

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

Status, udfordringer og anbefalinger

April 2001

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

Status, udfordringer og anbefalinger

Indhold

Side

1. Forord.....	1
2. Resumé	2
3. Indledning.....	6
3.1 Baggrund.....	6
3.1.1 Arbejdsgruppens medlemmer.....	6
3.1.2 Kommissorium	7
3.2 Andre statslige initiativer.....	8
3.2.1 Rammeaftale om en ny generation af IT-løsninger til digital forvaltning	8
3.2.2 Offentlig Information Online.....	9
3.2.3 Behov for koordinering	10
3.3 Centrale begreber	11
3.3.1 Digital forvaltning.....	11
3.3.2 Elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH).....	11
3.3.3 E-arkivering	12
3.4 Fokus i udredningen.....	12
4. Status for ESDH i staten.....	13
4.1 PLS RAMBØLL Managements hovedkonklusioner.....	14
4.1.1 De statslige organisationer	14
4.1.2 Leverandørerne.....	16
4.1.3 Samlet vurdering	17
4.2 De statslige organisationers erfaringer med og vurdering af ESDH	19
4.2.1 Søfartsstyrelsen som case	19
4.2.2 Andre væsentlige case-erfaringer.....	22
4.2.3 Pilotprojekter	23
4.2.4 Automatisering og digitalisering af sagsprocesserne ...	24
4.2.5 Teknologiske aspekter	25
4.2.6 Organisatoriske aspekter.....	26
4.3 Leverandørernes erfaringer med og vurdering af ESDH i staten	32
4.3.1 ESDH-markedet: overblik og vurdering	32
4.3.2 Elektronisk dokumenthåndtering	33
4.3.3 Status og udviklingstrends inden for ESDH.....	35

4.3.4	Leverandørernes egen vurdering af produktmodenhed og samarbejde med statslige kunder	36
4.3.5	Opsamling og vurdering	38
4.4	Erfaringer fra kommuner og amter	40
4.4.1	Kommuner og amter	40
4.5	ESDH i Norge og Sverige	43
5.	Økonomiske aspekter ved ESDH	45
5.1	Anskaffelse og implementering af ESDH	45
5.1.1	Priser	46
5.2	Statens Arkivers omkostninger ved opbevaring af arkivalier ..	47
6.	Juridiske aspekter	49
7.	Målsætninger med digital forvaltning	54
7.1	Digital forvaltning: mål	54
7.2	Drivkræfter for digital forvaltning og implementering af ESDH	56
7.2.1	Politiske/organisatoriske drivkræfter	56
7.2.2	Teknologiske drivkræfter	57
7.3	Barrierer for digital forvaltning og implementering af ESDH ..	58
8.	Scenarier for ESDH- udviklingen i Staten	60
8.1	Scenario 1: Udvikling på markedets vilkår	61
8.2	Scenario 2: Rammeaftale	63
8.3	Scenario 3: Én central statslig løsning	65
8.4	Fordele/ulempes ved scenarierne	66
9.	Anbefalinger	69
9.1	Anbefaling vedrørende e-arkivering i staten	69
9.2	Statens overgang til ESDH	69
10.	Opfordringer vedr. ESDH	72

1. Forord

Elektronisk sags- og dokumenthåndtering er et vigtigt element i digital forvaltning og i udviklingen af en effektiv offentlig administration.

Visionen er effektiv og sikker håndtering af sagsakter i det daglige arbejde, fleksibel adgang til information på tværs af organisationen og effektiv og sikker aflevering og arkivering hos Statens Arkiver.

En nødvendig forudsætning for realisering af denne vision er, at teknologien er moden, og at markedet kan levere driftsikre og effektive systemer.

En anden nødvendig forudsætning er, at de offentlige organisationer - og de offentlige ledere - er parate til at indføre og effektivt udnytte denne teknologi.

Det udredningsarbejde, der er grundlaget for denne rapport, blev sat i gang for at få afklaret, om disse forudsætninger er tilstede.

Rapporten dokumenterer, at disse forudsætninger endnu ikke er tilstede, og at det er for tidligt at stille krav om hurtig overgang til elektronisk sags- og dokumenthåndtering.

Rapporten opstiller samtidig en række anbefalinger, som kan ændre situation og fremme indførelsen af disse systemer.

I Statens IT-Råd vil vi drøfte rapportens konklusioner, og vi vil på baggrund af rapportens anbefalinger fastlægge en fælles statslig strategi for hurtigt at få skabt gode forudsætninger for overgang til elektronisk sags- og dokumenthåndtering.

Marianne Rønnebæk
Formand for Statens IT-Råd

2. Resumé

Rapporten "Elektronisk sags- og dokumenthåndtering i staten – et element i digital forvaltning" gør status over de statslige organisationers erfaring med elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH) og giver anbefalinger til det videre arbejde med indførelse af ESDH som et element i den statslige digitale forvaltning.

Bag rapporten står en arbejdsgruppe med repræsentanter fra IT- og Forskningsministeriet (formandskabet), Undervisningsministeriet, Justitsministeriet, Kulturministeriet, Udenrigsministeriet og Finansministeriet samt Statens Arkiver. Arbejdsgruppens kommissorium var:

- *At gennemføre en udredning, der kan udgøre et væsentligt grundlag for udarbejdelse af en handlingsplan for den offentlige forvaltnings overgang til elektronisk forvaltning.*
- *At anbefale, hvornår der kan fastsættes en frist for overgang til betaling for bevaring af papirarkivalier i Statens Arkiver jf. bestemmelsen i Lov om ændring af loven om offentlige arkiver m.v.*

Arbejdsgruppen bad PLS RAMBØLL Management om at udarbejde en udredning om status for ESDH i staten samt at forestå den samlede rapportskrivning og fungere som sparringspartner i arbejdsprocessen.

Kapitel 3 redegør for baggrunden for projektet og rapporten, herunder for andre statslige projekter af betydning for projektet. Desuden fastlægges nogle centrale begreber som fx digital forvaltning.

I kapitel 4 beskrives og vurderes dels anvendelsen af ESDH-systemer i staten, dels ESDH-leverandørerne og deres produkter. Beskrivelse og vurdering står for PLS RAMBØLL Managements regning.

Statusanalysen bestod af en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse blandt 144 statslige organisationer med fokus på deres anvendelse af ESDH. Desuden foretog PLS RAMBØLL Management i alt

25 interview med statslige organisationer samt leverandører af ESDH-systemer. Endvidere blev der foretaget interview med udvalgte kommuner og amter for at sammenligne de statslige organisationers ESDH-erfaringer med (amts)kommunale erfaringer.

Statusanalysen viser overordnet:

- at få statslige organisationer har indført ESDH
- at resultaterne af ESDH-anskaffelsen endnu ikke har indfriet forventningerne
- at en række organisationer har haft såvel teknologiske som organisatoriske problemer med ESDH-systemerne
- at koncept- og funktionalitetsudvikling af ESDH-systemerne hovedsageligt sker gennem kundefinansiering. Dette medfører, at udviklingen af systemerne bliver tilfældig og langsom.
- at det kan lade sig gøre at indføre ESDH med succes, men at det kræver en hård indsats og et ledelsesmæssigt vedvarende fokus.

I kapitel 5 beskrives de økonomiske aspekter ved ESDH. Afsnit 5.2 om omkostninger ved elektronisk arkivering er udarbejdet i samarbejde mellem PLS RAMBØLL Management og Statens Arkiver.

I kapitel 6 beskrives de juridiske (forvaltningsretlige) aspekter ved ESDH ud fra interview med de centrale statslige aktører på det juridiske område. Kapitlet er udarbejdet i samarbejde mellem PLS RAMBØLL Management og IT- og Forskningsministeriet. Kapitlet indeholder arbejdsgruppens konklusioner vedrørende de juridiske aspekter.

Kapitlerne 7–10 er arbejdsgruppens vurdering af status for ESDH i staten og anbefalinger til den videre udvikling. Ud fra målsætningerne om digital forvaltning og en vurdering af statusanalysen opstiller arbejdsgruppen 3 alternative scenarier for, hvordan udviklingen af ESDH i staten kan foregå. I de sidste kapitler findes arbejdsgruppens konkrete anbefalinger samt opfordringer til statslige organisationer.

På baggrund af statusanalysen konkluderer arbejdsgruppen, at det på nuværende tidspunkt ikke vil være hensigtsmæssigt at fastsætte

en frist for overgang til betaling for bevaring af papirarkivalier i Statens Arkiver. At forcere udviklingen hen imod elektronisk arkivering ved hjælp af sanktioner kan bevirke, at ESDH-projekterne behæftes med betydelige risici. Teknologien er ikke tilstrækkelig moden, hvortil kommer, at der heller ikke hos alle statslige myndigheder kan forventes at være den fornødne organisatoriske modenhed. Der er simpelthen for få ESDH "succes-historier" på nuværende tidspunkt.

Arbejdsgruppen støtter dog principielt tanken om at udnytte hjemmelen i arkivlovens § 9, stk. 3, og tanken vil kunne tages op igen i løbet af nogle år.

Arbejdsgruppen foreslår følgende statslige initiativer for at fremme anvendelsen af ESDH i staten:

- Arbejdsgruppen anbefaler og støtter det initiativ, som er sat i gang af SKI, Undervisningsministeriet, Socialministeriet, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening, jf. bilag 4. Dvs. at der etableres en rammeaftale i samarbejde med Staten og Kommunernes Indkøbsservice, hvor der indgås aftale med et begrænset antal leverandører, der gennem verificerede løsninger kan medvirke til at drive udviklingen.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at yderligere statslige organisationer tilslutter sig dette initiativ og implementerer løsningerne på rammeaftalen. Således skabes et markedsmæssigt volumen og dermed et incitament for leverandørerne til at udvikle de "rigtige" løsninger.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at der igangsættes demonstrationsprojekter i forbindelse med rammeaftalen, og at erfaringerne fra disse offentliggøres.
- Arbejdsgruppen anbefaler øget ledelsesmæssig opmærksomhed på digital forvaltning – herunder ESDH inden for staten – bl.a. derved at etablering af ESDH gøres til en del af resultatkontrakter og direktørkontrakter.
- Arbejdsgruppen anbefaler at stimulere etableringen af fælles løsninger for ministerområder ved at danne koncernløsninger. Hovedsigtet er at få alle organisationer under et ministerområde med – såvel store som små.

- Arbejdsgruppen anbefaler, at der igangsættes en udvikling af et fælles standardiseringsarbejde eksempelvis baseret på XML, der understøtter udveksling og registrering af elektronisk information på tværs af organisationer.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at Statens Arkiver overvejer, i hvilket omfang krav til sagsdannelse (sagsbegrebet) i gældende anmeldelses- og godkendelsescirkulærer for e-arkivsystemer kan lempes eller fjernes.

3. *Indledning*

3.1 **Baggrund**

Denne rapport er resultatet af et udredningsarbejde, igangsat af IT- og Forskningsministeriet, om overgang til elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH), herunder elektronisk arkivering i staten. Anledningen til rapporten har været "Lov om ændring af loven om offentlige arkiver m.v."

Overgangen til ESDH og elektronisk arkivering i staten er et vigtigt led i Danmarks omstilling til netværkssamfundet og er en del af regeringens IT-handlingsplan. En handlingsplan, der har til formål at fremskynde den offentlige forvaltnings overgang til digital forvaltning.

Udredningen har været forankret i IT- og Forskningsministeriet (formandskab og sekretariat). En arbejdsgruppe med repræsentanter fra Kulturministeriet, Undervisningsministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet, IT- og Forskningsministeriet og Statens Arkiver har aktivt bistået og været inddraget i arbejdet.

IT- og Forskningsministeriet har bedt PLS RAMBØLL Management om at gennemføre udredningen om ESDH i staten som et element i digital forvaltning.

3.1.1 **Arbejdsgruppens medlemmer**

Ved afslutning af arbejdet havde arbejdsgruppen følgende medlemmer:

- Chefkonsulent Poul Bernt Jensen, IT- og Forskningsministeriet (formand for arbejdsgruppen)
- Civilingeniør Emil Bundesen, IT- og Forskningsministeriet
- Specialkonsulent Olav Green-Pedersen, IT- og Forskningsministeriet
- Chefkonsulent Jens A. Møller, Undervisningsministeriet
- Fuldmægtig Lise Lynge, Undervisningsministeriet
- IT-chef Birgit Hansen, Statens Arkiver

- Specialkonsulent Jan Danielsen, Statens Arkiver
- Fuldmægtig Karen I. Bjerg, Kulturministeriet
- Fuldmægtig Flemming Christiansen, Finansministeriet
- Edb-chef Morten Rasmussen, Justitsministeriet
- Fuldmægtig Jacob Fenger Nielsen, Justitsministeriet
- Chefkonsulent Lars Karlsson, Udenrigsministeriet

Fra PLS RAMBØLL Management har følgende deltaget i arbejdsgruppen:

- Manager Jes Bruun Olsen
- Chefkonsulent Bo Nielsen
- Konsulent Allan J. Christensen

3.1.2 Kommissorium

Kommissoriet for arbejdsgruppen var:

1. *At gennemføre en udredning, der kan udgøre et væsentligt grundlag for udarbejdelse af en handlingsplan for den offentlige forvaltnings overgang til elektronisk forvaltning.*
2. *At anbefale, hvornår der kan fastsættes en frist for overgang til betaling for bevaring af papirarkivalier i Statens Arkiver jf. bestemmelsen i § 9, stk. 3 i loven om offentlige arkiver m.v*

§ 9, stk. 3, i arkivloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 740 af 17. juli 2000, bestemmer følgende:

”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.”

Det fremgår af bemærkningerne til det pågældende lovforslag, at en sådan betaling skal dække de meromkostninger, der er forbundet med bevaring af papirarkivalier i forhold til elektroniske arkivalier.

Fastsættelsen af fristen for indførelsen af betaling for papirarkivering skal bygge på et udredningsarbejde, som beskrives nærmere i bemærkningerne:

”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.”

Herudover indeholder regeringens IT- og telepolitiske redegørelse fra december 1999 et initiativ, hvis ordlyd er følgende:

”Forskningsministeriet iværksætter en udredning som optakt til en handlingsplan, der skal fremskynde den offentlige forvaltnings overgang til elektronisk forvaltning, herunder effektiv elektronisk arkivering.”

Baggrunden for både lovens bestemmelser om fastsættelsen af en tidsfrist, hvorefter meromkostningerne til bevaring af papirarkivalier frem for elektroniske arkivalier pålægges den enkelte statslige myndighed samt initiativet i den IT- og telepolitiske redegørelse, skal findes i et ønske om at skabe yderligere incitament for den statslige forvaltning til at overgå til digital forvaltning. Indførelse og brug af ESDH, herunder elektronisk arkivering, er et væsentligt led i udviklingen af den elektroniske forvaltning og realiseringen af regeringens IT-politiske målsætninger.

Kommissoriet for arbejdsgruppen er vedlagt som bilag 1.

3.2 Andre statslige initiativer

3.2.1 Rammeaftale om en ny generation af IT-løsninger til digital forvaltning

Et andet væsentligt statsligt initiativ har haft betydning for dette projekt: Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S, Undervisnings-

ministeriet, Socialministeriet, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen har indgået et samarbejde mhp. udbud af en rammeaftale om en ny generation af IT-løsninger til digital forvaltning.

Baggrunden for initiativet er en konstatering af, at de nuværende standardsystemer ikke kan understøtte en gennemgribende modernisering og effektivisering af forvaltningerne, fordi de i for høj grad afspejler de traditionelle, papirbaserede procedurer. Der er derfor behov for nye værktøjer, der udnytter de teknologiske landvindinger og giver mulighed for en radikal nytænkning af de administrative processer og arbejdsformer.

Initiativet indgår i handlingsplanen for Statens IT-Råd. Kravspecifikationen forventes at foreligge oktober 2001, og udbuddet forventes gennemført i løbet af de følgende måneder.

