og da skal de egentlig gjøre det selv. (arkivar 1 i NHN)

Arkivaren viste her til at saksbehandlerne skal gjøre det de har mulighet til å gjøre selv. Den teknologiske utviklingen har bidratt til at saksbehandlerne nå kan gjøre en mye større del av registreringene i arkiv- og saksbehandlingssystemet, enn de hadde mulighet til for bare 10 til 20 år siden. Derfor blir også forventningene til hva de skal gjøre selv større. Her påpekte en av arkivarene hvorfor samordningen av dokumentasjonsforvaltningstjenestene har økt disse forventningene:

Tenk på de største kundene våre som har mer enn 3000 journalførte dokumenter i uka. Hvis det er et eller annet som skjer der, så har vi ikke muligheten til å fange opp og følge opp hver enkelt [...] det er helt umulig å følge opp alt det som ikke er gjort. [...] Så

du har en forventning om oppfølging som kanskje har blitt litt brutt, eller blitt mer bevisstgjort. (arkivar 2 i NHN)

Arkivaren sa altså at dokumentasjonsforvaltningstjenesten ikke har mulighet til å følge med på detaljer ved saksbehandlingen hos alle etatene, på grunn av stor arbeidsbelastning. På en annen side innvendte en saksbehandler at det fortsatt er arkivarene som er fagpersoner på dokumentasjonsforvaltning:

Jeg tror rett og slett at ved at vi gjør det, så blir det ikke gjort, eller det blir gjort dårligere. Noe som genererer dårligere arkiver og vanskeligere gjenfinnbarhet og så videre – feil sakstitler, feil journalnummer og så videre – som igjen kan generere at vi må gå oftere til arkivtjenesten for å prøve å få hjelp til å finne ut av ting vi ikke klarer å finne ut av selv, fordi vi selv har rota til. (saksbehandler 3 i miljøetatene)

Saksbehandleren sa altså at dersom arkivarene skal gjøre mindre, vil kvaliteten på journalføringen bli dårligere. Det blir mindre effektivt, fordi arkivarene deretter må hjelpe saksbehandlerne både med å finne igjen dokumenter de har registrert, og å rydde i feilregistreringer. En arkivkoordinator underbygget også dette synet:

Vi hadde jo håpet og trodd at de kanskje kunne gjort litt mer for oss. For her er det folk som kanskje skal legge inn to ting i løpet av et år, ikke sant. Og da å måtte starte fra scratch og på en måte lære seg [arkiv- og saksbehandlings]-systemet igjen og igjen [...]. (arkivkoordinator 1 i miljøetatene)

En respondent fra Norsk Polarinstitutt som svarte på Miljødirektoratets brukerundersøkelse i 2023 sa noe av det samme som denne arkivkoordinatoren: «Har sjelden bruk for systemet, og trenger derfor som regel litt hjelp hver gang det trengs å benyttes» (Miljødirektoratet, 2023a). Noen saksbehandlere har saksbehandling kun som en liten del av det de arbeider med. Da blir det vanskelig å være helt selvhjulpen på alt med den oppgaven.

På en annen side påpekte en arkivkoordinator at saksbehandlerne uansett har godt av å prøve selv: «Hvis du nekter å gjøre det, så får du ikke drilla bruken av [arkiv- og saksbehandlings]-systemet, og da blir også servicebehovet større» (arkivkoordinator 2 i miljøetatene). Altså kan det lett bli en bjørnetjeneste overfor uerfarne saksbehandlere, dersom arkivarene går med på å gjøre en stor del av saksbehandlingsoppgavene for dem. Da blir de aldri mer selvhjulpne.

9.1.3 Tjenesteavtalen styrer kostnadene knyttet til tjenesteleveransene

Flere av informantene mine var opptatt av kostnadene ved å sette ut tjenester, framfor å la egne ansatte gjøre jobben. Det er tjenesteavtalen som regulerer disse kostnadene. Hvordan tjenesteavtalen påvirker kostnadene, viser seg på ulike måter. Jeg har valgt å gruppere utsagnene fra informantene mine rundt tre aspekter som alle handler om tjenesteavtalen og kostnader ved tjenestekjøp.

Et av aspektene handler om at etatene kan kjøpe ekstra hjelp når det trengs. Flere av informantene mine nevnte at etaten kjøper ekstratjenester fra dokumentasjonsforvaltningsenheten, som etaten da må betale for. En av helseetatene har for eksempel fått hjelp til å lage arkivplan for etaten: «Det er jo veldig fint at vi har en profesjonell aktør som kan gjøre de tingene da, som ikke vi har kompetanse på selv egentlig» (kundekontakt 2 i helseetatene). Informanten satte altså pris på å få hjelp med arkivplanen, siden etaten selv manglet nødvendig kompetanse til dette. Som vist tidligere både i mine funn og i Lim og Klobas' studie (2000, s. 420-421; jf. s. 424), vil små etater ofte trenge hjelp utenfra til avanserte oppgaver som faller utenfor kjerneoppgavene. Da kan det være en fordel å ha tilgang på et større fagmiljø, slik en samordnet dokumentasjonsforvaltningsenhet åpner for. En arkivkoordinator i en av miljøetatene nevnte at etaten kjøper ekstrasjehjelp til håndtering av etterslep på journalføring fra tiden før dokumentasjonsforvaltningstjenestene ble samordnet i Miljødirektoratet. En slik tjeneste kan være fin å få fra en større tjenesteleverandør. Som nevnt tidligere, vil den samordnede dokumentasjonsforvaltningstjenesten ofte ha større kompetanse – i tillegg til tilgang på ekstra personalressurser til å utføre oppgaven. Siden dette dreier seg om gammel dokumentasjon som etaten egentlig selv skulle tatt ansvar for å journalføre, er det naturlig at det koster etaten litt å sette bort deler av oppgaven.

Et annet aspekt noen av informantene mine kom inn på, var at det er ressursbesparende å samle tjenesten framfor å ha mange deltidsarkivarer. Samordning kan bety stordriftsfordeler, som en informant påpekte: «Vi hadde en person på hvert av [...] kontorene som satt og gjorde den jobben. Det er klart at å sentralisere det, profesjonalisere det, har spart oss for ressurser» (kundekontakt 2 i helseetatene). Dersom etaten er liten og ikke har nok dokumentasjon til å forsvare en full arkivarstilling, kan samordning altså spare ressurser. Forprosjektrapporten som ble utarbeidet før samordningsprosessen i helseforvaltningen nevnte dette som en av de viktigste begrunnelsene for prosessen (NHN, 2016, s. 5). Rapporten pekte spesifikt på at økt

digitalisering fører til at flere oppgaver gradvis blir flyttet fra dokumentasjonsforvaltningstjenesten til saksbehandlerne. Som vi så i forrige underkapittel, kommenterte en av saksbehandlerne at mange oppgaver er flyttet over på dem. Utviklingen fører til at det blir mindre behov for personalressurser til dokumentasjonsforvaltning i hver enkelt etat. Da vil det kunne være bedre å samordne ressursene i en enhet som betjener flere etater. Samordning åpner også for at etatene kan samarbeide om store prosjekter, noe som ofte også vil være noe av formålet med en samordningsprosess:

Når man da liksom har samordnet virksomhetene, så kan man på en måte se på, OK, er det noen sånn felles prosjekter? Så kan vi liksom spørre rundt om: Ja, hvor mange er interessert å delta på det her, ikke sant, for å liksom kutte kostnader og sånt. (arkivar 1 i NHN)

Som arkivaren her påpekte, kan slike samarbeidsprosjekter effektivisere utførelsen av mange oppgaver. Lim og Klobas (2000, s. 429) påpekte i sin studie at små virksomheter ofte ikke har ressurser til å skaffe og forvalte skikkelige dokumentasjonsforvaltningssystemer. Samordning av tjenesten i en større enhet med flere samlede ressurser kan da være en løsning. Å utnytte en slik stordriftsfordel forutsetter at det er mulig å finne standardiserte løsninger som passer alle virksomhetene.

I noen tilfeller kan det imidlertid være dyrere å sette ut tjenester, enn å ha egne ansatte. En informant fra en av de mindre etatene påpekte at tjenesten er dyrere nå som etaten må betale for en viss prosent tjenesteleveranse, framfor at en av deres egne ansatte utførte oppgavene på siden av den ansattes hovedoppgaver i etaten:

Vi synes faktisk vi betaler ganske mye, men slik er det. Vi er en liten etat og betaler for en halv stilling, ikke sant. Det er liksom mange hundre tusen i året. [...] Nå når alt er oppe og går og vi gjør det meste selv – for vi gjør jo det – så synes jeg det er veldig dyrt med så få journalposter som vi har. (arkivkoordinator 1 i miljøetatene)

Arkivkoordinatoren sa altså at etaten fortsatt utfører mange dokumentasjonsforvaltningsoppgaver selv. Som vi har sett, fører økt digitalisering til at saksbehandlerne utfører stadig flere slike oppgaver. Selv om det er effektiviserende å samle ressurser, vil etatene måtte betale for tjenestene fra den samordnede dokumentasjonsforvaltningsenheten. Prisen de må betale kan altså virke høy hvis behovet for

tjenester uansett er svært lite. Da kan det framstå kostbart for etaten å skulle kjøpe en ekstern tjeneste, framfor at deres egne ansatte kan ta seg av oppgavene. En informant fra en annen etat påpekte at etaten fortsatt trenger en stillingsressurs til en kundekontakt, i tillegg til selve dokumentasjonsforvaltningstjenestene:

Vi hadde bare en [arkivar] hos oss. Så for oss som en liten etat som hadde en liten arkivfunksjon, så ble kostnaden veldig mye større. For vi har nå gått til å ha NHN som vi må betale for å gjøre en del tjenester, også må vi ha den ekstra personen som vi hadde fra før. Det blir mye mer for oss [...]. (saksbehandler 2 i helseetatene)

Siden etaten uansett trenger ressurser til å følge opp leveransen fra dokumentasjonsforvaltningsenheten, koster tjenesteleveransen fra NHN mer enn da en av etatens egne ansatte utførte oppgavene ved siden av sine vanlige oppgaver. På en annen side påpekte den samme informanten også at etaten får bedre tjenester fra den samordnede dokumentasjonsforvaltningsenheten, enn etaten fikk med den opprinnelige lille interne ressursen: «Samtidig vil jeg si at det vi hadde heller ikke fungerte så bra, da. Så funksjonen har kanskje blitt bedre, men kostnadene har jo også skutt veldig i været» (saksbehandler 2 i helseetatene). Saksbehandleren innså altså at små etater har behov for hjelp utenfra fra større enheter med mer fagkompetanse, slik også Lim og Klobas (2000, s. 420-421; jf. s. 424) fant i sin studie. Etaten får mer igjen for kostnadene til dokumentasjonsforvaltningstjenester nå, enn før. Lim og Klobas (2000, s. 429) påpekte at virksomhetenes egne interne ressurser er de som kjenner virksomheten best, og som derfor best kan se verdien av god dokumentasjonsforvaltning. Derfor må dokumentasjonsforvaltningsenheten samarbeide tett med kundekontaktene eller arkivkoordinatorene i etatene, for at etaten skal få mest mulig igjen for kostnadene til dokumentasjonsforvaltningstjenestene.

9.1.4 Oppsummering av rollen tjenesteavtalen spiller for dokumentasjonsforvaltningstjenestene

Jeg skal nå oppsummere diskusjonen min om hvilken betydning tjenesteavtalene har i de to samordningsprosessene jeg har studert.

Mange informanter er godt fornøyd med tjenesteavtalene og opplever at den er et godt redskap for å følge opp tjenestene. På en annen side er det også flere informanter, spesielt blant saksbehandlerne jeg intervjuet, som mangler kunnskaper om innholdet i tjenesteavtalen. Også resultater fra brukerundersøkelsen NHN fikk gjennomført i

helseetatene i 2020 tydet på at mange brukere hadde manglende kunnskaper om innholdet i tjenesteavtalene (Norfakta, 2020). Da blir det vanskelig å vite hva man kan forvente. Som Proscovia Svärd (2019b, s. 148) har påpekt, må alle som er omfattet av en tjenesteutsetting involveres i prosessen. Det innebærer at de bør kjenne innholdet i tjenesteavtalen. Blant de informantene som hadde god innsikt, fortalte flere at det kunne bli mye diskusjon om hva avtalen omfatter og ikke. Det tyder på at avtalen må være tydelig. Siden det er stor forskjell på etatene, er det også viktig å ha mulighet til å tilpasse tjenestene til etatenes behov. Det kan bli en utfordring når etatene skal ha en felles tjenesteavtale. Til slutt påpekte en informant at det kan være vanskelig for små etater uten eget personale med dokumentasjonsfaglig kompetanse å følge opp avtalen. Som Lim og Klobas (2000, s. 420-421) skrev, har mange små virksomheter ikke eget dedikert personale med slik kompetanse. Det er derfor viktig at dokumentasjonsforvaltningsenheten er bevisst på at etatene har ulike behov for bistand.

Som utsagnene fra informantene mine viser, er det ulikheter mellom helseetatene og miljøetatene i hva dokumentasjonsforvaltningsenheten gjør av kvalitetssikring. Dette kan tilskrives ulik vektlegging i tjenesteavtalene. Det tyder på at disse avtalene har stor betydning for hvilke tjenester etatene får, noe som understreker behovet for å ta det med i avtalene – slik Proscovia Svärd (2019b, s. 140) påpekte. Likevel er det informanter som har andre opplevelser av tjenestene. Den generelle utviklingen går også mot at saksbehandlere nå skal gjøre mange oppgaver selv, som tidligere ble utført av dokumentasjonsforvaltningstjenesten. Utviklingen skjer uavhengig av hva som blir skrevet i de enkelte tjenesteavtalene.

Vi har sett at tjenesteavtalen styrer kostnadene knyttet til tjenesteleveransene. Blant annet regulerer den kjøp av tilleggstjenester fra dokumentasjonsforvaltningsenheten. Etater fra både helseforvaltningen og miljøforvaltningen har benyttet seg av muligheten til å kjøpe bistand til midlertidige oppgaver. Flere påpekte at det også kan være ressursbesparende å sette ut administrative støttetjenester. Som Lim og Klobas (2000, s. 429) påpekte, kan dette særlig gjelde små virksomheter, som ofte ikke har ressurser til å skaffe egne dokumentasjonsforvaltningssystemer. Mange informanter nevnte imidlertid også at det var dyrere å kjøpe tjenester utenfra, enn å ha egne ansatte til å gjøre oppgavene. Egne ansatte kjenner virksomheten best.

9.2 Hvilken betydning har fysisk avstand mellom

dokumentasjonsforvaltningsenheten og etatene for opplevelsen av tjenestene?

Jeg har tre temaer som skal belyse forskningsspørsmålet om betydningen av fysisk avstand. Temaene handler om brukerstøtte, digital utvikling og arkivarenes muligheter til å tilegne seg kunnskaper om etatene.

9.2.1 Brukerstøtte er annerledes på avstand

Et tema som er naturlig å diskutere i forhold til at de fleste etatene nå har fått større avstand til dokumentasjonsforvaltningstjenestene, er hvordan brukerstøtte fungerer. Slik hjelp krever samhandling mellom bruker og tjenesteyter. Derfor hadde de fleste informantene mine meninger om dette temaet. Temaet omfatter både hvordan brukerstøtte på avstand fungerer, men også hvordan slik bistand kan suppleres med periodevis tilstedeværelse i etatene. Jeg har gruppert informantenes utsagn i ni ulike kategorier som beskriver ulike aspekter ved brukerstøtte på avstand.

Det første aspektet handler om at flere informanter fra etatene syntes det var fint med en stedlig arkivar som de kjente. En respondent fra Norsk Polarinstituttt svarte også nettopp dette på Miljødirektoratets brukerundersøkelse i 2022 (Miljødirektoratet, 2022). Norsk Polarinstituttt har beholdt sin arkivar i egne lokaler, selv om vedkommende nå er formelt ansatt i Miljødirektoratet. Etaten er lokalisert i Tromsø, mens Miljødirektoratet holder til i Oslo og Trondheim. Det er for lange avstander til at jevnlige besøk av arkivarer fra Miljødirektoratet er praktisk mulig. Derfor er det en god løsning med fortsatt stedlig arkivar. Da slipper arkivaren også å flytte med jobben til en annen kant av landet. En annen informant som ikke var i en slik situasjon kommenterte imidlertid: «Jeg har [kundekontaktene], og hvis jeg ikke hadde hatt dem så hadde det vært utilstrekkelig. Da er det veldig lang vei» (saksbehandler 1 i helseetatene). Her ser vi altså en saksbehandler som velger å be om assistanse fra kundekontakten i etaten framfor å kontakte brukerstøtte i NHN, fordi brukerstøtten oppleves for langt unna. Det går ikke fram av utsagnet om saksbehandleren har hatt behov for å få vist noe ansikt til ansikt, eller om problemet først om fremst var at saksbehandlere og arkivarer kjenner hverandre mindre når de ikke sitter i de samme lokalene. En av respondentene i Miljødirektoratets brukerundersøkelse fra 2022 ga imidlertid også uttrykk for at det var lettere å be om hjelp fra etatens arkivkoordinator, enn fra brukerstøtten i Miljødirektoratet

(Miljødirektoratet, 2022). Det tyder på at fysisk nærhet fortsatt er viktig for brukerne av dokumentasjonsforvaltningstjenestene.

Enkelte problemer kan det være vanskelig både å forklare og få vist en løsning på uten fysisk kontakt. En saksbehandler i en av miljøetatene formulerte det på denne måten:

Det er jo ikke alltid at alle forespørsler, fra min side, er så ekstremt velartikulerte. Det kan være litt sånn diffust: Jeg tror jeg leter etter noen dokumenter som kanskje kan være her, men jeg finner dem ikke helt. Har dere noen forslag? Og det er en mye vanskeligere melding å sende på en sånn digital forespørsel. (saksbehandler 3 i miljøetatene)

Saksbehandleren sa her at noen utfordringer kan være vanskelig å forklare i Miljødirektoratets digitale brukerstøtteløsning – Topdesk. Det gjelder spesielt hvis det er et mindre konkret spørsmål. En saksbehandler i en av helseetatene hadde en lignende erfaring: «Noen ganger kan det bli litt mye frem og tilbake hvis det er feil, fordi at alt skal skje skriftlig» (saksbehandler 1 i helseforvaltningen). Spørsmålene må altså ofte gjentas og presiseres flere ganger for å unngå misforståelser. Saksbehandleren fra miljøetatene sa videre: «Jeg tror kanskje det kan være vanskelig å få hjelp til å lete etter et dokument når du har litt svake holdepunkter for hva som står i det – ikke vet hvilket saksnummer det er» (saksbehandler 3 i miljøetatene). Problemet kunne kanskje vært noe mindre ved bruk av videokonferanseløsninger, som Teams eller Zoom, men også disse kan ha begrensninger eller være kompliserte å bruke. Avstanden kan føles ekstra lang til personer man ikke kjenner og kanskje aldri har sett ansiktet til. Som Ivar Fønnes (2000/2009, s. 101) viste i sin gamle lærebok, påvirker avstand samhandlingen mellom arkivarer og saksbehandlere. Jarrahi og Thomson (2017, s. 1079), som i litt nyere tid har forsket på mobile arbeidstakere, kom inn på noe av det samme i forbindelse med at slike arbeidstakere ikke deltar i et fysisk sosialt fellesskap på arbeidsplassen. Dette nevnte også saksbehandleren fra miljøetatene:

Jeg liker det personlige møtet med folk jeg driver og forhandler med eller er i dialog med, og jeg vet hvem de er. Jeg vet mer hva hver enkelt person sitter med av ansvarsområder og har kunnskaper om. [...] Om ikke annet så traff jeg dem jo av og til i kantina og pratet med dem, eller møtte dem i gangen, og da er det utrolig hva du

snapper opp av hva folk gjør og hvilke oppgaver de holder på med og så videre.
(saksbehandler 3 i miljøetatene)

Selv om moderne kommunikasjon kan skje digitalt, ofte med videokonferanse, har altså fysisk avstand fortsatt betydning. Det er lettere å bli kjent med arkivarer som har samme arbeidssted som en selv. Da får saksbehandlerne bedre innsikt i hvilken kompetanse arkivarene har og hva hver enkelt arbeider med. Slik vet saksbehandlerne mer om hva arkivarene er gode på og kan bistå med, og arkivarene får bedre forståelse for fagområdene saksbehandlerne arbeider med.

