

Bilag

*Elektronisk sags- og
dokumenthåndtering i staten
- et element i digital forvaltning*

Indhold

Side

Bilag	1
Bilag 1: Kommissorium for arbejdsgruppen.....	1
Bilag 2: Overbliksanalyse over ESDH i staten.....	4
Bilag 3: ESDH og sagsbegrebet	27
Bilag 4: Samarbejde om SKI-udbud til IT-løsning til Digital Forvaltning	35

Bilag

Bilag 1: Kommissorium for arbejdsgruppen

Kommissorium for udredningsarbejde i forbindelse med overgang til elektronisk arkivering

3. juli 2000

1. Indledning

Der nedsættes en arbejdsgruppe, der har til opgave at gennemføre en udredning, som kan udgøre grundlaget for videre initiativer med henblik på at accelerere den offentlige forvaltnings muligheder for i øget omfang at anvende elektronisk administration.

Udredningsarbejdet iværksættes med baggrund i IT- og telepolitisk redegørelse og forslag til lov om ændring af arkivloven.

I IT- og telepolitisk redegørelse til Folketinget, december 1999 indgår som initiativ nummer 30, at Forskningsministeriet iværksætter en udredning som optakt til en handlingsplan, der skal fremskynde den offentlige forvaltnings overgang til elektronisk forvaltning, herunder effektiv elektronisk arkivering.

Endvidere er der i forslag til lov om ændring af Arkivloven L153 fremsat 15.12.99 i § 1 nr. 1 indsat følgende bestemmelse:

"Kulturministeren kan efter forhandling med forskningsministeren fastsætte bestemmelser om, at statslige myndigheder, der inden for en nærmere fastsat dato ikke er overgået til elektronisk arkivering, skal betale for omkostningerne ved bevaring i Statens Arkiver af arkivalier, der efter den nævnte dato dannes på papir."

I bemærkningerne til lovforslaget hedder det bl.a.:

"Det forudsættes, at bemyndigelsen først udnyttes i lyset af resultaterne af en udredning, der iværksættes af forskningsministeren med det formål at afklare, hvornår det vil være teknisk, økonomisk og organisatorisk forsvarligt at fastsætte en frist for overgang til elektronisk sagsbehandling og arkivering. Det forudsættes således, at der gives nogle års varsel til de statslige myndigheder, svarende til den omtrentlige gennemsnitlige levetid for IT-systemer til arkivering m.v.

Forskningsministeren vil derfor tage initiativ til, at der igangsættes et udredningsarbejde med repræsentation fra bl.a. Finansministeriet, Justitsministeriet og Kulturministeriet. Udredningen skal kortlægge en

række spørgsmål i forbindelse med forvaltningens overgang til elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer, herunder tekniske, organisatoriske og økonomiske aspekter. Det skal i denne forbindelse bl.a. på basis af de relevante myndigheders udtalelser herom vurderes, hvor langt varsel, der skal gives myndighederne."

Baggrunden for bestemmelsen om betaling for opbevaring af papirarkivalier er ønsket om at skabe yderligere incitament for forvaltningen til at overgå til digitalisering af administrative rutiner. Indførelse og brug af elektroniske dokumenthåndteringssystemer (ESDH) er et væsentligt led i udviklingen af den digitale forvaltning og i realiseringen af regeringens IT-politiske målsætninger, der er beskrevet i IT- og telepolitisk redegørelse til Folketinget, december 1999 som nævnt ovenfor.

2. Opgaver

På den baggrund nedsættes en arbejdsgruppe med følgende opgaver:

1. Der skal gennemføres en udredning, der kan udgøre et væsentligt grundlag for udarbejdelse af en handlingsplan for den offentlige administrations overgang til elektronisk forvaltning.
2. Udredningen skal samtidig give en anbefaling for, hvornår der kan fastsættes en frist for overgang til betaling for arkivering af papirarkivalier i Statens Arkiver jf. bestemmelsen i forslag til lov om ændring af Arkivloven L153 § 1 nr. 1 forudsat, at lovparagraffen vedtages i uændret form. Udredningen skal i den forbindelse indeholde overvejelser om incitamentstrukturer for overgang til elektronisk arkivering jf. bestemmelserne i loven.

Udredningen baseres primært på en kortlægning af erfaringer fra systemer i drift. Der inddrages erfaringer fra både produktionsorienterede enheder og øvrige forvaltningsenheder. Udenlandske erfaringer kan eventuelt inddrages.

Udbredelse af ESDH i den offentlige sektor er en del af den IT-infrastruktur, som er nødvendig for at skabe et solidt grundlag for hurtig kommunikation af oplysninger og viden mellem myndigheder indbyrdes og mellem myndigheder og omgivelser. I den forbindelse bør udredningen omfatte en vurdering af afbalanceringen mellem effektivitet, videndeling og åbenhed i forvaltningen på den ene side og borgernes retssikkerhed på den anden side.

Udredningen skal endvidere indeholde en vurdering af udbuddet og modenheten af ESDH-systemer herunder økonomiske fordele ved indførelse af sådanne systemer. I den forbindelse inddrages spørgsmålet om arbejdets organisering og mulighederne for at opnå effektiviseringer ved brug af ESDH samt omkostningerne i forbindelse med indførelse af ESDH. For udvalgte relevante myndigheder foretages end-

videre en kortlægning af disses forventninger til systemerne herunder indflydelse på opgaveløsningen.

Endvidere søges identificeret væsentlige barrierer for indførelse af ESDH af organisationsmæssig og kulturel karakter.

For at sikre en tilstrækkelig bredde i udredningen, så den på forsvarligt grundlag kan tjene som rådgivning i forhold til ovennævnte opgaver, inddrager arbejdsgruppen de emner vedrørende tekniske, organisatoriske og økonomiske forhold, som den finder nødvendige.

Arbejdsgruppen kan inddrage eksterne eksperter i arbejdet i det omfang gruppen finder det formålstjenligt.

3. Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen sammensættes af 1-2 repræsentanter for Finansministeriet, Kulturministeriet, Justitsministeriet og Forskningsministeriet.

Øvrige statslige institutioner inddrages i arbejdet, i det omfang arbejdsgruppen skønner, at der er behov herfor.

Forskningsministeriet varetager formandskab og sekretariatsfunktion for arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen afleverer udredningen den 1. maj 2001.

Bilag 2: Overbliksanalyse over ESDH i staten

For at skabe overblik over de statslige institutioners anvendelse af elektronisk arkivering har PLS RAMBØLL Management gennemført en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse blandt 144 udvalgte statslige institutioner som den første fase af udredningsopgaven vedr. ESHD i staten.

I samarbejde med projektets arbejdsgruppe blev det besluttet, at følgende statslige institutioner skulle indgå i undersøgelsen:

- Respondentgruppe 1: Samtlige departementer, styrelser og direktorater – i alt 63 institutioner
- Respondentgruppe 2: Øvrige større statslige institutioner – i alt 57 institutioner
- Respondentgruppe 3: Udvalgte mindre statslige institutioner – alt 24 institutioner.

Differentieringen mellem større og mindre statslige institutioner foretog PLS RAMBØLL Management ud fra subjektive kriterier. De 24 mindre institutioner blev udvalgt efter samråd med Statens Arkiver, sådan at de repræsentativt dækkede ministerieområderne. Der er således ikke tale om en videnskabelig totalanalyse af ESHD i staten, men snarere en delanalyse, som i projektet fungerer som indikator for status inden for ESDH.

Undersøgelsen fandt sted i oktober – december måned 2000 med 2 rykkerrunder indlagt i forløbet. Det har resulteret i en høj svarprocent. I alt 110 institutioner – svarende til en svarprocent på 76,4 - har besvaret spørgeskemaet. De tre hovedgruppers svarprocent er:

- Departementer, styrelser og direktorater: (47/63): 74,6%
- Øvrige større statslige institutioner: (41/57): 71,9%
- 25 udvalgte mindre statslige institutioner (22/24): 91,7%

Det skal dog bemærkes, at ikke alle 110 respondenter har besvaret hele spørgeskemaet. Derfor vil der undervejs optræde et svingende

antal respondenter. Det vurderes dog ikke som et metodisk problem, da udsvingene er små i antallet af respondenter.

Få har indført fuld ESDH

I undersøgelsen skelnes mellem tre former for elektronisk arkivering:

1. **Journalssystem.** Elektronisk registrering af journaloplysninger om sager og dokumenter. Papirarkivering.
2. **Mellemform.** Elektronisk registrering af journaloplysninger om sager og dokumenter. Papirarkivering med samtidig systematisk, elektronisk lagring af egenproducerede dokumenter.
3. **Elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH).** Elektronisk registrering af oplysninger om sager og dokumenter. Elektronisk arkivering af alle dokumenter, herunder skanning af breve og øvrige papirdokumenter:

Respondenterne angav følgende anvendelse af elektronisk arkivering.

7. Omfatter systemet hele eller dele af organisationen?

	Antal	Procent
Journalssystem i dele af organisationen	20	19,0
Journalssystem i hele organisationen	47	44,8
Mellemform i dele af organisationen	12	11,4
Mellemform i hele organisationen	28	26,7
ESDH	12	11,4
ESDH i hele organisationen	9	8,6
Organisationen anvender ingen former for IT baseret sags- og dokumenthåndtering	10	9,5
Total	105	100,0

Under 10% af statslige institutioner anvender ESDH i hele organisationen og kun samlet 20% af institutioner har erfaringer med ESDH i hele / dele af organisationen.

Det er særligt respondentgruppe 1 (departementer, styrelser og direktorater), der har erfaring med ESDH, som det fremgår af følgende tabel, men ESDH er ikke den mest udbredte form for elektronisk arkivering i nogen af respondentgrupperne.

Spm. 7 (System-omfang) krydset med institutionstype

		7. Omfatter systemet hele eller dele af organisationen?							Total
		Journalssystem i dele af organisationen	Journalssystem i hele organisationen	Mellemform i dele af organisationen	Mellemform i hele organisationen	ESDH	ESDH i hele organisationen	Organisationen anvender ingen former for IT baseret sags- og dokumenthåndtering	Antal
TOTAL	Total	19%	45%	11%	27%	11%	9%	10%	105
Institutionstype	Departementer, direktorater og styrelser	16%	57%	9%	25%	23%	11%	0%	44
	Mindre statslige institutioner	5%	27%	5%	36%	0%	18%	23%	22
	Øvrige større statslige institutioner	31%	41%	18%	23%	5%	0%	13%	39

50 institutioner har ikke planer om overgang til ESDH inden for 5 år

Over 50% af de institutioner, der ikke har indført fuld ESDH i organisationen, forventer heller ikke at overgå til fuld ESDH inden for de nærmeste 5 år:

9. Har organisationen planlagt overgang til ESDH i hele organisationen?

	Antal	Procent
Ja, idriftsættes inden for det næste år	10	10,9
Ja, idriftsættes inden for de næste 2 år	12	13,0
Ja, idriftsættes inden for de næste 3-5 år	20	21,7
Nej	50	54,3
Total	92	100,0
Ubesvaret	16	14,8

Fordelingen på respondentgrupper viser, at det særligt er i respondentgruppe 1, at ESDH er på dagsordenen, men ca. 35% af gruppen forventer dog ikke at indføre fuld ESDH inden for de nærmeste 5 år:

Organisatoriske og økonomiske forhold forhindrer ESDH-anvendelsen

Som væsentligste årsager til, at institutionen ikke forventer at overgå til fuld ESDH nævnes særligt manglende behov samt organisatoriske

og økonomiske forhold. Teknologien og juridiske / lovgivningsmæssige barrierer vurderes ikke som de væsentligste:

10. Hvad er den væsentligste årsag til, at din organisation ikke går i gang med ESDH?

	Antal	Procent
Organisatoriske forhold	12	23,1
Manglende behov	16	30,8
Manglende tiltro til at kunne høste gevinster	10	19,2
Manglende tiltro til teknologien	4	7,7
Juridiske/lovgivningsmæssige barrierer	1	1,9
Økonomi	18	34,6
Manglende interne ressourcer	15	28,8
Ved ikke	2	3,8
Andet	12	23,1
Total	52	100,0

ESDH er en del af institutionernes strategi

ESDH anses som et strategisk tiltag af de statslige institutioner, som har indført ESDH, eller som har planer om det. Kun 13% af disse opfatter ikke ESDH som et strategisk projekt.