Aftalen om samarbejdet er vedlagt som bilag 4 til rapporten.

3.2.2 Offentlig Information Online

I et samarbejde mellem repræsentanter fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Indenrigsministeriet, Miljø- og Energiministeriet og Statens Information søges der i et udviklingsprojekt etableret en metode til en standardiseret opmærkning af data, for at systemer via Internettet kan stille offentlig information til rådighed for borgere og virksomheder.

Metoden er inspireret af, hvad der i øjeblikket foregår internationalt. Offentligt fremstillet information og andet skal tilføjes metadata dvs. oplysninger om informationen, således at en eller flere søgemaskiner kan "fodres" med disse oplysninger. De systemer, borgere og virksomheder anvender, kan derefter søge efter disse metadata og kan f.eks. få fremvist ønsket sammenhængende information og oplysninger om ressourcepersoner – fra forskellige informationsudbydere i hele det offentlige.

Det sammenhængende system, som har fået navnet OIO – Offentlig Information Online – vil i fuldt udbygget form baseres på en standardiseret grundstruktur i form af en definition af de forskellige metadata.

Der er igangsat en forundersøgelse, som har til formål at tilvejebringe nødvendig viden til at udføre en cost/benefit analyse vedrørende et fuldt udbygget OIO-system. Et dansk OIO skal være kompatibelt for at sikre interoperabilitet med andre informationssystemer i indland og udland.

Forundersøgelsen indsamler viden og fremstiller en demonstrator af en fælles offentlig dansk søgemaskine. På dette grundlag skal et evt. fremtidigt OIO-system vurderes. Forundersøgelsen forventes afsluttet i december 2001.

Et fuldt udbygget OIO system giver systemer, der anvendes af borgere og virksomheder, nem adgang til de samlede offentlige informations- og servicetjenester. Systemet vil også have betydning i arkivmæssig sammenhæng.

3.2.3 Behov for koordinering

Rammeaftalen om en ny generation af IT-løsninger til digital forvaltning vedrører især ESDH-systemer, mens OIO-forundersøgelsen især vedrører web-sider, som skal stilles til rådighed for borgeren fx ved fremsøgning.

Med dette forskelligartede fokus, vil begge projekter således udarbejde/foreslå:

- Metadata-struktur for det offentlige
- Emnesystem for det offentlige
- Undersøge automatiske metoder til udveksling

Det er derfor vigtigt, at der sker en snæver koordinering af de to projekter for derved at sikre, at der skabes en ensartet definition af metastrukturerne, som offentlige institutioner skal anvende som grundlag for registreringer i forbindelse med de samme dokumenter. Registreringerne kunne ske gennem anvendelse af et udvekslingsformat, eksempelvis XML-baseret.

3.3 Centrale begreber

I dette afsnit gives en forklaring på nogle af de centrale begreber, der anvendes i denne rapport.

3.3.1 Digital forvaltning

Digital forvaltning er en forvaltning, hvor arbejdsprocesser og informationsbehandling er baseret på en aktiv anvendelse af IT-systemer. Med udgangspunkt i teknologiske muligheder og ved gennemgribende omlægninger af arbejdsprocesser opnår man væsentlige service- og effektiviseringsfordele over for omverdenen (borgere og virksomheder), mellem forvaltningerne og internt i forvaltningen.

Teknologierne i digital forvaltning er i nogen udstrækning allerede internetbaserede og vil fremover i endnu højere grad blive baseret på anvendelsen af web-teknologier og standarder for dataudveksling.

3.3.2 Elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH)

En af grundpillerne i etableringen af digital forvaltning er elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH) – man kan tale om en forudsætningsteknologi for etablering af digital forvaltning. Med anvendelsen af disse systemer kan der implementeres digitale processer, som muliggør mere effektive og serviceorienterede forvaltninger. Traditionelt har ESDH-systemerne haft et internt perspektiv, men fremover vil man se ESDH-systemerne som en forudsætning for eksterne servicemuligheder: e-postlister, adgang til egen sag, status på sagsforløb og elektronisk selvbetjening.

Betegnelsen elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH) bruges om de IT-systemer, der ofte i tæt integration med andre systemer anvendes til produktion, modtagelse/forsendelse, lagring, styring og fremfindning af dokumenter og sager.

ESDH-systemer og hermed integrerede IT-systemer dækker typisk følgende områder/moduler:

- Skanning
- Journalisering/registrering

- Sagsstyring, herunder erindringsstyring
- Dokumentlagring og –styring i elektroniske arkiver
- Opgave- og processtyring
- Ledelsesinformation/statistik
- Informationssøgning, herunder fritekstsøgning
- Elektronisk post og kontorpakker

3.3.3 E-arkivering

Elektronisk arkivering dækker over et arkivsystem med elektronisk registrering af sager og dokumenter samt elektronisk arkivering af alle dokumenter. Dette er en delkomponent af et ESDH-system. I forbindelse med aflevering af elektroniske arkivalier til Statens Arkiver skal de elektroniske arkivsystemer konverteres til systemuafhængige arkiveringsversioner.

3.4 Fokus i udredningen

Denne udredning har fokus på ESDH-systemerne og er ikke en generel udredning om digital forvaltning.

Selvom digital forvaltning i den brede forstand således ikke er genstand for udredningen, vil der undervejs i rapporten blive refereret til og diskuteret digital forvaltning, idet udgangspunktet er, at ESDH er en basis- eller forudsætningsteknologi for at realisere digital forvaltning.

4. Status for ESDH i staten

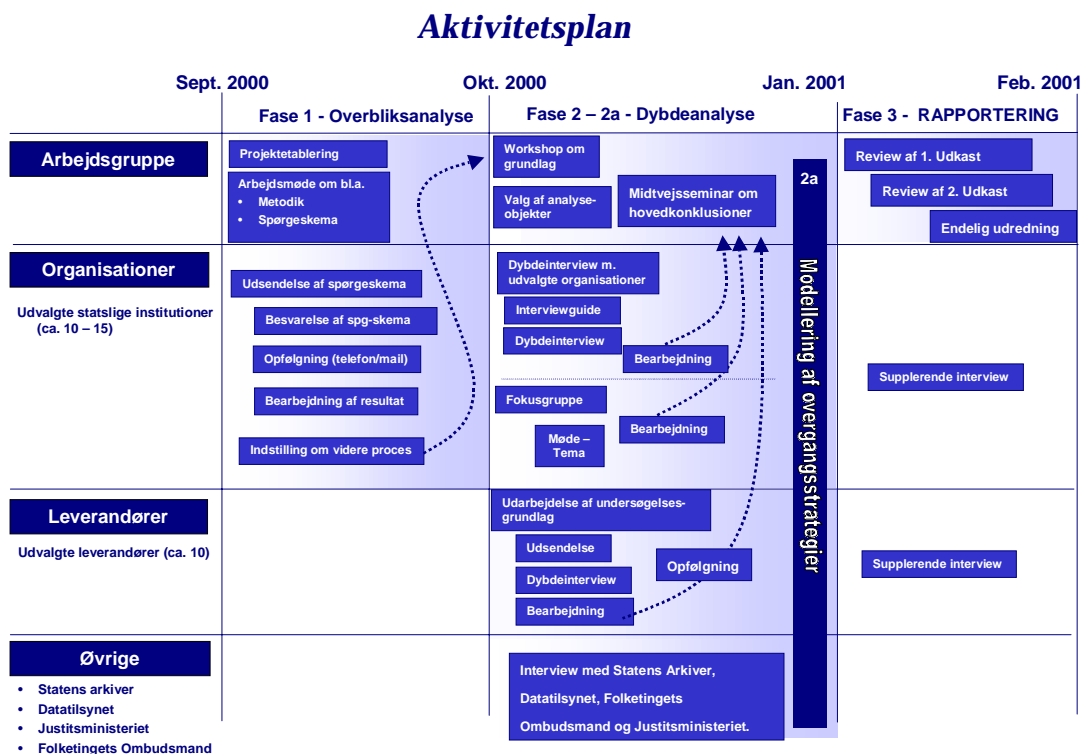
I dette kapitel gennemgår og vurderer PLS RAMBØLL Management status for ESDH i staten.

For at skabe overblik over status har PLS RAMBØLL Management foretaget en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse (overbliksanalyse) af 144 statslige organisationers anvendelse af ESDH, jf. bilag 2.

Der er desuden foretaget 25 interview med henholdsvis statslige organisationer og leverandører af ESDH-systemer. Resultaterne er sammenholdt med erfaringer fra den amtslige og kommunale sektor. Der er derudover foretaget interview med væsentlige juridiske aktører på området.

PLS RAMBØLL Managements generelle erfaringer med implementering af ESDH indgår også som grundlag for statusbeskrivelsen.

Nedenstående figur illustrerer det samlede forløb.



4.1 PLS RAMBØLL Managements hovedkonklusioner

De gennemførte undersøgelser / interview danner baggrunden for de følgende hovedkonklusioner om status for ESDH i staten.

4.1.1 De statslige organisationer

PLS RAMBØLL Management vurderer at:

- Kun enkelte statslige organisationer har med succes implementeret ESDH i hele organisationen.
- Der er ligeledes kun et mindre antal organisationer, der har erfaringer med pilotprojekter og afdelingsvise ESDH-implementeringer.
- Overblikanalysen viser, at over 50% af de organisationer, der ikke har indført ESDH i hele organisationen, heller ikke forventer at overgå til ESDH inden for de nærmeste 5 år. Som væsentligste årsager til, at organisationerne ikke forventer at overgå til ESDH, nævner organisationerne selv, dels at de ikke har behov for ESDH, dels organisatoriske og økonomiske forhold.
- For de organisationer, der har indført IT-system til sags- og dokumenthåndtering, angives de væsentligste grunde at være (i prioriteret rækkefølge):
 - Større effektivitet
 - Bedre vidensopbygning og –formidling
 - Bedre kvalitet
 - Bedre ledelse og styring

Men resultaterne ved indførsel af IT-systemer til sags- og dokumenthåndteringssystem indfrier ikke til fulde disse forventninger i de statslige organisationer. Det er vigtigt i den forbindelse at understrege, at dette ikke er ensbetydende med, at IT-systemerne har været en fiasko. Det er nærmere et spørgsmål om, at forventningerne er større end det, systemerne p.t. kan tilbyde og / eller, at gevinsterne ved indførslen af systemerne endnu ikke er opnået.

- De statslige organisationer, der umiddelbart har haft størst succes med ESDH, er de organisationer, der er langt med automatisering og digitalisering af sagsprocesser på udvalgte produktionsområder. På disse områder er der typisk tale om specialudviklede systemer eller stærkt tilrettede standardssystemer, der er udviklet over en årrække.
- Hovedparten af organisationerne har haft store teknologiske problemer med indførelse af ESDH-systemer – problemer, der har været så store, at de direkte har været en hindring for den organisatoriske implementering.
- Der er en tendens til, at de organisationer – både i den statslige og den amtslige og kommunale sektor – der senest har anskaffet ESDH-løsninger, oplever færre problemer i forhold til implementering end de, der tidligt anskaffede ESDH-systemer. Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at man først inden for de allerseneste par år reelt kan tale om, at teknologierne til ESDH er blevet brugbare.
- De nuværende ESDH-systemer opleves dog stadig som komplekse og besværlige at anvende især for sagsbehandlere.
- Implementering af ESDH-systemer giver organisatoriske udfordringer i forhold til:
 - omlægning af sags- og arbejdsgange
 - top- og mellemledere, der er konfliktsky og står tøven-
de over for teknologiens muligheder og konsekvenser
 - sagsbehandlere, der opfatter det som "HK-arbejde" at foretage registreringer i ESDH-systemerne.
- ESDH-systemer anses af de statslige organisationer for en relativt dyr teknologi at anskaffe og implementere.
- ESDH-systemerne har ofte ry for at være teknisk dårlige samt ustabile og tunge at bruge. Det betyder, at motivationen for anvendelsen i organisationerne forsvinder, og at der derved

opstår usikkerheder, som bevirker, at implementeringsprocessen ofte vakler eller bliver halvhjertet.

- En række statslige institutioner mener, at leverandørerne af ESDH-systemerne ikke har et tilstrækkeligt kendskab til den offentlige forvaltning og dens arbejdsmetoder, og at dette manglende kendskab afspejler sig i de teknologiske løsninger.

4.1.2 Leverandørerne

På baggrund af interviewene med ESDH-leverandørerne er det PLS RAMBØLL Managements vurdering, at:

- En del leverandører forsøger at komme ind på det offentlige ESDH-marked, men det er kun en lille håndfuld af disse, der har betydelige markedsandele. Det er forventningen i markedet, at der vil blive færre direkte ESDH-leverandører, der foretager udvikling og implementering. Årsagen er bl.a., at der er tale om et relativt begrænset marked, og at flere af leverandørerne har haft svært ved at få en solid økonomi i udvikling og levering af ESDH-systemer.
- På det traditionelle ESDH-marked kendetegnes udviklingen ved, at leverandørerne hovedsageligt udvikler nye koncepter og funktionalitet, hvis der er en direkte kundefinansiering bagved. Dette er måske også en af årsagerne til, at der er sket relativt lidt, hvis man kigger på den udvikling, der har fundet sted inden for de sidste ca. 4 år i markedet. Det er hovedsageligt den samme funktionalitet og de samme komponenter, der tilbydes nu som for 4 år siden. Inden for anvendelse af internet-teknologier og internetstandarder sker der dog en udvikling, der i bredere forstand understøtter og muliggør digital forvaltning.
- Enkelte leverandører forsøger at bevæge sig fra det eksisterende journal- og sagsbegreb i retning af en mere objektorienteret tilgang. Her er fokus på proces- og aktivitetsstyring samt dokumentation, der genereres gennem den gennemførte pro-

ces. Enkelte leverandører udbyder også rene dokumenthåndteringssystemer, som ikke opererer med et sagsbegreb.

- Leverandørerne vurderer selv:
 - At deres systemer er teknologisk modne
 - At kunderne beder om for mange specialtilretninger, og at de i stedet i højere grad skal basere systemet på standardløsninger
 - At kunderne for ofte opfatter ESDH som et IT-projekt og for lidt som et organisationsudviklingsprojekt
 - At kunderne har for store forventninger til systemerne – særligt i forhold til videndelingsspektivet
 - EU-udbudsreglerne er for stive. I stedet bør der være mulighed for dialog og prototyping
 - Kravspecifikationerne er for ujævne i kvalitet og ofte for detaljerede
 - En SKI-rammeaftale vil sikre hurtigere udbredelse af ESDH-systemer.

4.1.3 Samlet vurdering

På baggrund af overblikanalysen, interviewene og de generelle erfaringer på området, er det PLS RAMBØLL Managements vurdering, at en af de største barrierer for den store udbredelse af ESDH-systemer kan tilskrives teknologien, og at problemerne i høj grad indirekte medfører organisatoriske problemer i organisationerne. De teknologiske problemer ses i form af produkter, der giver problemer med så basale forhold som performance, driftsstabilitet og fejl i programmer. Også på anvendelsessiden volder systemerne problemer. Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at en del af brugerne oplever flere af de nuværende ESDH-systemer som besværlige at bruge. Brugergrænsefladerne fremstår som komplekse, og de gældende krav til journalisering samt systemernes manglende faciliteter til automatisering af registreringsprocedurer medfører, at der skal foretages mange registreringer af metadata. Det medfører bl.a., at det kan være vanskeligt at motivere sagsbehandlere (AC'erne) til at anvende systemerne.

Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at en af de væsentlige årsager til det dystre billede er, at de første ESDH-løsninger var teknologisk "skrøbelige" og fejlbehæftede. Men også senere løsninger har givet teknologiske problemer. En del organisationer slås stadig med eftervirkningerne af disse tidligere systemer. Der er betalt dyre "lærepenge". Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at man først inden for de allerseneste par år reelt kan tale om, at teknologierne til ESDH er blevet brugbare – både set fra et teknologisk/driftsmæssigt perspektiv og set fra et bruger- og anvendelsesmæssigt perspektiv.