En tjeneste som dokumentasjonsforvaltningsenhetene tilbyr, er ulike kurs i arkiv- og saksbehandlingssystemene. Noen av informantene mine påpekte at det er lettere for kursholdere fra dokumentasjonsforvaltningsenhetene å bistå kursdeltakere på fysiske kurs. En arkivar som har erfaring som kursholder beskriver det slik:

Det er litt sånn at de må gjerne holde på med noe annet og bare ha på [kurset] i bakgrunnen. Altså, folk sitter jo ofte med kamera av, ikke sant? Og så har de jo også sånn at det er veldig uformelt, det er ikke noen påmelding. (arkivar 1 i NHN)

Som arkivaren påpeker, er det ikke alle kursdeltakere som følger like godt med. Det kan være lettere å bli distraheret av andre aktiviteter når kurset er digitalt og ingen ser hva en holder på med. Dette er en vanlig utfordring for digitale møteledere. Jarrahi og Thomson (2017, s. 1081) fant også at mange foretrakk å ha kameraet avslått under møter – slik at de kunne holde på med andre aktiviteter ved siden av, uten at noen så dem. En leder jeg intervjuet påpekte at det ofte kan være lettere å stille spørsmål på et fysisk kurs: «ofte er det lettere å spørre om ting og sånn hvis du sitter i et rom [...], litt vanskeligere å spørre om ting i et stort opplæringsmøte på Teams eller digitalt, føler jeg» (leder 1 i helseetatene). Kanskje kan det også bli lettere for kursdeltakerne å delta aktivt på kurset hvis alle ser hverandre underveis. For å sikre at alle får med seg undervisningen, bør nok derfor kurs som hovedregel holdes med fysisk oppmøte. Dersom kurs likevel skal holdes digitalt, må ledere legge til rette for at de som skal delta kan sitte uforstyrret og kun ha kurset å konsentrere seg om. Det burde også være forventet at alle har på kamera, slik at kursholder ser deltakerne som på et vanlig fysisk kurs.

Noe som kan tyde på at ikke-tilstedeværende brukerstøtte går greit, er at flere informanter sa at bistand på avstand var tilstrekkelig. En arkivar fra NHN sa i den forbindelse at vedkommende gjorde de samme oppgavene som før: «Det fungerer stort sett greit i det

daglige. Vi sitter og gjør akkurat det samme som vi gjorde før» (arkivar 2 i NHN). Utsagnet kan tyde på at det kanskje ikke var stort behov for fysisk kontakt mellom arkivarene og saksbehandlerne tidligere heller. En arkivar i Miljødirektoratet utdypet litt mer hvordan vedkommende håndterte brukerstøttehenvendelser:

De svarer meg når jeg sender henvendelser og spørsmål og sånt, så det går helt fint. Og motsatt så svarer vi dem ut når de sender inn saker til oss på [...] plattformen vi bruker for å ta imot brukerstøttehenvendelser. (arkivar 2 i Miljødirektoratet)

Arkivaren nevnte at den digitale portalen de bruker til å ta imot og svare ut brukerstøttehenvendelser bidrar til at håndteringen blir systematisert på en god måte. En leder i en av helseetatene mente brukerstøtten fungerer like godt som om etaten hadde hatt tjenesten selv: «Jeg tenker at det fungerer omtrent så godt som det ville fungert om vi hadde hatt en intern seksjon som hadde ivaretatt dette» (leder 1 i helseetatene). At brukerstøtten fra NHN fungerer bra, ble også bekreftet i rapportene fra brukerundersøkelsene NHN fikk gjennomført i 2018 og 2020. Da respondentene i 2018 fikk presentert et utsagn om at de fikk svar på eller hjelp til arkivspørsmål fra NHN, var de 71-97 prosent enig i utsagnet, fordelt på de ulike etatene (Norfakta, 2018). Respondentene på brukerundersøkelsen fra 2020 ga i gjennomsnitt fra 69 til 94 poeng til brukerstøtten, avhengig av etat (Norfakta, 2020). I denne brukerundersøkelsen ble respondentene bedt om å gi tjenesten en score fra 1 til 5, hvor 5 er 'meget fornøyd' og 1 er 'meget misfornøyd'. Deretter ble tallene regnet om til en gjennomsnittsverdi fra 0 til 100, hvor 0 var minst fornøyd og 100 var mest fornøyd. Altså var de fleste respondentene ganske fornøyde med brukerstøtten både i 2018 og 2020.

En arkivkoordinator i miljøetatene sa at saksbehandlerne før samordningsprosessen ble gjennomført hadde vært skeptiske til å miste den interne brukerstøtten:

Det var det som var den største skrekken i forbindelse med sammenslåingen. Det var den nærheten til arkivpersonalet som da satt på [etaten], men det er jeg ganske sikker på at det savner ikke folk nå. De er på hele tiden og lett kontaktbare. (arkivkoordinator 2 i miljøetatene)

Som vi ser, trenger ikke negative antakelser – som de den siterte arkivkoordinatoren kom med – å stemme med virkeligheten. Ofte får saksbehandlerne god nok brukerstøtte, selv på

avstand. Ikke-stasjonære løsninger for slik hjelp blir mer og mer vanlig, som også Jarrahi og Thomson (2017, s. 1085) påpekte.

Brukerundersøkelsen fra dokumentasjonsforvaltningsenheten i Miljødirektoratet hadde et spørsmål om hvor fornøyd eller misfornøyd respondentene var med hjelpen de fikk derfra (Miljødirektoratet, 2022; jf. 2023a). Det var fem svaralternativer fra 'Veldig misfornøyd' til 'Veldig fornøyd', hvor det midterste alternativet var 'Hverken fornøyd eller misfornøyd'. Svarene ble deretter omregnet til tallverdier fra 1 ('Veldig misfornøyd') til 5 ('Veldig fornøyd'). Svarene fra 2022 ble sammenlignet med resultatet fra 2021. I 2021 var gjennomsnittlig score fra den minst fornøyde etaten 3,86 og fra den mest fornøyde etaten 4,75. I 2022 gikk spennet fra 4,0 til 4,67. To etater hadde lavere gjennomsnittsscore i 2022, enn i 2021. I 2023 var derimot alle etatene mer fornøyde, enn året før. Da var laveste gjennomsnittsscore 4,53 og høyeste gjennomsnittsscore 5,0. I de fleste tilfeller ser det altså ut til at respondentene har vært enten fornøyde eller veldig fornøyd med tjenestene. Ingen av årene jeg har hatt tilgang til data fra har gjennomsnittet ligget under verdien for svaralternativet 'Hverken fornøyd eller misfornøyd'. Disse resultatene underbygger utsagnet fra informantene om at saksbehandlerne i den aktuelle etaten ikke savnet tilstedeværende brukerstøtte.

Avstand betyr dessuten lite når saksbehandlere er på hjemmekontor. Særlig etter koronapandemien har det blitt vanlig at arbeidstakere arbeider hjemmefra i perioder hvis de har mulighet til det. Det kom fram i et utsagn fra en av arkivarene jeg intervjuet i NHN: «Den digitale avstanden ble vi jo vant til under pandemien» (arkivar 2 i NHN). Også arkivarene i Miljødirektoratet hadde erfaring med at saksbehandlere arbeider hjemmefra: «Vi har jo en del etater på hjemmekontor» (arkivar 1 i Miljødirektoratet).

Under koronapandemien som varte fra 2020 til 2022 ble alle som hadde mulighet til det anbefalt å holde seg på hjemmekontoret for å unngå smittespredning. Dermed ble muligheten til fysiske møter og nærkontakt med arkivarene på arbeidsplassen borte. Etter at pandemien nå er over, har mange ansatte valgt å fortsette å arbeide mye hjemmefra. Siden disse dermed selv har valgt bort muligheten til å ha fysisk kontakt med kolleger, spiller det liten rolle om støttetjenester, som dokumentasjonsforvaltning, er tilgjengelig der etaten holder til. Denne manglende tilstedeværelsen både av arkivarer og andre saksbehandlere kan imidlertid være frustrerende for de som foretrekker å være til stede, noe en saksbehandler satte ord på:

Det daglige fokuset på arkiv og viktigheten av arkivering, det er jo borte. [...] Det er mye lettere når du har noen fysisk på kontoret som du møter hver dag til lunsj og sitter og snakker rundt lunsjbordet og sånn. Så blir det mer fokus på det enn nå da, hvor fortsatt halvparten sitter på hjemmekontor og tjenesten er i Trondheim. (saksbehandler 2 i miljøetatene)

Saksbehandleren pekte på at det er vanskeligere å huske på å arkivere dokumentasjon når saksbehandlere og arkivarer ikke møtes daglig lenger. Mäkinen og Henttonen (2011, s. 198) fant at offentlig ansatte ser på dokumentasjonsforvaltning som arkivarers – ikke saksbehandleres – ansvar. En av informantene i studien deres omtalte også dokumentasjonsforvaltning som noe usynlig. Hvis disse oppfatningene er felles for mange offentlig ansatte, er det naturlig at fokuset også blir litt borte når arkivarene ikke lenger arbeider i fysisk nærhet av saksbehandlerne.

Etatene har tilbud om fysisk oppmøte av arkivar innimellom. Det ser ut til å være til god hjelp. En arkivkoordinator fortalte at mange saksbehandlere bruker slike anledninger til å få litt utvidet brukerstøtte:

Vi har en sånn avtale med dem at de sitter her hver fjortende dag, faktisk, fysisk til stede. Det er ganske mange som samler opp litt spørsmål til da. Så kan de jo komme og prate med dem. Da har de opplæring og hjelper med alt det de lurere på. Det er veldig greit for oss. (arkivkoordinator 1 i miljøetatene)

En slik ordning med periodevis tilstedeværelse kan være et godt supplement til digitale løsninger og brukerstøtte på telefon. Jarrahi og Thomson (2017, s. 1074) fant at midlertidig tilstedeværelse bidro til tettere kontakt mellom den mobile arbeidstakeren og arbeidsstedet. Disse funnene kan overføres på forholdet mellom tidvis ambulerende arkivarer og etatene de besøker. Slike besøk bidrar til tettere kontakt mellom saksbehandlerne og de arkivarene som kommer til etaten. Før åpne dager kan saksbehandlerne samle opp spørsmål som er vanskelig å stille på avstand. En saksbehandler jeg intervjuet hadde fått hjelp fra ambulerende arkivarer til litt større og mer overordnede oppgaver: «Vi hadde en arkivar som var hos oss en gang hver uke eller noe sånt før koronaen. Da fikk vi brukt henne til å bli enige om litt retningslinjer litt sånn utover akkurat en-til-en-hjelp på saksbehandlingsnivå» (saksbehandler 2 i helseetatene). Ambulerende arkivarer kan altså bistå med ulike oppgaver. Utsagnet tyder på at etaten også

benyttet besøket til å diskutere rutinebeskrivelser. Slik kan periodevise besøk bidra til en mer felles forståelse mellom etaten og dokumentasjonsforvaltningsenheten om hvordan tjenesten skal utføres. Den samme saksbehandleren har også fått hjelp til kompliserte ryddesjauer:

Hvis det er store ting som må ryddes opp i noen ganger, noen saker som det har blitt litt kaos i, så er det veldig fint å sitte sammen og rydde og fikse ting. Så å ha en person her en gang hver uke, i hvert fall med en frekvens som ikke er alt for sjelden, det ser jeg jo at er nyttig, da. (saksbehandler 2 i helseetatene)

Etatene kan altså samle opp vanskelige saker og få hjelp på stedet av ambulerende arkivar. En annen informant nevnte at etaten får hjelp fra dokumentasjonsforvaltningsenheten i forbindelse med et prosjekt:

Det er en som har spesialkompetanse på et spesielt system, og han bidrar i prosjektet og det har gjort at han møter og sånn, men jeg tipper at det hadde vært mer praktisk om han hadde vært der, da. Selv dager som man ikke skal jobbe med det, så kunne man jo ikke fått til å få til å skape avklaringer med ham hvis det var noe. (leder 3 i helseetatene)

Informanten savnet altså å kunne diskutere med arkivaren fra dokumentasjonsforvaltningsenheten også mellom formelt oppsatte møter. Flere av informantene mine påpekte – som i dette eksempelet – at det har blitt vanskeligere å få korte avklaringer fra arkivarene etter samordningen. Imidlertid skjer det jo ikke sjelden at prosjekter innebærer kjøp av konsulenttenester. Selv med en intern dokumentasjonsforvaltningstjeneste kan etater få behov for å leie inn konsulenter til slike oppgaver. Utfordringen med tilgjengelighet er den samme uansett hvor konsulentene hentes fra. En saksbehandler nevnte også at det er mer tidkrevende å finne igjen arkiverte dokumenter når saksbehandlerne ikke kan spørre tilstedeværende arkivarer om hjelp: «Jeg bruker mer tid på å lete etter ting når jeg ikke har folk nær meg som jeg enkelt kan gå og spørre» (saksbehandler 3 i miljøetatene). Utsagnet peker på at det kan være en større barriere å måtte ringe eller skrive et spørsmål på en digital brukerstøtteplattform, enn å kunne gå direkte til arkivarene og spørre dem ansikt til ansikt.

Et aspekt som er relatert til problemet med å få korte avklaringer fra ikke-tilstedeværende arkivarer, er at kort responstid ofte er viktig for travle saksbehandlere. En informant sa det slik:

Kort responstid, det er veldig viktig, for ofte så har man litt dårlig tid, ikke sant. Man er under press og man er allerede forsinket med det man skal sende ut og da er det veldig lett at man på en måte bare gjør det feil da, hvis ikke man får tak i hjelp. (saksbehandler 1 i miljøetatene)

Som informanten sa, har saksbehandlere ofte korte frister. Det var også en generell tilbakemelding fra en respondent i Norsk Polarinstitutt, som svarte på Miljødirektoratets brukerundersøkelse i 2023: «ofte er det problemer når et dokument haster å få godkjent eller skal sendes ut» (Miljødirektoratet, 2023a). Dersom saksbehandlerne ikke får rask og god brukerstøtte, kan det hende de velger å gjette seg til hvordan noe skal registreres eller bare dytter det inn på første og beste sted i arkiv- og saksbehandlingssystemet. Da må arkivarene rette opp feil i ettertid. Det er lite effektivt, og det bidrar til frustrasjon både for saksbehandlere og arkivarer. I Miljødirektoratets brukerundersøkelse fra 2023 svarte en respondent at mangel på stedlig arkivar å spørre om hjelp fra kunne føre til dårligere dokumentfangst (Miljødirektoratet, 2023a). Dersom saksbehandlerne må finne ut av arkiv- og saksbehandlingssystemet på egen hånd, kan det altså hende de isteden velger å ikke arkivere viktig dokumentasjon. Det er jo ikke ønskelig. En leder jeg intervjuet sa: «Folk trenger jo hjelp når de trenger hjelp, [...] hvis du står fast med noe, så trenger du hjelp der og da. Du kan ikke vente til neste mandag når det kommer et menneske» (leder 1 i helseetatene). Som lederen påpekte, er ambulerende arkivarer ikke alltid til hjelp dersom det oppstår noe akutt.

Brukerundersøkelsene dokumentasjonsforvaltningsenhetene har fått gjennomført både i helseetatene og i miljøetatene indikerte at brukerne var godt fornøyde med ventetiden på svar. På en skala fra 0 til 100, der 0 betydde at de var svært lite fornøyde og 100 svært fornøyde, lå snittet blant brukerne i helseetatene i 2018 mellom 74 og 97 fordelt på etat (Norfakta, 2018). På et lignende spørsmål i 2020 varierte scoren mellom 72 og 90 (Norfakta, 2020). På spørsmål om dokumentasjonsforvaltningsenheten løste utfordringer innen forventet tid, virket brukerne i miljøetatene også ganske godt fornøyde. Denne undersøkelsen hadde fire svaralternativer, hvor alternativet 'Noen ganger' ga scoren 2, alternativet 'Stort sett' ga en score på 3 og alternativet 'Alltid' ga en score på 4. I undersøkelsen fra 2021 varierte

gjennomsnittsscoren fordelt på etat mellom 3,14 og 3,75, i 2022 fra 2,98 til 3,44, og i 2023 fra 3,44 til 3,73 (Miljødirektoratet, 2022; jf. 2023a). Fordi det var kommet med flere etater som fikk tjenester fra Miljødirektoratet, hadde den siste undersøkelsen med brukere fra to etater flere enn undersøkelsene i 2021 og 2022. Tilfredsheten varierte litt mellom de ulike etatene, både i helseforvaltningen og miljøforvaltningen. I begge sektorer lå likevel snittet i alle etatene over middels. I miljøetatene havnet snittet jevnt over på de to svaralternativene i undersøkelsen som indikerte størst tilfredshet.

Noen informanter har oppdaget at åpne dager bidrar til bevisstgjøring av saksbehandlerne. En arkivkoordinator mente nettopp besøkene fra de ambulerende arkivarene bevisstgjorde saksbehandlerne på å bruke dokumentasjonsforvaltningsenheten: «Jeg synes det er veldig fint å ha disse åpne dagene. [...] Det bevisstgjør folk enda mer på å ta i bruk [dokumentasjonsforvaltningsenheten] sånn intensjonen er» (arkivkoordinator 2 i miljøetatene). Dersom etaten klarer å skape oppmerksomhet rundt besøkene, får saksbehandlerne en påminnelse om at dokumentasjonsforvaltningsenheten eksisterer selv om arkivarene ikke er synlige i etaten på daglig basis lengre. Da husker kanskje også saksbehandlerne lettere på oppgavene de skal utføre i arkiv- og saksbehandlingssystemet.

Besøkene fra dokumentasjonsforvaltningsenheten kan også hjelpe saksbehandlerne å prioritere. En saksbehandler sa det slik: «Du må på en måte sette av tid til [arkivering], og så blir det ofte avbrutt av så mange andre ting som er viktigere enn arkivhenvendelser fra flere år tilbake» (saksbehandler 2 i miljøetatene). Som saksbehandleren påpekte, er det ofte lettere konsentrere seg om bestemte oppgaver dersom man setter av et bestemt tidspunkt for å gjøre dem. Slik kan periodevise besøk av arkivarer – framfor at arkivarene er tilgjengelige hele tiden – hjelpe saksbehandlere til å finne tid til å løse kompliserte utfordringer i forbindelse med saksbehandlingen.

Noen av informantene mine påpekte at saksbehandlere kan bli mer selvstendige uten stedlig arkivar. En leder beskrev det slik:

Det er jo også noen fordeler med det, for det er jo litt oppdragende for brukerne. Da er det kanskje mer at de spør kollegaer, hvis man sitter fast med noe, enn at man går rett til arkivtjenesten og ber om hjelp der og da. (leder 3 i helseetatene)

Hvis arkivarene er mindre fysisk tilgjengelige, må saksbehandlerne ta tak i problemer som oppstår selv. De kan ikke bare løpe til dokumentasjonsforvaltningsenheten hver gang. Slik lærer de kanskje mer, og blir mer selvstendige og selvhjulpne neste gang tilsvarende problemer oppstår. Det avhenger selvfølgelig av at de klarte å løse problemet riktig selv. I noen tilfeller kan jo problemet bli større hvis saksbehandlerne skal løse det på egen hånd. Som vi også har vært inne på, kan det bli mange feilregistreringer i arkiv- og saksbehandlingssystemet dersom saksbehandlerne ikke ber om hjelp når de trenger det. Derfor må saksbehandlerne vite hvilke utfordringer det er riktig av dem å be om hjelp til fra brukerstøtten.

9.2.2 Den digitale utviklingen påvirker behovet for konstant tilstedeværelse

Mange av informantene mine kom inn på den digitale utviklingen og hvilken betydning den har for opplevelsen av dokumentasjonsforvaltningstjenester på avstand. Det er derfor et relevant tema. Digitale hjelpemidler er en forutsetning for at dokumentasjonsforvaltningstjenester kan fungere på avstand. Da er det viktig at det tekniske er på plass og fungerer. Samtidig er det ikke alt som kan være tilgjengelig digitalt. Det må også håndteres. De ulike aspektene som kom fram i intervjuene, har jeg gruppert i fire kategorier.