Er anvendelsen - eller den planlagte anvendelse - af ESDH en del af en samlet strategi?

	Antal	Procent
ESDH del af organisationens IT-strategi	25	49,0
ESDH del af plan for dig.forvaltn. og e-borgerservice	5	9,8
ESDH del af en samlet plan for org.udv. og videndeling	14	27,5
Nej, ESDH er et enkeltstående projekt	7	13,7
Total	51	100,0
Ubesvaret	65	56,03

En række egenudviklede systemer

De statslige institutioner anvender særligt Scanjour, DOC 2000, DocuLive samt egenudviklede systemer til elektronisk arkivering (mellemform og ESDH):

12. Hvilket IT-system anvendes til sags- og dokumenthåndtering?

	Antal	Procent
ScanJour	15	26,8
Doc 2000 fra ICL	10	17,9
Doculive fra Siemens	6	10,7
FICS fra FICS Danmark	4	7,1
GoPro fra IBM		
Work Safe fra Rambøll	1	1,8
Docupilot fra Unisys		
ScandiFile fra ScandiPlan	1	1,8
Documentum		
DocsFusion/DocsOpen		
Eastman		
Filenet		
Egenudviklet	15	26,8
Andet	14	25,0
Total	56	100,0

Som det fremgår, anvendes også en række andre systemer. Disse er (institutionernes egen udfyldning):

- MegaJour
- TAS fra Ementor
- indtil videre på Word
- Supermax Journal
- Info Image Folder fra UNISYS
- DD'AJOUR fra NordTeam Gruppen ApS
- PC-Doc fra DIT Graphics
- Supermax Sag
- CUBUS
- Lotus Notes/Domino
- DanaFile
- BRS/Jour
- Tekstbehandlingssystem

- DSI

Der er således tale om en række forskellige systemer i den offentlige sektor.

Ressourceforbruget ved indførelse af IT-baseret sags- og dokumenthåndtering

Det er ud fra overblikanalysen vanskeligt at definere, hvor store økonomiske og mandskabsmæssige ressourcer der anvendes til anskaffelse af IT-system til mellemform / ESDH. Man kunne ud fra analysen fristes til at konkludere, at den "typiske" statsinstitution bruger under 1 mio. kr. på anskaffelse af IT-system til mellemform / ESDH og bruger op til 3 mandeår på anskaffelse og implementering, samt at overgangen til det nye IT-system tager under et år og i nogen grad kræver følgeomkostninger. Men det er PLS RAMBØLL Managements erfaring, at der er store forskelle mellem udgiften i de enkelte organisationer – særligt afhængig af størrelse og valgt løsning. En konklusion, som spændvidden i svarene underbygger.

13. Hvor stor (skønsmæssigt) har investeringen (anskaffelse) til IT-baseret sags- og dokumenthåndtering været?

	Antal	Procent
Mindre end 500.000	17	30,4
500.000 - 999.999	11	19,6
1 - 1.99 millioner	7	12,5
2 -2.99 millioner	2	3,6
3-3.99 millioner	4	7,1
4- 4.99 millioner	1	1,8
5-9.99 millioner	5	8,9
Mere end 10 millioner	3	5,4
Ved ikke	6	10,7
Total	56	100,0
Ubesvaret	60	51,72

14. Hvor stor (skønsmæssigt) har anvendelsen af egne ressourcer været i forbindelse med anskaffelse og overgang til IT-baseret sags- og dokumenthåndtering?

	Antal	Procent
Et halvt mandeår eller mindre	11	19,6
Et halvt til et helt mandeår	6	10,7
1 til 2 mandeår	14	25,0
2 til 3 mandeår	9	16,1
3 til 5 mandeår	2	3,6
5 mandeår eller mere	7	12,5
Ved ikke	7	12,5
Total	56	100,0
Ubesvaret	60	51,72

15. Hvor lang tid (skønsmæssigt) har overgangen til IT-baseret sags- og dokumenthåndtering taget?

	Antal	Procent
Et halvt år eller mindre	12	21,8
Et halvt til et helt år	16	29,1
1 til 2 år	8	14,5
2 til 3 år	5	9,1
3 til 5 år	4	7,3
5 år eller mere	1	1,8
Ved ikke	9	16,4
Total	55	100,0
Ubesvaret	61	52,59

16. I hvor høj grad har anskaffelsen af IT-baseret sags- og dokumenthåndtering udløst følgeomkostninger til nye pcer, servere, infrastruktur, netværk m.v.?

	Antal	Procent
I høj grad	12	21,8
I nogen grad	21	38,2
I mindre grad	17	30,9
Slet ikke	1	1,8
Ved ikke	4	7,3
Total	55	100,0
Ubesvaret	61	52,59

Der er dog en klar og måske naturlig tendens til, at jo større institutionen er, desto flere udgifter anvendes, desto længere tid tager overgangen, og desto flere årsværk anvendes på overgangen og implementeringen. Der er dog ingen særlige forskelle mellem de enkelte institutionstyper, når det drejer sig om de oplevede følgeomkostninger.

Resultaterne indfrier ikke forventningerne

De institutioner, der har indført mellemform eller ESDH i hele eller dele af organisationen er blevet spurgt om deres motiver for at indføre IT-systemerne og om resultatet af indførslen.

De væsentligste grunde til at indføre IT-system til sags- og dokumenthåndtering angives at være i prioriteret rækkefølge:

1. Større effektivitet
2. Bedre vidensopbygning og –formidling
3. Bedre kvalitet
4. Bedre ledelse og styring

Systemerne bliver således indført af effektiviseringsgrunde og for at udvikle kvaliteten af organisationens arbejde, herunder videndeling.

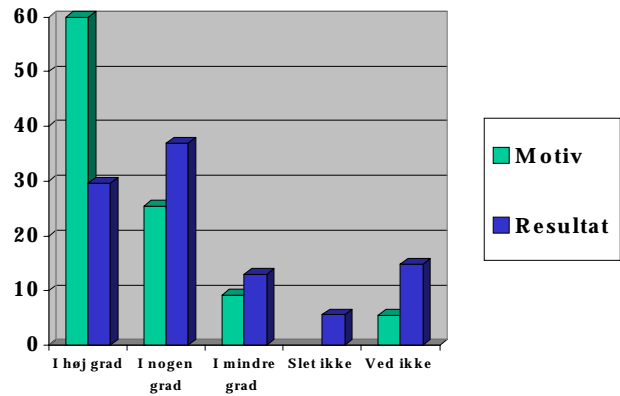
Det er interessant at bemærke, at systemerne ikke indføres af primært personalemæssige grunde: for at rationalisere personale eller skabe mere fleksible arbejdsforhold, og systemerne indføres heller ikke primært for at underbygge hurtigere borgerbetjening eller skabe nye serviceydelser, altså de borgerrettede services.

Det er tydeligt, at resultaterne ikke helt indfrier forventningerne, som det kan ses herunder. Svarene er angivet i pct.

Endelige resultater

Motiver for anskaffelser og resultater af anvendelse af IT-baseret system til sags- og dokumenthåndtering (N=54/55)

Større effektivitet



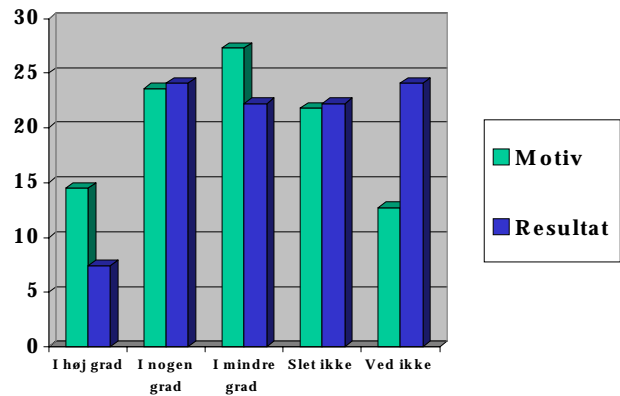
© PLS Rambøll Management - 2000

16

Endelige resultater

Motiver for anskaffelser og resultater af anvendelse af IT-baseret system til sags- og dokumenthåndtering (N=54/55)

Hurtigere borgerbetjening



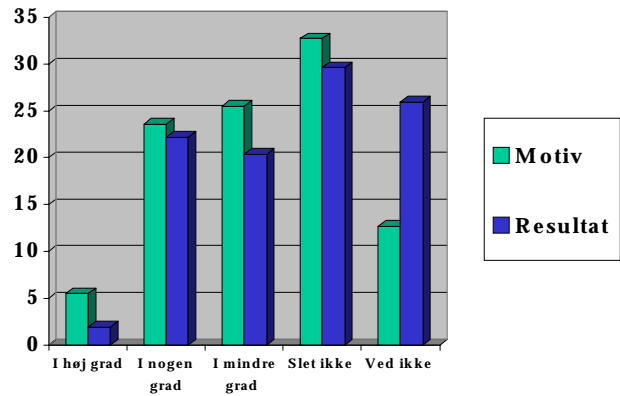
© PLS Rambøll Management - 2000

17

Endelige resultater

Motiver for anskaffelser og resultater af anvendelse af IT-baseret system til sags- og dokumenthåndtering (N=54/55)

Nye serviceydelser



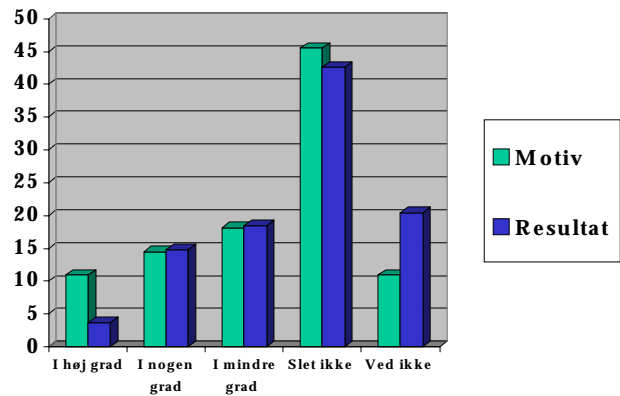
© PLS Rambøll Management - 2000

18

Endelige resultater

Motiver for anskaffelser og resultater af anvendelse af IT-baseret system til sags- og dokumenthåndtering (N=54/55)

Rationalisering (personale)



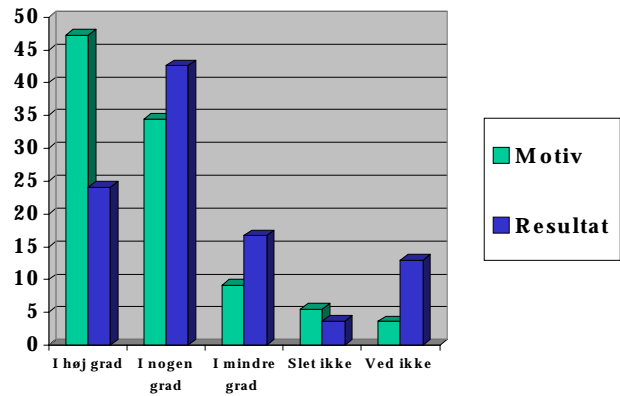
© PLS Rambøll Management - 2000

19

Endelige resultater

Motiver for anskaffelser og resultater af anvendelse af IT-baseret system til sags- og dokumenthåndtering (N=54/55)

Bedre kvalitet



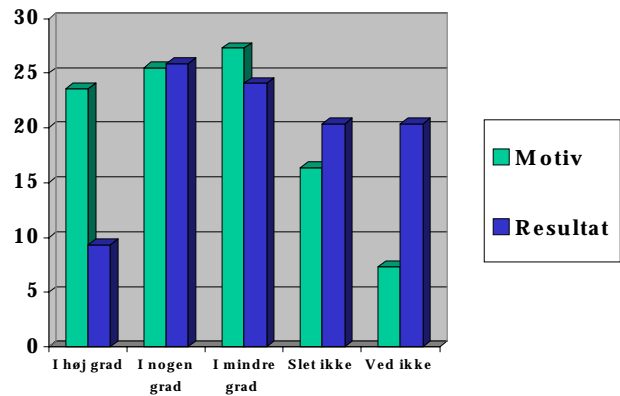
20

© PLS Rambøll Management - 2000

Endelige resultater

Motiver for anskaffelser og resultater af anvendelse af IT-baseret system til sags- og dokumenthåndtering (N=54/55)