Det kan lade sig gøre at implementere ESDH på trods af tekniske udfordringer, men det kræver en hård indsats og et ledelsesmæssigt vedvarende fokus.

Udredningen viser, at organisationerne har efterspurgt og investeret i teknologier, der understøtter videnstyring og videndeling, og som giver effektiviseringsgevinster dels i relation til interne processer og informationsflow, dels i relation til den service, som er rettet mod borgere og virksomheder. Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at det har man kun fået i nogen grad. Organisationerne har ofte i stedet fået (avancerede) journalsystemer, der også håndterer elektronisk arkivering. Organisationerne har ikke i nævneværdigt omfang opbygget digital forvaltning, der baserer sig på og har en kobling til ESDH-systemerne. ESDH-systemerne er i den forstand isolerede informationssystemer, der implementeres uden et større strategisk og organisatorisk sigte.

Det er desuden PLS RAMBØLL Managements vurdering, at organisatoriske forhold er en ligeså væsentlig barriere i forbindelse med ESDH. ESDH bliver til tider indført tilfældigt uden klare strategiske målsætninger i de statslige organisationer. Den succesfulde implementering hæmmes af, at sagsgangene ikke tilpasses den elektroniske arkivering, at der er manglende ledelsesopbakning fra særligt mellemlidergruppen, og at uddannelsessiden ikke prioriteres tilstrækkeligt i implementeringsfasen.

I det følgende uddybes PLS RAMBØLL Managements hovedindtryk fra overblikanalysen og interviewene med hhv. de statslige organisationer, leverandørerne, kommuner og amter.

4.2 De statslige organisationers erfaringer med og vurdering af ESDH

Overblikanalysen og interviewene med udvalgte statslige organisationer viser tydeligt, at et begrænset antal statslige organisationer har implementeret ESDH i hele organisationen – og endnu færre med succes.

Overblikanalysen viser også, at få statslige organisationer har erfaringer med enten pilotinstallationer eller implementeringer af ESDH inden for et enkelt område – typisk en afdeling.

I interviewrunden med udvalgte statslige organisationer har PLS RAMBØLL Management talt med én organisation (Søfartsstyrelsen), der har implementeret ESDH fuldt ud, og som konsekvent har fået organisationen til at anvende teknologien som understøttelse af sagsbehandlingens arbejdsopgaver.

4.2.1 Søfartsstyrelsen som case

I 1997 udformede Søfartsstyrelsen en IT-strategi, hvor et af målene var at overgå til ESDH.

Målene for overgang til ESDH blev i strategien og i den efterfølgende konkretisering defineret som:

- Ensartet kvalitet i sagsbehandlingen – bedre forvaltning
- Forbedrede muligheder for søgning og sagsoverblik
- Bedre kundeservice
- Videndeling på tværs af organisationens struktur
- Hurtigere distribution af sager og dokumenter inkl. geografisk uafhængighed
- Nemmere afløsning på sager ved medarbejderskift

- Komme fremtiden i forkøbet – det går under alle omstændigheder mod digital forvaltning

Det var ikke et direkte mål for ESDH-implementeringen at rationalisere eller spare penge.

Topledelsen i Søfartsstyrelsen meldte forudgående gentagne gange ud om projektet i hele organisationen. Projektledelsen blev forankret hos få medarbejdere fra administrations-, IT-, og journalområdet, som fik frie hænder til at implementere projektet. Søfartsstyrelsen valgte et standardiseret ESDH-system med enkelte tilretninger (80% standard).

Forud for implementeringen blev ca. 40 nøglemedarbejdere grundigt uddannet i det nye system. Disse har gennem hele implementeringsforløbet fungeret som eksperter og ambassadører for den teknologiske løsning. Medarbejderne i den eksisterende hovedjournal fik i forbindelse med projektet til opgave selv at definere deres egen rolle i forhold til det nye system og den decentralisering, der skulle ske, ligesom de skulle udarbejde retningslinier for de nye arbejdsgange. Opgaven blev løst med stor motivation og engagement i de tekniske muligheder, det nye system ville give.

Søfartsstyrelsen lavede intet pilotprojekt. Derimod blev ESDH-systemet fuldt implementeret september 1999, hvorefter nye sager blev oprettet i ESDH-systemet. Januar 2000 var alle sager elektroniske, og september 2000 var 8.000 sager og 30.000 dokumenter elektroniske. Løsningen blev også implementeret på styrelsens 7 regionskontorer. Inden løsningen blev rullet ud, havde proceskonsulenter foretaget interview med samtlige kontorer for bl.a. at tilrette system og være pennefører på de retningslinier, som skulle danne basis for implementeringen.

Søfartsstyrelsens løsning er baseret på:

- Central skanning og distribution af indgået post.
- Decentral registreringsfunktion, hvor nøglemedarbejdere opretter sager og registrerer indgående skannet post. Hovedjournalen blev dermed nedlagt.

- Sagsbehandlere registrerer egenproducerede dokumenter samt indgående e-post.

Ved overgangen til ESDH blev der indført ny journalplan med fælles registreringssystematik for sager, tid og økonomi.

Alle sagsbehandlere kom på kursus efter produktionsstart, og efter kurset var samtlige sagsbehandlere ansvarlige for registrering af egne dokumenter.

Topleledelsen har fulgt projektet aktivt og har bl.a. bedt samtlige kontorchefer om en tilbagemelding på status foråret år 2000. Der har også været gennemført forvaltningsundersøgelse mhp. at undersøge kvaliteten af sagsbehandlingen i det nye system. Løbende stikprøveundersøgelser viser væsentlig fremgang i registreringskvaliteten.

Topleledelsen og projektledelsen har gennem hele forløbet meldt ud, at der ikke var nogen vej tilbage. Der var ingen plan i skrivebordsskuffen for at gå tilbage til papirbaseret sagsstyring. Dertil skal siges, at såvel medarbejdere som mellemledere har været skeptiske over for ESDH-systemet, og år 2000 har – helt efter planen – været et konsoliderings-år, hvor der også har været en række kritiske kommentarer. Men der er nu en positiv opfattelse af det nye system, og målsætningerne er nu ved at blive hele organisationens.

Søfartsstyrelsens erfaringer med ESDH er kendetegnet ved:

- relativ kort implementeringsperiode
- anvendelse baseret på standardssystem
- intet pilotprojekt
- topstyret proces
- alle anvender ESDH-systemet – alle primære arbejdsgange er baseret på digitale processer, hvilket bl.a. indebærer, at indgående post ikke distribueres i fysisk form
- snæver projektgruppe – bestående af administrationschef, IT- og journalfunktion – har forestået projektet
- journalfunktionen fik til opgave at "genopfinde sig selv" som "videncenter" og indgår nu som sparringspartner i det daglige arbejde.

4.2.2 Andre væsentlige case-erfaringer

Andre organisationer har knap så gode erfaringer med implementering af ESDH. I nogle institutioner har man ganske vist indført teknologien, men i realiteten ikke accepteret, at ESDH medfører nye vilkår for organiseringen og tilrettelæggelsen af arbejdet.

I én organisation lod man det mere eller mindre være op til den enkelte medarbejder/sagsbehandler at vurdere, hvorvidt han/hun skulle anvende teknologien. Resultatet er, at systemet ikke bliver anvendt til understøttelse af sagsprocesser og arbejdsgange, men udelukkende som et redskab til arkivering af sager og dokumenter efter endt sagsbehandling.

I en anden organisation er arbejdsdelingen den, at sagsbehandlerne via en web-grænseflade fremfinder dokumenter og sager. Selve opdateringen af sager og det at "lægge" et dokument på sagen varetages af specialistfunktioner (journal- og registreringsmedarbejdere), idet det er en række organisationers vurdering, at systemets brugergrænseflade er for stor en barriere for, at sagsbehandlerne effektivt kan anvende systemet. Dokumenter produceret i tekstbehandlingssystemet, der skal i systemet ("på sagen"), bliver lagt et bestemt sted på filsystemet. Hver dag overføres dagens produktion elektronisk til systemet, hvor registreringsmedarbejdere "uploader" dokumentet på sagen.

Konsekvensen er, at de fleste arbejdsprocesser derfor foregår, som de altid har gjort. Gevinsten er, at man har et elektronisk arkiv, hvor alle medarbejdere har mulighed for at finde relevante dokumenter og sager. I den pågældende organisation betoner man da også især videndeling / knowledge management og det, at man skaber gennemsigtighed og åbenhed som væsentlige parametre.

Og netop videndeling / knowledge management er erfaringsmæssigt en del af årsagen til, at man i en række organisationer taler om at anskaffe ESDH-systemer. Men det er også vurderingen, at ganske få organisationer arbejder systematisk og bevidst med strategier for videnstyring og ser videndeling / videnstyring som et mål, der skal nås gennem en bred vifte af organisatoriske og teknologiske tiltag. Resultatet er, at de fleste organisationer ikke har gennemført disse tiltag.

tatet er bl.a., at organisationerne ikke høster de gevinster, som ESDH-systemerne kan give i relation til videndeling og videnstyring. Det er PLS RAMBØLL Managements erfaring, at videndeling i høj grad er en organisatorisk/ledelsesmæssig disciplin, der kræver en aktiv planlægnings- og implementeringsproces. Sker denne bevidste planlægning og implementering ikke, bliver resultatet, at videndeling blot er noget, man taler om i organisationen, men ikke praktiserer.

4.2.3 Pilotprojekter

En del af de organisationer, som har erfaring med ESDH, har valgt at teste ESDH-systemet i et kontor eller inden for et sagsbehandlingsområde før den fulde implementering – altså pilotprojekter.

Men erfaringerne med pilotinstallationer er ofte negative:

- Man bruger for meget tid på at afprøve funktionaliteten, der reelt burde være i orden inden implementeringen, frem for at afprøve arbejdsgange og arbejdsmåder.
- Pilotprojekterne kan være svære at styre – dels tidsmæssigt, dels fordi pilotprojekterne åbner mulighed for, at man stiller yderligere krav til systemet, hvor det måske vil være bedre at underlægge sig de muligheder, der tilbydes inden for rammerne af standardssystemer.

Det er PLS RAMBØLL Managements indtryk, at en stor del af pilotprojekterne er gennemført, uden at man på forhånd har opsat klare mål for, hvad pilotprojektet skulle resultere i. Det er endvidere indtrykket, at mange af disse pilotprojekter har været dårligt ledet af såvel leverandører som organisationerne selv. Resultatet af denne dårlige ledelse er, at pilotprojekterne i en række tilfælde har fået lov til at strække sig over meget lang tid uden, at de har ført konkrete resultater med sig.

Ulempen ved pilotprojekter er derudover, at man ved siden af pilotprojektet har de sædvanlige arbejdsgange og processer. Pilotprojektet bliver derved "påklisset" – noget man gør ind i mellem. Der udføres reelt dobbeltarbejde.

På baggrund af disse erfaringer kan PLS RAMBØLL Management derfor ikke anbefale, at man igangsætter et større pilotprojekt som en del af implementeringsprocessen, medmindre man opstiller helt klare forudsætninger herfor – dvs. inklusiv succeskriterier og en begrænset tidsmæssig udstrækning. Pilotprojekter skal først igangsættes, når beslutningen om fuld ESDH er truffet. Der skal ikke være nogen vej tilbage, som kan minimere pilotprojektets værdi.

4.2.4 Automatisering og digitalisering af sagsprocesserne

I en række organisationer har man gode erfaringer med elektronisk sagsbehandling og automatisering af dele af sagsprocessen.

Det er typisk i organisationer, der har mange sager af en bestemt type. Det drejer sig om områder som arbejdsskadehåndtering, håndtering af regnskaber for selskaber, låneadministration m.v. Det er vurderingen, at det er på disse områder, man umiddelbart kan hente de største effektiviseringsgevinster.

På nogle af områderne er sagsbehandlingen så automatiseret, at store dele af standardsagsbehandlingen foregår uberørt af menneskehånd – eksempelvis initieret ved input fra eksterne systemer.

Nogle af løsningerne omfatter indskanning i betydeligt omfang. I en af organisationerne har man vurderet, at skanningsopgaven er så omfattende, at det ikke kan betale sig at løse den selv. Her har man vurderet, at en udlicitering af skanningsopgaven er det mest optimale.

Områderne med mange sager af en bestemt type er karakteriserede ved, at man enten anvender specialudviklede systemer eller standardsystemer med en høj grad af tilpasning.

Nogle af de organisationer, PLS RAMBØLL Management har været i kontakt med i denne undersøgelse, vurderer, at man overhovedet ikke på kvalitetsmæssig forsvarlig vis og med et tilfredsstillende ressourcetræk vil være i stand til at løse sine arbejdsopgaver uden IT-understøttelse, hvor dele af arbejdsgangene er automatiserede.

4.2.5 Teknologiske aspekter

Langt de fleste organisationer har haft store problemer af teknologisk karakter med ESDH-systemerne – det gælder såvel de organisationer, der endnu ikke har implementeret fuldstændige digitale sags-gange som de organisationer, der har. Tilbagemeldingen er rimelig konsistent: Teknologien er umoden, og det gælder også for de organisationer, der endnu ikke selv har investeret i teknologien, men som følger den på tæt hold – eksempelvis via IT-samarbejdsfora inden for et ministerområde.

Det er overraskende, at der tilsyneladende er så store teknologiske problemer, idet teknologien efterhånden har været en del år på markedet. Teknologien burde netop derfor være moden. Det er da også leverandørernes holdning, at teknologien er klar til at blive implementeret.

Problemerne med teknologien er hovedsageligt:

- Lange svartider og ustabil drift.
- Mangelfuld integration til basale applikationer som office-pakker, herunder utilstrækkelig integration til e-post applikationer, hvilket medfører besværlige procedurer, når en e-post inklusive vedhæftede filer skal "lægges" på sagen.
- Mangelfuld integration til fag- eller produktionssystemer
- Nye versioner af software er ikke ordentligt afprøvet fra leverandørsiden, er ofte fejlbehæftede og introducerer nye eller afledte fejl. En række organisationer pegede i den sammenhæng enslydende på nytten af at have et godt testmiljø, hvor softwaren grundigt bliver afprøvet inden produktion.

Udover de ovennævnte teknologiske udfordringer skal man være opmærksom på følgende:

- De nuværende systemer er baseret på en "fed" klient (flere er på vej med browserbaserede udgaver med fuld funktionalitet). Det stiller krav om kraftige pc-arbejdsstationer – et forhold som både leverandører og kunder er tilbøjelige til at undervurdere med performance-problemer til følge.

- Integration mellem ESDH-systemer og officepakker er problematisk, fordi de hver for sig jævnligt kommer i nye udgaver. Leverandøren af et ESDH-system kan have problemer med at imødekomme et kundekrav om at tilpasse ESDH-systemet (i en given udgave) til en ny udgave af office-programmerne. Omvendt kan kunden have problemer med leverandørkrav om skift til en ny udgave af office-programmerne, da det er dyrt i uddannelse og licenser. Der er behov for, at kontrakten med leverandøren fra starten fastlægger, hvilke krav parterne kan stille til hinanden på dette område.
- Med de nuværende client-/server-udgaver af systemerne er det en god idé med en så standardiseret hardware- og softwareplatform som muligt. En heterogen platform introducerer muligheder for forskellige fejl, der kan være svære at identificere.

4.2.6 Organisatoriske aspekter

Som provokation fra en større offentlig organisation er der sagt om indførsel af ESDH-system, at det er et spørgsmål om *"80% teknologi og 80% organisation"*.

Dette udsagn understreger, at ESDH i høj grad både er et teknologisk og et organisatorisk omstillingsprojekt.