Flere informanter nevnte at digital hjelp er blitt vanlig, så fysisk avstand er uten betydning. En leder sa det slik: «Nå tenker jeg at gjennom de årene vi har vært gjennom, så er vi blitt så vant til å samhandle på digitale flater. Så jeg synes ikke det er noen stor utfordring» (leder 1 i helseetatene). Denne uttalelsen peker på noe av det samme som vi allerede har vært inne på. Koronapandemien tvang igjennom bruk av digitale kommunikasjonsverktøy. Alle måtte lære seg å håndtere videokonferanseplattformer og webkameralløsninger. Når alle er vant med slike løsninger, blir det mindre viktig å møtes fysisk.

En arkivar bekreftet at digitale møter er vanlige nå: «Fysiske møter er bare unntaksvis. Resten er jo da på Teams [...] og det er jo noe som på en måte har blitt en vane etter pandemien» (arkivar 2 i NHN). Også noen saksbehandlere ga uttrykk for at fysisk avstand til dokumentasjonsforvaltningsenheten ikke betyr mye i seg selv nå som arkivet er digitalt:

Den fysiske avstanden har egentlig ingenting å si så lenge arkivet er helt digitalt. Hadde det vært mer et fysisk arkiv, så hadde det selvfølgelig betydd mye. [...] er det først digitalt, så spiller det ikke noen rolle om de sitter i Oslo, eller i Horten eller i Finnmark for den del, altså. Jeg er jo aldri på besøk hos dem. (saksbehandler 3 i miljøetatene)

Informanten sa altså at vedkommende ikke har behov for å gå fysisk til dokumentasjonsforvaltningstjenesten lenger. Derfor har det i utgangspunktet ingen betydning hvor tjenesten holder til. Jarrahi og Thomson (2017, s. 1079-1080) påpekte at digital tilgang til dokumentasjon var en viktig forutsetning for å kunne arbeide på ulike steder. De beskrev hvordan mobile arbeidstakere lærte seg å foretrekke digitale dokumenter framfor papirdokumenter, siden slike dokumenter er lettere å ha tilgjengelig uavhengig av hvor man befinner seg. Tilsvarende kan tilgangen på digital dokumentasjon motivere til arbeidsformer som ikke innebærer fysisk tilstedeværelse – eller fysiske møter.

Gode IT-hjelpemidler bidrar også til god brukerstøtte tross avstand. En arkivar i NHN viste til at dokumentasjonsforvaltningsenheten har fått tilgang til å fjernstyre saksbehandlernes PC: «Vi fikk tilgang til det der verktøyet som IT bruker for å fjernstyre maskinen. Det gjorde ting utrolig mye lettere» (arkivar 1 i NHN). En utfordring med digital brukerstøtte kan være at arkivarene som skal yte brukerstøtten ikke ser det samme bildet som saksbehandleren ser på sin PC. Da kan det lett oppstå misforståelser om hva som er problemet og hvordan det kan løses. Dersom arkivaren som skal gi brukerstøtte kan fjernstyre saksbehandlerens PC, får begge derimot se samme bilde. God bruk av IKT-hjelpemidler er derfor viktig i kommunikasjon med medarbeidere som ikke er fysisk på samme sted, noe også Jarrahi og Thomson (2017, s. 1081) påpekte. Brukerstøtte med fjernstyring av PC kombinert med kommunikasjon via telefon eller videokonferanse kan fungere omtrent like godt som en fysisk brukerstøttesituasjon.

Som jeg har vært inne på, har dokumentasjonsforvaltningsenhetene både i Norsk Helsenett og Miljødirektoratet tatt i bruk digitale portaler for å melde inn behov for brukerstøtte. NHN har en portal som heter En vei inn (EVI), som bygger på IKT-systemet Smax, mens Miljødirektoratet har portalen Topdesk. Flere av informantene mine i både helseetatene og miljøetatene syntes disse portalene fungerte greit. En saksbehandler utdypet:

Når du sender en henvendelse til arkivhjelp, så kommer det jo inn i et system og blir loggført sånn at du får jo svar før eller siden der. Når du bare går og stikker hodet inn på nabokontoret, så kan det hende at du må purre en gang eller to hvis de er opptatt med noe annet egentlig. Så det er jo ikke så mye purring på henvendelser, liksom. Det ligger nå der og blir besvart. (saksbehandler 2 i miljøetatene)

Som saksbehandleren påpekte, blir digitale henvendelser loggført, i motsetning til muntlige henvendelser der man er prisgitt at arkivaren som mottar henvendelsen sørger for å håndtere den. Dermed blir kanskje også henvendelsene lettere håndtert i riktig rekkefølge og til riktig tid. Det er en fordel for de som trenger hjelp. På en annen side syntes flere saksbehandlere også det var tungvint å måtte melde inn behov via slike portaler:

Den der Topdesk-greia, den fungerer ikke så bra alltid. Man skriver inn i Topdesk og så er det ikke alltid man leser svaret der, men leser i epost og sånn. Jeg tror at de fleste her på huset har ikke noe godt forhold til Topdesk. (leder 1 i miljøetatene)

Lederen innvendte at det ikke er alltid svaret på en henvendelse kommer i portalen. Dersom spørsmål og svar sendes på ulike måter og i ulike systemer, kan det bli forvirrende og vanskelig å håndtere. Derfor bør rutinene være gjennomførte.

Ikke alt materiale kan håndteres digitalt. Materiale gradert etter sikkerhetsloven krever vanligvis fysisk tilstedeværelse. Derfor må etatene både i helseforvaltningen og i miljøforvaltningen sørge for håndtering av slikt materiale selv. Eventuelt kan de kjøpe det som en ekstra tjeneste fra dokumentasjonsforvaltningsenhetene: «Hvis en virksomhet har beredskapsdokumentasjon med en annen gradering enn unntatt offentlighet, så har vi ikke muligheten for å følge opp det med mindre vi drar dit. Da må de bestille det som en ekstra tjeneste» (arkivar 2 i NHN). Informanten påpekte at materiale gradert etter sikkerhetsloven må håndteres i lokalene til hver enkelt etat. Det gjør at dokumentasjonsforvaltningsenheten ikke kan levere det som en del av basistjenestene. En av respondentene i Miljødirektoratets brukerundersøkelse fra 2023 nevnte også at gradert arkivmateriale kunne være en utfordring (Miljødirektoratet, 2023a). Som Proscovia Svärd (2019b, s. 136) viste, kan overføring av gradert dokumentasjon til eksterne aktører føre til at skjermingen av dokumentasjonen blir svekket. Materiale gradert etter sikkerhetsloven krever streng sikkerhet. Ved samordning og tjenesteutsetting av dokumentasjonsforvaltning er det derfor viktig at håndteringen av slikt materiale, og eventuelt annet ukurant materiale, er med i planleggingen av tjenesten.

9.2.3 Arkivarenes kunnskaper om etatene blir påvirket av avstand

Et tema som informantene mine var opptatt av, handler om hvordan arkivarenes kunnskaper om etatene de skal betjene påvirkes av at arkivarene og etatene ikke er lokalisert på samme

sted. Jeg har valgt å gruppere utsagnene fra informantene mine i tre ulike kategorier som alle belyser dette temaet.

Det første aspektet dreier seg om at eksterne arkivarer kjenner mindre til etaten. I etatene som tidligere hadde egne arkivarer, var de en del av miljøet i etaten og traff saksbehandlere og ledere i mange uformelle situasjoner i løpet av arbeidsdagen. De ble dermed godt kjent med både saksbehandlerne og fagområdet etaten hadde ansvar for. Flere av informantene mine fra begge samordningsprosessene mente det at arkivarene nå er tilknyttet en annen arbeidsgiver og arbeider på en annen lokasjon har ført til at de har mistet litt av den tette kontakten de hadde med saksbehandlerne tidligere:

Det jeg merker fra flere fagmiljøer er at jo lengre avstanden kommer mellom både fysisk og nå i tid mellom arkivtjenesten og saksbehandlerne som er hos oss, jo mindre integrert blir tjenesten, jo mindre forstår man hverandre. Så man opplever at det er vanskeligere å få igjennom de tingene man vil. (leder 3 i helseetatene)

Informanten pekte på at jo lenger tid som går etter samordningen, dess større avstand blir det mellom etaten og arkivarene. Det gjør det vanskeligere å få forståelse for etatens spesifikke behov. En kundekontakt presiserte: «Det er jo litt viktig med den der detaljkunnskapen om virksomhetene» (kundekontakt 2 i helseetatene). Gode dokumentasjonsforvaltningstjenester forutsetter at arkivarene kjenner etatene godt. Som tidligere nevnt, påpekte Sundqvist og Svärd (2015, s. 12) at god dokumentasjonsforvaltning krever kunnskap om prosessene som skaper dokumentasjonen. Denne kunnskapen er vanskeligere å skaffe seg når arkivarene har flyttet et annet sted enn der etaten holder til. Ivar Fønnes (2000/2009, s. 101) påpekte også at fysisk avstand påvirker kunnskapene arkivarene får mulighet til å tilegne seg om etatene de betjener. Dette ser altså fortsatt ut til å være gjeldende. En leder satte ord på problemet:

De [tidligere] medarbeiderne satt jo med en kunnskap om [etaten]. Også har det jo gått flere år og noen av de har sluttet og [...] de jobber jo litt sånn på kryss og tvers av hvilke etater de server til enhver tid. Så det jeg opplever er vel nå at de som jobber operativt i NHN med tjenesteleveransen, de kjenner oss etter hvert ikke så veldig godt. De kjenner ikke det faglige og hvordan vi er organisert og hvem som skal ha hvilke saker og sånn. Så det er kanskje en av ulempene med det å ha noen som sitter et stykke fra

deg og skal håndtere mange virksomheter, at de får ikke sånn detaljkunnskap om hvem vi er. (leder 1 i helseetatene)

Som lederen fortalte, arbeidet arkivarene den første tiden etter samordningsprosessen fortsatt med dokumentasjonen til etaten de var overført fra. Da var ikke avstanden så påtrengende, siden de gamle medarbeiderne fortsatt husket etaten. Etter hvert har imidlertid arkivarene fått nye arbeidsoppgaver og nye arkivarer har kommet inn og begynt å arbeide med etaten. De nye arkivarene kjenner ikke etaten like godt. De har heller ikke mulighet til å lære å kjenne like godt som de tidligere tilstedeværende arkivarene – på grunn av avstanden.

I miljøforvaltningen viste brukerundersøkelsen fra 2023 at respondentene gjennomgående var mer fornøyde med tjenestene fra dokumentasjonsforvaltningen, enn de var i 2022 (Miljødirektoratet, 2023a). Brukertilfredsheten hadde økt både i forhold til om saksbehandlerne fikk hjelpen de trengte, og om hjelpen ble gitt i tide. Det kan tyde på at tjenestene ikke blir dårligere over tid på grunn av avstand til leverandør. Imidlertid er det kun ett år mellom de to brukerundersøkelsene i miljøforvaltningen. Det er også kortere tid siden samordningen ble gjennomført i miljøforvaltningen, enn i helseforvaltningen. Derfor er det vanskeligere å bruke dataene fra Miljødirektoratets brukerundersøkelse til å vurdere hvordan tjenestene vil utvikle seg over litt lengre tid. Maya Andreassen (2020, s. 69) fant i sin masteroppgave at det å forstå organisasjonen og de virksomhetsspesifikke sidene ved saksbehandlingen er viktig for å få til en god dokumentasjonsforvaltning. Andreassens funn stemmer altså her med det mine informanter ga uttrykk for.

I tillegg til kunnskaper om fagområdene etatene arbeider med, har det også betydning hvor godt arkivarene kjenner saksbehandlerne. En saksbehandler i Miljødirektoratet – som huser den samordnede dokumentasjonsforvaltningsenheten for miljøetatene, satte ord på nytten av det:

Det føles jo litt hyggelig at det er folk i egen organisasjon som jeg har møtt på. [...] Det senker terskelen litt, kanskje, at de er på samme arbeidsplass. Man er liksom ikke redd for å spørre eller avsløre at man ikke forstår. (saksbehandler i Miljødirektoratet)

Saksbehandleren pekte på at det er lettere å spørre om hjelp fra noen man kjenner godt. Dersom de samme teamene arbeider med de samme etatene over tid, har saksbehandlerne og arkivarene en viss mulighet til å bli kjent med hverandre. Da vil saksbehandlerne møte de

samme arkivarene hver gang de er i kontakt med dokumentasjonsforvaltningsenheten. Likevel vil naturlig nok mulighetene til å bli kjent være færre når man ikke er samlokalisert. Derfor vil det nok være en fordel om dokumentasjonsforvaltningsenheten og etatene gjør det de kan for å skape fellesskap mellom etatene og etatsteamene i dokumentasjonsforvaltningsenhetene. Som Proscovia Svärd (2019b, s. 148) konkluderte med, bør tjenesteutsetting gjøres i samarbeid med alle berørte parter. Det innebærer at tjenesteleverandøren må samarbeide tett med partene også etter at tjenesteutsettingen er gjennomført.

Ikke alle etatene som har fått samordnet dokumentasjonsforvaltningstjenestene sine hadde et godt utbygd tilbud før samordningen. Avstand betyr lite for de etatene som ikke hadde stedlig arkivar tidligere, og som derfor ikke har noe å sammenligne med. Det kommer fram i intervjuer med informanter fra flere av de mindre etatene. Som en arkivkoordinator sa: «Vi er ikke bortskjemt med mye arkivhjelp, så for oss er det mye bedre» (arkivkoordinator 1 i miljøetatene). En annen utfordring mange av de mindre etatene har hatt, er mangel på faglærte arkivarer. En kundekontakt i en av helseetatene satte ord på denne problemstillingen: «Vi hadde personer som hadde de oppgavene som også hadde masse andre oppgaver, så kvaliteten på jobben ikke alltid var like bra – fordi man ikke hadde profesjonelle aktører» (kundekontakt 2 i helseetatene). Dersom en ansatt skal gjøre arkivoppgaver i tillegg til en annen hovedoppgave, vil vedkommende sannsynligvis ikke ha omfattende dokumentasjonsfaglig kompetanse. Som Lim og Klobas (2000, s. 420) påpekte, har små virksomheter sjelden fulle stillinger for informasjonsfaglig personale. Da vil sannsynligvis ikke dokumentasjonsforvaltningen bli tilstrekkelig prioritert. Den ansatte som utfører oppgavene ved siden av annet arbeide, har sannsynligvis heller ikke faglige forutsetninger for å utføre oppgaven godt nok. I slike tilfeller kan samordning med andre etater være en fordel, selv om det innebærer at tjenesten blir flyttet ut av etatens lokaler. Det vil da alltid være noen til stede i dokumentasjonsforvaltningsenheten som kjenner litt til etaten.

Siden kunnskap om etaten er viktig for en god dokumentasjonsforvaltning, vil det være viktig å beholde en stedlig arkivkoordinator i etatene som kan bidra med slik innsikt. En informant fra en av de mindre helseetatene, som en periode ikke hadde noen dedikert kundekontakt, kom med dette utsagnet:

Problemet er at vi må ha et kontaktpunkt mot den tjenesten, da, og ikke hver enkelt saksbehandler [...]. Det fungerte jo ikke. Og når vi da ikke hadde en person som kunne gi en felles tilbakemelding, så ble ingenting gjort av det vi ønsket. (saksbehandler 2 i helseetatene)

Informanten bekreftet her at manglende kundekontakt førte til at etaten ikke fikk meldt fra om sine behov til NHN. En informant fra en av de større helseetatene konkluderte slik om behovet for stedlig koordinator:

Jeg tenker at sånn som postmottak, skanning, sånne enkle tjenester kan jo godt tjenesteutsettes, men så er det så mye av det ansvaret: internkontroll – styring og kontroll, da. Kunnskap internt, sånne ting. [...] Det er vanskelig å tjenesteutsette. (kundekontakt 1 i helseetatene)

Kundekontakten skiller her altså mellom ulike typer dokumentasjonsforvaltningstjenester. De enkleste rutineoppgavene er greie å sette ut, men mer strategiske ansvarsoppgaver bør utføres internt. Kundekontakten kom derfor med denne oppfordringen: «Anbefalingen er liksom å fortsatt beholde personer igjen som kan ta seg av på en måte det administrative og det strategiske og sånt, da» (kundekontakt 1 i helseetatene). Ann-Sofie Klareld (2016, s. 35) påpekte at det er viktig med en klar ansvarsfordeling ved tjenesteutsetting. Det kan innebære å ha egne dedikerte ansatte i de tjenesteutsettende virksomhetene, som kan representere dem overfor tjenesteleverandøren. Etatens egne ansatte kjenner alltid etaten best. Slik stemmer altså mine funn med Klarelds konklusjon.

9.2.4 Oppsummering av betydningen fysisk avstand har for opplevelsen av tjenestene

Jeg vil nå oppsummere diskusjonen min om betydningen fysisk avstand har for opplevelsen av dokumentasjonsforvaltningstjenestene.

Utsagn som kan tyde på at fysisk nærhet til dokumentasjonsforvaltningstjenestene er viktig, er at brukerstøtte blir annerledes på avstand. Dette kom flere av mine informanter inn på. Mange satte pris på å ha en stedlig arkivar som de kjenner. Da blir det lettere å spørre om hjelp. Det stemmer bra med Jarrahi og Thomsons funn (2017, s. 1079) om at fellesskap krever fysisk nærhet. En informant trakk fram behovet for kort responstid, noe som også kom fram i utsagn fra respondenter på Miljødirektoratets brukerundersøkelse blant brukere i miljøetatene i 2023 (Miljødirektoratet, 2023a). Imidlertid viste brukerundersøkelser både

NHN og Miljødirektoratet har fått gjennomført i perioden 2018-2023 at brukerne var over middels fornøyde med svartiden på brukerstøtte (Norfakta, 2018 og 2020; Miljødirektoratet, 2022 og 2023a). To arkivarer nevnte at det er lettere å holde fysiske kurs, enn digitale kurs, fordi man har bedre kontroll med at deltakere møter opp og følger med. Jarrahi og Thomson (2017, s. 1081) nevnte i den forbindelse at digitale møter åpner for å holde på med andre gjøremål samtidig – uten at det synes på skjermen. Kurs kan nok derfor med fordel holdes fysisk, framfor digitalt. På en annen side var det informanter som mente brukerstøtte på avstand var godt nok. Dette var noe de fikk god erfaring med under pandemien. Også brukerundersøkelsene dokumentasjonsforvaltningsenheten i NHN fikk gjennomført i 2018 og 2020 og de Miljødirektoratet gjennomførte i 2022 og 2023 viste at brukerne som svarte på undersøkelsene var godt fornøyde med brukerstøtten samlet sett (Norfakta, 2018 og 2022; Miljødirektoratet, 2022 og 2023a). Jarrahi og Thomson trakk i den forbindelse fram gode teknologiske løsninger (2017, s. 1081). Begge dokumentasjonsforvaltningsenhetene tilbyr i tillegg fysisk tilstedeværelse av arkivarer i etatene med jevne mellomrom. Jarrahi og Thomson (2017, s. 1074) påpekte at slik tilstedeværelse kan føre til bedre samarbeid. Mange av informantene mine satte stor pris på besøkene. Informantene påpekte imidlertid at det kunne være vanskelig å få svar på korte spørsmål som dukket opp mellom dem. Mange av sakene i etatene har jo korte frister. Noen informanter mente likevel at fraværet av stedlig arkivar bidro til at saksbehandlerne ble mer selvstendige og selvhjulpne. Det ble nødt til å finne ut av en del utfordringer på egen hånd.

Digital utvikling påvirker opplevelsen av tjenester på avstand. Slik hjelp er blitt vanlig nå etter koronapandemien, så flere informanter syntes det gikk helt greit. Det er imidlertid viktig at de digitale løsningene fungerer godt, noe enkelte kommenterte. Jarrahi og Thomson (2017, s. 1079-1080) trakk fram at digital tilgang til informasjon er enklere enn fysisk tilgang for ikke-stasjonære arbeidstakere. Digitale tilganger er også viktig for å kunne dele dokumentasjon mellom ulike fysiske steder. Fjernstyring av PC kombinert med andre digitale kommunikasjonsverktøy kan være en løsning for å få til god brukerstøtte på avstand. Noen informanter syntes imidlertid det var komplisert å bruke de digitale brukerstøtteplattformene dokumentasjonsforvaltningsenhetene tilbød. I tillegg er det ikke alt materiale som kan håndteres gjennom åpne digitale kanaler. Materiale gradert etter sikkerhetsloven krever vanligvis at de som skal arbeide med det er fysisk til stede i etaten. Dette kom både en av mine

informanter og en av respondentene på Miljødirektoratets brukerundersøkelse i 2023 inn på (Miljødirektoratet, 2023a).