Nedbringelse af sagsbehandlingstiden



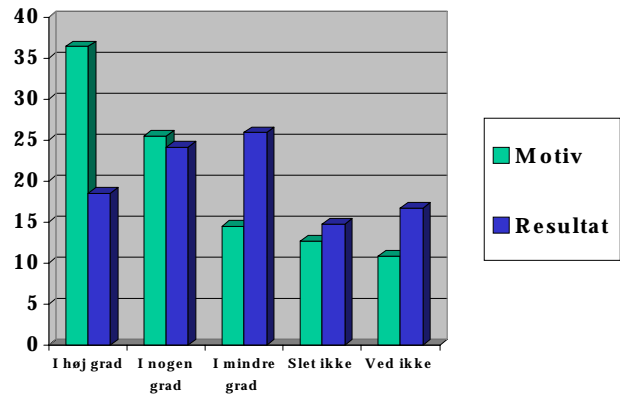
21

© PLS Rambøll Management - 2000

Endelige resultater

Motiver for anskaffelser og resultater af anvendelse af IT-baseret system til sags- og dokumenthåndtering (N=54/55)

Bedre ledelse og styring



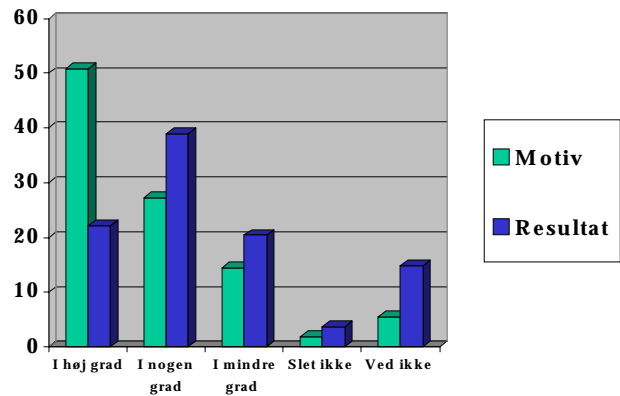
© PLS Rambøll Management - 2000

22

Endelige resultater

Motiver for anskaffelser og resultater af anvendelse af IT-baseret system til sags- og dokumenthåndtering (N=54/55)

Bedre vidensopbygning / -formidling



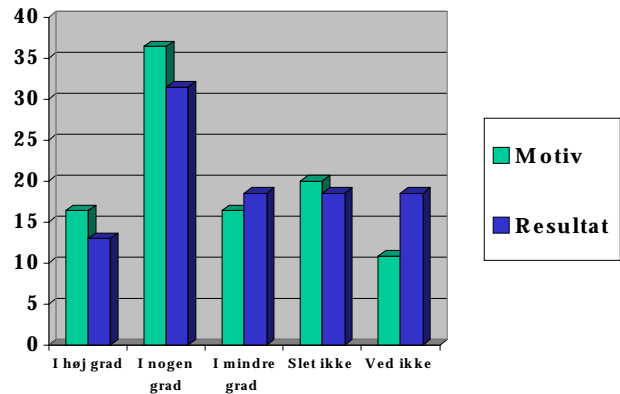
© PLS Rambøll Management - 2000

23

Endelige resultater

Motiver for anskaffelser og resultater af anvendelse af IT-baseret system til sags- og dokumenthåndtering (N=54/55)

Mere fleksible arbejdsforhold



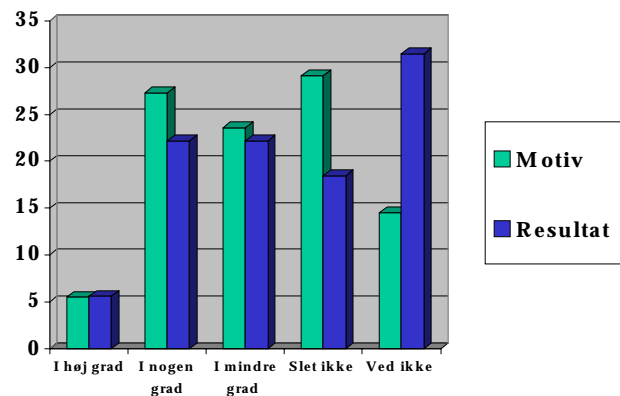
24

© PLS Ramboll Management - 2000

Endelige resultater

Motiver for anskaffelser og resultater af anvendelse af IT-baseret system til sags- og dokumenthåndtering (N=54/55)

Rekrutteringsevne / medarbejdertilfredshed



25

© PLS Ramboll Management - 2000

Det er tydeligt at se, at "i høj grad"-kategorien er mindre, og at særligt "ved ikke"-kategorien og "i nogen grad"-kategorien generelt set er større, når resultaterne skal sammenlignes med motiverne. Derfor vil det være mest korrekt at sige, at resultaterne endnu ikke synes at le-

ve op til forventningerne frem for at sige, at IT-systemerne har været en stor fiasko.

Særligt organisatoriske og teknologiske barrierer

I forbindelse med indførelse og anvendelse af IT-systemerne oplever organisationen særligt *organisatoriske* og *teknologiske* barrierer som:

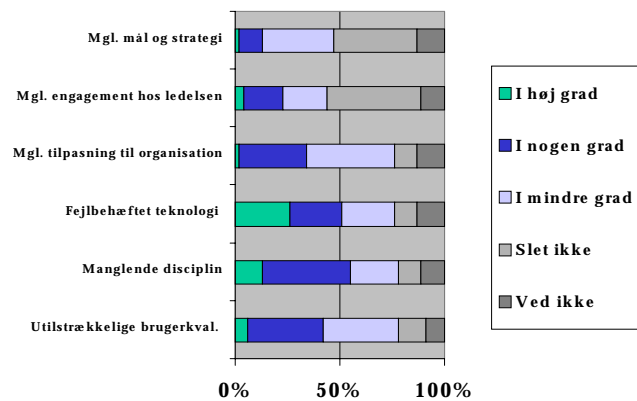
- Fejlbehæftet teknologi
- Manglende overholdelse af deadlines
- Leverandører lover for meget
- Manglende disciplin i forhold til brugen
- Utilstrækkelige bruger kvalifikationer

Det er særligt interessant at bemærke, at *lovgivningsmæssige*, *aftalemæssige* og *økonomiske* barrierer ikke er fremhævede:

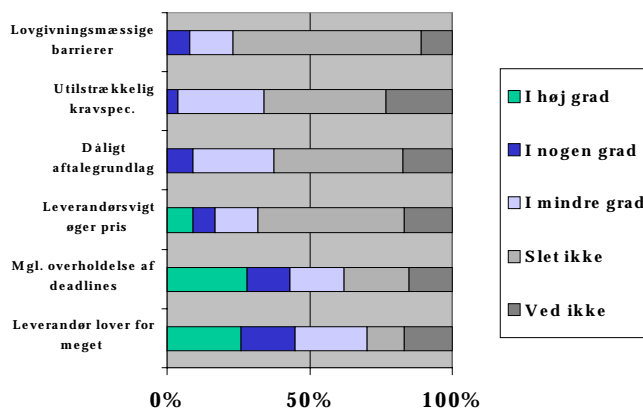


Endelige resultater

Barrierer i organisationen i forbindelse med anvendelse af IT-baseret sags- og dokumenthåndteringsystem (N=53).



Barrierer i organisationen i forbindelse med anvendelse af IT-baseret sags- og dokumenthåndteringssystem (N=53)



27

© PLS Ramboll Management - 2000

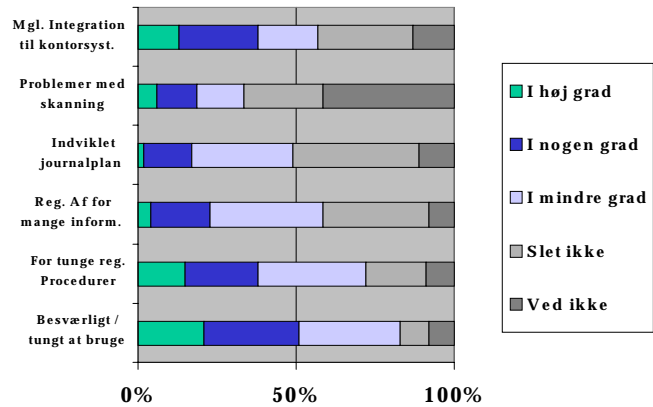
Barrierer hos medarbejderne

Respondenterne mener, at der særligt har været 4 barrierer i forbindelse med medarbejdernes anvendelse af IT-systemerne:

- Det er besværligt at bruge
- Der er for tunge registreringsprocedurer
- Der er manglende integration til kontorsystemer
- Der er manglende integration til e-mail

Derimod vurderes integrationen til fagsystemer, skanning og journalplanen ikke som væsentlige barrierer:

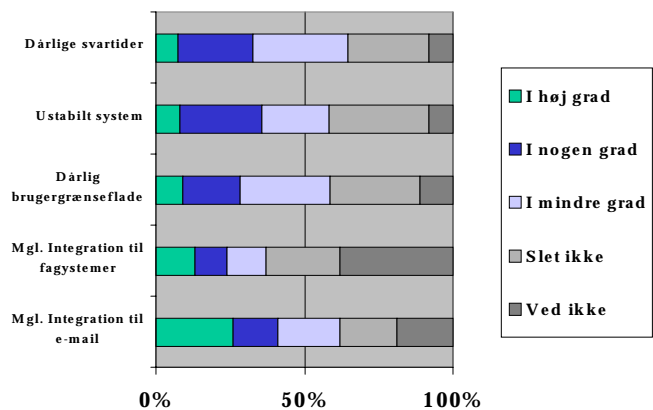
Barrierer hos medarbejderne i forbindelse med anvendelse af IT-baseret sags og dokumenthåndtering (N=53)



28

© PLS Ramboll Management - 2000

Barrierer hos medarbejderne i forbindelse med anvendelse af IT-baseret sags og dokumenthåndtering (N=53)



29

© PLS Ramboll Management - 2000

Organisatoriske ændringer

Institutionerne fremhæver særligt forandringer i opgaveløsningen på spørgsmålet om organisatoriske forandringer:

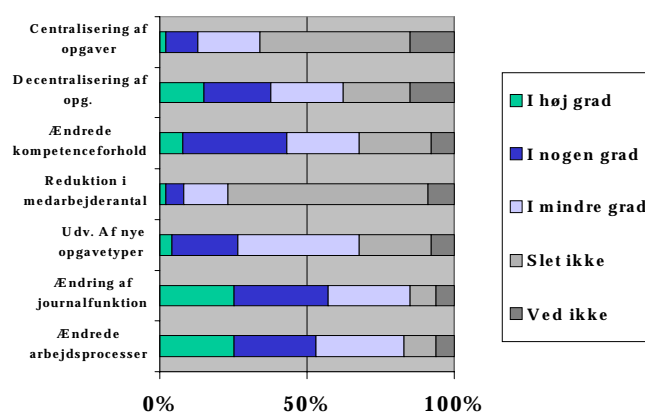
- Ændrede arbejdsprocesser
- Ændring af journalfunktion og
- Ændrede kompetenceforhold

Nye typer af opgaver eller reduktion af medarbejderantal har ikke været de væsentligste organisatoriske ændringer, som er afstedkommet af nyt IT-system:



Endelige resultater

Organisatoriske forandringer som følge af implementering af IT-baseret sags- og dokumenthåndteringssystem (N=53)



30

© PLS Rambøll Management - 2000

Barrierer for organisatorisk forandring

Ved overgangen til nyt IT-system til sags- og dokumenthåndtering angives særligt manglende omstillingsparathed og manglende projektlederressourcer som væsentligste barrierer. Det er dog også interessant at bemærke, at 30% ikke har oplevet barrierer i forbindelse med organisatorisk forandring.

21. Hvilke barrierer har virksomheden oplevet for organisatorisk forandring?

	Antal	Procent
21.1 Manglende ledelsesfokus/-opbakning	13	24,5
21.2 Manglende omstillingsparathed	22	41,5
21.3 Manglende projektleder-ressourcer	16	30,2
21.4 Manglende projektleder-kompetencer	6	11,3
21.5 Faglige organisationer	3	5,7
21.6 Ingen barrierer	16	30,2
21.7 Andet	10	18,9
Total	53	100,0

Der er ikke væsentlige udsving mellem de tre respondentgrupper, dog er der en svag tendens til, at de mindre statslige institutioner (50%) ikke oplever barrierer i så høj grad som de øvrige.