Dataindsamlingen i dette projekt og PLS RAMBØLL Managements generelle erfaringer inden for ESDH kan bekræfte udsagnet: ESDH er et krævende projekt på såvel det teknologiske som på det organisatoriske område.

Overbliksanalysen viser, at overgang til ESDH opfattes som et strategisk anliggende, og at topledelsen typisk træffer beslutningen om overgang til ESDH. Det er imidlertid PLS RAMBØLL Managements vurdering, at beslutningen om overgang til ESDH primært træffes på baggrund af *operationelle* frem for *deciderede strategiske* parametre. De operationelle parametre, som udløser beslutning om overgang til ESDH, har været:

- Skift i journalperiode
- Årtusindeskiftet
- Leverandøren stopper med support af eksisterende produkt
- Manglende fysisk arkivplads i organisationen

I endnu meget få organisationer er årsagen til overgang til ESDH, at målet er beskrevet i organisationens resultatkontrakt.

I de organisationer, som strategisk vælger ESDH, er det primært ud fra ønsket om at forbedre kvaliteten af sagsbehandlingen samt om at effektivisere og skabe grundlag for videndeling.

Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at implementeringsprocessen særligt har mulighed for at blive succesfuld, hvis de strategiske målsætninger er klare og meldt ud i hele organisationen. Nyttewærdien af det nye system skal være klar.

Ledelsens rolle

Erfaringerne fra de gennemførte interview viser, at ledelsesopbakning ikke overraskende er en forudsætning for en succesfuld implementering. Ledelsen skal på banen og melde målsætninger og ambitionsniveauet ud i organisationen (jf. case i Søfartsstyrelsen). En anden vigtig del af ledelsens rolle er at få informeret om, hvad der er besluttet, og hvad der kan diskuteres. Har man besluttet at implementere fuld ESDH, er det ikke hensigtsmæssigt at lægge op til lange diskussioner for og imod f.eks. indskanning. Er beslutningen truffet, gælder det om at have "is i maven" og stå fast. Dermed ikke være sagt, at brugerne ikke bør inddrages. Tværtimod er det væsentligt at inddrage de brugere, der bliver berørt af ESDH-systemet, således at man mest hensigtsmæssigt får tilrettelagt arbejdsgange m.v.

Men ledelsens rolle er ikke kun at træffe beslutningen og allokere de nødvendige ressourcer. Den er også i høj grad at melde klart ud i organisationen, at ESDH medfører en ny måde at arbejde på, der har betydning og konsekvens for alle. Ligesom ledelsen hele tiden skal være aktiv i selve implementeringsfasen ved at fastholde det strategiske fokus og løbende følge op på målsætningerne med overgangen til ESDH.

Problemet er, at man i en række tilfælde kan konstatere, at ledelsen ikke rigtig har været på banen, og at organisationen endnu ikke har besluttet sig for en fuldstændig overgang til ESDH. Dette skyldes sandsynligvis også, at ESDH langt hen ad vejen er blevet betragtet som en avanceret form for arkiv- og journaliseringssystem – altså med andre ord et system, der henvender sig primært til journalmedarbejdere.

Journalisering er således traditionelt ikke et område, der interesserer alle ledere. Der er behov for så at sige "at genopfinde" en ny generation af sags- og dokumenthåndteringssystemer med langt større vægt på en funktionalitet, der understøtter medarbejderen i opgave- og aktivitetsstyringen. I den nye generation bør der være langt mere fokus på, hvordan man understøtter arbejdsprocesser og videndeling / "knowledge management". Hvis man anlægger denne tilgang, vil den formentlig være med til, at topledelsen i langt højere grad vil forholde sig til anskaffelse og implementering. Det er og bliver essentielt, at ledelsen er med, hvis ESDH med succes skal implementeres fuldstændigt i organisationen

En særlig udfordring i forbindelse med overgang til ESDH-systemer er aktivt at involvere mellemledere (typisk kontorchefer/afdelingschefer). PLS RAMBØLL Managements umiddelbare vurdering er, at denne gruppe ofte står lidt tøvende over for ESDH. Når specielt denne gruppe ledere tøver, skyldes det sandsynligvis, at de har det daglige ansvar for, at arbejdet i afdelingen/kontoret bliver udført uden for mange forstyrrelser, som kan tilskrives indførsel af ny teknologi eller nye arbejdsgange.

Barrierer for sagsbehandlerens anvendelse af ESDH-systemer

Overbliksanalysen indikerer, at der særligt er fire barrierer i forbindelse med medarbejdernes anvendelse af ESDH-systemer:

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

I interviewrunden er det også symptomatisk, at:

- Sagsbehandlerne ikke opfatter det som en værdiskabende proces at foretage registreringer (hverken på sags- eller dokumentniveau).
- ESDH-systemerne betragtes som (avancerede) journalsystemer frem for som systemer, der dels understøtter/letter aktivitets- og opgavestyning, dels fremmer videndeling og videnstyring.

Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at de ovenstående problemer kan betyde, at der ikke er motivation til at anvende ESDH-systemet blandt sagsbehandlerne. Manglende motivation er en nærmest uovervindelig barriere i forbindelse med implementering af ESDH. At skabe klare og tydelige, målbare gevinster for sagsbehandlerne anvendelse af ESDH er en væsentlig faktor for en succesfuld implementering.

Sagsgange

En af de største organisatoriske udfordringer i forbindelse med indførelse af et ESDH-system er, hvordan man bedst tilrettelægger nye sagsgange, herunder vurderer hvad der skal foregå elektronisk, og hvad der mest hensigtsmæssigt fortsat bør basere sig på de traditionelle og papirbundne arbejdsgange.

I flere af de interviewede organisationer har man netop valgt at have parallelle digitale og papirbaserede sagsgange – forstået på den måde, at det bærende fortsat er de traditionelle papirbaserede forretnings- og sagsgange. ESDH-systemet bliver dermed primært anvendt som elektronisk arkiv og videndatabase, mens sagsbehandleren i den konkrete sagsbehandling hovedsageligt baserer sig på papirsagen. Årsagen er, at det fortsat af mange opleves som mest naturligt og hensigtsmæssigt. Elektronisk distribuerede sager og dokumenter medfører, at den enkelte sagsbehandler selv skal have besværet med at skrive ud m.v. Det er desuden PLS RAMBØLL Managements vurdering, at mange medarbejdere stadig føler sig utrygge uden de originale dokumenter i hånden.

Hertil kommer, at ganske få organisationer har indført den digitale proces som den primære. I disse organisationer sker der typisk en central indskanning af dokumenterne, hvorefter de gøres elektronisk tilgængelige for afdelingerne. De indskannede dokumenter smides ikke ud, men opbevares i kronologisk orden i papkasser (datokasser). Selve sagsbehandlingen baseres derved på elektronisk distribuerede sager og dokumenter, men der udskrives dokumenter og sager i stor udstrækning.

Fordelen ved ESDH-systemerne er, at interne sagsekspeditioner og sagsgange som eksempelvis høringer kan gøres elektroniske. Desuden gør ESDH-systemerne det muligt at understøtte samarbejdsprocessen. Ud fra de gennemførte interview og ud fra PLS RAMBØLL Managements erfaring er det ikke vurderingen, at man i forvaltningerne er langt fremme på disse områder.

Erfaringerne vedrørende sagsoprettelse og registrering af dokumenter er, at i de fleste organisationer anvender man en delvis decentral model, hvor sagsoprettelsen og tilknytning af indgående dokumenter til sagen foretages på afdelingsniveau – enten af en afdelingssekretær eller en decentral journalfunktion. Kun i de færreste organisationer lader man sagsbehandlerne selv udføre disse funktioner. Derimod er det ofte sagsbehandlerne, der knytter udgående dokumenter til sagen. Selve sagsfremfindingen foretages som oftest af sagsbehandleren.

Et andet område, der af mange bliver vurderet som et særligt problem, er håndteringen af e-post. Mængden af elektronisk post er inden for de senere år eksploderet, herunder mængden af e-post med vedhæftede dokumenter. F.eks. vurderer Undervisningsministeriet i en foranalyse til indførsel af Digital forvaltning, at 90% af den samlede tilgang af dokumenter til ministeriet er e-post. Problemet opstår, fordi en række af de nuværende anvendte systemer i de statslige organisationer ikke smidigt og effektivt understøtter håndtering af e-post, da de oprindeligt er beregnet til håndtering af papirpost.

I en række organisationer er der hverken tradition eller velbeskrevne procedurer for, hvordan man håndterer sagsakter, der stiles direkte til

den enkelte sagsbehandler uden om post- og journalfunktionen. I nogle organisationer er processen, at e-post samt dokumenter skrives ud og derefter journaliseres. Denne tunge proces ses først og fremmest i organisationer, der ikke er gået over til en fuld anvendelse af ESDH.

Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at organisationerne skal gøre sig klart, hvordan de ønsker, at sagsgangene forandres ved indførelse af ESDH. Herunder hvordan e-post skal håndteres, og at dette bliver effektueret i implementeringsprocessen. Ellers er der udtalt risiko for, at indførelse af ESDH hverken ændrer ved eller forbedrer den hidtidige sagsgang.

Uddannelse og kompetencer

Interviewrunden understreger, at et væsentligt fokusområde i forbindelse med implementeringen af ESDH er udvikling af kompetencer i organisationen.

Naturligvis er det afgørende med den rette undervisning af slutbrugere på det rette tidspunkt, men samtidig er der behov for udvikling af ressourcer på flere niveauer:

- Interne projektlederressourcer samt kvalificerede personer til at vurdere og omlægge arbejdsgange er en mangelvare. Det er vigtigt at holde sig for øje, at disse ressourcer har stor betydning for den effekt, organisationen får ud af ESDH-investeringen.
- Udvikling af kompetencer hos mellemledere, der gør dem i stand til at træffe de rette beslutninger om, hvordan arbejdsgangene tilrettelægges, og hvilke konsekvenser det får for organisationen/afdelingen.
- Omstilling og udvikling af de traditionelle journalfunktioner til enheder, der fremmer overgangen til systematisk videndeling. Der er behov for såkaldte "knowledge managers" (videnstyrelse), der er i stand til at opbygge informationsstrukturer, som er overskuelige at navigere i for slutbrugerne.

I forbindelse med selve uddannelsen af slutbrugere bevæger man sig væk fra den traditionelle "klasserumsundervisning" til individuel undervisning, hvor implementeringskonsulenter i dialog med den enkelte medarbejder peger på, hvordan opgaver kan løses vha. ESDH-systemer.

Flere organisationer og leverandører peger i øvrigt på, at e-learning bliver en del af fremtidens uddannelsesstrategi inden for ESDH-området.

Derudover er det PLS RAMBØLL Managements vurdering, at der i organisationerne er behov for ressourcer og kompetencer, der har med udvikling og forandring af kulturen at gøre. Der er nemlig behov for at ændre kultur og vaner på en række områder. Det gælder i forhold til anvendelsessiden, hvor man er nødt til at erkende, at ESDH fordrer en vis ensartethed i måden at bruge systemet på. Man bliver nødt til at kræve, at visse spilleregler bliver overholdt – ellers er der stor risiko for, at systemerne ikke kan bruges som en slags kollektiv hukommelse til gavn for kollegaer.

Der er endvidere brug for ressourcer og kompetencer til at imødegå træghed i forbindelse med omstilling og egentlig modstand mod forandring.

4.3 Leverandørernes erfaringer med og vurdering af ESDH i staten

I forbindelse med denne udredning er der foretaget 13 interview med de centrale leverandører på ESDH-markedet. I det følgende gives PLS RAMBØLL Managements øjebliksbillede af status for markedets udvikling, hvad systemerne pt. kan, hvad de nære fremtidsperspektiver er og endeligt leverandørernes egen vurdering af produktmodenhed og samarbejde med de statslige kunder.

4.3.1 ESDH-markedet: overblik og vurdering

Markedet for ESDH-leverandører er karakteriseret ved, at der er få leverandører på det statslige marked, mens der på det kommunale marked er lidt flere leverandører.

Spillerne på det statslige marked er ifølge overblikanalysen:

Leverandør	ESDH-system
FICS Danmark	FICS
ICL	Doc2000
ScanJour	ScanJour
Software Innovation	DocuLive
Unisys	DocuPilot/ScandiFile (kerne- teknologien udvikles af ScandiPlan)

De centrale leverandører er ScanJour, ICL og Software Innovation.

På det kommunale marked er der derudover spillere som KMD med DokAjour, IBM med det Notes baserede GoPro samt PROBellus med Profile. Af disse er især KMD (Kommunedata) toneangivende.

Endelig kan det nævnes, at WM-data netop har vundet en stor opgave på det kommunale område (formentlig landets største ESDH-projekt). Det må derfor forventes, at WM-data og produktet Opus2000 vil forsøge at komme ind på det statslige marked.

Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at en del leverandører forsøger at komme ind på det offentlige ESDH-marked, men at det reelt er en lille håndfuld af disse leverandører, der har betydelige markedsandele. Det er forventningen i markedet, at der vil blive færre direkte ESDH-leverandører, som foretager udvikling og implementering. Årsagen er bl.a., at der er tale om et relativt lille marked, og at flere af leverandørerne har haft svært ved at få en solid økonomi i forretningen. Der er en forventning om, at indtjeningen vil komme på områder som tilretninger, support/drift og nye versioner.

4.3.2 Elektronisk dokumenthåndtering

Udover de traditionelle leverandører til det offentlige ESDH-marked findes yderligere en håndfuld leverandører, der leverer standard dokumenthåndteringssystemer.

Disse systemer er på verdensplan ret udbredte og udspringer af behovet for at holde styr på store informationsmængder i virksomheder, der har meget høje dokumentationskrav (fx medicinalindustrien og flyindustrien). De kendes også herhjemme i den private sektor, hvor de har en ganske pæn udbredelse.

Men da de tager udgangspunkt i styring af dokumenter og projekter og ikke opererer med et egentligt sagsbegreb, har de ikke vundet den store udbredelse i den offentlige sektor i Danmark.

Leverandør	Teknologi
IBM	Content Manager
TietoEnator Technology	Documentum
TRAEN Informationssystemer	DocsFusion
WM-data	FileNet, DocsFusion

Et par offentlige organisationer er dog ved at afprøve, hvor langt man kan komme uden brug af de traditionelle sagssystemer. I stedet arbejder man med udgangspunkt i dokumenthåndteringsteknologiens "folder" eller "mappe" begreber (parallelt til folder-begrebet i MS-Windows Explorer/Stifinder).

Desuden lanceres i øjeblikket "in-a-box-løsninger" (hyldevarer), der understøtter elektronisk dokumenthåndtering og simpel styring af opgaver og processer. Løsningerne understøtter publicering på Internettet og har integrerede søgeværktøjer.

Leverandør	Teknologi
Lotus	Domino.doc
Microsoft	SharePoint Portal

Ovennævnte produkter kunne man forestille sig som alternativer til sagssystemerne – især i organisationer, hvor hovedvægten er på informationsstyring og videndeling frem for på sagsstyring.

I praksis er det dog endnu ikke afprøvet, om disse produkter kan leve op til gældende lovgivning for behandling af data i staten.