I tillegg til at brukerstøtte er annerledes på avstand, blir det vanskeligere for arkivarene å bli godt kjent med hver av etatene, slik Ivar Fønnes (2000/2009, s. 101) også påpekte. Dette har imidlertid liten betydning for de etatene som ikke hadde egen arkivar fra før. De har ikke noe å sammenligne med. Noen av informantene mine påpekte at det er viktig med en egen arkivkoordinator i etatene, som kan ha overoppsyn med tjenestene. Som vi så, påpekte Ann-Sofie Klareld (2016, s. 35) at det er viktig med en klar ansvarsfordeling mellom tjenesteyter og tjenestemottaker ved tjenesteutsetting. Det er noe koordinatoren kan bidra til.

9.3 Hvordan påvirker etatenes tidligere dokumentasjonsforvaltningstjenester opplevelsen av de samordnede tjenestene?

Jeg har tre temaer som skal belyse forskningsspørsmålet om betydningen av etatenes tidligere erfaring med dokumentasjonsforvaltningstjenester. Først skal jeg diskutere temaet om ulik administrativ støtte i etatene. Deretter vil jeg diskutere mulighetene for standardisering av tjenester til etater med ulikt utgangspunkt. Til slutt skal jeg se på hvilke muligheter større kompetansemiljøer gir.

9.3.1 Administrativ støtte er ulik mellom store og små etater

Etatenes tidligere dokumentasjonsforvaltning har betydning for hva de har av kompetanse. Det påvirker hvordan de kan følge opp tjenestene, og hva de ønsker og har behov for av tjenester. Derfor handler et tema om betydningen administrativ støtte i etatene har for dokumentasjonsforvaltningstjenestene. Jeg har gruppert informantenes utsagn i tre aspekter.

Det første aspektet handler om at store etater etterspør større søkelys på utvikling. Det kom til uttrykk i flere utsagn fra informantene mine fra de største etatene. Disse var opptatt av at dokumentasjonsforvaltningsenheten måtte bidra mer til å utvikle tjenesten. Derimot snakket ikke informantene i de mindre etatene like mye om dette temaet, noe som kanskje kom av at de hadde mindre tilgang på dokumentasjonsfaglig kompetanse internt i etatene. Dermed ble det vanskelig for de små etatene å oppdage slike behov.

Et eksempel på at informantene i de største etatene var opptatt av utvikling, var en arkivkoordinator i en av de store helseetatene, som hadde prøvd å få dokumentasjonsforvaltningsenheten til å utvikle en robotløsning for å løse en bestemt

oppgave. Dette ble imidlertid ikke prioritert av dokumentasjonsforvaltningsenheten, noe informanten syntes ikke var godt nok: «De påberoper seg jo å være liksom Norges sterkeste arkivmiljø og så er de på en måte ikke innovative nok, synes jeg da» (kundekontakt 1 i helseetatene). Altså mente informanten at dokumentasjonsforvaltningsenheten la for lite vekt på utvikling. En arkivkoordinator fra en av de største miljøetatene kom med dette utsagnet om hvordan situasjonen var før samordningsprosessen, kontra slik det er nå: «Vi lå til og med lenger framme i utvikling» (arkivkoordinator 3 i miljøetatene). Arkivkoordinatoren mente altså at etaten selv hadde vært flinkere enn den store samordnede dokumentasjonsforvaltningsenheten i Miljødirektoratet til å tenke på utviklingsoppgaver. En av arkivarene jeg intervjuet fra Miljødirektoratet bekreftet manglende vektlegging: «Vi prøver å holde volumet nede, og da rekker vi kanskje ikke å ta så mye utviklingsoppgaver og sånne ting som bevarings- og kassasjonsplaner» (arkivar 2 i Miljødirektoratet). Arkivaren ga altså uttrykk for at utviklingsoppgavene ble mindre prioritert enn ønsket på grunn av stort arbeidspress i oppstartsfasen.

Maya Andreassen (2020, s. 70; jf. s. 77) skrev i masteroppgaven sin at en av arkivarene hun hadde intervjuet var opptatt av å automatisere dokumentfangsten. Andreassen viste dermed at utvikling av dokumentasjonsforvaltningstjenesten på sikt kan bidra til å effektivisere driftsoppgavene. Det vil også komme de mindre etatene til gode, som da vil trenge færre ressurser til slike oppgaver. Andreassen (2020, s. 73) påpekte også at resten av samfunnet stadig går framover, så det er viktig at dokumentasjonsforvaltningen henger med. Utviklingsoppgaver må derfor ikke overskygges helt av de daglige rutineoppgavene, som lett tar mye tid.

Et annet aspekt som kom fram i enkelte av intervjuene mine, var at store etater har bedre muligheter enn mindre etater til å følge opp leveranser. To informanter fra helseetatene nevnte dette aspektet spesifikt. Den ene var en kundekontakt fra en stor etat:

Det er jo ikke alle kunder som har sånn rolle som det jeg har, for eksempel. Noen har kanskje bare en avdelingsdirektør som ikke egentlig kjenner fagfeltet, som sitter og på en måte skal følge opp NHN, da. Og da lurer jeg litt på tilstanden der. (kundekontakt 1 i helseetatene)

I intervjuet snakket informanten mye om arbeidet sitt med å sørge for at etaten fikk de tjenestene den trengte fra dokumentasjonsforvaltningstjenesten i NHN. Informanten hadde selv fagkompetanse og erfaring innen dokumentasjonsforvaltning, men var bekymret for at de mindre etatene – med få ansatte – ikke hadde noen med slik kompetanse som kunne følge opp leveransene. Det kan føre til at de mindre etatene får dårligere tjenester, men også at de fagutdannede arkivkoordinatorerne fra de store etatene får et stort ansvar for å forhandle fram gode tjenester for både de store og små etatene. En leder i en av de mindre helseetatene beskrev hvordan etatens dokumentasjonsforvaltningstjenester var organisert etter samordningen:

For oss er jo de arkivet. Vi har ingen andre. Så det er nok behov for at Norsk Helsenett må tilpasse den grenseflaten til hver enkelt kunde etter behov. [...] Vi har en superbruker, men utover det så skal det ikke være noen arkivfaglige her på huset. De har rigget oss sånn. Og da må de på andre sida ivareta det arkivfaglige der. (leder 2 i helseetatene)

Informanten understreket altså at etaten ikke har noen ansatte med dedikert dokumentasjonsfaglig kompetanse. Derfor forventet informanten at dokumentasjonsforvaltningsenheten tok seg av alt som hadde å gjøre med dokumentasjonsforvaltningstjenesten. Som Lim og Klobas (2000, s. 423) viste, har mindre virksomheter som regel få ressurser til administrative oppgaver. Utsagnene fra informantene mine viser at ulikheter i ressurser mellom store og små etater kan innebære at de små har færre muligheter til å følge opp tjenestene. Dette bekrefter mitt tidligere funn om at det er nødvendig at hver etat har en intern arkivkoordinator eller kundekontakt. I tillegg viser det at samordning ikke nødvendigvis løser alle utfordringer med manglende tilgang på fagkompetanse i små etater. Etatene trenger fortsatt ansatte som kan passe på at den eksterne leverandøren leverer det den skal.

Det har også vært en utfordring at ikke alle etatene har tilgang til gode IKT-verktøy for samhandling. En av arkivarene jeg intervjuet fra Miljødirektoratet sa for eksempel:

Det med Teams, det har vært litt sånn: Å få kontakt med de eksterne på samme måte som internt i Miljødirektoratet, så har det ikke vært så lett å få satt det opp – sånn at vi lett kan dele skjerm og sånn. (arkivar 2 i Miljødirektoratet)

For å kommunisere på tvers av etater brukes ofte videokonferanseprogramvaren Microsoft Teams. Programvaren gir mulighet til å snakke sammen og samtidig vise digitalt skrivebord og programvare i sanntid. Som Jarrahi og Thomson (2017, s. 1082) viste, gir slik programvare i utgangspunktet mulighet til å kommunisere helt uavhengig av hvor de ulike deltakerne befinner seg. Det er dermed et godt verktøy for eksempel til brukerstøtte – dersom deltakerne har fått programvaren og det tekniske utstyret til å fungere. Som vi skjønner, fører varierende tilgang på både intern fagkompetanse og teknisk utstyr til at etatene har svært ulike muligheter til å nyttiggjøre seg tjenestene fra dokumentasjonsforvaltningsenhetene.

9.3.2 Standardisering kan være utfordrende på tvers av etater

Jørgen Marthinsen (1987/1991, s. 35) skrev at kassasjon blir enklere med standardiserte rutiner. Det er også mange andre fordeler med standardisering. Imidlertid kan det være utfordrende å standardisere tjenester og arbeidsprosesser for svært mange ulike etater samtidig. Derfor var dette et tema mange av informantene mine kom inn på. De ulike utsagnene deres har jeg gruppert i fire ulike aspekter.

Flere av informantene mine kom inn på at dokumentasjonsforvaltningstjenesten tidligere har bidratt på andre områder i etaten, enn kun med standard dokumentasjonsforvaltningsoppgaver. Når tjenestene skal standardiseres, er det vanskelig å opprettholde tilleggstjenester som ikke er direkte dokumentasjonsfaglige. Det kan skape utfordringer. En uttalelse fra en arkivar som i forbindelse med samordningsprosessen ble overført fra en etat til den samordnede dokumentasjonsforvaltningsenheten ga et godt bilde: «Vi var delvis kontorstøtte. [...] Den mistet de da, og det førte til en del konflikter når vi så skulle prøve å standardisere arbeidsprosesser og plassere ansvar tilbake der det hørte hjemme» (arkivar 2 i NHN). Arkivaren påpekte at etater som hadde vært vant til at dokumentasjonsforvaltningstjenesten utførte rene kontorstøtteoppgaver i tillegg til oppgavene de egentlig var dedikert til, kunne ende opp med å måtte gjøre mer selv etter samordningen. Arkivaren trodde dette var hovedårsaken til motstanden en del etater viser mot standardisering av oppgaver.

Maya Andreassen (2020, s. 49) viste i sin masteroppgave at mange arkivarer har startet karrieren sin med kontorfaglige arbeidsoppgaver eller utdanning. Dette dokumenterer at det er en tett sammenheng mellom disse disiplinene, men arkivaryrket har etter hvert blitt mer spesialisert. Derfor har kontoroppgavene kommet mer i bakgrunnen. Noen av Andreassens

informanter fortalte at typiske kontoroppgaver som poståpning og skanning nå var skilt ut fra dokumentasjonsforvaltningsenheten (Andreassen, 2020, s. 50). At moderne dokumentasjonsforvaltning blir mer rendyrket og spesialisert, kan sees som en naturlig konsekvens av at faget også er blitt mer avansert og kompetansekrevene.

En leder jeg intervjuet påpekte at arkivarene kunne virke mer serviceinnstilte da de var en del av etaten «fordi man hele tiden prøvde å finne praktiske løsninger etter hvert som ting oppstod» (leder 3 i helseetatene). Som lederen sa, var arkivarene tidligere innstilt på å tilpasse seg brukernes behov, mens de nå heller utfører de oppgavene som ligger i oppdraget – og ikke mer. Arkivaren jeg siterte i et av de foregående avsnittene la til at tidligere erfaringer vil påvirke hvordan etatene vurderer den samordnede tjenesten: «Hvis du har en historie og har vært vant til å gjøre det på en måte, så blir det gjerne litt mer gnisninger» (arkivar 2 i NHN). Etater som ikke har noen erfaring med å ha en egen dokumentasjonsforvaltningstjeneste, har derimot ikke noe å sammenligne med. Da kan det være lettere å ta i bruk standardløsninger.

En informant nevnte at samordningsprosessen har skapt et skille mellom arkivmateriale som er blitt igjen i etaten, og det som håndteres av den samordnede dokumentasjonsforvaltningsenheten: «Vi hadde en fleksibilitet [...] også fikk de se arkivdanningen i en sammenheng» (leder 1 i miljøetatene). Informanten siktet her til at etaten har beholdt fagarkivet og det eldre ikke-digitale arkivet i etaten. Samordningsprosessen har svekket sammenhengen mellom gammelt og nytt. Ann-Sofie Klareld (2018, s. 109-110) fant noe lignende. Informantene hennes beskrev utfordringer med å forstå hvordan dokumentasjon skulle håndteres til beste for hele organisasjonen. Manglende sammenheng skaper utfordringer med å få helhetlig oversikt over saker. En samordning av dokumentasjonsforvaltningstjenestene er derfor helt avhengig av et godt samarbeid og god informasjonsflyt mellom etatene og dokumentasjonsforvaltningsenheten.

Et aspekt som kom fram i flere av intervjuene mine, var at standardisering er utfordrende for etater med spesielle behov knyttet til dokumentasjonen. Flere informanter snakket om at det var vanskelig å få dokumentasjonsforvaltningsenheten til å ta hensyn til spesifikke behov de ulike etatene har på grunn av det overordnede oppdraget eller historien til etaten. Et eksempel er et utsagn fra en av mine informanter fra helseetatene: «Vi kan ikke ha en offentlig sky eller en allmenn sky, da, fordi vi har mye helseopplysninger og andre personopplysninger i systemene våre» (kundekontakt 1 i helseetatene). Informanten viste til at

dokumentasjonsforvaltningstjenesten i NHN ønsket å tilby skytjenester for lettere tilgang til dokumentasjon. Slike tjenester var vanskelig for etaten å benytte, fordi mye av etatens dokumentasjon inneholder helseopplysninger om privatpersoner. Dette er personsensitive data som krever ekstra sikkerhet og derfor ikke kan håndteres i en vanlig åpen skytjeneste. I Jarrahi og Klobas' studie (2017, s. 1081) var en av informantene en advokat som arbeidet med mye sensitive klientdata. Advokaten unngikk derfor å koble seg på åpne trådløse nettverk. En lignende utfordring hadde altså etaten som håndterte sensitive helseopplysninger.

Et annet eksempel er en av informantene fra miljøetatene som nevnte at etaten hadde strenge skriveregler som skyldtes behov for å ha lik journalføring av gamle og nye saker og dokumenter:

Vi har jo kommet med [...] rutinene for journalføring og [dokumentasjonsforvaltningsenheten] klager over at de er altfor strenge, men det er på grunn av gjenfinning over tid fordi vi søker jo fremdeles i det digitaliserte gamle sakarkivet. [...] Så vi er jo avhengig av at journalføringen skjer slik at vi kan søke på tvers. (leder 1 i miljøetatene)

Etaten har en lang historie og mange saker som går langt bakover i tid. Saksbehandlerne må kunne gjenfinne dokumenter basert på de samme gamle søkekriteriene. Da kan ikke etaten gå med på nye standardiserte rutiner som innebærer altfor mye endringer blant annet i titler. At det er nødvendig at tjenesteleverandøren har god kjennskap til kundens rutiner, viste Ann-Sofie Klarelds tidligere nevnte studie (Klareld, 2018, s. 109). Det er derfor viktig med et godt samarbeid og omforente retningslinjer mellom tjenesteleverandør og kunde.

Ulike IKT-løsninger og arkiv- og saksbehandlingssystemer kan også skape utfordringer. En arkivar jeg intervjuet fra NHN kom inn på det:

Særlig jeg som sitter med brukerstøtte og ser på tvers av kundene hvor forskjellige systemer de har [...] ser at det er ikke bare bare å standardisere [...] Hvis vi skal lage veiledingsartikler, så må vi lage en for hvert system og hver versjon. Så det er jo litt tungvint, da. (arkivar 1 i NHN)

Arkivaren hadde ansvar for kurs og opplæring av saksbehandlere og ledere i etatene, og merket seg at de trengte forskjellig opplegg tilpasset de ulike arkiv- og

saksbehandlingssystemene. Dokumentasjonsforvaltningsenhetene ønsker helst å få på plass felles systemer, men dette krever tid både til planlegging og anskaffelsesprosesser.

En arkivar i Miljødirektoratet nevnte også utfordringer med at en av etatene hadde Google-basert IKT-plattform: «De skiller seg såpass mye fra oss at det blir vanskelig å holde kurs enn så lenge» (arkivar 1 i Miljødirektoratet). Manglende tilpasning til IKT-plattformen var også noe en respondent kommenterte på Miljødirektoratets brukerundersøkelse i 2023 (Miljødirektoratet, 2023a). Dersom flertallet av etatene for eksempel bruker Microsofts operativsystem, men en etat har valgt en annen løsning, vil det kunne bli vanskeligere for arkivarene å bistå den etaten.

Ann-Sofie Klareld (2016, s. 35) påpekte i sin tidligere nevnte studie at bruk av ulike IKT-systemer i forbindelse med tjenesteutsetting kan føre til mindre grad av pålitelighet og svekket tilgang til dokumentasjon. Derfor hadde det nok vært en fordel om alle etatene som får tjenester fra samme dokumentasjonsforvaltningsenhet hadde hatt samme IKT-plattform og arkiv- og saksbehandlingssystem.

Ulike behov for opplæring og veiledning av ansatte er en betydelig utfordring i forbindelse med standardisering. Flere eksempler på dette kom fram i intervjuene mine. En informant fra en av miljøetatene nevnte en årsak til at opplæring må tilpasses: «Det er jo litt sånn kjent at i tunge kunnskapsbedrifter, [...] så er det ofte slik at de anser jo dokumentforvaltning som støy, ikke sant» (arkivkoordinator 2 i miljøetatene). Arkivkoordinatoren trakk her fram noe mange arkivarer nok kan kjenne seg igjen i: Ikke alle saksbehandlere er like interessert i å bruke tid på dokumentasjonsforvaltning. Som vi har sett, pekte Ann-Sofie Klareld (2017, s. 83) i sin doktoravhandling på at saksbehandlere ofte ser på dokumentasjonsforvaltning som både unødvendig, tidkrevende og vanskelig. Det stemmer godt med uttalelsen fra min informant. Sari Mäkinen og Pekka Henttonen (2011, s. 200), undersøkte motivasjonsfaktorer for dokumentasjonsforvaltning blant mobile arbeidstakere innen ulike bransjer i Finland. De fant at slik motivasjon var tett knyttet til behov arbeidstakeren selv hadde i forbindelse med arbeidet. Ikke alle har oppgaver der ens egen rolle i dokumentasjonsforvaltningen framstår like betydningsfull. Saksbehandlere ønsker å konsentrere seg om faget sitt, og overlater helst denne delen av arbeidsoppgavene til administrativt støttepersonale. Derfor bør tilknytningen av dokumenter til arkiv- og saksbehandlingssystemet være enklest mulig. Dette vil imidlertid

ofte avhenge av valg av arkiv- og saksbehandlingssystem. Slik regelverket enn så lenge er, setter Noark-standarden også en del rigide krav til systemene som ikke er lett å komme unna. Det siste eksempelet jeg skal trekke fram om ulike behov for opplæring og veiledning kom fra en saksbehandler jeg intervjuet. Saksbehandleren arbeidet i en etat i helseforvaltningen som en periode ikke hadde noen dedikert kundekontakt opp mot NHN:

Ved innsynsbegjæringer ga vi innsyn, og så gjorde vi ikke noe mer. Ingen visste at det var arkivaren hos oss som ekspederte svaret ut. Så når han slutta, har NHN tenkt at det er vår jobb. Det tok et halvt år før vi fant ut at vi har behandlet masse innsynsbegjæringer, men vi har ikke sendt ut svar. (saksbehandler 2 i helseetatene)

Informanten fortalte her om at arkivaren som hadde arbeidet i etaten før samordningsprosessen hadde tatt seg av en større del av håndteringen av innsynskrav enn det NHN legger opp til. Imidlertid hadde ikke saksbehandlerne i etaten fått med seg at de måtte gjøre en litt større del av prosessen selv etter overgangen til NHN. Saksbehandleren fortalte videre at ekspederingsrutinen ikke var spesielt komplisert – de trengte bare å vite om den. Eksempelet viser at det er viktig med god dialog mellom etaten og dokumentasjonsforvaltningsenheten. Sannsynligvis kunne mange misforståelser vært unngått dersom etaten hadde hatt en kundekontakt til å ta seg av denne dialogen hele tiden.