Indkøb og implementering er en ledelsesbeslutning

Det er tydeligt, at indkøb og implementering af IT-systemerne er en ledelsesbeslutning, og at sekretariatschefsniveauet i lige så høj grad som IT-chef niveauet påtager sig projektlederrollen:

22. Hvor har ansvaret for anskaffelse og implementering været forankret?

	Antal	Procent
Direktion	11	20,8
Sekretariatschef/kontorchef-niveau	28	52,8
IT-chef/IT-funktion	10	18,9
Sagsbehandler	1	1,9
Andre	3	5,7
Total	53	100,0
Ubesvaret	63	54,31

23. Hvor har projektledelsen været forankret?

	Antal	Procent
Direktion	3	5,7
Sekretariatschef/kontorchef-niveau	16	30,2
IT-chef/IT-funktion	16	30,2
Sagsbehandler	8	15,1
Journalfunktion	2	3,8
Andre	8	15,1
Total	53	100,0
Ubesvaret	63	54,31

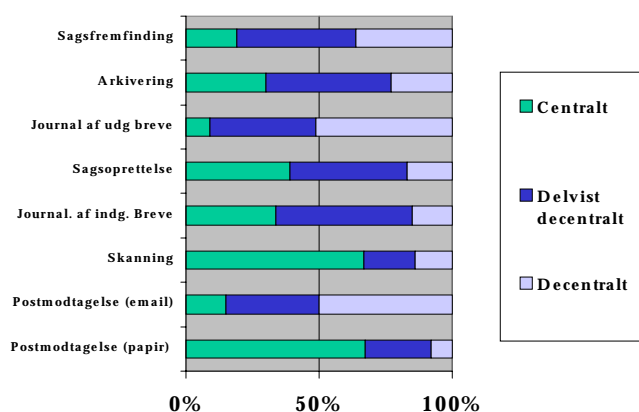
Hvor sker de centrale funktioner?

Der er en tendens til, at særligt skanning og postmodtagelse af papir-baserede dokumenter sker centralt i organisationen, mens journalisering af udgående breve og postmodtagelse af e-mails foregår decentralt hos de institutioner, som har indført IT-systemer til sags- og dokumenthåndtering.



Endelige resultater

Den primære udførelse af opgaver i forbindelse med IT-baseret sags- og dokumenthåndtering (N=53)



Viden kommer fra mange aktører

Institutionerne giver ikke noget entydigt svar på, hvor de har fået de væsentligste informationer i forbindelse med overgang til digital forvaltning. Der er en bred aktørkreds, der formidler erfaringer og resultater:

25. Hvor har organisationen fundet de bedste inspirationskilder i form af materialer til overgang til digital forvaltning/ESDH?

	Antal	Procent
Forskningsministeriet	14	26,9
Andre myndigheder	17	32,7
Konsulenter	16	30,8
Leverandører	21	40,4
Private virksomheder/organisationer	7	13,5
Andre	12	23,1
Total	52	100,0

Der er dog en klar tendens til, at særligt respondentgruppe 1 henter deres informationer hos Forskningsministeriet (44%), nu IT- og Forskningsministeriet.

Hovedkonklusioner

Af overblikanalysen kan følgende hovedkonklusioner trækkes:

- Under 10% af statslige institutioner anvender ESDH i hele organisationen
- Kun samlet 20% af institutioner har erfaringer med ESDH i hele / dele af organisationen.
- Over 50% af de institutioner, der ikke har indført fuld ESDH i organisationen forventer heller ikke at overgå til fuld ESDH inden for de nærmeste 5 år:
- Som væsentligste årsager til, at institutionen ikke forventer at overgå til fuld ESDH nævnes særligt manglende behov samt

organisatoriske og økonomiske forhold. Teknologien og juridiske / lovgivningsmæssige barrierer vurderes ikke som de væsentligste.

- ESDH anses som et strategisk tiltag af de statslige institutioner, som har indført ESDH, eller som har planer om det.
- De statslige institutioner anvender særligt Scanjour, DOC 2000 eller Doculive samt egenudviklede systemer til sags- og dokumenthåndtering. Men der anvendes en bred vifte af systemer.
- Det er ud fra overblikanalysen vanskeligt at definere, hvor store økonomiske og mandskabsmæssige ressourcer der anvendes til anskaffelse af IT-system til mellemform / ESDH. Man kunne ud fra analysen fristes til at konkludere, at den "typiske" statsinstitution bruger under 1 mio. kr. på anskaffelse af IT-system til mellemform / ESDH og bruger op til 3 mandeår på anskaffelse og implementering samt at overgangen til det nye IT-system tager under et år og i nogen grad kræver følgeomkostninger. Men det er PLS RAMBØLL Managements erfaring, at der er store forskelle mellem udgiften i de enkelte organisationer – særligt afhængig af størrelse og valgt løsning.
- De væsentligste grunde til at indføre IT-system til sags- og dokumenthåndtering angives at være i prioriteret rækkefølge:
 - Større effektivitet
 - Bedre vidensopbygning og –formidling
 - Bedre kvalitet
 - Bedre ledelse og styring

Systemerne indføres ikke af primært personalemæssige grunde: for at rationalisere personale eller skabe mere fleksible arbejdsforhold, og systemerne indføres heller ikke primært for at underbygge hurtigere borgerbetjening eller skabe nye servicesydelser, altså de borgerrettede services.

- Resultaterne ved indførelse af sags- og dokumenthåndterings-system indfrier ikke forventningerne. Det vil dog være mest korrekt at sige, at resultaterne endnu ikke synes at leve op til forventningerne frem for at sige, at IT-systemerne har været en stor fiasko.
- I forbindelse med indførelse og anvendelse af IT-systemerne oplever organisationen særligt organisatoriske og teknologiske barrierer som:
 - Fejlbehæftet teknologi
 - Manglende overholdelse af deadlines
 - Leverandører lover for meget
 - Manglende disciplin i forhold til brugen
 - Utilstrækkelige bruger kvalifikationer

Det er særligt interessant at bemærke, at lovgivningsmæssige, aftalemæssige og økonomiske barrierer ikke er fremhævede.

- Respondenterne mener, at der særligt har været 4 barrierer i forbindelse med medarbejdernes anvendelse af IT-systemerne:
 - Det er besværligt at bruge
 - Der er for tunge registreringsprocedurer
 - Der er manglende integration til kontorsystemer
 - Der er manglende integration til e-mail

Derimod vurderes integrationen til fagsystemer, skanning og journalplanen ikke som væsentlige barrierer:

- Ved overgangen til nyt IT-system til sags- og dokumenthåndtering angives særligt manglende omstillingsparathed og manglende projektlederressourcer som væsentligste barrierer. Det er dog også interessant at bemærke, at 30% ikke har oplevet barrierer i forhold til organisatorisk forandring.
- Det er tydeligt, at indkøb og implementering af IT-systemerne er en ledelsesbeslutning, og at sekretariatschefsniveauet i lige

så høj grad som IT-chef niveauet påtager sig projektlederrollen.

- Der er en tendens til, at særligt skanning og postmodtagelse af papirbaserede dokumenter sker centralt i organisationen, mens journalisering af udgående breve og postmodtagelse af e-mails foregår decentralt hos de institutioner, som har indført IT-systemer til sags- og dokumenthåndtering.

Bilag 3: ESDH og sagsbegrebet

Journalisering

At en offentlig myndighed "journaliserer" dokumenter indebærer, at dokumenterne registreres, og at der sker en arkivdannelse hos myndigheden.

Journalisering forudsætter, at hvert enkelt dokument knyttes til en "sag". Et dokument kan ikke være i myndighedens arkiv uden at være knyttet til en sag. Arkivet består med andre ord af sager, som igen består af dokumenter. Der vil være en "sags-entitet" i arkivet.

I et papirarkiv vil en "fysisk" sag bestå af:

- et omslag indeholdende sagens dokumenter
- samt en række registreringer i journalsystemet (manuelt / elektronisk) på sags- henholdsvis dokumentniveau.

Registreringer på sagsniveau vil blandt omfatte entydig nummerering af sagen, sagstitel og angivelse af placering i forhold til "journalnøgle" / "journalplan".

Ved overgang til elektronisk sags- og dokumenthåndtering forsvinder den fysiske sag (sagsomslag plus papirdokumenter), men der vil fortsat være en "logisk" sag (sags-entitet) bestående af elektroniske dokumenter og elektroniske registreringer på sags- og dokumentniveau.

Afgørelsen af, om et dokument bør knyttes til den ene eller den anden sag, er ikke altid indlysende. Når en række dokumenter samles til en sag, skyldes det en form for logisk sammenhæng mellem disse dokumenter. Hvis et dokument har logisk sammenhæng med dokumenter i flere sager, må der imidlertid foretages et valg – eller også må dokumentet journaliseres på flere sager.

Statens Arkiver anbefaler det såkaldte enkeltsagsprincip, der indebærer, at man i en sag samler alle dokumenter, der vedrører et bestemt begivenheds- / aktivitetsforløb. Statens Arkiver tillader dog efter

omstændighederne også andre former for sagsdannelse i form af "samlesager" eller "dossier-sager", det vil sige sagstyper, hvor man samler dokumenter vedrørende flere konkrete begivenhedsforløb af samme type eller dokumenter vedrørende flere konkrete begivenhedsforløb for samme person.

Sagsdannelse er så indarbejdet i dansk forvaltningstradition, at den nærmest forekommer selvfølgelig, jævnfør det hyppigt brugte udtryk "sagsbehandling". Forvaltningslovgivningen lægger da også til grund, at myndighederne journaliserer og i den forbindelse danner "sager". At sagsdannelse ikke er helt så selvfølgelig endda, viser sig dog derved, at man i nogle lande (eksempelvis England, Irland og USA) i princippet ikke kender begrebet.

Det illustreres også af, at de elektroniske dokumenthåndterings-systemer, som importeres fra USA, ikke er indrettet på dokumenthåndtering med sager. Dokumenthåndteringssystemet har ikke nogen "sags-entitet", hvormed ikke være sagt, at der ikke er muligheder for at skabe sammenhænge mellem dokumenter med indbyrdes logisk forbindelse, f.eks. ved at placere et dokument i en folder / mappe, lægge det ind i et "project" eller lignende. Man kan på denne måde komme tæt på sagsbegrebet, men der vil typisk ikke være mulighed for at knytte oplysninger (metadata) til den sagslignende entitet, som herved opstår – i modsætning til danske journalsystemer, hvor der ifølge kravene fra Statens Arkiver skal kunne registreres en række oplysninger på sagsniveau.

Spørgsmålet er så, om den danske forvaltningslovgivnings direkte omtale af eller indirekte forudsætninger om sagsdannelse tvinger forvaltningen til at operere med det hidtil kendte sagsbegreb i forbindelse med indførelse af elektronisk dokumenthåndtering / elektronisk arkivering. I benægtende fald opstår spørgsmålet, om der er gode grunde til at overveje det formelle sagsbegreb.

Sagsbegrebet i den generelle forvaltningslovgivning

Der fokuseres på følgende love:

- Lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)

- Forvaltningsloven
- Lov om offentlige arkiver (arkivloven).

Offentlighedsloven bruger ordet sag flere gange, jævnfør *eksempler* nedenfor.

Visse typer af sager er ikke omfattet af loven og derfor (i deres helhed) undtaget fra aktindsigt. Se lovens § 2: "Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen", "Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget", "... loven [gælder] endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste ...".

Ifølge lovens § 4 skal begæring om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Ifølge lovens § 5 omfatter retten til aktindsigt omfatter alle dokumenter, der vedrører *sagen*, og indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Begrebet sag spiller ligeledes en vigtig rolle i *forvaltningsloven*. De fleste af lovens kapitler omfatter kun behandlingen af en bestemt type af sager, nemlig "sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed." Den borger (eller virksomhed), som myndigheden skal træffe afgørelse i forhold til, har status af "part" i sagen og får tillagt en række rettigheder så som udvidet aktindsigt (i forhold til offentlighedsloven), ret til partshøring, begrundelse og klagevejledning.