4.3.3 Status og udviklingstrends inden for ESDH

En generel karakteristik af ESDH-systemerne er, at de dækker følgende områder/moduler:

- Skanning
- Journalisering/registrering
- Sagsstyring, herunder erindringsstyring
- Dokumentlagring og –styring i elektroniske arkiver
- Ledelsesinformation/statistik
- Informationssøgning, herunder fritekstsøgning
- Integration til elektronisk post og kontorpakker
- Opgave- og processtyring (en funktionalitet, der for nylig er kommet på plads/er ved at komme på plads)

Systemerne udvikler sig generelt hen i mod at tilbyde differentierede brugergrænseflader, hvor der tages udgangspunkt i nogle overordnede funktioner/roller:

- Skanningsmedarbejdere
- Journalmedarbejdere
- Sagsbehandlere
- Ledere
- Administration og vedligeholdelse

Enkelte leverandører arbejder med udviklingsplaner og med ombrydninger af idé og koncept. Man forsøger at bevæge sig fra det eksisterende journal- og sagsbegreb i retning mod en mere objektorienteret tilgang, hvor fokus er på proces- og aktivitetsstyring samt på dokumentation, der genereres gennem den gennemførte proces. Idéen er dels at tilbyde en mere fleksibel løsning for offentlige kunder, dels at forsøge at komme ind på nye markeder, hvor sagsbegrebet ikke er dominerende.

Generelt er udviklingen kendetegnet ved, at ESDH-leverandørerne hovedsageligt udvikler nye koncepter og ny funktionalitet, hvis der er en direkte kundefinansiering bagved. Dette er måske også en af år-

sagerne til, at der overordnet set ikke sker en hurtig udvikling på ESDH-området.

Inden for anvendelse af internetteknologier og internetstandarder sker der dog i disse år en udvikling, der i bredere forstand understøtter og muliggør digital forvaltning.

4.3.4 Leverandørernes egen vurdering af produktmodenhed og samarbejde med statslige kunder

Leverandørernes vurdering af incitamenter og barrierer i forbindelse med ESDH adskiller sig på en række områder markant fra de organisationer, der anskaffer og anvender ESDH-systemerne.

De fleste leverandører peger på, at teknologierne er modne. Set fra leverandørvinklen er problemet ofte, at der er manglende "modenhed" hos kunderne, forstået således at kunderne undervejs ikke tør træffe de mest hensigtsmæssige valg. Eksempelvis handler det om som kunde at kunne sige fra over for medarbejdere i egen organisation, der ønsker for mange specialtilretninger på et standard-/rammesystem. I en række situationer er det set fra leverandørsynsvinklen mere hensigtsmæssigt, at organisationen indordner sig under standardsystemet. Idéen med et standardsystem er netop, at man gennem mange års erfaring fra mange forskellige organisationer så at sige har opbygget en indforstået "best practice" i forhold til, hvordan systemerne skal se ud.

Et andet hovedproblem set fra leverandørsiden er, at ESDH-projekter for ofte betragtes som IT-projekter, og at projektejerskabet forankres i IT-organisationen. Det medfører, at projekterne får organisatorisk "underskud", herunder at der ikke er rådighed over organisatoriske kompetencer i projektet. Det har dels betydning for holdninger om, hvordan og af hvem systemerne anvendes, dels betydning for hvor drastisk man går til værks, når sags- og arbejdsgange vurderes.

En del af leverandørerne vurderer yderligere, at der ofte fra kunderne stilles urealistiske forventninger til, hvad systemet kan give af muligheder og fordele. Det gælder i forhold til effektiviseringer, og det gælder i forhold til videndeling. Når kunder opdager, at disse gevinster er

svære at hente, og at det i meget høj grad handler om at sætte ind på det organisatoriske frem for det teknologiske, medfører det, at kunden bliver skuffet – og giver teknologien skylden.

Leverandørerne mener samstemmende, at en del af de problemer, der opstår i ESDH-projekterne, udspringer af selve anskaffelsesprocessen, herunder kravspecificeringen og de bagvedliggende analyser.

For det første betragtes EU-udbudsreglerne som en stiv og uflexibel proces, der dels hindrer kreativitet, dels umuliggør mere samarbejdsorienterede og iterative processer som eksempelvis etablering af prototyper og "proof of concept" (kvalificeret løsningsbeskrivelse) som grundlag for en efterfølgende kravspecificering.

For det andet er det nogle leverandørers holdning, at selve kravspecifikationerne er for ujævne i kvalitet og detalje. Kravspecifikationerne udtrykker ikke tilstrækkeligt præcist organisationens behov. En måde at løse dette på er at supplere kravspecifikationerne med "use cases" – eller beskrivelser af sagsgange.

Et interessant synspunkt om kravspecifikationer er én leverandørs holdning om, at ledelsen ofte undervurderer det "organisatoriske kaos". Der er ofte ikke sagsgangs- og procedurebeskrivelser i organisationen, og disse er dermed ikke afspejlet i kravspecifikationerne. Det betyder, at der bliver et større arbejde i forbindelse med implementeringen, hvor man så er nødt til at tage stilling til sagsgange og procedurer.

Nogle leverandørers vurdering er, at en rammeaftale under Statens og Kommunernes Indkøbsservice vil sikre en hurtigere udbredelse af ESDH-systemer samt i øvrigt gøre det muligt at indgå mere samarbejdsorienterede processer inden kontraktunderskrivning.

Den generelle vurdering i forhold til Statens Arkiver er i øvrigt, at det af leverandørerne ikke betragtes som nogen barriere for ESDH-projekterne, at de elektroniske arkiver skal afleveres til Statens Arkiver.

4.3.5 Opsamling og vurdering

Leverandørernes væsentligste udfordringer i forbindelse med, at de skal give tilbud på ESDH-systemer er:

- kravspecifikationernes udformning og grundlaget for deres udformning,
- forbudet mod dialog i anskaffelsesfasen og manglen på fleksibilitet og kreativitet i anskaffelsesfasen.

Det er PLS RAMBØLL Managements opfattelse, at udformning af kravspecifikationer og udbudsmateriale ofte sker ud fra en kombination af et markedsperspektiv – hvad kan leveres – og et organisatorisk perspektiv – hvad er organisationens behov og krav.

Man kan i den sammenhæng diskutere, om det overhovedet er nødvendigt at bruge ressourcer på at kravspecificere et standard-/rammesystem.

Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at man fortsat skal bruge tid på at beskrive og specificere de behov og krav, man har til et nyt system. Selvom systemerne på en række områder bliver mere standardiserede, er der stadig tale om rammesystemer, som kan implementeres på mange forskellige måder. Derfor er organisationen nødt til at klarlægge og dokumentere sine behov over for leverandøren. Anskaffelsen af ESDH svarer ikke til at anskaffe et tekstbehandlingssystem.

Hovedvægten i behovsopgørelsen eller kravspecifikationen bør efter PLS RAMBØLL Managements vurdering lægges på beskrivelser af overordnede funktionaliteter, processer, som skal understøttes, informationsstrukturer og især på snitflader til og integration med andre systemer. Der bør naturligvis være særlig fokus på områder, hvor organisationen er nødt til at stille specielle krav til systemet.

Kravspecifikationen er desuden et væsentligt kontraktdokument og skal derfor have den fornødne præcision og være komplet.

PLS RAMBØLL Management vurderer i øvrigt, at mange af leverandørerne forholder sig for konkret til kravene og tilbyder specialtilretninger i stedet for at anvise alternative løsninger inden for rammerne af standard/-rammesystemet.

Yderligere er det PLS RAMBØLL Managements vurdering, at det samarbejde, som flere leverandører efterlyser, er muligt at opnå og i vid udstrækning allerede sker i forbindelse med den senere analyse/detailanalysefase. Det er i analysefasen, at den konkrete løsningsbeskrivelse fastlægges. Problemet i denne fase er ikke så meget selve samarbejdet, men snarere kvaliteten af analysen.

Kvaliteten af den endelige løsningsbeskrivelse er meget væsentlig. Dels i forhold til en dokumentation over for leverandøren af, hvad der skal leveres. Dels i forhold til organisationen, sådan at medarbejdere ved, hvad de kan forvente, og hvordan systemet skal bruges.

Er der ikke overensstemmelse og gensidig forståelse, kan det resultere i fornyede krav (fra brugerne) og forkerte leverancer fra leverandøren. Det er desuden i analysefasen, at leverandøren har mulighed for at påvirke organisationen til at tænke anderledes, ændre på organisatoriske elementer etc. og dermed få banet vejen for en succesfuld implementering af løsningen.

En anden problemstilling, leverandørerne har fremhævet, er, at den organisatoriske og ledelsesmæssige forankring af projekterne skal styrkes. Både ved anskaffelse og ved den senere afprøvning og implementering. De erfaringer, der er udtrykt gennem interviewene, samt PLS RAMBØLL Managements egne erfaringer, understøtter dette. Det er væsentligt at påpege, at hele ledelseslaget skal være repræsenteret i anskaffelsesprocessen og involveret i implementeringsprocessen.

Det er PLS RAMBØLL Managements erfaring, at det netop er ved mødet med slutbrugerne i forbindelse med pilottest af løsningerne, at det ofte går galt. Slutbrugerne er ikke tilstrækkeligt informeret om løsningens indhold på den ene side, og de processer og opgaver der

skal understøttes på den anden side. Processer og opgaver i pilotprojektet er ofte ikke beskrevet og/eller aftalt formelt.

Det er desuden PLS RAMBØLL Managements indtryk, at samarbejdet mellem kunde og leverandør ofte har lidt under for megen fokus på teknologien. Typisk har både leverandørens og organisationens projektleder været for optagede af at få styr på teknologien, herunder at teste teknologien. De tekniske udfordringer og problemer har medført, at der ikke har været ressourcer og tid til at adressere de organisatoriske og procesmæssige problemstillinger. Resultatet har været manglende udbredelse og anvendelse af ESDH-systemet i organisationen.

4.4 Erfaringer fra kommuner og amter

I forbindelse med udredningen har PLS RAMBØLL Management foretaget en kort sammenligning af udviklingen inden for de statslige organisationer, med kommuner og amter.

Formålet har været at få inddraget tilsvarende erfaringer og strategier fra den kommunale og amtslige sektor med henblik på at spejle erfaringerne i de statslige organisationer med andre relevante erfaringer.

4.4.1 Kommuner og amter

Det skal pointeres, at der ikke er foretaget nogen samlet vurdering af det kommunale marked. Det skal endvidere pointeres, at der er stor forskel kommunerne i mellem – især er der stor forskel på små og store kommuner.

En opgørelse viser, at ca. 50% af kommunerne enten ikke benytter ESDH-systemer eller anvender rene elektroniske journalsystemer, der ikke umiddelbart kan understøtte elektronisk sags- og dokumenthåndtering. Omvendt betyder det også, at der er et stort antal kommuner, der har systemer, som vil være i stand til at understøtte elek-

tronisk sags- og dokumenthåndtering, eller som allerede anvender ESDH-systemerne.

Flere og flere mindre og mellemstore kommuner begynder også at vise en stor interesse for digital forvaltning og ESDH-systemer. Hvor der tidligere ofte var tale om en økonomisk barriere for anskaffelse og implementering, er der i dag kommet flere og større bevillinger. Den politiske dagsorden har ændret sig og fokus er i højere grad på nødvendigheden af i fremtiden at kunne effektivisere, servicere og videndele inden for den kommunale forvaltning. Og kommunerne har set, at ESDH-systemerne er en forudsætning og et redskab hertil.

Den helt store drivkraft bag kommunernes accelererende etablering af ESDH er målet om at fremstå som en moderne digital forvaltning og etablering af elektronisk borgerservice.

Efterfølgende vurderinger er baseret på 5 interview samt PLS RAMBØLL Managements generelle erfaringer på dette marked.

De typiske erfaringer fra den kommunale og amtslige sektor er, at teknologien ikke har været tilstrækkelig udviklet, og at løsninger ikke har været færdigudviklede, inden de er blevet taget i anvendelse. Det har blandt andet betydet lange og usikre implementeringsforløb, og der er eksempler på, at løsninger er blevet kasseret. Et andet aspekt er systemernes manglende funktionaliteter til at understøtte opgaver og processer, som er den kommunale forvaltnings hovedudfordring, idet der i højere grad, end i den statslige sektor, er tale om produktion af services, borgerkontakt etc. Og endelig er der også tale om organisatoriske barrierer helt på linie med dem, man finder i den statslige sektor – eksempelvis manglende forankring i ledelseslaget i organisationerne eller manglende sammenhæng til de daglige opgaver.

Erfaringer fra området minder således om de statslige forvaltningers erfaringer, men der er også forskelle.

Det er den umiddelbare vurdering, at en række af de større kommuner er kommet lidt senere i gang med implementeringen af ESDH, end tilfældet er i den statslige sektor.

Det har for disse kommuners vedkommende betydet, at de er sluppet for flere af de "børnesygdomme", der har været i den statslige sektor.

Der findes i den kommunale verden nogle gode eksempler på ESDH-implementeringer.

Disse eksempler er bl.a. karakteriseret ved:

- At man har haft et vedvarende topleder-engagement. De gode eksempler er ofte kendetegnet ved, at processerne forankres og fastholdes gennem topledelsens engagement i løsningen, og at engagementet fastholdes, selvom der opstår problemer i projektet.
- At de er et element i digital forvaltning, hvor etablering af ESDH er gjort til en del af kommunens udviklingsmæssige målsætning.
- At der ofte vælges at implementere rimeligt standardiserede løsninger, og at de kommunale forvaltninger opfatter sig som mere homogene end statslige organisationer.
- At projekterne møder store udfordringer i at skabe integration til KMDs (Kommunedata) fagsystemer, som er en absolut nødvendighed for effektivt at udnytte ESDH-systemerne fuldt ud i forvaltningen.
- At implementeringsprocessen ofte er angrebet forvaltningsvist, og at fokus dermed er på et homogent sags- og anvendelsesområde, der kan fungere relativt uafhængigt af den øvrige organisation.
- At motivation af medarbejderne har været en af de store udfordringer og ofte har givet anledning til træghed i implementeringsprocessen.

Det er PLS RAMBØLL Managements opfattelse, at kendetegnet for projekter i den kommunale og amtskommunale sektor er, at projekterne ofte drejer sig om at "sætte strøm" til papiret og kun i begrænset omfang på det korte sigt at redesigne arbejdsgange og processer. Der er dog ikke tvivl om, hvad målsætningen er på længere sigt – nemlig at effektivisere forvaltningsprocesserne og at skabe grundlaget for en udstrakt elektronisk borgerservice.

PLS RAMBØLL Managements generelle indtryk er, at løsningerne oftere anskaffes med udgangspunkt i løsningen end en formel kravspecifikation. Dermed er udgangspunktet oftere standardløsninger på godt og ondt.

Det er PLS RAMBØLL Managements konklusion, at der i væsentlighed ikke er forskel på de erfaringer, der er gjort i den amtslige og kommunale sektor og de erfaringer, der er gjort i den statslige sektor.

4.5 ESDH i Norge og Sverige

Sverige

PLS RAMBØLL Management har i forbindelse med udredningsarbejdet været i kontakt med Statskontoret i Sverige. Statskontoret har bl.a. til opgave at være med til at forny den svenske statslige forvaltning ved hjælp af IT.

På baggrund af møde med Statskontoret er det PLS RAMBØLL Managements vurdering, at elektronisk sags- og dokumenthåndtering endnu ikke har den samme opmærksomhed og udbredelse i den svenske offentlige forvaltning som i den danske.

Statskontoret indgik sommeren 2000 en rammeaftale med 6 leverandører af systemer til elektronisk dokumenthåndtering. Formålet var dels at stimulere interessen for elektronisk dokumenthåndtering, dels at forenkle anskaffelsen af elektronisk dokumenthåndtering. Endnu

har kun få offentlige organisationer benyttet sig af rammeaftalen. De gode eksempler mangler.

Rammeaftalen indeholder systemer, hvor udgangspunktet er styring af dokumenter og projekter, og man opererer ikke med et egentligt sagsbegreb som i Danmark.

Norge

I lighed med Danmark har Norge en lang tradition for anvendelse af elektroniske journalsystemer. Senest har det norske Riksarkivet udgivet en standard for elektroniske arkivalier Noark4, som alle ESDH-systemer, der anvendes i den offentlige sektor i Norge skal overholde. Enkelte af de norske systemer anvendes også på det danske marked eksempelvis DocuLive fra Software Innovation.