I et brev til Klima- og miljødepartementet om kartlegging av konsekvenser ved samordningsprosessen, nevnte Meteorologisk Institutt spesifikt at etaten ikke innførte elektronisk arkiv før i 2017 (MET, 19. oktober 2018). Siden saksbehandlere og ledere i etaten derfor har relativt kort erfaring med å registrere egen dokumentproduksjon, er det naturlig at de har litt ekstra behov for opplæring og veiledning. En respondent i etaten, som svarte på Miljødirektoratets brukerundersøkelse i 2022, ønsket seg også opplæringsmateriell spesielt tilpasset etaten (Miljødirektoratet, 2022). Lim og Klobas (2000, s. 430) anbefalte spesielt at små etater uten dokumentasjonsfaglig personale fikk tilgang til enkle instruksjer og brukerveiledninger for dokumentasjonsforvaltning. Veiledningsmaterialet må imidlertid altså tilpasses etaten.

9.3.3 Etatene har ulike behov for et større og mer samlet kompetansemiljø

En endring som samordning av tjenester fører til, er et mer samlet dokumentasjonsfaglig miljø. Det bidrar til et større fagmiljø og større tilgang på kompetanse. Gevinstrapporten Norsk Helsenett utarbeidet i om dokumentasjonsforvaltningstjenestene i 2023 nevnte nettopp økt

kompetanse som et av målene med samordningsprosessen (Ronge, 2023, s. 7). Det siste temaet mitt til dette forskningsspørsmålet handler derfor om hvordan etatenes ulike utgangspunkt påvirker nytten de har av et slikt samlet kompetansemiljø. Jeg har gruppert informantenes utsagn i tre ulike aspekter.

Et aspekt er at det er forskjell på hvor fornøyde brukerne er i små etater med lite utbygd dokumentasjonsforvaltningstjeneste i utgangspunktet, og i store etater som hadde en omfattende dokumentasjonsforvaltningstjeneste. Etater som har hatt lite eller ingen tilgang på dokumentasjonsfaglig kompetanse, har fått et bedre tilbud etter samordningsprosessene. Dermed ser brukerne i slike etater ut til å være mer fornøyde, enn brukere i større etater som hadde bedre utbygd dokumentasjonsforvaltningstjeneste i utgangspunktet. En informant fra en liten etat sa: «Vi er ikke bortskjemt med mye arkivhjelp, så for oss er det mye bedre» (arkivkoordinator 1 i miljøetatene). Dette bekrefter det Etienne Wenger (1998, s. 108-109) skrev om hvordan nye medarbeidere tar med seg kompetansen fra sin tidligere arbeidsplass. Slik kan de bidra til økt kompetanse i sitt nye praksisfellesskap på den nye arbeidsplassen, dersom forholdene ellers ligger til rette for kunnskapsdeling. Den økte samlede kompetansen åpner for bedre tjenester, enn arkivarene tidligere kunne yte hver for seg.

Arkivarene opplevde også forskjeller i samarbeidet med etatene ut fra hvilken erfaring etatene hadde tidligere:

Ukom, for eksempel, er jo forbilledlig samarbeidsvillig, og det er fordi de er veldig unge. De ble lansert i 2018 [...]. Da var det veldig lett å etablere hva som var vårt ansvar og hva som var deres ansvar. De har vært veldig villige til å høre på oss. De sitter ikke fast i sånn som det var før. (arkivar 2 i NHN)

Arkivaren viste til en etat som ble opprettet etter at samordningsprosessen i helseforvaltningen var godt i gang. Denne etaten fikk dermed dokumentasjonsforvaltningstjenester fra NHN fra oppstarten av. De ansatte hadde ingen erfaringer med å ha tjenestene i eget hus, og var derfor tilsynelatende godt fornøyde med tjenestene fra NHN. Imidlertid kan det også oppstå utfordringer med innføring av dokumentasjonsforvaltningstjenester i nye etater. Som vi har sett, påpekte Proscovia Svärd (2014, s. 17) at god dokumentasjonsforvaltning krever gode rutiner. Ifølge informanten min,

var de ansatte i den aktuelle etaten velvillig innstilt til å lære. Det har mye å si for en vellykket prosess.

I tillegg til direkte styrket tilbud i dokumentasjonsforvaltningsenhetene, har samordningsprosessene skapt møteplasser der etatene kan utveksle kunnskap og erfaringer. Det kom blant annet fram i to uttalelser – fra en arkivkoordinator i miljøetatene og en kundekontakt i helseetatene. Arkivkoordinatoren satte stor pris på å få treffe andre kolleger: «For meg som var litt alene her så var det en kjempefordel å få høre hvordan det fungerte andre plasser, og når vi hadde fysiske møter» (arkivkoordinator 1 i miljøetatene). Kundekontakten beskrev felles samarbeidsmøter: «Også har vi løpende dialog [...] som jeg holder i sammen med kollegaer på dokumentasjonsforvaltningsområdet. Der har vi faste møteplasser hvor vi møtes og diskuterer status og prioriteringer. Det opplever jeg som et godt samarbeid og god dialog» (kundekontakt 2 i helseetatene). Begge informantene verdsatte altså muligheten til å samarbeide og diskutere felles utfordringer. Som vist tidligere, beskrev Etienne Wenger (1998, s. 114-115) en type grensefellesskap. Dette er arenaer der medarbeidere fra ulike virksomheter og praksisfellesskaper samarbeider og deler kompetanse. De jevnlig møtene mellom arkivkoordinatorer, der de deler erfaringer, kan sees på som et slikt grensefellesskap. Grensefellesskap er særlig positivt for de små etatene med små dokumentasjonsfaglige miljøer, slik informanten fra miljøforvaltningen bekreftet.

Selv om samordningsprosessene har bidratt til møteplasser hvor etatene kan dele kunnskap og erfaringer, var ikke alle etatene like fornøyd med prosessene. Uttalelser fra informanter fra de største etatene i både helseforvaltningen og miljøforvaltningen viste at store etater har kompetanse og et ønske om å ta mer kontroll selv, enn det de får anledning til når dokumentasjonsforvaltningstjenestene leveres av en felles enhet. De store etatene har gjerne hatt mange fagutdannede ansatte, og selv etter samordningsprosessen har de beholdt arkivkoordinatorer og kundekontakter med formell dokumentasjonsfaglig kompetanse. Disse medarbeiderne ønsker å få være med å påvirke tjenesten, noe et utsagn fra en av mine informanter illustrerte:

Når NHN fikk ansvaret for arkiv- og dokumentasjonsforvaltning på vegne av sektoren, så mistet vi muligheten til å påvirke vårt eget [arkiv- og saksbehandlings]-system. Da bestemmer plutselig NHN over oss og jeg vet at våre fagfolk opplever at NHN har lavere

kompetanse enn vi har selv og at beslutninger er rett og slett ikke gode nok og at vi blir overprøvd og overstyrt. (saksbehandler 1 i helseetatene)

Informanten pekte altså på at etaten ble overstyrt av fellesbeslutninger dokumentasjonsforvaltningsenheten gjorde på vegne av alle etatene. Det gikk ut over tjenestetilbudet til etaten, som ble mindre tilpasset deres brukere. Ann-Sofie Klareld (2016, s. 31) har beskrevet lignende utfordringer i organisasjoner preget av tjenesteutsetting. Hun viste at tjenesteutsetting kunne føre til at organisasjonen mistet kontroll over egen dokumentasjon på grunn av manglende retningslinjer for informasjonsstyring – altså hvem som skal kunne ta avgjørelser. I forbindelse med samordningsprosessene er utfordringene også relatert til at etatene føler løsninger blir tvunget på dem, uten at de får være tilstrekkelig med på å ta avgjørelser. Det er derfor viktig at dokumentasjonsforvaltningsenhetene arbeider for at både de små og de store etatene føler at de får noe igjen for samordningen.

Noen arkivkoordinatorer og kundekontakter med god dokumentasjonsfaglig kompetanse føler at denne kompetansen ikke blir verdsatt etter samordningsprosessen, slik denne kundekontakten uttalte: «Jeg opplever ikke at de har troverdighet, på en måte, til det arkivfaglige og den kompetansen vi besitter, da. Så det det er litt sånn utfordrende» (kundekontakt 1 i helseetatene). Ansatte med rolle som arkivkoordinator eller kundekontakt melder fra til dokumentasjonsforvaltningsenheten om mange virksomhetsspesifikke behov. De trenger å oppleve at de blir hørt. Sandra Van Thiel (2011, s. 38) påpekte at samarbeidet med overordnede organer blir best dersom etatene får styre mye selv. Store etater har kompetanse som gjør at de lettere ser egne behov, enn de mindre etatene. De burde derfor få muligheter til å bidra med sine ressurser til beste for alle etatene som får tjenester fra den samordnede dokumentasjonsforvaltningsenheten.

9.3.4 Oppsummering av betydningen av tidligere dokumentasjonsforvaltning

Jeg har nå diskutert hvordan tidligere dokumentasjonsforvaltningspraksis i etatene har påvirket opplevelsen av tjenestene fra de samordnede dokumentasjonsforvaltningsenhetene.

De største etatene har fortsatt personale med dokumentasjonsfaglig kompetanse internt. Derimot har mange av de minste etatene overført alle stillingsressursene de hadde – hvis de i det hele tatt hadde noen med fagkompetanse på området før samordningen. De ulike administrative støttefunksjonene i etatene gjør at de også har ulike ønsker og behov med tanke på tjenester fra dokumentasjonsforvaltningsenheten. Informantene fra de største

etatene var opptatt av utviklingsprosjekter innen dokumentasjonsforvaltning. De nevnte både at dokumentasjonsforvaltningsenheten var for lite opptatt av dette, og at utviklingsprosjektene som ble satt i gang ikke traff etatens behov. Som vi så, var en av Maya Andreassen sine informanter i masteroppgaven hennes også opptatt av utvikling (Andreassen, 2020, s. 77). Andreassen konkluderte selv med at dokumentasjonsforvaltningstjenestene måtte speile utviklingen i resten av samfunnet (Andreassen, 2020, s. 73).

Store etater har bedre muligheter til å følge opp tjenestene fra dokumentasjonsforvaltningsenhetene. Dette kommenterte informanter både fra en stor og en liten etat. Lim og Klobas (2000, s. 423) fant i sin studie at små etater kunne ha større utfordringer med å følge opp tjenestene. Dokumentasjonsforvaltningsenhetene må derfor tilpasse tjenestene til at noen lettere enn andre kan si fra om behov. En informant fra en liten etat var opptatt av å ha tilgang til gode IKT-verktøy for å kommunisere med og få støtte fra dokumentasjonsforvaltningsenheten. Jarrahi og Thomson (2017, s. 1082) viste også i sin studie at slike verktøy kan bidra til god kommunikasjon uavhengig av hvor man befinner seg.

For å effektivisere, ønsker dokumentasjonsforvaltningsenhetene å standardisere tjenestene. En utfordring som informantene mine trakk fram, var at arkivarene som tidligere var ansatt i hver enkelt etat ofte hadde bidratt med oppgaver som ikke direkte handlet om dokumentasjonsforvaltning. Som Maya Andreassen (2020, s. 49) viste til i sin masteroppgave, har mange arkivarer tradisjonelt hatt kontorfaglig bakgrunn. Andreassen (2020, s. 50) pekte likevel på at de generelle kontoroppgavene etter hvert har blitt skilt ut fra dokumentasjonsforvaltningsarbeidet ettersom dokumentasjonsforvaltningsoppgavene er blitt mer spesialiserte. Standardisering av de samordnede tjenestene innebar derfor at mange av disse støttefunksjonene ble igjen i etatene og måtte utføres av gjenværende personale. En annen utfordring knyttet til standardisering var at noen etater hadde spesielle behov knyttet til etatens dokumentasjon. Slike behov var vanskelig å få dokumentasjonsforvaltningsenheten til å ta hensyn til når tjenestene skulle standardiseres. Ann-Sofie Klareld (2018, s. 109-110) påpekte i sin studie at arkivarene må kjenne til etatens rutiner. Ulike arkiv- og saksbehandlingsløsninger gjør det også vanskelig å standardisere for eksempel veiledningsmateriell. Klareld (2016, s. 35) påpekte at ulike IKT-systemer påvirker pålitelighet og tilgang til dokumentasjon. Saksbehandlerne i etatene har også ulik kompetanse på bruk av arkiv- og saksbehandlingsløsningene, og dermed ulike behov for opplæring og veiledning fra

dokumentasjonsforvaltningsenheten. Lim og Klobas (2000, s. 430) fant i sin studie at medarbeidere i små virksomheter uten informasjonsfaglige ansatte har behov for enkle veiledninger.

Etatenes ulike behov for et samlet dokumentasjonsforvaltningsmiljø kom blant annet til uttrykk ved at de minste etatene var mer fornøyd med tjenestene, enn de store. De små etatene hadde kanskje ikke hatt fagutdannede arkivarer tidligere, mens de store etatene var vant til et godt utbygd tilbud i egen etat. Som Etienne Wenger (1998, s. 108-109) viste i teorien om praksisfellesskap, tar nye medarbeidere med seg kompetansen sin til en ny arbeidsplass. Ved samordning av dokumentasjonsforvaltningstjenester til etater med lite og mye utbygd dokumentasjonsforvaltning fra før av, vil dette særlig komme etatene med en lite utbygd tjeneste til gode. For disse etatene, var det positivt at samordningsprosessene bidro til møteplasser der arkivkoordinatorene kunne samles og diskutere felles utfordringer. Da kan det oppstå nyttige grensefellesskaper, som Etienne Wenger omtalte (Wenger, 1998, s. 114-115). Informantene fra de store etatene ønsket å få styre mer av tjenesten selv, framfor at dokumentasjonsforvaltningsenheten skulle ta avgjørelser på vegne av alle etatene. Som både Ann-Sofie Klareld (2016, s. 31) og Sandra Van Thiel (2011, s. 38) har vært inne på, bør disse etatene få bidra til egne tjenester også etter en samordningsprosess.

9.4 Hvordan blir dokumentasjonsforvaltningstjenestene i de undersøkte enhetene påvirket av organisering i offentlig etat eller foretak?

Som kjent, er dokumentasjonsforvaltningstjenestene den statlige helseforvaltningen satt ut til det statlige foretaket Norsk Helsenett, mens tjenestene i den statlige miljøforvaltningen er samlet i det statlige organet Miljødirektoratet. Ulikhetene mellom organisasjonsformene kan påvirke brukernes opplevelse av tjenestene dokumentasjonsforvaltningsenhetene gir.

Ved hjelp av teori om NPM og post-NPM, har jeg funnet tre temaer som kan belyse forskjellene mellom dokumentasjonsforvaltningstjenester levert av en statlig etat eller foretak. Temaene vil jeg presentere i underavsnitt, slik jeg har gjort med de foregående forskningsspørsmålene. Det første temaet jeg skal diskutere, handler om at organiseringen av dokumentasjonsforvaltningstjenester i helseforvaltningen i et statlig foretak ser ut til å bidra til større vektlegging av tjenestekjøp i denne sektoren – enn i miljøforvaltningen. Jeg skal også belyse et tema om at dokumentasjonsforvaltningstjenesten i NHN ser ut til å legge mer vekt

på standardisering av tjenester, enn dokumentasjonsforvaltningstjenesten i Miljødirektoratet. Til slutt skal jeg diskutere hvordan et spesialisert dokumentasjonsforvaltningsmiljø spisser arkivarenes kompetanse.

9.4.1 Større søkelys på kjøp av tjenester i helseforvaltningen

Som vi har sett, er statlige foretak en type virksomheter som er organisert som statlige bedrifter – med eget budsjettansvar og ansvar for å skape overskudd. Da blir det viktig å selge tjenester. Etatene som kjøper tjenester av det statlige foretaket, er også bevisste på at det nettopp er tjenestekjøp. Som en leder sa: «Hvis en har ytterligere behov, så kan det betales for, så kan du få det» (leder 2 i helseetatene). En arkivar som var overført til NHN sa det slik: «Det er jo ikke lenger kolleger. Du er en leverandør» (arkivar 2 i NHN). Altså har arkivarene og de ansatte i etatene fått et endret samarbeidsforhold. Dette gjelder til en viss grad også forholdet mellom Miljødirektoratet og miljøetatene. Likevel er det forskjeller mellom sektorene. Kun to av informantene mine fra miljøetatene kom direkte inn på tjenestekjøp i løpet av intervjuet. Foruten den tidligere nevnte arkivkoordinatoren i miljøetatene som hadde kjøpt hjelp til etterregistrering av etatens dokumentasjon, nevnte en informant et hypotetisk tjenestekjøp som ikke er gjort og ikke ønsket – blant annet på grunn av kostnader: «det hadde vært både vanskelig og dyrt» (leder 2 i miljøetatene). Informantene mine fra helseetatene snakket konsekvent om dokumentasjonsforvaltningstjenestene fra NHN som tjenestekjøp. De to nevnte informantene fra miljøforvaltningen som kom inn på temaet, snakket begge om tjenestekjøp i forbindelse med spesielle prosjekter.

I likhet med at dokumentasjonsforvaltningstjenesten er blitt en tjenesteleverandør, har tjenestemottakerne gått fra å være brukere til å bli kunder. Som en informant fra Norsk Helsenett sa det:

De er nå kunder. [...] Så før i tiden så var vi en del av Helsedirektoratet, eller var en del av NPE [...]. Vi satt i hvert fall på huset, og nå har vi flyttet ut og blitt tjenesteleverandører. Det betyr at vi har da sånn leverandør-/kunde-forhold. (arkivar 2 i NHN)

Som vi har sett, skrev Greve, Lægreid og Rykkja (2018, s. 213) at NPM-tradisjonen førte til et skifte fra bruker- til kundefokus. Forvaltningen ble også mer markedsorientert og ansvarliggjort overfor brukerne. Arkivaren fra NHN mente skiftet har positive sider for

innsatsen til arkivarene: «Nå har man en bevissthet om at det faktisk ikke er vår dokumentasjon, det er kundens dokumentasjon, og de betaler oss for å gjøre dette» (arkivar 2 i NHN). Utsagnet fra arkivaren passer godt med tankegangen bak NPM-tradisjonen, der overgangen til kjøp og salg av tjenester skulle bidra til at tjenestene ble bedre. Imidlertid var det ikke alle brukerne i etatene som nødvendigvis så slik på det:

Det jeg ser er at det kommer til å koste veldig mye. Samtidig som de sitter ikke og har den virksomhetsspesifikke kunnskapen som gjør at de kan sitte og gjøre det alene, men de må bruke omtrent like mye tid fra en annen person, eller flere personer, fra [etaten] for å få det til. (leder 3 i helseetatene)

Informanten påpekte altså at tjenestene fra NHN er dyrere, enn da etaten hadde dem selv, fordi det fortsatt er behov for medarbeidere i etatene som kan bistå med kompetanse om etaten som arkivarene i NHN ikke har mulighet til å ha. Dette omtalte jeg også i forbindelse med temaet om at tjenesteavtalen styrer kostnadene. Det er altså også relevant å se i sammenheng med organisasjonsformen.

Som nevnt i omtalen av teorien bak NPM og post-NPM, var noe av bakgrunnen for begge disse nyvinningene en tanke om at de skulle bidra til økt innovasjon og nyskapning i tjenestetilbudet – på litt ulike måter. For NPM-prosesser var innovasjon nettopp knyttet til troen på at tjenestetilbyderne skulle utvikle tjenester markedet etterspurte. Tanken bak post-NPM-prosesser handler isteden om at brukermedvirkning og samarbeid skal bidra til bedre tjenester. I kapittel 9.3 om betydningen av etatenes tidligere dokumentasjonsforvaltning, så vi imidlertid at informanter fra begge samordningsprosessene var misfornøyde med hvordan dokumentasjonsforvaltningsenhetene bidro til utvikling av nye tjenester. Det er derfor vanskelig å se utfra mine data hvordan de ulike organisasjonsmåtene bidrar til innovasjon. Det kan kanskje endre seg over tid, når tjenestene blir mer etablert i de nye enhetene.