Også *arkivloven* nævner begrebet sag; først og fremmest i forbindelse med bestemmelser om forlænget frist for offentlig tilgængelighed. Se f.eks. § 21, hvorefter "Den afleverende myndighed kan efter drøftelse med det modtagende arkiv fastsætte en længere tilgængelighedsfrist end 30 år for dokumenter, hvis dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til ...beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning".

Hverken offentlighedsloven, forvaltningsloven eller arkivloven tager dog stilling til, hvordan sagsdannelsen nærmere bør foregå.

Man kan formentlig sige, at der til grund for disse love ligger en forudsætning om, at offentlige myndigheder har en ganske fast indarbejdet praksis / tradition for journalisering og arkivering, som gør, at dokumenter vedrørende et bestemt begivenhedsforløb samles i en sag, jævnfør ovenfor om enkeltsagsprincippet. Hvis for eksempel en borger søger kommunen om byggetilladelse, vil dokumenterne frembragt i denne forbindelse være samlet i én sag, og borgeren kan ved at begære indsigt i "sin sag" få indblik i grundlaget for kommunens afgørelse.

Det er uden videre klart, at myndigheden skal kunne dokumentere et givent begivenhedsforløb. I det nævnte eksempel med byggetilladelse må der nødvendigvis være en form for "link" mellem de dokumenter, der vedrører ansøgningen og dens behandling. Alt andet vil være meningsløst.

Dette er dog ikke ensbetydende med, at myndigheden nødvendigvis skal arbejde med et formelt sagsbegreb – en "sags-entitet" i sit arkiv. Når der opstår behov for at samle dokumenter til, hvad man normalt vil opfatte som en sag, kunne sagen for så vidt skabes ad hoc. Det kunne også udtrykkes på den måde, at arkivet indeholder "virtuelle" sager (ingen sags-entitet).

Tænkte eksempler:

Eksempel 1: I forbindelse med registreringen af dokumenter skabes "kæder" mellem dokumenter. De dokumenter, der indgår i kæden, udgør en sag.

Eksempel 2: Der udformes en registreringsmetodik på dokumentniveau. Til hvert dokument knyttes et eller flere emneord fra lister med faste værdier. I eksemplet med byggetilladelse kunne det f.eks. være ansøgerens cpr-nummer, ordet "byggetilladelse" og en angivelse af

tidspunkt for ansøgningen. Ansøgerens "sag" kunne således til enhver tid skabes ved at søge på summen af de pågældende emneord. Dokumenter, som opfylder samtlige søgekriterier, hører til "sagen". Et system som skitseret kunne også bruges til at skabe "sager" i flere niveauer, som så at sige er indlejret i hinanden; også dokumenter, som kun opfylder et enkelt søgekriterium, f.eks. "byggetilladelse", kunne ligeledes siges at udgøre en "sag". Ved at udsøge de dokumenter, der kun opfylder kriteriet "byggetilladelse", fås en virtuel sag svarende til en "samlesag". Ved at udsøge de dokumenter, der kun opfylder kriteriet vedkommendes cpr-nummer, fås en virtuel sag svarende til en "dossier-sag".

Man kan så overveje, hvilke konsekvenser eksempel 2 får i forhold til offentlighedslovens § 4, stk. 3 (refereret ovenfor). En myndighed med traditionel sagsdannelse ville givetvis kunne afvise en begæring om aktindsigt i "alle sager, der vedrører EU's udbudsregler" med den begrundelse, at begæringen ikke tilstrækkeligt præcist angiver "den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med"; anmodningen henviser kun til en ubestemt flerhed af sager, hvis eksistens ansøgeren ikke kender i forvejen. Hvis myndigheden har et "flydende" / virtuelt sagsbegreb, på grundlag af de elektroniske søgemuligheder, kan der argumenteres for, at myndigheden ikke uden videre kan afvise en begæring om aktindsigt som ovenfor nævnt.

Et spørgsmål, der trænger sig på, er, om hensynet til "sagsstyring", herunder forpligtelsen til at kunne dokumentere sagsbehandlingstider, kan opfyldes uden en "sags-entitet". Spørgsmålet må formentlig besvares bekræftende; i hvert fald hvis man kan lægge til grund, at sagsstyringen primært foregår på dokumentniveau. F.eks. kunne man sikre, at et indgående brev bliver besvaret inden for en vis frist, gennem de kæder, der er omtalt under eksempel 1 ovenfor.

I relation til forvaltningslovgivningen må det afgørende være, at borgernes rettigheder ikke tilsidesættes.

I den forbindelse skal det påpeges, at der kan opstå konflikt mellem de rettigheder, som borgeren har ifølge offentlighedslov / forvaltnings-

lov, og en myndigheds journalpraksis / sagsdannelse – og i så fald kan myndigheden ikke uden videre lægge sin praksis til grund for en afgørelse om f.eks. aktindsigt. Myndighedens egne sags-entiteter er ikke nødvendigvis afgørende. Det kan illustreres med følgende eksempler.

En borger begærer indsigt i "sagen om ..." [et emne, som myndigheden har behandlet]. Begæringen formodes at opfylde kravet i offentlighedslovens § 4 om tilstrækkelig identifikation af begivenhedsforløbet. Myndigheden skal fremfinde alle dokumenter, der kan siges at høre til begivenhedsforløbet. Det gælder, hvad enten myndigheden rent faktisk kun har én sag om emnet, eller har opdelt materialet på flere sager. Myndigheden kan ikke fortolke begæringen om indsigt indskrænkende, blot fordi borgeren – der jo ikke kan forventes at kende myndighedens nærmere journaliseringspraksis – fremsætter en begæring, der er upræcis i forhold til myndighedens praksis for sagsdannelse.

Et andet eksempel: Som nævnt er sager om lovgivning først omfattet af offentlighedsloven, når lovforslag er fremsat for Folketinget. Før dette tidspunkt er en myndighed berettiget til at afvise indsigt i sagen som helhed. Hvis der imidlertid er journaliseret dokumenter på "lovsagen", som ikke med rette kan betragtes som hørende til det lovforberedende arbejde, er det afgørende naturligvis ikke den faktiske journalisering.

Det kan formentlig konkluderes, at offentlighedsloven og forvaltningsloven ikke nødvendigvis kræver et formelt sagsbegreb i et elektronisk dokumenthåndteringssystem (en sags-entitet). Det må dog kræves, at et givent begivenhedsforløb kan dokumenteres. "Sagen" dækker jo over en realitet, et sammenhængende begivenhedsforløb, der ikke kan "trylles" væk.

Er det realistisk og praktisk at opgive sagsbegrebet

Om det er praktisk at opgive begrebet sag (sags-entitet i et dokumenthåndteringssystem), kan diskuteres.

Som allerede nævnt kræver de regler (cirkulærer), som Statens Arkiver har udstedt i tilknytning til Arkivloven, at et dokument skal være tilknyttet en sag for at indgå i en myndigheds arkiv. Det spørgsmål kan rejses, om kravet skal bevares (hvis der er myndigheder, som ønsker at få det ophævet). Det er dog svært at se tungtvejende grunde for et sådant vidtgående skridt. En fornuftig sagsstruktur kan jo være særdeles nyttig, når man skal genfinde dokumenter i arkivet.

At arbejde med "virtuelle" sager stiller nogle nye krav til IT-systemerne, men stiller i mindst lige så høj grad krav til registreringsdisciplinen hos medarbejderne. Det kan umiddelbart være svært at se, at fordelene ved "virtuelle" sager opvejer ulemperne. I hvert fald forekommer det mindre praktisk at opgive sagsbegrebet i relation til afgørelsessager (efter forvaltningsloven). Man kunne måske bedre forestille sig, at myndigheder med "departementale" opgaver (generelle sager) kunne have interesse i at opgive sagsbegrebet.

Man bør måske snarere anskue problemet ud fra den synsvinkel, at det gælder om at udnytte teknologien til at minimere arbejdet med registrering / journalisering, herunder tilknytning af dokumenter til sager. Man kunne meget vel forestille sig, at sagsbegrebet i traditionel forstand opretholdes, men at "sager" i mange tilfælde kan skabes / ajourføres mere eller mindre automatisk.

Eksempel: En kommune opbygger et www-baseret system til behandling af ansøgning om byggesager. Ansøgeren starter sagsbehandlingen ved at udfylde en elektronisk blanket. IT-systemet opretter automatisk sagen på grundlag af ansøgningen, som bliver første dokument på sagen. Yderligere dokumenter registreres ligeledes automatisk på sagen, idet både ansøger og kommunens sagsbehandler altid starter med at kalde sagen frem. Ved på denne måde at integrere journalisering / sagsbehandling kan registreringsarbejdet på det nærmeste usynliggøres.

Statens Arkivers regler kræver også, at myndigheden har en registreringsmetodik på sagsniveau (journalplan / journalnøgle i form af en eller flere lister med faste værdier, som der kan / skal vælges fra).

Statens Arkiver er allerede gået langt i retning af at bløde op på reglerne om udformning af journalnøgle, men bør myndighederne have lov til fuldstændigt at opgive princippet om en registreringsmetodik på sagsniveau? Med de søgemuligheder, som moderne IT-systemer frembyder, har det at søge via journalplanens sagsgrupper ikke længere samme praktiske betydning som tidligere.

For mange myndigheder er den traditionelle journalplan – og i en forholdsvis detaljeret udgave – givetvis et nyttigt værktøj, som de ikke har planer om at opgive. For andre er den traditionelle journalplan (eller andre former for registreringsmetodik) måske ikke meget andet end en klods om benet. Det kunne i hvert fald overvejes, om myndighederne kunne stilles friere med hensyn til løbende ændringer, detaljeringsgraden og så videre. I overvejelserne må dog også indgå det aspekt, at en velovervejet og gennemarbejdet registreringsmetodik kan have stor betydning for fremtidens brugere af de offentlige arkiver.

Der vil være en "interessant" effekt af at ophæve kravet om registrering af journaloplysninger på sagsniveau, herunder kravet om en fast registreringsmetodik på sagsniveau. Dette vil formentlig gøre det muligt for danske offentlige myndigheder at vælge udenlandske dokumenthåndteringssystemer i standardform - altså uden at kræve af importøren, at denne tilpasser systemet til de særlige krav, der i dag gælder for IT-systemer til journalisering i Danmark.

Hvis kravet om en registreringsmetodik på sagsniveau opgives, kunne det overvejes at stille andre krav, f.eks. at kravet kun kan frafalde mod, at myndigheden opbygger en registreringsmetodik på dokumentniveau.

Om, og i hvilket omfang nævnte krav fra Statens Arkiver bør oprettholdes, skal der ikke tages stilling til her. Det må kræve nærmere overvejelser. På den anden side er der grund til nu at overveje disse spørgsmål af hensyn til de ønsker, der kan forventes at komme fra offentlige myndigheder, som overvejer nye måder at håndtere sagsbegrebet på i deres elektroniske dokumenthåndteringssystemer.

Bilag 4: Samarbejde om SKI-udbud til IT-løsning til Digital Forvaltning

SOCIALMINISTERIET STATENS OG KOMMUNERNES INDKØBS SERVICE A/S UNDERVISNINGSMINISTERIET

8. december 2000

Samarbejde om SKI-udbud af IT-løsninger til Digital Forvaltning

Sammenfatning

Der findes i dag ikke samlede IT-løsninger, som i tilstrækkeligt omfang kan understøtte *en effektiv realisering af Digital Forvaltning*. Dette kræver en "ny generation" af IT-løsninger, hvor leverandørerne sammensætter velkendte teknologier til nye fleksible produkter og nye anvendelsesområder.

Med sigte på 1) at fremme en sådan udvikling og 2) i øvrigt sikre offentlige myndigheder og institutioner de bedste produkter til den billigst mulige pris, har Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) *afsluttet et fælles projekt*, hvor

- *Statens og Kommunernes Indkøbs Service forbereder og dernæst iværksætter et udbud af en rammeaftale om IT-løsninger til brug ved Digital Forvaltning i stat, amter og kommuner.*

Som led i en *forberedelsesfase*

- formulerer Undervisningsministeriet og Socialministeriet et bud på kravene til fremtidige IT-løsninger set ud fra en statslig synsvinkel
- iværksætter Statens og Kommunernes Indkøbs Service i samarbejde med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen en afklaring af behov og krav set fra en kommunal og amtslig vinkel.