Det er PLS RAMBØLL Managements vurdering, at de erfaringer der er gjort i Norge med anvendelse af ESDH-systemer ikke adskiller sig fra de danske. Status for udbredelse af ESDH-systemer er tilsvarende begrænset til et mindretal af de offentlige organisationer.

Ligesom i Danmark og Sverige er de langvarige erfaringer med den fulde anvendelse af ESDH-systemer hovedsageligt begrænset til offentlige organisationer der håndterer store mængder af blanketter.

5. Økonomiske aspekter ved ESDH

5.1 Anskaffelse og implementering af ESDH

Ud fra interviewene med de statslige organisationer er det tydeligt, at anskaffelse og implementering af ESDH af mange organisationer bliver betragtet som en bekostelig affære – dels i forhold til investeringen i software og hardware, dels i forhold til de interne ressourcer man bruger (projektledelse, analyse, uddannelse) og eventuelt også udgifter til eksterne konsulenter. Men de selv samme organisationer mener, at det er en nødvendig investering. Både set i lyset af det generelle ønske om øget digital forvaltning, effektivisering og af muligheden for fremover at kunne tiltrække nye kvalificerede medarbejdere.

Det er vanskeligt ud fra såvel interviewrunde som overbliksanalyse at drage konklusioner om det præcise økonomiforbrug i forbindelse med anskaffelse og implementering af ESDH-systemer.

Ingen af de omfattede organisationer har foretaget deciderede cost/benefitanalyser i forbindelse med ESDH. Det skyldes, at det er svært at måle effektivisering af sagsprocesser, og at der er mange variable at tage hensyn til.

At der ikke er foretaget økonomiske beregninger af mulige gevinster skal også ses i sammenhæng med, at der i interviewfasen ikke er nogen, der direkte angiver rationalisering som et argument for at anskaffe ESDH. Som det er beskrevet tidligere, er det andre argumenter som effektivisering, bedre videndeling, service og kvalitetsudvikling – kort sagt: De bløde mål er i højsædet. Overbliksanalysen underbygger dette: Rationalisering er ikke i særlig høj grad et mål i forbindelse med ESDH.

De organisationer, som endnu ikke har indført ESDH, angiver, at økonomi er blandt de væsentligste barrierer for at anskaffe og implementere ESDH.

5.1.1 Priser

Erfaringen fra nyere (i år 2000) anskaffelsesforretninger gennemført af PLS RAMBØLL Management er, at en ESDH-anskaffelse svinger mellem 10.000 og op til 40.000 kr. pr. arbejdsplads til leverandøren.

Beløbet afhænger bl.a. af graden af:

- integration/tilretninger,
- hvor mange/få moduler som anskaffes,
- om det er en stor eller lille organisation.

Små organisationer befinder sig typisk i den højere ende af skalaen, idet en række grundinvesteringer altid skal foretages. Store organisationer befinder sig typisk i den lavere ende af skalaen.

Dertil kommer betydelige interne omkostninger.

Dels omkostninger til foranalyse, kravspecificering, udbudsforretning og kontraktindgåelse. Dels omkostninger til selve implementeringen, der omfatter projektledelse, uddannelse, leverandørstyring, omlægning og tilrettelæggelse af nye arbejdsgange.

Der kan derudover komme følgeomkostninger til opgradering af netværk, servere, pc'er og basisprogrammel samt kontorpakker.

Nedenfor er opstillet et eksempel på anskaffelse af ESDH til en mellemstor offentlig organisation.

Eksempel på ESDH-investering (efteråret 2000)

Priserne i dette eksempel omfatter alene leverandørens ydelser.

Interne omkostninger er ikke medregnet. Disse er typisk betydelige. Derudover kan der komme følgeomkostninger til opgardering af servere, pc'er, netværk og programmel.

Grundlaget er:

- en organisation på ca. 150 brugere,
- at ESDH-systemet integreres til et register, der indeholder navne- og adresseoplysninger .

Brugerprogrammel	kr. 400.000
(dokumentlagring, journal- og sagsbehandlersystem, fritekstsøgning, skanning og OCR-behandling)	
Systemprogrammel	kr. 150.000
(runtime licenser til database)	
Hardware	kr. 350.000
(2 servere – en til test og en til drift - backup udstyr, UPS samt 1 stor og 4 små skannere)	
Analysefase	kr. 350.000
(parametrisering, vejledning, journalplan m.v.)	
Installation, integration, tilpasninger	kr. 600.000
Projektledelse	kr. 450.000
Uddannelse	kr. 350.000
I alt	kr. 2.650.000
 <i>Fordelt på 150 arbejdspladser bliver det ca. 17.600 kr. pr. arbejdsplads</i>	
 <i>Vedligehold udgør ca. 110.000 kr. om året</i>	

5.2 Statens Arkivers omkostninger ved opbevaring af arkivalier

Dette afsnit indeholder en vurdering af de omkostninger, der er forbundet med opbevaring af arkivalier hos Statens Arkiver.

Udgangspunktet er beregninger foretaget af Statens Arkiver, hvor der er beregnet omkostninger forbundet med opbevaring af arkivalier i henholdsvis fysisk/papirbaseret form og i digital form.

Det er vurderingen, at talgrundlaget udgør et relevant og tilstrækkeligt grundlag for sammenligning af opbevaring af arkivalier i henholdsvis fysisk/papirbaseret form og i digital form.

Tallene kan bruges til at illustrere størrelsesforholdene mellem opbevaring af arkivalier i henholdsvis fysisk/papirbaseret form og i digital form.

Statens Arkiver og PLS RAMBØLL Management vurderer, at de samlede omkostninger kan opgøres således:

- Opbevaring af en hyldemeter arkivalier i et passende nybygget magasin i 25 år udgør ca. 5000 kr.
- Opbevaring og konvertering hvert 5. år af den samme mængde information i digital form i 25 år udgør ca. 200 kr.

Den årlige tilvækst i arkivalier hos Statens Arkiver er opgjort til ca. 7.300 hyldemeter, hvilket svarer til 10 – 15% af den samlede arkivtilvækst i statslige organisationer i Danmark.

De overordnede beregninger viser, at Statens Arkivers omkostninger til opbevaring af arkivalier i digital form udgør ca. 1/25 af omkostningerne i forhold til opbevaring af arkivalier i fysisk/papirbaseret form.

6. Juridiske aspekter

PLS RAMBØLL Management har søgt at belyse de juridiske aspekter og problemer ved ESDH på følgende vis:

- Under interviewrunden hos udvalgte statslige myndigheder har PLS RAMBØLL Management drøftet forskellige juridiske spørgsmål med disse.
- Efterfølgende er der gennemført interview med medarbejdere hos Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand.
- Justitsministeriet har ikke medvirket direkte i den juridiske udredning, men har udtalt at de ingen bemærkninger har til nærværende afsnit

De interviewede statslige myndigheder har *ikke* givet udtryk for, at juridiske (forvaltningsretlige) spørgsmål udgør *væsentlige* barrierer for ESDH. Det er dog PLS RAMBØLL Managements og arbejdsgruppens indtryk, at mange myndigheder er usikre, når det gælder de juridiske aspekter af ESDH.

De love, som afstikker de generelle juridiske rammer for ESDH i forvaltningen (forvaltningsloven, persondataloven, offentlighedsloven og arkivloven), tager ikke nødvendigvis højde for de nye problemstillinger, som kan opstå i forbindelse med ESDH. Navnlig kan samspillet mellem disse love give anledning til juridiske tvivlsspørgsmål. Statens Arkiver får således en del henvendelser om forholdet mellem arkivloven og persondataloven.

Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand oplyser alle, at de kun i få tilfælde har haft lejlighed til at udtale sig om spørgsmål, der vedrører ESDH.

Henvendelser til *Datatilsynet* har typisk drejet sig om åbne postlister på Internettet og sikkerhedsløsninger ved selvbetjeningsystemer. Om åbne postlister med personoplysninger kan siges, at Tilsynet anser disse for at være forenelige med persondataloven – under visse betingelser. Bl.a. må oplysninger på postlisten ikke være af fortrolig karakter eller være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven.

Offentliggørelse af ind- eller udgående post vil ikke kunne ske automatisk, da der skal foretages en konkret vurdering af, hvad der kan henholdsvis ikke kan offentliggøres. Endvidere vil man i forbindelse med optagelse af oplysninger på en åben postliste skulle iagttage persondatalovens regler om oplysningspligt.

Folketingets Ombudsmand har henvist til to udtalelser gengivet i beretningen. I FOB 1994.455 udtalte Ombudsmanden, at en ubearbejdet og ukommenteret edb-udskrift ikke opfyldte kravet om klar, entydig og overskuelig dokumentation. I FOB 1997.198 udtalte Ombudsmanden, at en myndigheds valg af et elektronisk medium i stedet for et papirbaseret medium ikke berettigede myndigheden til at kassere dokumentet på et tidligere tidspunkt, end hvis dokumentet havde foreligget i papirform. I samme sag udtalte Ombudsmanden, at det generelt er et ubetinget krav, at en myndighed enten i sagen har en kopi af dokumenter, eller med sikkerhed med meget kort varsel vil kunne lave en fuldstændig, nøjagtig udskrift af dokumentet fra et edb-anlæg.

Af andre spørgsmål, som har været taget op under interviewet med Folketingets Ombudsmand, kan nævnes:

- Når der fremsættes anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven eller forvaltningsloven, skal myndigheden foretage en konkret vurdering af, om der består en ret til indsigt – og i givet fald omfanget af denne. Nogle IT-systemer giver mulighed for at forsyne dokumenter med offentlighedskoder eller lignende, der angiver, at der er foretaget en sådan vurdering af dokumentet. Det må forekomme betænkeligt. Adgangen til aktindsigt kan skifte over tid eller afhænge af, hvem der begærer aktindsigt (sagsparter eller andre). Ud over offentlighedsloven og forvaltningsloven kan der i øvrigt eventuelt blive tale om egenindsigt i personoplysninger efter reglerne i persondataloven.
- Ombudsmanden er selv meget forsigtig med at bruge e-post som alternativ til brevpost. Ombudsmanden kan modtage e-post fra borgerne, men svar fremsendes altid pr. brevpost ud fra et forsigtighedsprincip, bl.a. fordi det vurderes, at mailsystemerne ikke er tilstrækkelig sikre.

- På baggrund af det papir, der er optaget som bilag 3 om "Elektronisk dokumenthåndtering og sagsbegrebet", drøftedes, hvilke krav forvaltningslov, offentlighedslov mv. stiller til begrebet sag i myndighedernes journaler og arkiver. Ombudsmanden er principielt enig i, at det er muligt at slække på de mere arkivtekniske krav til sagsbegrebet uden at komme i strid med forvaltningslov, offentlighedslov mv. Men hvis en myndigheds IT-system ikke har et formelt sagsbegreb, må der være en anden form for struktur, der sikrer den fornødne sammenhæng mellem dokumenterne.

Sammenfattende kan siges, at gældende forvaltningsretlige regler naturligvis skal overholdes ved ESDH, herunder at borgernes retsstilling ikke må krænkes.

Tvivlsspørgsmål om fortolkningen af en eller flere love vil ofte først kunne afklares i forbindelse med en konkret sag. Et eksempel herpå er spørgsmålet om, hvorvidt flere myndigheder indenfor samme ressortområde, som for at opnå rationaliserings- og effektiviseringsgevinster ønsker at etablere fælles elektroniske arkiver, kan gøre dette uden at komme i strid med persondataloven. Spørgsmålet opstår navnlig, fordi en medarbejder ikke må have adgang til oplysninger, som ikke er relevante for vedkommendes arbejde, og fordi personoplysninger, der er indsamlet til et bestemt formål, ikke må anvendes til andre formål, der er uforenelige med disse.

Spørgsmålet blev drøftet under PLS RAMBØLL Managements interview med Datatilsynet. Tilsynet har endnu ikke fået forelagt spørgsmål om arkivdeling i relation til persondataloven, men har gjort sig nogle overvejelser herom. Ved vurderingen af, om myndigheder kan dele dokumenter og arkiver, vil der blive lagt vægt på, om der er et sagligt behov for arkivdeling, herunder hvilke myndigheder der er tale om, hvilke oplysninger der behandles, og hvorledes adgangskontrol og -begrænsning håndteres. Datatilsynet udelukker ikke på forhånd arkivdeling, men der vil blive tale om en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Arbejdsgruppens konklusioner vedrørende de juridiske aspekter af ESDH er følgende:

- Juridiske forhold kan udgøre barrierer for ESDH. Der er dog intet, der tyder på, at juridiske forhold i væsentligt omfang hæmmer udbredelsen af ESDH.
- Udviklingen hen imod ESDH ses ikke at udgøre en trussel mod borgernes retssikkerhed.
- Arbejdsgruppen har ikke grundlag for at foreslå overvejelser om lovændringer.
- Arbejdsgruppen har overvejet, men finder ikke tilstrækkelig grund til at foreslå, at der i andet regi iværksættes et generelt udredningsarbejde om de juridiske aspekter af ESDH:
 - Som nævnt ovenfor må det lægges til grund, at det ikke er her, de største barrierer ligger.
 - Der er, gennem PLS RAMBØLL Managements interviewrunder og erfaringerne hos arbejdsgruppens medlemmer, afdækket en række juridiske tvivlsspørgsmål i relation til persondatalov, arkivlov m.fl. Det vil imidlertid være en overordentlig vanskelig opgave at skaffe fuldt overblik over forvaltningsretlige og øvrige juridiske problemer i forbindelse med ESDH. Desuden vil der givetvis dukke nye problemstillinger op i takt med den tekniske udvikling og i takt med, at flere og flere myndigheder går over til ESDH.
 - Tvivlsspørgsmål vil alligevel ofte først kunne afklares, når en myndighed forelægger en konkret sag for den kompetente myndighed, jf. eksemplet ovenfor med fælles arkiver for flere myndigheder.
 - Hvis der på et givent område konstateres et behov for generel vejledning, kan Statens IT-Råd opfordre den kompetente myndighed til at tage de fornødne initiativer.
 -

På et enkelt punkt anbefaler arbejdsgruppen den kompetente myndighed at overveje en ændring af administrative forskrifter. Det drejer sig om Statens Arkivers cirkulærer til statslige myndigheder om anmeldelse og godkendelse af journal- / arkivsystemer. I deres nuvæ-

rende udformning stiller disse cirkulærer en række krav til sagsdannelsen. Det forekommer hensigtsmæssigt at overveje, i hvilket omfang krav til sagsdannelse (sagsbegrebet) i gældende anmeldelses- og godkendelsescirkulærer for journal- og e-akivsystemer kan lempes eller fjernes, *hvis* en statslig myndighed ønsker at opbygge et arkivsystem uden traditionel sagsdannelse, og *hvis* myndigheden kan forelægge et alternativ, som er arkivmæssigt forsvarligt og opfylder lovgivningens krav. Statens Arkiver er positive over for denne anbefaling, som dog kræver nærmere overvejelser og bearbejdning. Problemstillingen er mere udførligt beskrevet i bilag 3.

7. Målsætninger med digital forvaltning

I det følgende gives som indledning til scenarierne (Kapitel 8) et overblik over de målsætninger, der er med digital forvaltning – i tilknytning hertil beskrives incitament og drivkræfter for at udvikle en digital forvaltning. Dernæst beskrives de væsentligste barrierer for denne udvikling.

Målene med digital forvaltning udtrykker arbejdsgruppens holdninger og vurdering af, hvordan en ønskelig fremtidig forvaltning kan se ud.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at et vigtigt skridt på vejen i processen mod digitalisering af forvaltningerne er implementering af (en ny generation af) ESDH.

Arbejdsgruppen vurderer, at ESDH fremover bliver et væsentligt middel til at realisere målene med digital forvaltning. Potentialet i den nye generation af ESDH-systemer vurderes at blive en af grundpillerne i udviklingen og etableringen af digital forvaltning.