9.4.2 Organisasjonsmåten påvirker graden av standardisering av tjenestene

Som vi har sett, er det ulikheter i hvordan NHN og Miljødirektoratet gjennomfører kvalitetssikring av etatenes dokumentproduksjon. NHN legger større vekt, enn Miljødirektoratet, på å standardisere tjenesteleveransene sine. Arkivarene i NHN bekreftet at de arbeider med å standardisere tjenestene: «det har vært et ønske hos NHN å standardisere arbeidsprosesser» (arkivar 2 i NHN). At standardisering er et mål for dokumentasjonsforvaltningstjenesten i NHN, kom også tydelig fram i gevinstrapporten fra

foretaket (2023, s. 20), der standardisering ble omtalt som en viktig del av arbeidet med effektivisering og kostnadsreduksjon.

Mine funn tyder på at Miljødirektoratet ikke har en like sterk vektlegging av standardisering. Det kan tenkes at NHNs friere posisjon som tjenesteleverandør bidrar til mer vekt på å dette, enn Miljødirektoratet som skal levere tjenester til andre etater i sektoren i tråd med føringer fra Klima- og miljødepartementet. Standardisering forenkler målstyring. Nettopp derfor er dette idealet et viktig element i NPM-prosesser, som samordningsprosessen i helseforvaltningen (Hood, 1991, s. 4). Til sammenligning beskrev Greve, Lægreid og Rykkja (2018, s. 213) brukermedvirkning mer som et kjennetegn på post-NPM-reformer, som samordningsprosessen i miljøforvaltningen. Som vi har sett, tar Miljødirektoratet nettopp utgangspunkt i etatenes egne rutiner i kvalitetssikringsarbeidet. Det kan tyde på at brukermedvirkning har vært mer vektlagt i denne samordningsprosessen, noe som altså kjennetegner en post-NPM-prosess.

Også arkivarene jeg intervjuet fra Miljødirektoratet var imidlertid opptatt av å standardisere kvalitetssikringsarbeidet for å effektivisere: «Vi har litt sånne veiledere med standardtitler som følges, og navn. Og ellers så har vi jo fokus på kritiske søkeord i titler, og at det på en måte er godt nok» (arkivar 1 i Miljødirektoratet). Arkivaren sa altså at selv om dokumentasjonsforvaltningsenheten i Miljødirektoratet følger etatenes rutiner i kvalitetssikringsarbeidet, bruker arkivarene standardtitler på saker og dokumenter og prioriterer det som har størst betydning for gjenfinning. Et undertema flere av informantene mine kom inn på, i tillegg til den nevnte kvalitetssikringen, var nettopp bruk av standardtitler. En kundekontakt i en av helseetatene var opptatt av søkemuligheter:

Det er noen diskusjoner om [at] de jobber med å standardisere tjenestene sine. Vi er veldig opptatt av, selvfølgelig, å få ting i de formatene vi trenger i våre saksbehandlingsrutiner og prosesser. [...] Og særlig dette med å tilrettelegge materiale sånn at det er lett søkbart for saksbehandlerne våre. (kundekontakt 3, helseetatene)

Standardiserte titler og søkeord gjør kvalitetssikringsarbeidet enklere og mer effektivt. Det kan også over tid gjøre søking enklere, fordi samme titler og ord brukes på samme fenomener. Likevel vil etater, som på grunn av standardisering på tvers av etatene må endre skriveregler

og standarder som allerede er innarbeidet i etaten, kunne oppleve av søkbarheten blir dårligere.

Utover disse utsagnene var arkivarene jeg intervjuet fra Miljødirektoratet lite opptatt av å snakke om standardisering av tjenestene. Heller ikke brukerne fra etatene i miljøforvaltningen nevnte standardisering. Derimot var det mange av informantene mine i helseetatene som var opptatt av det.

En leder fra en av helseetatene pekte på et problem: «Som kunde er det utfordrende at det er veldig vanskelig å få gjennomslag for noe virksomhetsspesifikt i tillegg» (leder 3 i helseetatene). Noen etater har spesielle behov som det kan være vanskelig å få dokumentasjonsforvaltningsenheten til å ta hensyn til i kvalitetssikringen. Den samme lederen trakk fram en spesifikk utfordring: «Når det gjelder unntak fra offentligheten, hva som skal skjermes i journalen [...]. Vi har kanskje særbehov som ikke de ønsker å hensynta, eller standardisere» (leder 3 i helseetatene). Det kan altså være etater som håndterer spesielle opplysninger som kan være sensitive, selv om de ikke er personsensitive. Tilstrekkelig kvalitetssikring må også omfatte kontroll av at slike opplysninger er skjermet. Det nytter ikke å hoppe over dette i kvalitetssikringen fordi det ikke inngår i standardene som passer for andre etater med andre typer dokumentasjon.

En annen informant fra en av helseetatene nevnte at standardiserte løsninger på tvers av etatene kan føre til at etatene må gjøre mer av arbeidet med dokumentasjonsforvaltning selv:

Hvis det blir for mye standardisert og for mye som ikke er tilpasset til oss, så blir vi sittende med å gjøre jobben her. Hele tanken bak konsernmodellen var at vi ikke skulle gjøre det. [...] Disse oppgavene skulle flyttes ut. (kundekontakt 3 i helseetatene)

Som kundekontakten påpekte, fører for mye standardisering fort til at etaten selv må gjøre tilpasninger som går på tvers av standardiseringene. Som vi så i forrige underkapittel, gjør etatene fortsatt en del dokumentasjonsforvaltningsoppgaver selv, fordi arkivarene i dokumentasjonsforvaltningsenheten mangler kunnskap om virksomhetsspesifikke forhold. Standardisering kan altså ha litt samme effekt. En leder i en annen av helseetatene har en kommentar til arbeidet NHN gjør med effektivisering og reduksjon av kostnader: «Da blir de opptatt av å standardisere tjenesteleveransen sin, for å forenkle for sin egen del, og så blir det kanskje ikke så hensiktsmessig for oss» (leder 1 i helseetatene). Standardisering på tvers av

etatene kan altså gi løsninger som er nyttige for dokumentasjonsforvaltningsenheten, men ikke alltid for brukerne – etatene. Løsningene er altså lite brukervennlige.

Som vist, er dokumentasjonsforvaltningsenhetene i både NHN og Miljødirektoratet opptatt av standardiserte titler på saker og dokumenter. Miljødirektoratet overlater imidlertid til etatene å utarbeide mye av standardene. Andre sider ved standardisering av tjenestene ser det ut til at først og fremst gjelder samordningsprosessen i helseforvaltningen. Det passer bra med kjennetegnene jeg har funnet på ulikheter mellom NPM- og post-NPM-prosesser. Selv om jeg finner forskjeller i graden av standardisering mellom sektorene, er det imidlertid vanskelig å konkludere sikkert med at dette skyldes valg av organisasjonsform. Det vil kreve flere studier på lignende prosesser, som kan gi data om flere en kun én løsning med statlig foretak og én løsning med samling i et statlig organ. Slike studier vil kunne vise om mine funn kan reproduseres.

9.4.3 Spesialisert dokumentasjonsforvaltningsmiljø spisser kompetansen i Norsk Helsenett

Et ideal i NPM er at tjenester skal organiseres smalt og målrettet for å forenkle kontroll og sikre at resultatene står i forhold til kostnadene (Hood, 1991, s. 11-12). Det er også tanken bak ideen om et felles tjenestesenter, som NHN bygger på. Siden denne organisasjonsformen skiller seg fra et Center of Excellence, som miljøforvaltningen har gått for, er spesialisert dokumentasjonsforvaltningsmiljø et relevant tema i forbindelse med forskningsspørsmålet om organisasjonsform.

Flere informanter fra NHN og helseetatene kom inn på at et spesialisert dokumentasjonsforvaltningsmiljø kan spisse kompetansen. Et utsagn pekte på at «det er økt bevissthet rundt det arkivfaglige og det tekniske» (arkivar 2 i NHN). Altså har samordningen av dokumentasjonsforvaltningstjenestene i NHN ført til bedre vektlegging av dokumentasjonsforvaltning og større oppmerksomhet rundt oppgavene som ligger til dette fagområdet. En leder i en av helseetatene var opptatt av dette:

Jeg tenker jo kanskje fordelene med å ha det samlet i Norsk Helsenett er at du får et større fagmiljø, og det blir nok lettere å rekruttere medarbeidere med god kompetanse til et større fagmiljø fordi du kan lettere få faglig utvikling. I [etaten] så blir jo administrative funksjoner aldri prioritert. Vi når aldri opp i konkurransen mot helsefaglige leveranser. [...] Så nå er de i sin virksomhet der de er kjernevirksomheten

og ikke bare støttefunksjon, og det tenker jeg kanskje er bra for det fagmiljøet, da – at det har lettere for å utvikle seg der, enn det ville hatt hos oss. (leder 1 i helseetatene)

Lederen pekte på at alle etatene prioriterer sine kjerneområder – fagfeltet etaten har ansvaret for. Dokumentasjonsforvaltning er kun en støttefunksjon i fagetatene. Derfor kan det være en fordel å skille ut tjenesten og samle den i en egen virksomhet hvor nettopp den er en av kjerneområdene. Dette er gjort med opprettelsen av Norsk Helsenett og innlemmingen av dokumentasjonsforvaltning som ett av fagområdene foretaket har ansvar for. Jørgen Marthinsen (1987/1991, s. 34-35) og Ivar Fønnes (2000/2009, s. 101) påpekte også at større samlede dokumentasjonsforvaltningsenheter ville bidra til et større samlet fagmiljø og bedre grunnlag for rekruttering av kompetente arkivarer. En annen informant fra helseetatene trakk fram fordelene etatene hadde av å skille ut støttefunksjoner:

Nå tror jeg folk er veldig fornøyde med den tjenesten. De er veldig fornøyde med at vi ikke har det selv, at vi kan fokusere på våre egne kjerneoppgaver – i stedet for å bruke tid og ressurser på arkivoppgaver, som jo ikke er våre kjernefelt. (kundekontakt 2 i helseetatene)

Som kundekontakten påpekte, er det en fordel for etatene å kunne konsentrere seg om kjerneoppgavene – oppgavene etatene er opprettet for å utføre.

Noen informanter innvendte at det er negativt å skille ut dokumentasjonsforvaltningen. En leder viste til at arkivarene i de samordnede dokumentasjonsforvaltningsenhetene har fått svært avgrensede oppgaver: «Jeg tror at en av de som ble overført ser hvor mye silojobbing det er» (leder 1 i miljøetatene). Informanten mente splittingen av dokumentasjonsforvaltningsoppgavene fra resten av oppgavene i etaten – også andre arkivoppgaver – har bidratt til at de overførte arkivarene har fått svært begrensede arbeidsoppgaver. Dette har også medført at arbeidet har blitt mindre meningsfylt for noen av dem. Theodore R. Schellenberg (1956/2003, s. 29) var opptatt av at forvaltningsarkivarene hadde inngående kunnskaper om etatene de var tilknyttet. Ivar Fønnes (2000/2009, s. 101) påpekte også at samarbeidet med saksbehandlere var viktig for god dokumentasjonsforvaltning. Tilknytning til etaten vil derfor sannsynligvis også ha betydning for arkivarenes motivasjon og trivsel i arbeidet, slik utsagnet fra informanten min kunne tyde på.

Ingen av arkivarene jeg har intervjuet har nevnt ensidige arbeidsoppgaver som en stor frustrasjon. Derimot har en arkivar fra Miljødirektoratet og en fra NHN trukket fram at arkivarene nå arbeider med flere etater på en gang: «Før, når det var så veldig silo, ikke sant, så var det litt – det ble nesten et ekkokammer – at alle kunne bare den kunden, og du har bare det perspektivet. [...] Så det synes jeg er veldig verdifullt» (arkivar 1 i NHN). Arkivaren fra NHN mente altså at arbeidsoppgavene ble mindre preget av siloarbeid og mer interessante da arkivarene begynte å arbeide på tvers av flere etater – og ikke kun med den etaten hver enkelt arkivar kom fra i utgangspunktet. Selv om arkivarer kan oppleve at arbeidet blir mer ensformig når de får færre oppgaver knyttet til en bestemt etat, kan altså arbeid på tvers av flere etater bidra til en motsatt opplevelse.

Informanter fra både miljøforvaltningen og helseforvaltningen mente at samordningsprosessen har svekket sammenhengen med etaten. Lederen som ble sitert i forrige avsnitt kom også med dette utsagnet:

Nærheten til organisasjonens fagområde svekkes og forståelsen av det svekkes, og dermed svekkes også din faglige styrke på en måte. Du blir en industriarbeider – du gjør en bitteliten bit i en større sammenheng. [...] Du mister sammenhengen med hva som foregår på huset, hvordan saker skal organiseres og refereres til. (leder 1 i miljøetatene)

Lederen refererte til samordningen av miljøforvaltningens arkiver i Miljødirektoratet, og mente at dette bidro til å skape et skille mellom dokumentasjonsforvaltningen og fagetaten. Siden det er en fordel å kjenne fagområdet for å vite hvordan dokumentasjon skal håndteres, mente informanten at et slikt skille var negativt. I en studie om dokumentasjonsforvaltning i forbindelse med tjenesteutsetting påpekte Ann-Sofie Klareld (2018, s. 110) at oppsplitting av arkiver gjør det vanskelig å se en hel sak under ett. Også en informant fra en av helseetatene kommenterte at enkelte oppgaver kunne bli vanskelige for eksterne arkivarer: «Det er klart, på et generelt nivå så er det jo godt nok [...] men mer sånn inngående ting blir litt vanskelig når du ikke kjenner til virksomheten» (kundekontakt 1 i helseetatene). Så selv om det kan være lettere å bygge en kompetent stab med arkivarer i én atskilt enhet, er det negativt at arkivarene da får svakere kunnskaper om etatene de skal betjene. At arkivarene i de samordnede dokumentasjonsforvaltningsenhetene har svakere kunnskaper om hver enkelt etat, har jeg allerede diskutert. Utfordringen med manglende etatskunnskaper er imidlertid

like reell uavhengig av om den samordnede enheten er i et eget tjenestesenter i et statlig foretak – som NHN, eller i en Center of Excellence-etat i sektoren – som Miljødirektoratet.

Flere av informantene mine fra de mindre etatene, både i helseforvaltningen og miljøforvaltningen, ga uttrykk for at det er fint med større tilgang til kompetanse. Det kan tyde på at disse etatene opplevde den utvidete tilgangen til fagkompetanse som en fordel uavhengig av måten tjenesten var organisert på. En uttalelse fra en arkivkoordinator er et eksempel: «Veldig betryggende, for vi har jo ingen her som har noen arkivfaglig bakgrunn» (arkivkoordinator 1 i miljøetatene). Dette er en etat som ikke hadde eget dokumentasjonsfaglig personale verken før eller etter samordningen. Siden disse etatene ofte ikke har vært store nok til å ha en full stilling som arkivar, har det vært vanskelig å få tak i fagutdannede arkivarer. At små virksomheter ofte har få egne fagutdannede administrativt ansatte, så vi også av studien til Lim og Klobas (2000, s. 420-421; jf. s. 424). Med et samlet fagmiljø får etatene et bedre tilbud, blant annet på grunn av den økte kompetansen. En av de opprinnelige arkivarene i Miljødirektoratet satte også pris på å få flere kolleger: «Det er veldig kjekt å ha et godt og stort fagmiljø og andre å sparre på når man er litt usikker, eller trenger litt råd fra andre og sånne ting» (arkivar 2 i Miljødirektoratet).

I tillegg til større fagkompetanse, får alle etatene tilgang til arkivarer hele tiden: «Det er jo flere ressurser på nå enn det var før samordningen. Det gjør også at det mindre sårbart. Det er jo garantert at det er folk til stede som kan besvare ting» (arkivkoordinator 2 i miljøetatene). Siden de minste etatene ikke har hatt fulle arkivarstillinger, har de ikke hatt tilgang til brukerstøtte hele tiden. Etter samordningen arbeider arkivarene i team som samarbeider om flere etater. Det sikrer at det alltid er noen til stede som kan besvare spørsmål. Dette så vi at Jørgen Marthinsen (1987/1991, s. 34-35) også trakk fram som en fordel med større dokumentasjonsforvaltningsenheter.

Et spesialisert fagmiljø innebærer større muligheter for at etatene kan få bistand med utviklingsoppgaver. En saksbehandler i en av miljøetatene kommenterte at etaten hadde fått bistand fra Miljødirektoratet til oppgradering av arkiv- og saksbehandlingssystemet: «Også tror jeg det er en fordel med den kompetansen de har i forhold til arkivformat og alle sånne ting, da, at det har vært en styrke i den prosessen vi hadde med oppgradering av arkivsystemet vårt» (saksbehandler 2 i miljøetatene).

Som informanten sa, kan et spesialisert dokumentasjonsforvaltningsmiljø bidra med kompetanse de mindre etatene mangler – spesielt til utviklingsoppgaver. Også utsagnet nevnt i kapittel 9.1.3 fra kundekontakten fra helseforvaltningen, som hadde fått hjelp til å lage arkivplan, er et eksempel på dette. Slike oppgaver er kompetansekrevende og vil derfor ofte være ekstra komplisert å få til for etater uten ansatte med dokumentasjonsfaglig kompetanse. Da er det en fordel å ha tilgang på en stor dokumentasjonsforvaltningsenhet med mange fagutdannede arkivarer.

9.4.4 Oppsummering av ulikheter mellom tjenester fra statlig etat og foretak

Utgangspunktet for dette forskningsspørsmålet, var at jeg vill bygge videre på tidligere forskning og teori om tjenesteutsetting av offentlige tjenester og om generelle NPM- og post-NPM-prosesser. Jeg ville derfor sammenligne de to tilnærmet like, men likevel litt ulike, samordningsprosessene jeg har undersøkt innen dokumentasjonsforvaltning, for å se om det var ulikheter som kunne knyttes til organisasjonsform.

Informantene mine fra helseforvaltningen var svært bevisste på at etatene i denne sektoren kjøpte tjenester fra NHN. Arkivarene fra både NHN og Miljødirektoratet omtalte også etatene konsekvent som kunder. Blant informantene fra miljøetatene var det imidlertid kun to som snakket om tjenestekjøp – den ene til et konkret prosjekt og den andre i forbindelse med en tenkt situasjon som ikke var aktuell å gjennomføre. Som Greve, Lægreid og Rykkja (2018, s. 213) har vist, er tjenestekjøp og synet på tjenestemottakere som kunder typisk for NPM-prosesser – som samordningsprosessen i helseforvaltningen er et eksempel på. At det er ulikheter mellom sektorene i opplevelsen av tjenestekjøp, understreker derfor at foretaksstrukturen i helseforvaltningen er mer markedsorientert enn Center of Excellence-strukturen i miljøforvaltningen. At prosessen i miljøforvaltningen også innebærer en viss grad av tjenestekjøp, viser likevel at grensene mellom organisasjonsmåtene ikke er absolutte. Det er ikke alltid helt klare ulikheter mellom statlige foretak og statlige forvaltningsorganer.

Det ser ut til at dokumentasjonsforvaltningsenheten i NHN er mer opptatt av å standardisere tjenestene, enn dokumentasjonsforvaltningsenheten i Miljødirektoratet. Som nevnt kan dette henge sammen med vektleggingen av målstyring i NPM-prosesser. Likevel ønsker også Miljødirektoratet å standardisere titler, men mye av standardiseringen i miljøforvaltningen følger rutiner laget av etatene selv. Miljødirektoratet lager ikke felles standarder som skal gjelde for alle etatene på samme måte som NHN gjør. Post-NPM-prosesser er ofte mer

kjennetegnet av brukermedvirkning, som vi så at Greve, Læg Reid og Rykkja (2018, s. 213) påpekte. Det kan passe med at Miljødirektoratet bruker etatenes egne rutiner i standardiseringsarbeidet.