I forberedelsesfasen skal afklares en række tekniske, udbudsmæssige/juridiske og markedsmæssige spørgsmål, hvilket bl.a. vil ske via en åben dialog med markedet og relevante centrale myndigheder. Forberedelsesfasen forventes gennemført i 1. - 3. kvartal 2001.

Iværksættelse af selve udbudet ventes herefter at kunne ske i efteråret 2001 med forventet indgåelse af rammekontrakter medio 2002.

Iværksættelse af udbudet forudsætter, at forberedelsesfasen har givet et tilstrækkeligt overbevisende indtryk af, at IT-branchen er leveringsdygtig med fuldt funktionsduelige produkter. Ligeledes forudsætter indgåelse af en rammekontrakt, at de pågældende leverandører i praksis har dokumenteret, at produkterne kan leve op til kravene.

1. Hvorfor Digital Forvaltning?

Ved *Digital Forvaltning* forstås en konsekvent omlægning af papirbaserede arbejds- og serviceprocesser til at være elektronisk baserede.

En omlægning til Digital Forvaltning *giver mulighed for at realisere en række gevinster:*

- *Bedre service* over for borgere, virksomheder og institutioner i form af selvbetjening, hurtigere forløb af sagsbehandling og lettere tilgængelig information om sagsstatus
- *Øget intern videndeling* via stærkt øget adgang til dokumenter og data, bedre overblik bl.a. via personaliseret information - og dermed øget intern gennemsigtighed i myndigheden
- *Øget administrativ effektivitet* som følge af elektronisk kommunikation med omverdenen, effektivisering af arbejdsgange og bedre understøttelse af nye arbejdsformer (projekt- og netværksorganisering)
- *Mere attraktive arbejdspladser* som følge af de nye arbejdsvilkår og -muligheder, som konsekvent gennemført Digital Forvaltning indebærer, dels for det daglige arbejde på kontoret, dels med adgang til hjemmearbejdspladser og mobile arbejdspladser.
- *Mere sikker dokumentation* og arkivering.

En sådan omlægning indebærer på mange områder gennemgribende omlægning og forenkling af *arbejdsprocesser*. Samtidig er det en afgørende forudsætning, at de nødvendige *IT-systemer* er udviklede og effektivt tilpassede til at kunne understøtte fuldt digitale forvaltningsprocesser.

2. Digital Forvaltning kræver nye IT-løsninger

Hvad er kravene til IT-løsninger som følge af Digital Forvaltning?

Eksternt for den enkelte myndighed eller institution indebærer visionen om Digital Forvaltning udvikling af *Internet-baserede selvbetjenings- og servicesystemer* til betjening af borgere og institutioner samt udvikling af fuldt digital informationsudveksling mellem alle enheder i det offentlige, så genindtastning af data kan undgås, og forvaltningsprocesser kan forenkles.

Internt i den enkelte myndighed eller institution kræver Digital Forvaltning især

- *kobling mellem eksternt rettede selvbetjenings- og servicesystemer og relevante interne systemer* og
- *udvikling af en ny generation af systemer til elektronisk dokumenthåndtering og videndeling.*

Den digitale forvaltnings dokumenthåndtering og videndeling indebærer:

- Papiret forsvinder fuldstændigt som officielt arkivmedium, men er fortsat dagligt arbejdsredskab i det omfang, det er bekvemt for den enkelte medarbejder

- Alle interne ”papirgange” bliver elektroniske
- Arbejdsgangene med sagsbehandling og journalisering/arkivering smeltes sammen til én arbejdsgang
- Journalisering/registrering gøres nærmest ”fuldautomatisk” med genbrug og/eller automatisk identifikation af metadata (stamdata, emneord mv.)
- Alle medarbejdere skal have adgang til alle dokumenter, som ikke er fortrolige eller i en ren kladdefase
- En personlig brugergrænseflade, som giver den enkelte skræddersyet information og nem navigation i myndighedens samlede data- og dokumentmængde
- Et såkaldt ”emnetræ” (thesaurus) med alle de emneord og andre ”metadata”, der er væsentlige for myndigheden, afløser den traditionelle journalplan og bliver det centrale omdrejningspunkt i myndighedens vidensstrukturering og –søgning
- Nyt og forenklet sagsbegreb, således at en sag defineres som de dokumenter, der er knyttet til et bestemt beslutningsforløb eller arbejdsopgave, samt en oversigtlig dokumentation for forløbet. Et bestemt dokument kan således godt indgå i flere forskellige sager.
- Virtuelle eller sammensatte dokumenter med indlejrede objekter af forskellige typer, fx. annotering (”gule lapper”), regneark, farvegrafik, fotografier, lyd, video etc.
- Fuld integration mellem dokumenthåndteringssystemet og relevante fag-/sagsbehandlingssystemer, herunder økonomisystemer, så overførsel af data sikres
- Digital signatur suppleret med en række traditionelle sikkerhedskrav skal garantere dokumenters og datas ægthed, når papiret forsvinder som det ”bindende” medium
- Et ekstremt højt niveau af driftssikkerhed og 24-timers service året rundt vil være nødvendigt for mange offentlige myndigheder som f.eks. ministerier og mange styrelser, når afhængigheden af IT-systemernes funktion bliver total. Dette krav vil i mange tilfælde gøre det hensigtsmæssigt med en øget outsourcing af driften.

Kravene til den Digitale Forvaltnings IT-løsninger er nærmere beskrevet i vedhæftede *bilag 1*.

Hvorfor kræver det ”en ny generation” af IT-løsninger?

Der findes i dag ikke samlede IT-løsninger, som i tilstrækkeligt omfang dækker behovet for IT-støtte af Digital Forvaltning med de krav, der er opsummeret ovenfor, og som er nærmere beskrevet i bilaget.

Traditionelt har man anvendt elektroniske dokumenthåndteringssystemer (EDH-systemer) til at dække behov for elektronisk dokumenthåndtering og videndeling. EDH-systemer er især kendetegnet ved, at de har faciliteter til:

- 1) elektronisk lagring, indeksering og genfinding af dokumenter og
- 2) sagsstyring, herunder definition af forløb, styring af tidsfrister og automatisering af arbejdsgange

Men EDH-systemerne har *en række begrænsninger*, som gør, at de er utilstrækkelige til at dække behovene i forbindelse med Digital Forvaltning:

- ”Automatisk” indeksering kan ikke realiseres
- Systemerne har ringe faciliteter til opbygning og effektiv udnyttelse af ”emnetræer”, dvs. indlagte logiske strukturer, der gør metadata til viden, som kan deles
- Systemerne er ikke et godt fundament for integration til andre IT-systemer
- Systemerne giver ikke mulighed for at søge på tværs af myndighedens datakilder, fx. Intranet og fag-/sektorsystemer
- Systemerne rummer ikke de fornødne sikkerhedsløsninger, som muliggør sikker kommunikation med og evt. dataadgang for eksterne parter som borgere, virksomheder eller andre myndigheder

Et EDH-system kan imidlertid være *et element* i en samlet IT-løsning til Digital Forvaltning og dække behovet for bl.a. det elektroniske arkiv.

Behovene for videndeling, brugergrænseflader, som gør det let at finde information og navigere rundt i systemet, sikkerhedsløsninger med ekstern adgang til systemet samt integration til andre systemer, herunder fagsystemer, kan derimod realiseres af den nye type systemer, som kaldes portaler.

Portalerne har afsæt i Internet-teknologien og er bl.a. kendetegnet ved faciliteter, der omfatter:

- Effektiv søgning og videndeling på tværs af IT-systemer
- Automatisk klassifikation og navigation
- Personalisering af brugergrænseflader
- Deling af data med eksterne parter.

Det nye med hensyn til den tekniske realisering af Digital Forvaltning er derfor, at *leverandørerne skal sammensætte kendte teknologier til nye fleksible produkter og nye anvendelsesområder*. Alle tekniske og indholdsmæssige metadata og funktionaliteter omkring dem, skal kunne håndteres og være logisk samlet ét sted, og løsningen skal være ét værktøj med henblik på forskellige opsætningsmuligheder og med mulighed for integration til fag-/sektorsystemer. Derudover skal løsningen kunne tilpasses forskellige typer af opgaver og organisatoriske rammer.

I praksis kan man forestille sig, at leverandørerne tager udgangspunkt i ét eller flere af teknologiområderne fx portaler eller elektronisk dokumenthåndtering og herudfra videreudvikler nye IT-løsninger, som kan realisere intentionerne i Digital Forvaltning.

3. Samarbejdsprojekt om udbud af SKI-rammekontrakt

For at fremme markedets leverandedygtighed af IT-løsninger til Digital Forvaltning vil det være hensigtsmæssigt, at

- det offentlige sender et *klart signal* om, hvilke *krav* der stilles til fremtidens IT-systemer til Digital Forvaltning, og
- at der over en bred front *signaleres konkrete ønsker om at købe* sådanne systemer.

Med dette perspektiv har *Undervisningsministeriet og Socialministeriet* efter drøftelse i Statens IT-råd under Forskningsministeriet fået i opdrag i fællesskab at *formulere kravene til fremtidige IT-løsninger til brug for en effektiv realisering af Digital Forvaltning i staten*. Formuleringen sker på baggrund af projekter herom, som de to ministerier hver især har gennemført i de senere år.

Samtidig har *Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI)* erklæret sig villig til at undersøge mulighederne for udbud af en rammekontrakt om IT-løsninger, som kan dække behovet i både stat, amt og kommuner.

På den baggrund *er der aftalt et fælles projekt*, hvor

- *Statens og Kommunernes Indkøbs Service forbereder og dernæst iværksætter et udbud af en rammekontrakt om IT-løsninger til brug ved Digital Forvaltning i stat, amter og kommuner.*

Som led i forberedelsen heraf

- formulerer Undervisningsministeriet og Socialministeriet et bud på kravene til fremtidige IT-løsninger til set ud fra en statslig synsvinkel.
- iværksætter Statens og Kommunernes Indkøbs Service - i samarbejde med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen - en afklaring af behov og krav set fra en kommunal og amtslig synsvinkel.

4. Hvordan kan udbudet realiseres? – forudsætninger og udbudsmæssige løsningsovervejelser

Det overordnede formål: at tilvejebringe en ny generation af IT-løsninger til Digital Forvaltning stiller særlige krav til udbudets indhold og form.

Udbuddet skal således tilgodese tre *overordnede hensyn*:

- Udbudet bør have *en katalysator-funktion over for markedet* og give leverandørerne incitament til at investere i udviklingsarbejdet
- Udbudet skal give aftagerne *sikkerhed for produkternes funktionalitet og kvalitet*. Leverandørerne skal på forskellig vis demonstrere løsningerne og tilstrækkeligt overbevisende dokumentere, at systemerne har de nødvendige standardmoduler og grundfunktioner af tilstrækkelig kvalitet, så man kan undgå nogle af de betydelige problemer, som har præget mange af de senere års IT-projekter på EDH-området
- Udbudet skal *sikre fortsatte valgmuligheder* og konkurrencebaseret udvikling via ”blåstempling” af *flere kvalificerede leverandører*.

Samtidig *forudsætter* realiseringen af disse hensyn naturligvis, at *leverandørerne i tilstrækkelig grad finder markedet* for IT-løsninger til Digital Forvaltning *kommertielt interessant*.

De nævnte hensyn rejser tre praktiske spørgsmål:

1. Hvorledes kan et sådant udviklingspræget udbud *forenes med* det gængse *rammekontraktkoncept* i Statens og Kommunernes Indkøbs Services regi?
2. Hvordan får man bl.a. gennem forskellige former for *tests* en *rimelig sikkerhed* for, at leverandørernes produkter også i *praksis holder, hvad der loves*?
3. Hvordan fremmer man den markedsmæssige *katalysatorvirkning* og får den nødvendige *faglige dialog med markedet*, uden at tilsidesætte de *udbudsmæssige regler*?

Ad 1: Forenelighed med rammekontraktkoncept

Skal udbudet kunne føre til en rammekontrakt efter Statens og Kommunernes Indkøbs Services koncept, forudsættes det som udgangspunkt at det udbudte sortiment af produkter og serviceydelser som minimum indeholder en standard kerne, og at de kan defineres og prissættes i rammekontrakten.