Internt rettede processer som videndeling, effektive sagsgange og bedre dokumentation er nogle af mulighederne. Kobling til e-blanketter og centrale fagsystemer giver endvidere mulighed for, at ESDH-systemerne bruges som fundament for eksternt rettede serviceydelser – adgang til egen sag med overblik over, hvor i sagsforløbet eksempelvis en ansøgning befinder sig, er en af de mere perspektivrige muligheder.

7.1 Digital forvaltning: mål

Arbejdsgruppen vurderer, at de væsentligste mål med etableringen af digital forvaltning er:

Øget **effektivitet** som følge af elektronisk kommunikation med omverdenen og internt i forvaltningerne og som konsekvens af omlægningen af arbejds- og sagsgange. I digital forvaltning besvares borgernes / virksomhedens henvendelser effektivt og hurtigt, og dermed

kan de samme opgaver løses for færre ressourcer. Desuden har medarbejderne adgang til videnbaser på tværs af den digitale forvaltning, således at man i højere grad kan genbruge information, paradigmer og koncepter.

En mere **helhedsorienteret** forvaltning, som, med borgeren og virksomheden i centrum, tilbyder "one-stop-shopping". Henvender borgeren eller virksomheden sig med en problemstilling, der vedrører flere dele af forvaltningerne, er det kun nødvendigt med én kontakthoved. Det betyder **bedre og nye services** for borgere og virksomheder.

Ved hjælp af informationsteknologien skal det være muligt for borgeren og virksomheden at kunne følge med i, hvad der sker med deres sagsbehandling. Digital forvaltning giver mulighed for større åbenhed om beslutningsprocesser og sagsafgørelser – med andre ord mere **åbenhed** i forvaltningen.

I digital forvaltning kommer der mere **kvalitet** i de beslutninger, som medarbejderne træffer, da medarbejderne via ESDH-systemer har hurtigere og lettere adgang til sager, dokumenter, lovgivning, baggrundsinformation, afgørelser mv.

Ved anvendelse af digital forvaltning kan betjeningen af det politiske system også kvalitativt forbedres.

I forhold til medarbejdere kan digital forvaltning tilbyde mere **attraktive arbejdspladser**. Både i forhold til det daglige arbejde på kontoret og i forhold til etableringen af adgang til hjemmearbejdspladser og mobile arbejdspladser. Men også i forhold til øget samarbejde på kontorerne og kontorer / organisationer imellem. I takt med at der fremover bliver rift om at kunne rekruttere og fastholde kompetente medarbejdere, vurderes dette perspektiv som meget væsentligt.

7.2 Drivkræfter for digital forvaltning og implementering af ESDH

I det følgende beskrives nogle overordnede tendenser, der har betydning for udviklingen af digital forvaltning.

Tendenserne udtrykker arbejdsgruppens vurderinger – bl.a. på baggrund af de af PLS RAMBØLL Management gennemførte interview med statslige organisationer.

7.2.1 Politiske/organisatoriske drivkræfter

- Politisk ønske/fokus på digitalisering af forvaltningerne, idet der er ønsker/krav om effektivisering og rationaliseringer på den ene side og styrkelse af service og kvalitet på den anden side (jf. budgetredegørelsen fra Finansministeriet, der peger på områderne elektronisk opbevaring af dokumenter og e-sagsbehandling m.v. som områder, hvor staten med fordel kan investere i ny teknologi for at opnå effektiviseringsgevinster).
- Videndeling er højt på dagsordenen i den offentlige sektor – flere og flere organisationer er eksempelvis begyndt at arbejde med videnregnskaber og videnberetninger.
- Stigende pres fra borgere og virksomheder om, at det offentlige udvikler og anvender e-serviceydelser, herunder e-services til håndtering og udveksling af e-dokumenter med eksterne samarbejdsparter/interessenter.
- Politisk krav om 24-timers service og selvbetjening.
- Rekrutteringsproblemer i nærmeste fremtid – de små årgange betyder, at offentlige organisationer i stigende grad skal kæmpe om de bedste unges gunst.
- Muligheden for projektorganisering og teambaseret samarbejde er i stigende grad et krav og en forventning, som de kommende årgange af medarbejdere har til offentlige arbejdspladser.
- Koncerntankegangen er i en række ministerier en model for organisering og styring af et ministerområde, herunder udvikling af nye styringsformer som kontraktstyring (mål- og rambestyring). Inden for flere ministerområder arbejder man med

udvikling af fælles IT-infrastrukturer og fælles retningslinier for anskaffelse af IT-systemer og efterfølgende drift heraf. Denne tankegang kan være en drivkraft for etableringen af et fælles ESDH- og digital forvaltningssystem inden for et ministerområde til gavn for helheden. Det muliggør en bedre og mere omkostningseffektiv udnyttelse af ESDH-systemerne, hvilket også – og måske især – vil være til gavn for nogle af de mindre organisatoriske enheder.

7.2.2 Teknologiske drivkræfter

De teknologiske drivkræfter, der vurderes at have betydning for udviklingen af kommende ESDH-systemer, er nævnt i det følgende. Især fremkomsten af nye internetteknologier vurderes at have stor betydning.

- Browseren som brugergrænseflade. Browseren muliggør opbygningen af en brugergrænseflade, som man kender det fra Internettet, hvor brugeren navigerer ved at klikke på hyperlinks.
- Portalteknologier, der udspringer af internetteknologierne, og som er udviklede til brug for store hjemmesider og intranet-løsninger. Portalteknologier muliggør bl.a.:
 - Styring af indhold og informationer (versionsstyring, rettigheder, styring af publiceringstidspunkt) og udvikling af teknologier til administration af emneord/kategorier.
 - Personaliseringsteknologier, der muliggør personlig opsætning af brugergrænseflader i overensstemmelse med behov ("my site").
 - Søgmaskiner/søgeagenter, der søger på tværs af forskellige databaser og IT-platforme internt som eksternt.
 - Automatiske indekseringsteknologier, som stiller forslag om hvilke emneord, der skal registreres om et givent dokument.
 - Udveksling og integration af data og information ved hjælp af XML, der er standard-designet til at beskrive og indeholde data.

- Nye og billigere standard-dokumenthåndterings-teknologier.
- Implementeringen af digitale signaturer, der sikrer, at det offentlige ved, hvem man kommunikerer med, at indholdet ikke bliver ændret undervejs, og at kommunikationen foregår fortroligt.
- Udbredelsen af Application Service Providers (ASP), hvor brugerne/kunderne via Internettet får adgang til IT-funktionalitet/-systemer, og leverandøren har driftsansvaret.

7.3 Barrierer for digital forvaltning og implementering af ESDH

På baggrund af den gennemførte udredning, er det arbejdsgruppens vurdering, at der er en række barrierer, som skal overvindes for at realisere digital forvaltning:

Teknologiske barrierer

- Kundernes vurdering af løsninger og leverandører understøtter ikke beslutningen om overgang til ESDH, idet en række kunder har dårlige forhåndsopfattelser af såvel teknologi som leverandørernes evne til at foretage succesfulde implementeringer.
- Hastigheder og brugergrænseflader opfylder ikke brugernes krav.

Organisatoriske barrierer

- Der er for snæver fokusering på effektivisering af interne processer. Organisatorisk kobler man ikke ESDH sammen med borgerservice og service rettet mod omverdenen. Udviklingen i retning af digitale selvbetjeningsløsninger sker løsrevet fra ESDH-systemerne.
- Strategier for videnstyring og videndeling har ikke organisatorisk fokus i større udstrækning. Det er en stor opgave at sørge for intern organisering i forhold til videndeling, og der arbejdes med videndeling på en passiv måde. Videndeling kobles ikke med kunde- eller omverdensrettede forhold, men handler først

og fremmest om, at man kan bruge teknologien til fremsøgning af gamle sager og dokumenter.

- Manglende motivation hos medarbejderne, fordi systemerne kan være for tunge at bruge, og fordi der mangler klare og målbare gevinster ved indførsel af ESDH.
- Mange små og ressourcetsvage organisationer vil ikke binde an med projekter, der betragtes som uoverskuelige og risikofyldte.
- Kravet om at få afspejlet alle eksisterende organisatoriske strukturer og arbejdsgange forhindrer anvendelse af standardssystemer. Der sker ofte en "en-til-en implementering" i forhold til eksisterende arbejdsgange, hvilket indebærer, at man ikke forholder sig til omlægning af arbejdsgange, men tager udgangspunkt i, hvordan man altid har arbejdet.
- Der tages i for høj grad udgangspunkt i journalfunktioner og komplekse registreringsmodeller frem for medarbejdernes behov for opgave- og aktivitetsstyring samt videndeling.
- Leverandørernes kompetencer vurderes ikke altid at være tilstrækkelige – der er ikke nok viden om den offentlige forvaltning.

Ledelsesmæssige barrierer

- Topledelsen skal være engageret i såvel beslutnings- som implementeringsproces.
- Organisatorisk forankring af implementeringsprocessen er ofte et problem på mellemliderniveau, der prioriterer det daglige arbejde højere end arbejdet med at udvikle organisationen.
- Implementeringsforløb bliver komplekse pga. manglende målrettethed og konsekvens samt ledelsesmæssig svaghed i situationer, hvor der er behov for krisestyring.

Økonomiske barrierer

- Startomkostninger kan virke afskrækkende for statslige organisationer.
- Der er manglende økonomisk attraktive løsninger som hyldevare.

8. *Scenarier for ESDH- udviklingen i Staten*

Som beskrevet i de forrige afsnit er der dels en række *organisatoriske* barrierer, der skal nedbrydes, og dels en række *teknologiske* forudsætninger som skal være opfyldte, inden man for alvor kan forvente et skred i processen mod etablering af digital forvaltning i staten.

Staten (IT- og Forskningsministeriet m.fl.) kan i den situation vælge enten at forholde sig passivt til udviklingen eller vælge at gøre noget for at stimulere udviklingen af digital forvaltning. Som den foregående del af rapporten viser, er der behov for at igangsætte nogle centrale initiativer, hvis der for alvor skal komme gang i etableringen af digital forvaltning, herunder implementering af digitale forvaltningsforudsætninger i form af ESDH.

Som grundlag for de efterfølgende anbefalinger om statslige initiativer, er der i det følgende opstillet tre forskellige scenarier for, hvordan udviklingen kan foregå.

Scenarierne fokuserer på, hvordan man kan ændre på de teknologiske og leverandørmæssige forudsætninger for at stimulere udviklingen af digital forvaltning. Herudover er det i høj grad også en udfordring at påvirke de ledelsesmæssige og organisatoriske forudsætninger i de statslige organisationer. Dette indsatsområde fokuserer arbejdsgruppen også på i det følgende kapitel under anbefalinger.

Formålet med scenarierne er at tage stilling til, hvilken hovedstrategi for udvikling staten ønsker at følge, og hvilke handlinger det skal afstedkomme. Scenarierne peger på forskellige veje, ad hvilke man kan forestille sig, at udviklingen mod digital forvaltning ville bevæge sig. Scenarierne ligger ca. 3-4 år ude i fremtiden.

Der er opstillet tre scenarier:

- **Scenario 1**, der beskriver en udvikling, som foregår på markedets vilkår, og hvor man ikke fra statslig side gør noget for at stimulere udviklingen.

De to næste scenarier er karakteriserede ved, at man fra statslig side gør noget for at stimulere udviklingen i retning mod digital forvaltning:

- **Scenario 2**, som viser en udvikling baseret på en SKI-rammeaftale med 2-3 leverandører, samt
- **Scenario 3**, der beskriver en udvikling baseret på én central statslig løsning.

8.1 Scenario 1: Udvikling på markedets vilkår

Dette scenario er en fremskrivning af den udvikling, der har fundet sted inden for de seneste 4-5 år på det statslige ESDH-marked.

Scenariet er karakteriseret ved, at ESDH-markedet består af mange leverandører og dermed er et relativt konkurrencepræget marked.

På dette marked vil ESDH-leverandørerne kun have en interesse i at introducere nye løsninger som følge af kundernes efterspørgsel. Det vil medføre, at leverandørerne kun i begrænset omfang vil investere i ny funktionalitet og kun, hvis der er en direkte efterspørgsel på denne funktionalitet.

Udviklingen på markedet vil medføre en ændring i efterspørgslen, sådan at der i højere grad vil være en efterspørgsel af løsninger, der understøtter digitale processer og samarbejde frem for "traditionelle" løsninger bl.a. pga. et stigende pres om digitale e-serviceløsninger.

Markedet er yderligere karakteriseret ved, at der vil være en lille håndfuld leverandører, der vil kunne levere løsninger af rimelig kvalitet. Disse leverandører vil gradvist få styr på de basale løsninger, herunder teknologi og implementeringsproces.

Til gengæld vil der også være en større håndfuld leverandører, der forsøger at komme ind på det statslige marked, men som ikke for alvor får fodfæste. En del af de statslige forvaltninger vil vælge løsninger fra denne gruppe af leverandører, der bl.a. ved en fordelagtig prisfastsættelse vil forsøge at komme ind på markedet. Risikoen ved

at vælge fra denne gruppe af leverandører er stor, idet det vil være usikkert, om disse leverandører vil kunne vedligeholde og videreudvikle løsningerne på tilfredsstillende vis. Som leverandør kræves en vis markedsmæssig volumen for at kunne sikre videreudvikling af løsningerne. Desuden er der risiko for, at disse leverandører ikke forstår de statslige kunders behov og krav, da det kræver betydelig erfaring.

Endelig vil markedet være karakteriseret ved, at få leverandører vil kunne få en god økonomi i at levere ESDH-løsninger til staten. De økonomiske forhold kan betyde, at der gradvist sker en udskillelse på leverandørsiden. Leverandørerne med færrest markedsandele og mindst omsætning/indtjening vil gradvist forlade markedet.

Scenariet er på aftagersiden karakteriseret ved, at der vil være flere forvaltninger, som overgår til ESDH i takt med, at *best practice* udvikler sig – succeshistorierne vil i nogen grad stimulere udviklingen. Men der vil i mange forvaltninger fortsat være nogen tøven og begrænset risikovillighed over for at etablere ESDH og dermed også over for de bredere målsætninger med digital forvaltning. Konsekvensen er, at der ikke i større omfang opnås interne eller eksterne effektiviseringsgevinster. Den elektroniske service mellem forvaltninger, og mellem borgere / virksomheder og forvaltninger vil derfor ikke stimuleres.

På løsningssiden er scenariet karakteriseret ved, at de løsninger, der tilbydes, hovedsageligt vil være rammesystemer frem for egentlige standardsystemer.

Fordelene ved rammesystemerne er, at man som organisation ikke bliver presset ind i en løsningsmodel, der ikke modsvarer organisationens konkrete behov.

Ulemperne ved rammesystemerne er, at de giver forvaltningerne for mange valgmuligheder og specialtilpasninger. Det kan medføre risiko for, at man får indført for komplekse løsninger. Yderligere kan det medføre, at organisationen ikke i tilstrækkelig grad behøver at reorganisere sine arbejdsgange – man "*sætter strøm*" til eksisterende forvaltningsrutiner og sagsgange.

Løsningerne vil i højere grad end i dag være modulopbyggede. Internetteknologierne har for alvor vundet indpas i systemerne. Brugergrænsefladerne vil enten være browserbaserede eller baseret på "folder" eller "mappe" begreber (parallelt til folder-begrebet i MS-Windows Explorer/Stifinder).

På det funktionelle område vil man i højere grad end i dag se en udvikling, der tager udgangspunkt i sagsbehandlerens behov for aktivitets- og processtyring frem for i den traditionelle journalmedarbejders behov. Funktionalitet til videndeling vil desuden være styrket.

Endelig vil der ske en udvikling, der understøtter integration til portaler, e-blanketsystemer og fagsystemer. Udviklingen vil især blive drevet af anvendelsen af åbne internetstandarder.