Som vi har sett, skrev Christopher Hood i sin originalartikkel om NPM fra 1991 at tjenester skal organiseres smalt og målrettet for å sikre effektivitet og kostnadskontroll (Hood, 1991, s. 11-12). I den forbindelse var det flere av mine informanter fra NHN og helseetatene som snakket om at samordningen i NHN nettopp hadde spisset kompetansen. I NHN er arkivarene fagfolkene – ikke bare en støttetjeneste til den egentlige aktiviteten i virksomheten. Informanter fra både helseforvaltningen og miljøforvaltningen innvendte imidlertid at det er negativt å flytte dokumentasjonsforvaltningen bort fra etaten tjenesten er knyttet til. Både Theodore R. Schellenberg (1956/2003, s. 29) og Ivar Fønnes (2000/2009, s. 101) påpekte fordelene med tett kontakt mellom saksbehandlere og arkivarer. Ann-Sofie Klareld (2018, s. 110) viste også i en artikkel om dokumentasjonsforvaltning og tjenesteutsetting at det kan være negativt å splitte et arkiv. Hun skrev at oppsplitting ville svekke sammenhengen mellom eldre og aktive arkiver tilknyttet virksomheten. Flere av mine informanter fra begge sektorer påpekte likevel at det også kan være positivt å få dokumentasjonsforvaltningstjenester fra et større fagmiljø med flere arkivarer og bredere kompetanse. Det gjelder spesielt for små etater, som også Lim og Klobas (2000, s. 420-421; jf. s. 424) viste. At informantene mine som ga uttrykk for de to siste innvendingene kom fra både helseetatene og miljøetatene, tyder imidlertid på at dette gjelder uavhengig av om dokumentasjonsforvaltningstjenestene er organisert som del av et spesialisert foretak eller en utvidet støttfunksjon i en offentlig etat.

10 Konklusjon

Utgangspunktet mitt for denne oppgaven har vært følgende problemstilling:

Hvordan har samordningsprosessene i arkivene til etatene under Helse- og omsorgsdepartementet og etatene under Klima- og miljødepartementet påvirket tjenestene de samordnede dokumentasjonsforvaltningsenhetene tilbyr til interne brukere i etatene?

Jeg skal nå forsøke å svare på denne problemstillingen. Svaret mitt vil bygge på funnene fra analysen, som har vært strukturert etter de fire forskningsspørsmålene mine.

Som vi har sett, viser tidligere forskning at tjenesteavtalene er viktige for tjenestetilbudet ved tjenesteutsetting. Et av temaene mine var i den forbindelse at tjenesteavtalene blant annet skal bidra til at etatene får de tjenestene de skal ha. Utsagn fra informantene mine viser imidlertid at ikke alle ansatte i etatene vet hva som står i tjenesteavtalene. Da er det vanskelig å bruke dem for å sikre at etaten får bestemte tjenester. Noen informanter fra etatene mente også at tjenesteavtalene var for lite tilpasset til etatens behov. Innholdet i tjenesteavtalen styrer hvem som skal kvalitetssikre etatens dokumentproduksjon. Det kom fram ved at tjenesteavtalene i helseforvaltningen og miljøforvaltningen legger ulik grad av ansvar på etatene, kontra dokumentasjonsforvaltningsenheten. Det har ført til at ansatte i helseetatene jevnt over er mindre fornøyde med denne delen av tjenestene, enn ansatte i miljøetatene. Tjenesteavtalen styrer også kostnadene knyttet til tjenesteleveransene, for eksempel ved å regulere kjøp av tilleggstjenester utover basisleveransen. Flere etater har benyttet seg av denne muligheten. De ser på kjøp av tjenester som ressursbesparende sammenlignet med å bygge opp tjenestene selv. Tjenestekjøp kan imidlertid også bli dyrt.

Fysisk avstand mellom etatene og dokumentasjonsforvaltningsenheten påvirker blant annet muligheten til å gi og få brukerstøtte. Brukerstøtte blir annerledes når arkivarene ikke har mulighet til å komme fysisk til de som ber om hjelp. Studien min har vist at dette kommer til uttrykk på flere måter. Begge dokumentasjonsforvaltningsenhetene tilbyr imidlertid periodevis tilstedeværelse av arkivarer i etatene. Det kan avhjelpe noen av utfordringene, noe også tidligere forskning bekrefter. At dokumentasjonsforvaltningstjenesten er lokalisert et annet sted enn etatene, bidrar til at en del kurs holdes digitalt framfor fysisk i etaten. Digitale kurs gir imidlertid ikke like godt utbytte, som fysiske kurs. Den digitale utviklingen påvirker behovet for fysisk tilstedeværelse. Gode IKT-verktøy er imidlertid viktig for at kommunikasjonen mellom medarbeidere i etatene og arkivarene i den eksterne dokumentasjonsforvaltningsenheten skal fungere. Fjernstyring av PC kan kanskje bidra til bedre brukerstøtte på avstand. Hver etat, som får tjenester fra de to dokumentasjonsforvaltningsenhetene, har en egen arkivkoordinator hos seg som styrer kontakten med dokumentasjonsforvaltningsenheten. En slik koordinator i hver etat har vist seg å være viktig. Arkivarene fikk dårligere kunnskaper om etatene når de ikke lenger var en del av det daglige fellesskapet. Det stemmer med generell teori om praksisfellesskaper og betydningen av fysisk nærhet til kolleger.

Etatenes dokumentasjonsforvaltningstjenester før samordningsprosessen påvirker flere sider ved hvordan tjenestene fungerer etter prosessen. Ulikheter i administrativ støtte hos etatene gjør at noen etater med små egne ressurser trenger mye støtte fra dokumentasjonsforvaltningsenheten, mens store etater er opptatt av mulighet for utvikling av tjenestene. Tidligere teori har også vist at små virksomheter har stort behov for støtte til informasjonsforvaltning. Standardisering av tjenester er et viktig mål med samordning, men dette er ikke lett på tvers av etater. At den interne dokumentasjonsforvaltningstjenesten bidro med kontorstøtte, som standardtjenestene fra den samordnede dokumentasjonsforvaltningstjenesten ikke omfatter, kan skape utfordringer. Som vist, har det tradisjonelt vært tette bånd mellom generelle kontorstøttetjenester og dokumentasjonsforvaltning – noe forskning også viser. Spesielle krav til etatenes dokumentasjon, ulike arkiv- og saksbehandlingsløsninger, og ulik kompetanse blant saksbehandlerne kan i tillegg gjøre standardisering utfordrende. Dette har også tidligere forskning og teori vist. Ulike behov i etatene for mer kompetanse innen dokumentasjonsforvaltning viste seg på flere måter. De minste etatene var fornøyde med at samordningsprosessene bidro til større tilgang på kompetanse og møteplasser. Mine funn stemmer med den generelle teorien om praksisfellesskaper og grensefellesskaper, og bygger videre på denne. Samordningsprosessene har bidratt til at dokumentasjonsforvaltningsenhetene nå styrer mye av innholdet i tjenestene på vegne av etatene. De store etatene ønsket imidlertid å styre mer selv, noe også tidligere teori kunne tyde på.

Det var flere ulikheter mellom de to samordningsprosessene, som kan forklares med at tjenestene var organisert som del av et av de offentlige organene i prosessen eller et frittstående statlig foretak. Virksomhetene som var involvert i prosessen i helseforvaltningen var blant annet mer opptatt av tjenestekjøp, enn etatene i miljøforvaltningsprosessen. Begge dokumentasjonsforvaltningsenhetene omtalte imidlertid etatene som kunder. Som vi har sett, passer disse funnene godt med at helseforvaltningsprosessen har vært en NPM-prosess. Slike prosesser innebærer blant annet en mer markedsstyrt tilnærming. Funnene mine bidrar dermed til å utfylle teorien om slike prosesser. Et annet funn som viser forskjellen mellom de to prosessene, er dokumentasjonsforvaltningsenhetenes tilnærming til bruk av standardiserte løsninger. NHN har valgt å tilby én felles standardløsning for alle etatene, mens

Miljødirektoratet lager løsninger basert på etatenes egne rutiner. Standardisering på tvers – slik NHN praktiserer – forenkler målstyring som er et prinsipp innen NPM. Brukermedvirkning er på en annen side vanlig i post-NPM-prosesser, som miljøforvaltningsprosessen har flere likhetstrekk med. Slik viser studien min hvordan dette kan gjennomføres i praksis. At dokumentasjonsforvaltningstjenestene skilles ut i en egen virksomhet med spesialisert dokumentasjonsfaglig miljø atskilt fra fagetatene, kan gi mer spisset kompetanse. Det pekte flere av informantene mine fra helseforvaltningen på, og det er også i tråd med teorien om NPM. Informanter fra begge sektorer var imidlertid skeptiske til å skille ut dokumentasjonsforvaltningen fra etaten den skal betjene. Disse funnene bekrefter tidligere forskning på tjenesteutsetting og dokumentasjonsforvaltning. Flere av informantene mine, spesielt fra de minste etatene, syntes likevel det var bra å få et utvidet tilbud gjennom den samordnede dokumentasjonsforvaltningsenheten. Disse funnene stemmer også med tidligere teori og forskning.

11 Etterord – hva kan vi lære?

Jeg skal nå prøve å komme med noen råd til senere samordningsprosesser innen dokumentasjonsforvaltning. Det vil jeg gjøre ved å trekke fram noen sentrale funn fra undersøkelsen min og vise hva de har å si for slike prosesser generelt. Deretter vil jeg avslutte med å reflektere litt rundt metodevalgene mine og komme med noen tanker om hva som bør undersøkes videre i senere forskningsprosjekter.

11.1 Råd til senere samordningsprosesser innen dokumentasjonsforvaltning

Det er viktig med klare og tydelige tjenesteavtaler, slik at både tjenestemottaker og tjenesteleverandør vet hvilke tjenester som skal leveres. Avtalene bør være kjent for alle i etatene som mottar tjenestene. De kan imidlertid ikke være for rigide. Det bør være rom for tilpasninger i tjenesteavtalen for eksempel på grunn av spesielle forhold ved den enkelte etats dokumentasjon.

Flere av informantene mine satte pris på muligheten til å få periodevise besøk av en arkivar fra dokumentasjonsforvaltningsenheten. Det var ikke alle etatene som hadde benyttet seg av tilbudet, men de som hadde benyttet seg av det mente at det var svært nyttig. Et slikt tilbud kan veie opp for at arkivarene ikke er konstant til stede i etatene lenger. Periodevis tilstedeværelse kan bidra til tettere samarbeid mellom arkivaren og etaten. De besøkende

arkivarene kan bistå med spesielle utfordringer. Flere av informantene mine fortalte også at saksbehandlerne i etaten ofte samlet opp spørsmål til arkivaren kom på besøk, framfor å forsøke å få hjelp på andre måter. Et tilbud om besøk fra dokumentasjonsforvaltningsenheten vil jeg derfor anbefale å opprettholde.

Det er nok en fordel at kurs holdes fysisk i etatene. Som en av informantene mine påpekte, blir det da lettere for kursholderen å vite om alle kursdeltakerne følger med. Det er også mindre sjanse for at kursdeltakerne blir distraheret av andre gjøremål, hvis de sitter samlet i et kurslokale og ikke ved hver sin PC med videokonferanseprogramvare. Selv om det kan være enkelt å bare koble seg opp på et kurs og delta fra hvor som helst, er det tilsvarende enkelt å koble seg av igjen eller være opptatt med andre aktiviteter. Da får ikke kursdeltakerne med seg alt, og det kan føles bortkastet for kursholderen.

En av arkivarene jeg intervjuet nevnte at mulighet til å fjernstyre saksbehandlerens PC hadde bidratt til at det ble enklere å gi brukerstøtte. Dette er derfor noe å tenke på dersom arkivarer og saksbehandlere ikke er lokalisert på samme sted.

At alle etatene har en ansatt med arkivkoordinatorrolle, som kan koordinere kontakten mellom etaten og dokumentasjonsforvaltningsenheten, er svært viktig. Da vet ansatte i både dokumentasjonsforvaltningsenheten og etaten hvem de skal kontakte og hvem som kan formidle beskjeder og ønsker. Slik blir etatene tryggere på at ønsker og behov blir hørt og tatt hensyn til.

Noe som har kommet fram i arbeidet med masteroppgaven min, er at det er tydelige ulikheter mellom etater i hvordan de opplever samordning av dokumentasjonsforvaltningstjenestene. Ulikhetene er knyttet til ressursene etatene har til dokumentasjonsforvaltning. Disse ulikhetene fant jeg uavhengig av hvilken sektor informantene tilhørte. De var også tydeligere enn ulikheter knyttet til om tjenesteleverandøren var et statlig organ eller foretak. De minste etatene har vært klart mer fornøyde, enn de største etatene. Dette skyldes i stor grad at minste etatene hadde begrensede dokumentasjonsforvaltningstjenester før samordningsprosessen, mens de største etatene hadde en godt utbygd tjeneste. De største etatene har også beholdt fagutdannet personale i arkivkoordinatorroller etter samordningsprosessen. I senere samordningsprosesser vil det derfor være viktig å sørge for at alle etatene får noe igjen for prosessen, uavhengig av utgangspunkt. For de største etatene,

med gjenværende medarbeidere med dokumentasjonsfaglig kompetanse, kan det innebære å la disse medarbeiderne få være med å bidra i utformingen av tjenestene til etaten. Slik involvering kan bidra til at etaten blir mer fornøyd med situasjonen.

Mens de største etatene ønsker å bli mer involvert og få større muligheter til å styre prosesser selv, trenger de minste etatene mer støtte og hjelp fra dokumentasjonsforvaltningsenheten. Siden små virksomheter ofte mangler dokumentasjonsfaglig personale, må tjenesteleverandøren huske på at de ikke har de samme mulighetene som større etater til å kontrollere tjenesteleveransene og passe på at etaten får tilstrekkelige tjenester. Spesielt for de minste etatene vil det også være positivt å opprettholde fysiske møteplasser. Slike møteplasser kan bidra til utvikling av grensefellesskaper mellom de ulike praksisfellesskapene ansatte i etatene er tilknyttet, der koordinatorene fra etatene kan utveksle erfaringer og lære av hverandre.

11.2 Noen metoderefleksjoner og forslag til videre forskning

En erfaring jeg gjorde under datainnsamlingen min, var at videokonferanseintervjuer ser ut til å fungere like godt som fysiske intervjuer når det ikke er viktig å observere selve virksomheten informanten arbeider i. En fordel med denne måten å gjennomføre intervjuer på, er at den er tidsbesparende. Jeg trengte ikke sette av tid til å reise til og fra etatene hvor informantene mine arbeidet. Etatene i datamaterialet mitt er lokalisert på ulike adresser over hele Norge. Da er det spesielt nyttig med videokonferanse, slik Johannessen et al. (2002/2021) påpekte. Videokonferanseintervjuer bidro til at jeg fikk tid til mange intervjuer på relativt kort tid, noe jeg ellers ikke ville fått.

I mine etiske refleksjoner nevnte jeg blant annet at jeg selv har vært involvert i en av samordningsprosessene jeg har studert, gjennom at jeg arbeider i departementet som satte i gang samordningsprosessen i miljøforvaltningen. Selv om jeg ikke har noen lederstilling, har jeg deltatt i samordningsprosessen som representant for departementet. Som Dag Ingvar Jacobsen var inne på i sin metodebok, kan slik tett tilknytning til studieobjektet noen ganger medføre at informantene blir mindre villige til å snakke (Jacobsen, 2000/2022, s. 60). De kunne kanskje frykte at jeg ikke ville være tilstrekkelig objektiv. Min tilknytning til den ene prosessen har imidlertid ikke framstått som noe problem. Informantene fra prosessen i miljøforvaltningen har vært vel så interesserte i å snakke med meg, som informantene fra

prosessen i helseforvaltningen. Noen av dem har kanskje også sett det som positivt å få mulighet til å snakke fritt om hva de har ment om prosessen.

Som nevnt, vil det øke påliteligheten til funnene mine dersom lignende studier kommer til tilsvarende resultater. Flere studier med sammenligning av dokumentasjonsforvaltningstjenester med ulik organisasjonsform kan også gi sikrere funn. Derfor trengs det flere studier om samordning og organisasjonsendringer i dokumentasjonsforvaltningstjenester. Slike studier kan med fordel designes med flere metoder enn de jeg har brukt – for eksempel kvantitative forskningsmetoder.

Selv om jeg har intervjuet informanter fra både dokumentasjonsforvaltningsenhetene og etatene som mottar tjenester, har vektleggingen i oppgaven vært på hvordan brukerne i etatene kan få gode tjenester. Det kunne vært interessant å gå mer inn på hvordan arkivarene har opplevd samordningsprosessene. Dette kan derfor også være et mulig utgangspunkt for videre forskning. Da kan vi både få flere og mer pålitelige data om hvordan samordning av dokumentasjonsforvaltningstjenester kan være til glede, heller enn frustrasjon!

12 Referanseliste

Andreassen, M. (2020). *Hvem er de og hva gjør de? – arkivarene under lupen* [Masteroppgave]. OsloMet – Storbyuniversitetet.

Artsdatabanken. (2020). *Årsrapport 2019*.

https://www.artsdatabanken.no/Files/35106/Artsdatabanken_rapport_2019_med_vedlegg

Braun, V. & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis : a practical guide*. SAGE Publishing.

Byrkjeflot, H. (2005). *The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway* (Working Paper 15). UNIFOB AS. <https://norcereasearch.brage.unit.no/norcereasearch-xmlui/handle/1956/1437>

Christensen, T. (2015). Statsvitenskapelig organisasjonsforskning i Norge - utvikling av teori og praksis. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 1(31), 50-61.

<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2015-01-05>

Christensen, T., Lie, A. & Læg Reid, P. (2007). Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre?. I: P. Læg Reid & T. Christensen (Red.), *Trancending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. (s. 17-41). Ashgate Publishing Limited.

Crotty, M. (1998). *The foundations of social research: meaning and perspective in the research process*. Sage Publications.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring [DFØ]. (2020a, 2. januar). *Forskjellige typer statlige virksomheter*.

<https://styringskonferansen.dfo.no/fagomrader/statsforvaltningen/forskjellige-typer-statlige-virksomheter>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring [DFØ]. (2020b, 2. januar). *Om forholdet mellom departement og direktorat*.

<https://styringskonferansen.dfo.no/fagomrader/statsforvaltningen/forvaltningsnivaene/om-forholdet-mellom-departement-og-direktorat>

Duguid, P. (2008). Prologue: Community of Practice Then and Now. I: A. Amin & J. Roberts (Red.), *Community, economic creativity, and organization* (s. 1–9). Oxford University Press.

Eget arbeid. (2020). *Gode arkivtjenester etter samordning: Eksamensbesvarelse i MBIB4000 Vitenskapsteori og metode* [Upublisert semesteroppgave]. OsloMet – Storbyuniversitetet.

Engvall, T. (2018). The Role of the Records Professional. I: L. Duranti (Red.), *Trusting Records and Data in the Cloud: The Creation, Management, and Preservation of Trustworthy Digital Content* (s. 223-244). Facet Publishing. <https://doi.org/10.29085/9781783304042.011>

Fonnes, I. (2009). *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning* (2. utg.). (Riksarkivaren Rapporter og retningslinjer 32). (Opprinnelig utgitt 2000).

Greve, C., Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2018). Nordic Bureaucracy beyond New Public Management. I: H. Byrkjeflot & F. Engelstad (Red.), *Bureaucracy and Society in Transition: Comparative Perspectives* (s. 205-224). Emerald Publishing Limited.

<https://doi.org/10.1108/S0195-631020180000033014>

Hansen, T. (2022, 26. januar). New Public Management. I *Store Norske Leksikon*.

https://snl.no/New_Public_Management

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69, 3-19.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Cappelen Damm akademisk. (Opprinnelig utgitt 2000).

Jarrahi, M. H. & Thomson, L. (2017). The interplay between information practices and information context: The case of mobile knowledge workers. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 68(5), 1073–1089. <https://doi.org/10.1002/asi.23773>

Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6. utg.). Abstrakt forlag AS. (Opprinnelig utgitt 2002).

Klareld, A.-S. (2016). The information has moved away from home: Conceptions about how an outsourcing policy affects public records management. *International journal of public information systems*, 12(1), 22-38.

<http://www.ijpis.net/ojs/index.php/IJPIS/article/view/153/pdf>

Klareld, A.-S. (2017). *Closer together or further apart? Public administration and archives in the digital age* [Doktorgradsavhandling]. Mid Sweden University.

Klareld, A.-S. (2018). Recordkeeping in an outsourcing public agency. *Records Management Journal*, 28(1), 99-114. <https://doi.org/10.1108/RMJ-02-2017-002>

Lim, D. & Klobas, J. (2000). Knowledge management in small enterprises. *Electronic Library*, 18(6), 420-432. <https://doi.org/10.1108/02640470010361178>

Marthinsen, J. H. (1991). *Arkivdanning: Veiledning i arkivarbeid* (2. utg.). Aschehoug. (Opprinnelig utgitt 1987).