Dette udelukker imidlertid ikke, at sortimentet af produkter eventuelt kan opdateres i kontraktperioden inden for nærmere objektivt fastsatte rammer. Udgangspunktet herfor er, at produkterne kan opdateres med tilsvarende produkter af samme fabrikat, som erstatter udgåede produkter, eller som udgør en naturlig teknisk videreudvikling af kontraktens sortiment. Produktet skal tilbydes på samme kommercielle vilkår herunder afregningsgrundlag som det produkt, det skal erstatte eller supplere og i øvrigt som minimum opfylde de tekniske specifikationer der ligger til grund for kontraktens sortiment.

Der forventes at være forskelle i hvilke behov, der skal dækkes hos brugere i henholdsvis stat, amt og kommune. Kravene kan rent udbudsmæssigt opdeles i *generelle funktioner*, som alle har behov for og *optioner, som er specifikke* for de enkelte bruger kategorier.

Derfor vil det være hensigtsmæssigt med en klar adskillelse i funktionsområder, hvor der kan defineres klare ”minimums-krav”. Med ”minimums krav” skal her forstås krav, som man med rimelighed kan forvente, at leverandørerne har mulighed for at opfylde inden for en kort tidshorizont, hvilket vil sige inden tilbudets afgivelse.

I praksis kan man forestille sig, at resultatet af udbudet kunne være en *standard kerne*, som fx. omfatter:

- Faciliteter til elektronisk dokumenthåndtering og herunder elektronisk arkiv og automatisk registrering af data om dokumenter (metadata)
- Søgefaciliteter, der dækker både det elektroniske arkiv og data fra andre relevante systemer, og som kan håndtere kobling mellem emneord baseret på et emnetræ (thesaurus)
- Basis-integration, hvor det skal defineres, hvad der ligger i ”basis”.

Herudover kunne man forestille sig *optioner*, som fx. omfatter:

- Specielle sagsstyrings-moduler for henholdsvis stat, amt og kommune
- Udvidet integration for stat, amt og kommune
- Praktisk implementering, herunder uddannelse
- Tilpasning
- Support og vedligehold
- Varetagelse af drift

Rammekontrakten har til formål at dække anskaffelser af samlede systemløsninger, bestående af standardprogrammel/komponenter med tilhørende standardiserede serviceydelser (fx uddannelse) i situationer, hvor der er behov for at pålægge leverandøren et totalansvar for systemløsningen som helhed.

Der sigtes således mod en aftale, der ”alene” omfatter standardprogrammel/komponenter og standardiserede ydelser, idet det forudsættes, at kundens teknologiske platform forinden er bragt i overensstemmelse med de af leverandøren fremsatte krav hertil i relation til den konkrete anskaffelse.

Leverandørens krav til den teknologiske platform skal indeholdes i det løsningsforslag, leverandøren konkret udarbejder til kunden, således at eventuelle krav om opgraderinger etc. indgår som et reelt konkurrenceparameter i kundens valg af løsning og dermed også ved valg af leverandør af systemet.

Opgraderinger af den teknologiske platform kan i givet fald - efter kundens valg - foretages enten via Indkøbs Service øvrige IT-rammekontrakter eller via en af kunden selvstændig afholdt udbudsforretning.

Ad 2: Leverancesikkerhed

Tre forskellige forhold kan bidrage til at give køberne den fornødne sikkerhed for, at leverandørerne i praksis kan levere de lovede produkter:

- Tid til udvikling og praktisk afprøvning af produkter

- Tests af større eller mindre dele af produkterne i udvælgelsesfasen
- Evt. krav om skala 1:1 demo som betingelse for optagelse på rammekontrakten.

De forskellige muligheder skal kort behandles i det følgende.

En helt afgørende forudsætning for, at leverandørerne kan levere de ønskede produkter er naturligvis, 1) at de prioriterer udviklingsindsatsen tilstrækkelig højt, fordi de vurderer området forretningsmæssigt interessant og 2) at der er tid nok til at udvikle eller tilpasse de nødvendige produkter og afprøve dem i praksis.

For at bidrage til at afhjælpe *det tidsmæssige problem* er det vigtigt, at udbudet ikke kommer til at køre med de minimumsfrister efter EU-reglerne, som de fleste udbud kører efter. Det overvejes derfor *at give en meget lang tilbudsfrist i kombination med en meget åben dialog i forberedelsesfasen jvf. Ad3: Dialog med markedet.*

Udbudet er forudsat at ske i overensstemmelse med reglerne om begrænset udbud med en forudgående prækvalifikation. Det giver mulighed for i flere omgang at kræve dokumentation i form af skala 1:1 demoer af kørende installationer eller i det mindste tests af større eller mindre dele af den tilbudte løsning. I det omfang, der ikke kan dokumenteres med referencer til kørende installationer, må der kræves tests både i forbindelse med 1) prækvalifikationen og 2) den endelige udvælgelse.

For at sikre, at de konkrete leverancer kvalitetsmæssigt reelt lever op til det aftalte, påtænkes etableret en løbende kvalitetsevaluering af foretagne leverancer under rammekontrakten. Ud over de konsekvenser af juridisk karakter ved manglende kvalitetsopfyldelse, der vil blive knyttet til den konkrete leveringsaftale med tilhørende leveringsvilkår, påtænkes der i selve rammekontrakten indføjet en bestemmelse om, at Indkøbs Service kan opsigte rammekontrakten med den pågældende leverandør i tilfælde, hvor der er tale om gentagne dårlige evalueringskarakterer for konkret foretagne leverancer.

Ad 3: Dialog med markedet (leverandører og købere)

To grunde tilsiger, at der tidligst muligt indledes en åben dialog med markedet:

- Der er en række *udestående teknisk-faglige spørgsmål*, som bør afklares i netop en dialog med markedet
- For at *fremme katalysatorvirkningen* af udbudet og skabe størst mulig opmærksomhed er det vigtigt, at initiativet så tidligt som muligt lanceres på passende vis.

Den konkrete plan for denne dialog er beskrevet i vedhæftede *bilag 2*.

5. Den videre proces – hvad omfatter forberedelsen af udbudet?

Gennemførelsen af udbudet falder naturligt i to faser:

- En *forberedelsesfase (udformning af samlet udbudsgrundlag- teknisk og kommercielt), der afsluttes med beslutning om iværksættelse* og
- En *iværksættelsesfase (gennemførelse af udbudet)*

Formålet med forberedelsesfasen er, at der ved afslutningen af denne skal foreligge et komplet udbudsmateriale - teknisk som kommercielt.

Processen gennemføres som en go/stop proces med mulighed for løbende at "justere kursen" på hvert enkelt område i forhold til, hvad markedet realistisk må forventes at kunne udvikle og tilbyde inden for de fastsatte terminer. Målet med forberedelsesfasen er således ikke et enten eller, men udarbejdelse af et realistisk grundlag - teknisk og kommercielt - som indebærer, at den offentlige sektor aktivt kan komme i gang med digital forvaltning med den fornødne sikkerhed for, at systemerne også reelt kan fungere i praksis. I vurderingen af ambitionsniveauet skal også indgå, at rammekontrakterne vil have en relativ begrænset løbetid på 2-3 år samt implementeringstiden i den enkelte institution for systemer af denne karakter.

Ud over den her beskrevne forberedelsesfase træffes beslutningen om iværksættelse også på baggrund af rapporteringen fra udvalget om elektronisk arkivering i Forskningsministeriets regi. Udvalget forventes at rapportere i maj 2001.

Forberedelsesfasen omfatter følgende *hovedopgaver*:

- *Etablering af dialog med* markedet med sigte på 1) skabelse af opmærksomhed og 2) afklaring af teknisk-faglige spørgsmål og 3) vurdering markedets modenhed, herunder leverandøremes villighed til at investere i den fornødne udvikling/tilpasning. Denne aktivitet, som er en løbende proces frem til afslutningen af Forberedelsesfasen, udføres inden for rammerne anført under Ad 3: Dialog med markedet.
- *Opsamling og sammenfatning af krav* til fremtidens systemer til Digital Forvaltning set fra henholdsvis statslig og kommunal/amtslig vinkel. Der foreligger et omfattende grundlag herfor, der er udarbejdet efter behovsanaalyser i de to ministerier.
- *Afklaring af*:
 - hvad en *standard kerne* omfatter,
 - hvilke optioner (særlige funktioner) det samlede behov giver anledning til
 - integrationsbehovene
 - hvilke serviceydelser der er behov for
- *Vurdering af* i hvilket omfang *markedet* på IT-leverandørsiden vil være modent til at levere de ønskede produkter.
- Endelig *kravspecifikation* til udbudet
- Endelig afklaring og formulering af *krav til tests og dokumenterede referencer*.
- Udformning af den kommercielle del af prækvalifikationen henholdsvis udbudsgrundlag herunder det kontraktuelle grundlag. Hertil foreligger et forarbejde vedr.

håndtering af serviceydelser, der er udarbejdet af SKI.

- Udarbejdelse af detaljeret *tids- og aktivitetsplan* for iværksættelsesfasen.

Som det fremgår en række steder i dette notat er det af afgørende betydning, at udbudet tilrettelægges således, at det har en katalysator-effekt over for markedet, og at der i udbudsfasen konkret signaleres ønsker om at købe de udbudte systemer allerede fra rammekontraktens ikrafttrædelse. Undervisningsministeriet henholdsvis Socialministeriet udarbejder derfor behovsopgørelser dækkende deres respektive anskaffelser med henblik på, at disse indgår som en del af det samlede udbudsgrundlag, og at tilbudsgivere dermed som en del af deres samlede tilbud også afgiver løsningsforslag på disse konkrete anskaffelser, baseret på det under rammekontrakten udbudte sortiment, prissætning og betingelser. De to konkrete anskaffelser vil samtidig - udover signalvirkningen om konkrete anskaffelser - kunne indgå som et væsentlig element i tilbudsvurderingen herunder test af systemerne.

For yderligere at styrke signalvirkninger vil Indkøbs Service undersøge om 1-2 kommuner henholdsvis amter vil indgå tilsvarende i processen.

Der tegner sig således følgende overordnede *tidsplan*:

- Forberedelsesfase: 1.-3. kvrt. 2001
- Iværksættelsesfase: Efterår 2001
- Kontraktindgåelse: Medio 2002.

6. Organisering

Til at varetage koordinationen af det samlede forløb og medvirke ved den endelige stillingtagen til udbudets indhold og form nedsættes en *styregruppe* med deltagelse af Statens og Kommunernes Indkøbs Service, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Socialministeriet og Undervisningsministeriet. Formandskabet i styregruppen varetages i Forberedelsesfasen af Undervisningsministeriet og i Iværksættelsesfasen af Statens og Kommunernes Indkøbs Service.

Til at bistå parterne i Forberedelsesfasen knyttes et eksternt konsulentfirma til projektet efter udbud. Sekretariatsfunktionen for styregruppen og det tværgående koordineringsansvar varetages af dette firma.

Sammenfatningen og afklaringen af de *statslige krav* sker i en *arbejdsgruppe* med deltagelse af Socialministeriet og Undervisningsministeriet. Statens Arkiver indbydes til at deltage i arbejdet.

Tilsvarende afklares de *kommunale og amtslige krav* af Statens og Kommunernes Indkøbs Service i samarbejde med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen.

Med sigte på at orientere en bredere kreds af potentielle brugere / købere og give dem mulighed for at indgå i en dialog om initiativet og dets indhold etableres en hjemmeside.

Desuden involveres Statens IT-Råd og Statens IT-Forum i Forskningsministeriets regi.

I praksis tænkes arbejdet organiseret med følgende trinvis opbygning:

1. Konsulentfirmaet udarbejder i samarbejde med UVM og SM udkast til specifikationer for den fælles standard kerne (Stat/Amter/Kommuner). KL og ARF inddrages i relevant omfang mhp. sparring.

Konsulentfirmaet udarbejder samtidig 1-2 kunde-/forbrugsprofiler for såvel amter som kommuner som forberedelse af aktivitet 2 og som opstart på, at Indkøbs Service søger at finde myndigheder inden for nævnte sektorer, der vil indgå i processen.