Som supplement eller alternativ til de mere traditionelle leverandører, der arbejder med udgangspunkt i dansk journaliseringspraksis, vil der være leverandører, der tilbyder løsninger baseret på elektronisk dokumenthåndtering, videndeling og systemer til indholdsstyring.

Disse løsninger bliver et alternativ til de "tungere" løsninger og vil især være relevante, når der tales om videndeling og processtyring.

Det forudsættes dog, at systemerne lever op til gældende regler fra Statens Arkiver.

8.2 Scenario 2: Rammeaftale

Dette scenario beskriver en udvikling, hvor man fra central statsligt hold søger at stimulere markedsmekanismerne på ESDH-området.

Idéen er, at Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) indgår en rammeaftale med 2-3 leverandører om en helt ny generation af systemer for digital forvaltning med udgangspunkt i én kravspecifikation. Derved sender staten et klart signal til leverandørerne om,

hvilke krav der stilles til fremtidige IT-systemer til digital forvaltning og ESDH.

Rammeaftalen skal for det første virke som en katalysator-funktion over for markedet og give leverandørerne incitament til at investere i udviklingsarbejdet. Dernæst skal rammeaftalen give aftagerne sikkerhed for produkternes funktionalitet og kvalitet. Endelig skal rammeaftalen sikre, at de statslige forvaltninger fortsat har valgmuligheder.

Rammeaftalen har til formål dels at dække anskaffelser af systemløsninger til digital forvaltning, dels at lægge op til at leverandørerne sammensætter velkendte teknologier til nye fleksible produkter og nye anvendelsesområder.

Rammeaftalen vil være med til at sikre et skifte, der imødekommer behovet for nye værktøjer til dokument- og sagsstyring med fokus på kerneopgaverne (i modsætning til de traditionelle systemer der håndterer støttefunktioner).

Som supplement hertil kan man forestille sig, at der vil være behov for implementeringsydelser (arbejdsgangsanalyser, forandringsledelse, projektledelse, leverandørstyring).

Markedet vil være præget af de to til tre leverandører, der kommer på rammeaftalen samt et begrænset antal mindre leverandører, der fokuserer på specialløsninger. Hovedparten af de øvrige leverandører vil sandsynligvis forsvinde fra markedet.

Rammeaftalen kan medvirke til en udvikling, der utilsigtet skaber et duopol eller måske et reelt monopol.

Leverandørerne på rammeaftalen vil på mellemlangt sigt være sikret en bedre økonomi via et potentielt større volumen i salget og som følge heraf også have et grundlag for at udvikle nye funktioner/moduler og videreudvikle de tilbudte løsninger med nye teknologiske landvindinger.

Det er vanskeligt at vurdere, om flertallet af de statslige forvaltninger er så tilpas homogene, at de kan opnå fordele ved at købe på en rammeaftale. På store områder er der givetvis de samme behov for kernefunktionalitet. Udfordringen ligger snarere i forvaltningernes selvopfattelse, der mange steder er den, at man er meget specielle – hvorfor man ikke umiddelbart kan bruge en fælles løsning.

Grundlæggende afhænger det derfor af, om det kan lykkes at få overbevist organisationerne om, at deres behov kan understøttes og tilgodeses i standardsystemer.

8.3 Scenario 3: Én central statslig løsning

Dette scenario beskriver en udvikling, hvor man fra central statslig side beslutter sig for én fælles løsning for ESDH og digital forvaltning.

En central organisation i den statslige forvaltning får ansvar for at indgå en rammeaftale med én ESDH-leverandør. Aftalen har til formål at sikre, at leverandøren får et incitament til at udvikle en løsning, der for alvor muliggør etablering af digital forvaltning, herunder sikre informationssammenhænge på tværs af forvaltninger.

I tilknytning hertil indgås rammeaftaler med øvrige leverandører (konsulentbureauer m.fl.) om levering af implementeringsbistand.

Idéen er, at man ved én fælles, statslig løsning sikrer en god kvalitet til en god pris. Med én løsning skabes der endvidere bedre mulighed for informationssammenhæng mellem de statslige forvaltninger.

Med mindre man har helt særlige og dokumenterede behov, er man som statslig forvaltning forpligtet til at overgå til den fælles løsning (både i forbindelse med planlagte nyanskaffelser og efter en aftalt år-række på eksisterende løsninger).

Modellen fjerner andre løsninger og leverandører fra markedet, idet der ikke vil være et alternativt marked at bevæge sig over i (løsningerne kan ikke benyttes i den private sektor).

Dermed opbygges en monopolsituation. Det vil efterfølgende være svært at skifte løsning, da der principielt ikke findes andre løsninger.

8.4 Fordele/ulemper ved scenarierne

I det følgende gives en oversigt over de væsentligste fordele og de væsentligste ulemper/udfordringer ved scenarierne.

Scenario 1: Udvikling på markedets vilkår

Den væsentligste fordel ved dette scenario er, at staten ikke behøver at bruge fælles ressourcer og midler på at stimulere en udvikling. Og at den decentrale struktur i forhold til beslutningen om IT-systemer fastholdes.

Udviklingen foregår på markedets vilkår og er efterspørgselsdrevet og vil sandsynligvis medføre, at et par leverandører skiller sig ud med løsninger, der på mange måder kan imødekomme dele af kravene til digital forvaltning.

En ulempe er, at der udbydes for mange løsninger af for svingende kvalitet. En anden ulempe er, at for mange organisationer vil basere sig på løsninger, der ganske enkelt ikke er gode nok.

En yderligere ulempe er, at de statslige organisationer vil anvende mange midler på IT-systemer, uden at der sikres en viden på tværs af den statslige sektor, fordi alt specialudvikles.

Den umiddelbart ønskelige situation er, at den statslige sektor har få, men gode ESDH-leverandører og –løsninger at vælge blandt.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at scenario 1 – alt andet lige – medfører, at realiseringen af digital forvaltning vil gå relativt langsomt. Og at den nødvendige kvalitet og funktionalitet i løsningerne ikke sikres.

Scenario 2: Rammeaftale

Fordelene ved dette scenario er, at man på den ene side sikrer dynamikken i markedet, og på den anden side samtidig sikrer leverandørerne incitamentet til at investere i udviklingen af nye generationer af systemer til digital forvaltning. I dette scenario vil rammeaftalen virke som en katalysator over for markedet. En anden fordel er, at rammeaftalen (potentielt) giver aftagerne sikkerhed for produkternes funktionalitet og kvalitet. Rammeaftalen giver samtidig nogle organisatoriske fordele, da forvaltningerne lettere kan kopiere hinandens implementeringsmodeller. Det vil dermed være sandsynligt, at der skal anvendes færre ressourcer i de enkelte organisationer.

Ulemperne eller udfordringerne er at finde svar på, hvordan en rammeaftale grundlæggende vil ændre på de løsninger, som leverandørerne udbyder, medmindre leverandørerne på rammeaftalen er sikret, at der er tilstrækkeligt med aftagere.

Et par af de øvrige centrale udfordringer ved modellen er:

- Idéen med rammeaftalen er at få udviklet nye generationer af ESDH-systemer. Risikoen er dels, at der satses på en teknologisk udvikling, der ikke reducerer kompleksiteten i løsningerne. Dels at der udvikles løsninger, der tager lang tid at få på plads, og hvor man risikerer at blive overhalet indenom af den teknologiske udvikling.
- Er der reelt kunder/aftagere til løsningerne – og er organisationerne i stand til at implementere disse løsninger?
- Små organisationer skal sikres, at de tilbydes en fair pris og ikke som i dag skal betale relativt mere end store organisationer for indførslen af digital forvaltning/ESDH. Dette kan evt. løses ved at udarbejde kravspecifikation for hhv. større og mindre statslige organisationer.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at scenario 2 vil fremme en relativt hurtig realisering af den digitale forvaltning

Scenario 3: "Statsløsningen"

Fordelene ved dette scenario er, at man får udviklet én løsning for hele det statslige område, der sikrer, at informationer effektivt kan udveksles og deles på tværs af forvaltninger.

Fordelen er endvidere, at "statsløsningen" kan udligne de store prisforskelle, der pr. arbejdsplads er mellem store og små forvaltninger.

Men en af farerne ved denne model er, at man forsøger at rumme en kompleks verden med komplekse behov i en enkelt løsning.

Derudover kan monopolsituationen medføre højere priser, fjerne dynamikken i udviklingen og betyde meget stor sårbarhed i forhold til leverandøren (forsyningssikkerhed) .

Det er ikke sandsynligt, at nogen af de statslige myndigheder umiddelbart vil finde det tillokkende at have ansvaret for implementering af denne model, som i øvrigt vil kræve et nyt juridisk regelgrundlag.

Sluttelig er der en risiko i forbindelse med specifikationen af den kernefunktionalitet, der skal være til stede. Spørgsmålet er, om det er muligt på tværs af organisationer at sikre enighed om en fælles kerne?

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det på dette område er uhenigtsmæssigt at ophæve den decentrale beslutningskompetence, da valget af løsning hænger sammen med den organisatoriske udvikling og kultur.

9. *Anbefalinger*

9.1 **Anbefaling vedrørende e-arkivering i staten**

Det ene hovedformål med udredningen har været:

At anbefale, hvornår der kan fastsættes en frist for overgang til betaling for bevaring af papirarkivalier i Statens Arkiver jf. bestemmelsen i lov om offentlige arkiver m.v.

Grundlaget for behandlingen af dette spørgsmål har været analysen af status for elektronisk arkivering i statslige organisationer og de barrierer, der er identificeret i forhold til overgangen til elektronisk arkivering og anvendelse af ESDH i staten.

Arbejdsgruppen konkluderer, at det på nuværende tidspunkt ikke vil være hensigtsmæssigt at fastsætte en frist for overgang til betaling for bevaring af papirarkivalier i Statens Arkiver. At forcere udviklingen hen imod elektronisk arkivering ved hjælp af sanktioner kan bevirke, at ESDH-projekterne behæftes med betydelige risici. Teknologien er ikke tilstrækkelig moden, hvortil kommer, at der heller ikke hos alle statslige myndigheder kan forventes at være den fornødne organisatoriske modenhed. Der er simpelthen for få ESDH "succes-historier" på nuværende tidspunkt.

Arbejdsgruppen støtter dog principielt tanken om at udnytte hjemmelen i arkivlovens § 9, stk. 3, og tanken vil kunne tages op igen i løbet af nogle år.

9.2 **Statens overgang til ESDH**

Det andet hovedformål med udredningen har været:

At gennemføre en udredning, der kan udgøre et væsentligt grundlag for udarbejdelse af en handlingsplan for den offentlige forvaltnings overgang til elektronisk forvaltning.

Arbejdsgruppen har med udgangspunkt i udredningens resultater og konklusioner arbejdet med to mulige strategier: En passiv strategi og en aktiv strategi for udviklingen af digital forvaltning med fokus på ESDH-systemer. I den forbindelse har arbejdsgruppen analyseret de organisatoriske og markedsmæssige muligheder og risici.

Arbejdsgruppen har på den baggrund overordnet konkluderet, at der er behov for ESDH-løsninger, som i højere grad end de nuværende løsninger stimulerer udviklingen hen imod digital forvaltning, og som er modne i forhold til implementering i organisationerne.

Med udgangspunkt i de opstillede scenarier har arbejdsgruppen desuden vurderet, at skal udviklingen af digital forvaltning stimuleres, kan det ikke ske med udgangspunkt i en ren markedsdrevet udvikling: Udviklingen er træg som følge af de økonomiske og markedsmæssige forhold, samt produkternes og organisationernes mangel på modenhed.

På den anden side finder arbejdsgruppen det også nødvendigt at give de offentlige forvaltninger et udbud af løsninger, der sikrer en kernefunktionalitet og en implementeringsramme, som direkte understøtter etablering af digital forvaltning.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der søges etableret en rammeaftale med et begrænset antal leverandører, og at ESDH-løsningerne på rammeaftalen i meget høj grad skal leve op til målsætningerne for digital forvaltning. En sådan rammeaftale vil også begrænse den enkelte organisations ressourceforbrug ved anskaffelse af ESDH-løsninger.

Endvidere finder arbejdsgruppen det væsentligt, at et antal organisationer kan virke som inspiration for de andre organisationer i forbindelse med ESDH og digital forvaltning.

Arbejdsgruppen finder det desuden væsentligt, at indførelse af digital forvaltning og effektivisering af samarbejdet mellem statslige organi-

sationer også sker ved at gøre udveksling og deling af informationer lettere.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at følgende initiativer iværksættes:

- Arbejdsgruppen anbefaler og støtter det initiativ som er sat i gang af SKI, Undervisningsministeriet, Socialministeriet, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening, jf. bilag 4. Dvs. at der etableres en rammeaftale i samarbejde med Staten og Kommunernes Indkøbsservice, hvor der indgås aftale med et begrænset antal leverandører, der gennem verificerede løsninger kan medvirke til at drive udviklingen.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at yderligere statslige organisationer tilslutter sig dette initiativ og implementerer løsningerne på rammeaftalen. Således skabes et markedsmæssigt volumen og dermed incitament for leverandørerne til at udvikle de ”rigtige” løsninger.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at der igangsættes demonstrationsprojekter i forbindelse med rammeaftalen, og at erfaringerne fra disse offentliggøres.
- Arbejdsgruppen anbefaler øget ledelsesmæssig opmærksomhed på digital forvaltning, herunder ESDH inden for staten, bl.a. derved at etablering af ESDH gøres til en del af resultatkontrakter og direktørkontrakter.
- Arbejdsgruppen anbefaler at stimulere etableringen af fælles løsninger for ministerområder gennem etablering af koncernløsninger. Hovedsigtet er at få alle organisationer under et ministerområde med – såvel store som små.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at der igangsættes en udvikling af et fælles standardiseringsarbejde (eksempelvis baseret på XML), der understøtter udveksling og registrering af elektronisk information på tværs af organisationer.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at Statens Arkiver overvejer, i hvilket omfang krav til sagsdannelse (sagsbegrebet) i gældende anmeldelses- og godkendelsescirkulærer for e-arkivsystemer kan lempes eller fjernes.

10. *Opfordringer vedr. ESDH*

På baggrund af den gennemførte udredning er det arbejdsgruppens vurdering, at der er en række barrierer, som skal overvindes for at realisere ESDH inden for digital forvaltning. Arbejdsgruppen vil derfor opfordre statslige organisationer, der skal i gang med etablering af ESDH, til at tage hensyn til nedenstående:

- ESDH-projekter skal forankres på et niveau, hvor der tænkes i strategisk udvikling, omlægninger af organisationen, serviceydelser, effektivisering etc.
- Den organisatoriske forankring af implementeringsprocessen skal være på både topledelsesniveau og på mellemliderniveau. Det sidste niveau er altafgørende for en succesfuld implementering.
- Strategier for videnstyring og videndeling bør have organisatorisk fokus i større udstrækning. Videndeling skal eksempelvis kobles med kunde- eller omverdensrettede forhold, for eksempel i forhold til samarbejde med andre organisationer og ikke kun i forhold til at anvende teknologien til fremsøgning af gamle sager og dokumenter.
- Organisationer bør tage hånd om deres underliggende organisationer og små organisationer inden for deres ansvarsområde, således at der tænkes i et samlet digital forvaltnings- og ESDH-billede.
- Pilotprojekter skal kun iværksættes, hvis det sker på et veldefineret grundlag, der er kendt af deltagerne.
- Organisationerne bør sigte efter løsninger, der kan understøtte fælles statslige kernebehov, men som gennem etablering af nye moduler/services kan udvikles til at understøtte individuelle behov.
- Organisationerne må sikre sig, at leverandørernes kompetencer matcher organisationens behov og sikre, at leverandørerne har den fornødne viden om offentlig forvaltning.