Meteorologisk Institutt [MET]. (2018, 19. oktober). *Kartlegging av evt. konsekvenser ved etablering av felles arkivenhet for miljøforvaltningen*. [Brev]. Sendt til Klima- og miljødepartementet. [Saknr. 18/1406-13 i Klima- og miljødepartementets arkiv].

Miljødirektoratet (2022). *Felles arkiv for miljøforvaltninga: Oppsummering av brukertilfredshetsundersøkelse 2022* [upublisert rapport mottatt fra Miljødirektoratet].

Miljødirektoratet. (2023a). *Felles arkiv for miljøforvaltninga: Oppsummering av brukertilfredshetsundersøkelse 2023* [upublisert rapport mottatt fra Miljødirektoratet].

Miljødirektoratet. (2023b). *Tjenestekatalog: Felles arkiv for miljøforvaltninga* (revidert versjon). [mottatt fra Miljødirektoratet].

Mäkinen, S. & Henttonen, P. (2011). Motivations for records management in mobile work. *Records Management Journal*, 21(3), (s. 188-204).

<https://doi.org/10.1108/09565691111186867>

Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5 (1), 14-37. <http://doi.org/10.1287/orsc.5.1.14>

Norfakta Markedsanalyse AS [Norfakta]. (2018). *Brukerundersøkelse Arkiv- og saksbehandlingssystem Norsk Helsenett* [upublisert rapport mottatt fra Norsk Helsenett].

Norfakta Markedsanalyse AS [Norfakta]. (2020). *Brukerundersøkelse arkiv Norsk Helsenett* [upublisert rapport mottatt fra Norsk Helsenett].

Norsk Helsenett [NHN]. (2016). *Etablering av sentralt tjenestesenter for helseforvaltningen: Delrapport 4 – Konseptutvikling og plan for etablering av arkiv*. [mottatt fra Norsk Helsenett].

Norsk Helsenett [NHN]. (2017). *Avtale for levering av tjenester innenfor områdene IKT, anskaffelser og arkiv mellom [virksomhetens navn] og Norsk Helsenett* [mal for tjenesteavtale mottatt fra Norsk Helsenett].

Norsk Helsenett [NHN]. (2019). *Tjenestekatalog: Tjeneste arkiv*. [mottatt fra Norsk Helsenett].

Norsk Helsenett [NHN]. (u.å.). *Vår historie*. <https://www.nhn.no/om-oss/var-historie>

PricewaterhouseCoopers [PwC]. (2018). *Utredning av samordning av administrative funksjoner i miljøforvaltningen*. <https://kudos.dfo.no/dokument/10943/utredning-av-samordning-av-administrative-funksjoner-i-miljoforvaltningen-2>

Reiter, R. & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-New Public Management' – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), s. 11-27.

<https://doi.org/10.1177/0020852318759736>

- Ringdal, K. (2020). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg.). Fagbokforlaget. (Opprinnelig utgitt 2001).
- Ronge, V. (2023). *Gevinstrappport for tjenesten dokumentasjonsforvaltning – 2018 til 2023*. Norsk Helsenett.
- Schellenberg, T. R. (2003). *Modern archives: Principles and techniques* (2. utg.). Society of American Archivists. (Opprinnelig utgitt 1956).
- Standard Norge (2020). *Informasjon og dokumentasjon – Dokumentasjonsforvaltning – Kjernebegreper og terminologi* (NS-ISO 30300:2020). <https://online.standard.no/nb/ns-iso-30300-2020>
- Sundqvist, A. & Svärd, P (2015). Information culture and records management: a suitable match? Conceptualizations of information culture and their application on records management. *International Journal of Information Management*, 36, 9-15.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2015.08.004>
- Sundqvist, A. (2021, 9. september). Dokumentasjonsforvaltning (arkivfag). I *Store norske leksikon*. https://snl.no/dokumentasjonsforvaltning_-_arkivfag
- Svardal, M. (2022). *Felles arkiv for miljøforvaltninga: Sluttrapport*. Miljødirektoratet.
- Svärd, P. (2014). The impact of information culture on information/records management: a case study of a municipality in Belgium. *Records Management Journal*, 24(1), 5-21.
<https://doi.org/10.1108/RMJ-04-2013-0007>
- Svärd, P. (2019a). The archivists' understanding of new public management and outsourcing of government information: The case of Sweden. *Mousaion*, 37(1), 1-18.
<https://doi.org/10.25159/2663-659X/6075>
- Svärd, P. (2019b). The impact of new public management through outsourcing on the management of government information: the case of Sweden. *Records Management Journal*, 29(1/2), 134-151. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/RMJ-09-2018-0038/full/html>

Thiel, S. V. (2011). The 'empty nest' syndrome: Dutch ministries after the separation of policy and administration. I S. Groeneveld & S. V. Walle (Red.), *Research in Public Policy Analysis and Management* (bind 21 New Steering Concepts in Public Management, s. 25-40). Emerald Books. [https://doi.org/10.1108/S0732-1317\(2011\)0000021007](https://doi.org/10.1108/S0732-1317(2011)0000021007)

Wakeling, I. (2004). Preserving the organisation's life-blood: organisational change and the role of records management in the charity sector: a case study of The Children's Society. *Records Management Journal*, 14(3), 116-123. <https://doi.org/10.1108/09565690410566774>

Weber, M. (2000). Politikk som livskall. I E. Fivelsdal (Red.), *Makt og byråkrati* (D. Østerberg, Overs., 3. utg., s. 7-48). Gyldendal Akademisk. (Opprinnelig utgitt 1971).

Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge University Press.

13 Liste over vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide til semistrukturert intervju

Vedlegg 2: Tabell 5: Temaer fra forskningsspørsmål 1, med tilknyttede koder

Vedlegg 3: Tabell 6: Temaer fra forskningsspørsmål 2, med tilknyttede koder

Vedlegg 4: Tabell 7: Temaer fra forskningsspørsmål 3, med tilknyttede koder

Vedlegg 5: Samtykkeskjema til informanter fra helseforvaltningen

Vedlegg 6: Samtykkeskjema til informanter fra miljøforvaltningen

Vedlegg 7: Godkjenningsbrev fra Sikt

Spørsmål til arkivkoordinatorer, ledere og saksbehandlere

I hvilke situasjoner har du kontakt med dokumentasjonsforvaltningsenheten og/eller tjenester derfra?

Hvordan synes du kontakten fungerer?

Hvordan synes du de ulike tjenestene fra dokumentasjonsforvaltningsenheten støtter deg i din daglige arbeidssituasjon?

Hvordan opplever du at tjenestene styres av en tjenesteavtale?

Er det tjenester du savner fra dokumentasjonsforvaltningsenheten eller synes kunne vært utført bedre, eventuelt hvilke?

Hvilke erfaringer har du med at dokumentasjonsforvaltningsenheten betjener flere etater?

Hvordan påvirker den fysiske avstanden til dokumentasjonsforvaltningsenheten tjenestene?

Spørsmål til arkivarer om kontakt med etatene

I hvilke konkrete situasjoner har du kontakt med etatene?

Hvordan synes du kontakten fungerer?

Er det noen etater du opplever at du samarbeider bedre/ dårligere med enn andre, eventuelt hvorfor/ i hvilke situasjoner?

Hvilken betydning har den fysiske avstanden til etatene for tjenestene som blir levert?

Hvordan fungerer tjenestene journalføring, brukerstøtte og kvalitetssikring for de ulike etatene?

Er det noen oppgaver du føler du at du ikke får utført så godt som du vil på grunn av måten tjenestene er organisert, eventuelt hvilke?

Er det noen oppgaver som fungerer spesielt bra på grunn av måten tjenestene er organisert, eventuelt hvilke?

Hvilken betydning har tjenesteavtalen for tjenestene som blir levert?

Avsluttende spørsmål til alle informanter

Er det noe du vil legge til, som du synes ikke har kommet godt nok fram om hvordan kontakten fungerer?

Tabell 5: Temaer fra forskningsspørsmål 1, med tilknyttede koder

Tjenesteavtalen skal bidra til at etatene får de tjenestene de skal ha
<ul style="list-style-type: none">• Tjenesteavtalen viser hvilke tjenester som skal leveres• Ansatte i etatene må vite hva tjenesteavtalen sier for å kunne bruke den• Det kan bli mye diskusjon om ansvarsfordeling mellom dokumentasjonsforvaltningsenheten og etaten• Det er behov for å tilpasse tjenestene til etaten• Etatene skal ikke behøve å ha egen kompetanse innen dokumentasjonsforvaltning for å følge opp tjenesteavtalen
Tjenesteavtalen styrer hvem som skal kvalitetssikre dokumentproduksjonen
<ul style="list-style-type: none">• Det er ulikheter mellom helseetatene og miljøetatene i hvordan de opplever at tjenesteavtalene regulerer kvalitetssikring• Det er unntak fra regelen om hvordan helseetatene og miljøetatene opplever kvalitetssikringen• Tjenesteavtalen legger opp til at saksbehandlerne skal gjøre mye selv
Tjenesteavtalen styrer kostnadene ved tjenestene
<ul style="list-style-type: none">• Etatene kan kjøpe ekstra hjelp når det trengs• Det er ressursbesparende å samle tjenesten, framfor å ha mange deltidsarkivarer• I noen tilfeller kan det være dyrere å sette ut tjenester, enn å ha egne ansatte

<p>Brukerstøtte er annerledes på avstand</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det er fint med en stedlig arkivar som saksbehandlerne kjenner • Det er lettere for kursholdere fra dokumentasjonsforvaltningsenhetene å bistå kursdeltakere på fysiske kurs • Bistand på avstand er tilstrekkelig • Avstand betyr lite når saksbehandlere er på hjemmekontor • Tilbud om fysisk oppmøte av arkivar innimellom er til god hjelp • Det er vanskeligere å få korte avklaringer • Kort responstid er viktig • Åpne dager bidrar til bevisstgjøring av saksbehandlerne • Saksbehandlere kan bli mer selvstendige uten stedlig arkivar
<p>Den digitale utviklingen påvirker behovet for konstant tilstedeværelse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Digital hjelp er blitt vanlig, så fysisk avstand er uten betydning • Gode IT-hjelpemidler bidrar til god brukerstøtte, tross avstand • Det er tungvint å måtte melde inn behov via slike digitale brukerstøtteportaler • Materiale gradert etter sikkerhetsloven krever vanligvis fysisk tilstedeværelse
<p>Arkivarenes kunnskaper om etatene blir påvirket av avstand</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eksterne arkivarer kjenner mindre til etaten • Avstand betyr lite for de etatene som ikke hadde stedlig arkivar tidligere, og som derfor ikke har noe å sammenligne med • Det er viktig å beholde en stedlig arkivkoordinator i etatene, som kan bidra med innsikt

Tabell 7: Temaer fra forskningsspørsmål 3, med tilknyttede koder

Administrativ støtte er ulik mellom store og små etater
<ul style="list-style-type: none">• Store etater etterspør større søkelys på utvikling• Store etater har større mulighet enn mindre etater til å følge opp leveranser• Ikke alle etatene har tilgang til gode IKT-verktøy for samhandling
Standardisering kan være utfordrende på tvers av etater
<ul style="list-style-type: none">• Dokumentasjonsforvaltningstjenesten har bidratt på andre områder i etaten, enn kun med standard dokumentasjonsforvaltningsoppgaver• Standardisering er utfordrende for etater med spesielle behov knyttet til dokumentasjonen• Ulike IKT-løsninger og arkiv- og saksbehandlingssystemer kan skape utfordringer• Etatene har ulike behov for opplæring og veiledning av ansatte
Etatene har ulike behov for et større og mer samlet kompetansemiljø
<ul style="list-style-type: none">• Det er forskjell på hvor fornøyde brukerne er i små etater med lite utbygd dokumentasjonsforvaltningstjeneste i utgangspunktet, og i store etater som hadde en omfattende dokumentasjonsforvaltningstjeneste fra før• Samordningsprosessene har skapt møteplasser der etatene kan utveksle kunnskap og erfaringer• Store etater har kompetanse og et ønske om å ta mer kontroll selv, enn de får anledning til når dokumentasjonsforvaltningstjenestene leveres av en felles enhet

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Gode dokumentasjonsforvaltningstjenester etter samordning”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt i forbindelse med en masteroppgave i bibliotek- og informasjonsvitenskap ved OsloMet – Storbyuniversitetet. Formålet er å finne ut om dokumentasjonsforvaltningstjenestene etter de to samordningsprosessene i arkivene i etatene under Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet støtter saksbehandlingen i etatene på en god måte, og hvordan tilsvarende prosesser bør gjennomføres for å oppnå best mulig resultat. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet vil undersøke hvordan dokumentasjonsforvaltningstjenestene etter de to samordningsprosessene i arkivene til etatene under Helse- og omsorgsdepartementet og arkivene til etatene under Klima- og miljødepartementet er blitt påvirket av samordningsprosessene. Formålet er å finne ut hva som kreves for å oppnå like gode eller bedre dokumentasjonsforvaltningstjenester etter slike samordningsprosesser.

Problemstillingen er:

Hvordan har samordningsprosessene i arkivene til etatene under Helse- og omsorgsdepartementet og etatene under Klima- og miljødepartementet påvirket tjenestene de samordnete dokumentasjonsforvaltningsenhetene tilbyr til interne brukere i etatene?

Forskningsspørsmålene er:

FS1: Hvordan påvirkes tjenestene fra de samordnete dokumentasjonsforvaltningsenhetene av tjenesteavtalene?

FS2: Hvilken betydning har fysisk avstand mellom dokumentasjonsforvaltningsenheten og etatene for opplevelsen av tjenestene?

FS3: Hvordan påvirker etatenes tidligere dokumentasjonsforvaltningstjenester opplevelsen av de samordnete tjenestene?

FS4: Hvordan blir dokumentasjonsforvaltningstjenestene i de undersøkte enhetene påvirket av organisering i offentlig etat eller foretak?

Prosjektet gjennomføres i forbindelse med en masteroppgave i bibliotek- og informasjonsvitenskap ved OsloMet – Storbyuniversitetet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet – Storbyuniversitetet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Intervjuene gjennomføres blant dokumentasjonsforvaltere, arkivkoordinatorer/kundekontakter, ledere og saksbehandlere i virksomhetene som er berørt av de to prosessene studien omfatter. Målet er å intervjuer åtte personer fra hver samordningsprosess, jevnt fordelt på stillingstyper og de ulike etatene som har vært omfattet av prosessene.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller til et intervju. Det vil ta deg ca. ½ - 1 time. Da vil vi stille deg spørsmål om hvordan kontakten mellom dokumentasjonsforvaltningstjenesten og etatene fungerer. Det vil bli tatt lydopptak og notater under intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Kun prosjektansvarlig og student vil ha tilgang til opplysningene mens arbeidet pågår.
- Lydopptak vil bli gjennomført med diktafon-app og datamaterialet vil bli lagret på et kryptert område.

I oppgaven vil du bli anonymisert, og kun svarene du gir på intervju spørsmålene vil bli brukt i resonnementer.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes sommeren 2024. Når masteroppgaven er godkjent vil datamaterialet med dine personopplysninger bli slettet.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra OsloMet – Storbyuniversitetet har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- OsloMet – Storbyuniversitetet ved:

Anneli Sundqvist, epost: ansu@oslomet.no

Ida-Therese Kleve, epost: s134232@oslomet.no

- Vårt personvernombud: Ingrid S. Jacobsen, epost: personvernombud@oslomet.no

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: personverntjenester@sikt.no eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Anneli Sundqvist

Student
Ida-Therese Kleve

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet: "Gode dokumentasjonsforvaltningstjenester etter samordning", og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Gode dokumentasjonsforvaltningstjenester etter samordning”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt i forbindelse med en masteroppgave i bibliotek- og informasjonsvitenskap ved OsloMet – Storbyuniversitetet. Formålet er å finne ut om dokumentasjonsforvaltningstjenestene etter de to samordningsprosessene i arkivene i etatene under Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet støtter saksbehandlingen i etatene på en god måte, og hvordan tilsvarende prosesser bør gjennomføres for å oppnå best mulig resultat. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet vil undersøke hvordan dokumentasjonsforvaltningstjenestene etter de to samordningsprosessene i arkivene til etatene under Helse- og omsorgsdepartementet og arkivene til etatene under Klima- og miljødepartementet er blitt påvirket av samordningsprosessene. Formålet er å finne ut hva som kreves for å oppnå like gode eller bedre dokumentasjonsforvaltningstjenester etter slike samordningsprosesser.

Problemstillingen er:

Hvordan har samordningsprosessene i arkivene til etatene under Helse- og omsorgsdepartementet og etatene under Klima- og miljødepartementet påvirket tjenestene de samordnete dokumentasjonsforvaltningsenhetene tilbyr til interne brukere i etatene?

Forskningsspørsmålene er:

FS1: Hvordan påvirkes tjenestene fra de samordnete dokumentasjonsforvaltningsenhetene av tjenesteavtalene?

FS2: Hvilken betydning har fysisk avstand mellom dokumentasjonsforvaltningsenheten og etatene for opplevelsen av tjenestene?

FS3: Hvordan påvirker etatenes tidligere dokumentasjonsforvaltningstjenester opplevelsen av de samordnete tjenestene?

FS4: Hvordan blir dokumentasjonsforvaltningstjenestene i de undersøkte enhetene påvirket av organisering i offentlig etat eller foretak?

Prosjektet gjennomføres i forbindelse med en masteroppgave i bibliotek- og informasjonsvitenskap ved OsloMet – Storbyuniversitetet. Studenten arbeider til daglig som arkivar i Klima- og miljødepartementet og har i den forbindelse deltatt i samordningsprosessen i arkivene i etatene under Klima- og miljødepartementet på vegne av departementet. Prosjektet gjennomføres imidlertid uavhengig av departementet og studenten vil ikke være direkte involvert i oppfølging av samordningsprosessen så lenge intervjuene pågår.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet – Storbyuniversitetet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Intervjuene gjennomføres blant dokumentasjonsforvaltere, arkivkoordinatorer, ledere og saksbehandlere i virksomhetene som er berørt av de to prosessene studien omfatter. Målet er å intervju åtte personer fra hver samordningsprosess, jevnt fordelt på stillingstyper og de ulike etatene som har vært omfattet av prosessene.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller til et intervju. Det vil ta deg ca. ½ - 1 time. Da vil vi stille deg spørsmål om hvordan kontakten mellom dokumentasjonsforvaltningstjenesten og etatene fungerer. Det vil bli tatt lydopptak og notater under intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Det vil ikke påvirke ditt forhold til arbeidsgiver eller overordnet departement.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Kun prosjektansvarlig og student vil ha tilgang til opplysningene mens arbeidet pågår.
- Lydopptak vil bli gjennomført med diktafon-app og datamaterialet vil bli lagret på et kryptert område.

I oppgaven vil du bli anonymisert, og kun svarene du gir på intervju spørsmålene vil bli brukt i resonnementer.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes sommeren 2024. Når masteroppgaven er godkjent vil datamaterialet med dine personopplysninger bli slettet.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra OsloMet – Storbyuniversitetet har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- OsloMet – Storbyuniversitetet ved:

Anneli Sundqvist, epost: ansu@oslomet.no

Ida-Therese Kleve, epost: s134232@oslomet.no

- Vårt personvernombud: Ingrid S. Jacobsen, epost: personvernombud@oslomet.no

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: personverntjenester@sikt.no eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Anneli Sundqvist

Student
Ida-Therese Kleve

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet: "Gode dokumentasjonsforvaltningstjenester etter samordning", og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)



Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer

227633

Vurderingstype

Standard

Dato

20.04.2023

Tittel

Gode dokumentasjonsforvaltningstjenester etter samordning

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet – storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for arkiv, bibliotek- og informasjonsfag

Prosjektansvarlig

Anneli Sundqvist

Student

Ida-Therese Kleve

Prosjektperiode

23.03.2023 - 31.08.2024

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 31.08.2024.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

OM VURDERINGEN

Sikt har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Vi har nå vurdert at du har lovlig grunnlag til å behandle personopplysningene.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Det er institusjonen du er ansatt/student ved som avgjør hvordan du må lagre og sikre data i ditt prosjekt og hvilke databehandlere du kan bruke. Husk å bruke leverandører som din institusjon har avtale med (f.eks. ved skylagring, nettspørreskjema, videosamtale el.).

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Se våre nettsider om hvilke endringer du må melde: <https://sikt.no/melde-endringar-i-meldeskjema>

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!