2. Specifikationerne for tillægsmodulene, der er specifikke for S/A/K, udarbejdes efterfølgende af konsulentfirmaet i samarbejde med UVM og SM (S), ARF (A) og KL (K). Indkøbs Service søger at finde 1-2 amter hhv. kommuner, der aktivt ud fra eget behov vil bidrage til kravspecificeringen af tillægsmodulene for A og K. Konsulentfirmaet har det tværgående koordineringsansvar og skal sikre optimal udnyttelse/genbrug i specifikationsfasen de 3 sektorer imellem.
3. Konsulentfirmaet udarbejder oplæg til test , demoer, dokumenterede referencer
4. Konsulentfirmaet udarbejder oplæg til de serviceydelser der skal efterspørges.
5. Synkront med igangsættelsen af punkt 2 og 4 udarbejder Indkøbs Service udkast til den kommercielle del af prækvalifikationen hhv. selve udbudsforretningen. Den kontraktuelle del udarbejdes i samarbejde med Kammeradvokaten.

Bilag 1

Uddybning: Nye krav til IT-støtte ved Digital Forvaltning

De nye eller stærkt skærpede krav til IT-løsninger i forbindelse med Digital Forvaltning er konkretiseret i en oversigtlig gennemgang i det følgende.

Ud over disse nye krav må det forventes, at *de traditionelle funktionalitetskrav til EDH-systemer* (som fx. automatiserede arbejdsgange (workflow), hierarkiske journalplaner og specialiseret sagsstyring til fx. personsagsbehandling eller byggesagsstyring i en kommune) også vil blive stillet til fremtidens IT-løsninger til Digital Forvaltning i forskellige varianter, afhængigt af hvilken institutionstype eller forvaltningsområde, det drejer sig om.

Det elektroniske arkiv

Et helt centrale element i den tekniske realisering af Digital Forvaltning er det elektroniske arkiv, idet det traditionelle papirarkiv afskaffes fuldstændigt. Alle papirfødte eller papirbårne dokumenter skal derfor indscannes i det elektroniske arkiv under fornøden sikkerhedsprocedure (se nærmere nedenfor om ”Indscanning”).

Det elektroniske arkiv skal ikke blot overholde Statens Arkivers krav til elektronisk arkivering. Det skal også overholde en række traditionelle sikkerhedskrav, så dokumenters ægthed kan garanteres og en række elektroniske transaktioner kan dokumenteres (f.eks. hvilke personer der har fået forelagt eller attesteret et bestemt dokument, herunder med digital signatur).

Det materiale, som skal bevares i medfør af arkivloven, kan meget vel udgøre en delmængde af det materiale, der skal bevares i myndighedens aktuelle arbejdsarkiv. Dels kan der være trivielt materiale, som man ikke ønsker at belaste de historiske arkiver med, dels kan der være informationsmateriale, som ikke er omfattet af forvaltningslovgivningens sagsbegreb. Disse forskelle i arkiveringsbegreber får også konsekvenser for IT-løsningernes udformning.

Ud over en bred vifte af dokumenttyper skal det elektroniske arkiv også kunne omfatte billed- og lydfiler.

E-mails som det typiske dokument

Meget tyder på, at måske mere end 2/3 af den samlede dokumentmængde i fremtidens elektroniske arkiv vil være e-mails. Det stiller helt nye krav til dokumenthåndteringen set i forhold til de traditionelle EDH-systemer, der typisk bygger på paradigmet ”papirbrev ind – papirbrev ud”.

Videndeling

Med sigte på en effektiv videndeling foreslås anvendt den nyeste generation af værktøjer og tænkning omkring dokumenter og klassificering med sigte på genfindning. Disse værktøjer, som især kendes fra Internettets mange nye tjenester, vil automatisere en række trivielle og tidskrævende arbejdsopgaver.

Alle tekniske og indholdsmæssige metadata og funktionaliteter omkring dem skal kunne håndteres og være logisk samlet ét sted, og IT-løsningen skal være et værktøj med henblik på forskellige behov og opsætningsmuligheder.

I det efterfølgende gennemgås forskellige krav, som vedrører videndeling.

Automatisk registrering af data om dokumenter

Et helt centralt krav til de fremtidige løsninger er:

- IT-systemet skal automatisk kunne registrere *stamdata* om langt de fleste dokumenter (ved stamdata forstås oplysninger om dokumentart, titel, hvor det er udarbejdet, dato osv.). Når det ikke drejer sig om egenproducerede dokumenter fra myndigheden, vil en såkaldt *e-følgeseddel*, fælles for hele den offentlige sektor, kunne blive et centralt værktøj til at realisere overførsel af dokument-stamdata mellem offentlige myndigheder.
- Et særligt *indekserings-værktøj* skal automatisk kunne stille forslag om, hvilke emneord der skal registreres på det enkelte dokument.
- At en stor del af *sagsstyringen* ("sagsgangen") skal kunne forløbe automatisk ud fra registrering af relevante "visitations-data". Dvs. en bestemt kategorisering af en sag skal kunne føre til, at der automatisk stilles forslag om et bestemt videre sagsforløb (se nærmere nedenfor om "Ekspeditionsmaskinen").

Søgefunktioner

Der skal være funktioner til en effektiv genfindning af information (som i de søgemaskiner, der er kendt fra både biblioteksverdenen og Internettet). Funktionerne skal dække både det elektroniske arkiv og alle andre relevante IT-systemer i myndigheden (herunder fagsystemer, økonomisystemer mv.).

Søgefunktionerne bliver det centrale redskab til genfindning af både bestemte sager og bredere opsamling af information om bestemte emner.

Et meget vigtigt element i søgefunktionerne bliver et "*emnetræ*" (thesaurus), dvs. indlagte logiske strukturer til en kobling af metadata, som bl.a. vil erstatte den traditionelle, hierarkiske journalplan. Emnetræet vil omfatte og strukturere:

- Synonymer

- Over- og underbegreber
- Koblinger mellem relaterede begreber, der ikke er over-/underbegreber
- Koblinger mellem et emneord og et andet emneord eller enheder som institutioner

Ved hjælp af metadatastrukturen kan genereres udtræk, f.eks.:

- Statusoversigter til intern sagsstyring
- Automatisk orientering om nye dokumenter mv., som ”filtreres” fra via en interesseprofil, som den enkelte selv definerer
- Åbne postlister.

Intern elektronisk sagsgang: Ekspeditions-maskinen

Principielt skal al intern skriftlig sagsgang mellem myndighedens enheder kunne foregå elektronisk.

Der er behov for, hvad der kan betegnes som ”ekspeditionsmaskinen”, der sørger for at sende meddelelse om dokumenter (og data i øvrigt) relevante steder hen og bidrage til en almindelig sagsstyring i form af forudbestemte sagsgange, overholdelse af frister, check af obligatoriske orienteringer osv. knyttet til bestemte sager.

”Ekspeditionsmaskinen” indebærer ikke mindst elektroniske løsninger på to fænomener, som hidtil har været knyttet direkte til papiret:

- ”*Visitations-påtegninger*”, dvs. påtegninger, typisk fra chefer, af, hvem der skal have det pågældende dokument til videre behandling samt angivelse af, hvem der desuden skal have det til evt. bemærkninger, orientering osv.
- ”*Bemærknings-påtegninger*”, det være sig alt fra typiske margen-kommentarer til et notat til en simpel ”OK”-påtegning med initialer.

Dokumenterne skal – som i dag – kunne ”sendes” videre til såvel bestemte personer som til enheder (kontorer, afdelinger, styrelser, institutioner mv.). – Uanset brugen af betegnelsen ”sende”, vil man dog i praksis typisk næppe sende selve dokumentet, men derimod alene en meddelelse om dokumentet med et tilhørende link til dokumentet.

Indscanning

Alle udefra kommende papirdokumenter (breve, notater, rapporter, papir-fax mv.) samt printede dokumenter med håndskrevne påtegninger, som skal bevares i arkivet, indscannes og lagres som billeder i det elektroniske arkiv. Indscanningen bør formentlig i de fleste tilfælde ske under iagttagelse af den procedure med involvering af to personer, som IT-Sikkerhedsrådet under Forskningsministeriet har anbefalet (i publikationen

”Elektroniske dokumenters bevisværdi”).

Undtaget fra billedscanningen og -arkiveringen vil dog være publicerede rapporter og bøger, som vil blive bevaret i det offentlige bibliotekssystem og hvortil der kan registreres links. Sådanne publikationer er dog heller ikke i dag omfattet af arkiveringspligten.

”Papirsager” uden for det digitale system

Uanset, at al intern sagsgang *principielt* er digital, kan det være hensigtsmæssigt, at især topchefer som ministre og borgmestre, får forelæggelser på papir og påtegner deres resolutioner på papiret.

Sådanne dokumenter skal så blot efterfølgende indscannes i det elektroniske arkiv under iagttagelse af en passende procedure (jf. ovenfor).

Åbne grænseflader og kobling til selvbetjeningsystemer

Der skal være åbne grænseflader og integration til fagsystemer, så data nemt kan udveksles mellem relevante systemer. Herunder får dels koblingen til eksterne selvbetjeningsystemer, dels udveksling af data mellem myndigheder stadig stigende betydning. Det forventes, at XML vil være et centralt værktøj til at realisere de åbne grænseflader.

Sikkerhed og digital signatur

Realiseringen af Digital Forvaltning stiller meget store krav til sikkerhed mod uberettiget intern og ekstern adgang til IT-systemerne eller enkelt-dokumenter og -sager.

Afskaffelsen af papir-mediet som det bærende dokumentations-medium kombineret med nye og på nogle felter stærkt øgede krav til ekstern og intern adgang skærper kravene til at sikre

- *person-identitet* i forbindelse med en række *transaktioner* i IT-systemerne (fremsendelse, godkendelse, attestation osv.) og
- *dokument-autencitet* i en række tilfælde.

Disse skærpede krav imødekommes formentlig bedst ved at lave en samlet lokal sikkerhedsløsning, hvor et udbygget internt sikkerhedssystem med såkaldt single sign-on baseret på chipkort kobles med det stigende behov for brug af digital signatur til ekstern kommunikation.

Driftssikkerhed

Med den totale afhængighed af IT-systemerne stiller Digital Forvaltning ekstremt høje krav til driftssikkerhed og help desk-service. For mange myndigheder som fx. ministerier og til dels styrelser drejer det sig om 24 timer i døgnet stort set året rundt.

Outsourcing

Det ekstremt høje krav til driftssikkerhed og døgnbaseret service aktualiserer spørgsmålet om hel eller delvis outsourcing af driften af myndighedernes IT-løsninger til Digital Forvaltning

Bilag 2

Plan for dialog med markedet

1. Forhåndsmeddelelse i EU-tidende om udbuddet offentliggøres januar / februar 2001. Af forhåndsmeddelelsen skal - i tillæg til de prædefinerede oplysninger - også fremgå, at der vil blive etableret hjemmeside, hvor der løbende vil blive lagt materiale ud til kommentering om det kommercielle og tekniske grundlag for udbuddet, samt at der vil blive afholdt en workshop med interesserede virksomheder, inden udbudsgrundlaget færdiggøres endeligt.
2. Med henblik på tidligt at kick-starte markedet afholdes et ½ dags orienteringsseminar som afslutning/afrapportering på Visionsfasen og som opstart på Forberedelsesfasen. Seminaret afholdes februar 2001.
3. Indkøbs Service' hjemmeside om Digital Forvaltnings-projektet etableres og vil fungere som et rum for løbende introduktion af nye papirer. Det vil fremgå af hjemmesiden, at for ministeriemes vedkommende drøftes projektet i Statens IT-Råd.
4. Indkøbs Service orienterer IT-Brancheforeningen, ITEK samt Dansk Dataforening om projektet og formålet med den valgte fremgangsmåde.
5. Indkøbs Service foranlediger artikler/interviews i relevante medier - der dækker både bruger og leverandørsiden - eksempelvis Computerworld, Statsindkøb, Stats-, amts- og kommuneinformation, DILF (Dansk indkøbs- og logistik fagblad), KIT Magasinet, Danske Kommuner, Danmarks Amtsråd samt Indkøbs Service' nyhedsbrev etc. Væsentlige bidragydere til artiklerne er UVM, SM, KL, ARF, SKI samt evt. andre relevante interessenter. Denne aktivitet opstartes medio februar 2000 efter en nærmere planlægning.
6. Det overvejes endvidere at etablere en ½-dags orienteringsseminar for interesserede virksomheder og kunder. Formålet er at stemme grundlaget af - teknisk som kommercielt - med markedet, samt sikre at potentielle virksomheder påbegynder

udviklingen af de 2.-generationsmoduler, der forventes efterspurgt. Workshopen forventes i givet fald afholdt i august måned afhængig af behov og status på arbejdet.