



Handlingsplan for effektivisering af processerne knyttet til aflevering af data til Statens Arkiver

August 2014

1. Indledning

I henhold til Statens Arkivers rammeaftale med Kulturministeriet skal der i 2013 ved systematisk kontakt til afleverende myndigheder og til private leverandører indhentes forslag til og ønsker om effektiviseringer af processerne knyttet til godkendelse/aflevering. På grundlag heraf skal der i 2014 udarbejdes og offentliggøres en handlingsplan 2014 – 2016 for effektivisering af processer knyttet til bevaringsindsatsen.

Der har på denne baggrund i 2013 været afholdt fokusgruppemøder med hhv. statslige myndigheder, kommunale/regionale myndigheder samt en række it-leverandører. Dette dokument indeholder først en kort sammenfatning af de indsamlede forslag og dernæst en konkret handlingsplan på baggrund heraf.

Indledningsvist skal det bemærkes, at den pris, som myndighederne betaler for produktion af arkiveringsversioner ikke udelukkende er baseret på de faktiske omkostninger ved opgaven. I det aktuelle arbejde om effektivisering af processer har Statens Arkiver i sagens natur haft fokus på at nedbringe de omkostninger, som følger af Statens Arkivers krav og procedurer. For de myndigheder, som får produceret arkiveringsversioner af en ekstern leverandør, er det naturligvis primært interessant at se på den pris, der skal betales. Statens Arkiver og myndighederne har på den baggrund en fælles opgave i at arbejde for, at reducerede omkostninger også giver sig udtryk i reducerede priser på afleveringsopgaven.

Det skal endvidere bemærkes, at Statens Arkiver anerkender, at produktion af arkiveringsversioner medfører udfordringer. Statens Arkiver vil derfor løbende samle op på og analysere, hvilke fejl og problemer, der findes i afleveringsprocessen med henblik på målrettet at afhjælpe disse.

Generelt må det umiddelbart vurderes, at drøftelserne med myndigheder og leverandører ikke har afdækket handlingspunkter, som radikalt vil kunne ændre på omkostninger og ressourceforbrug ved aflevering. Det er dog Statens Arkivers vurdering, at der er fremkommet mange gode og brugbare forslag, som hver for sig kan bidrage til at effektivisere processerne.

Handlingsplanen forudsætter en nærmere operationalisering og prioritering i Statens Arkiver. I forbindelse med den nærmere operationalisering af handlingsplanen skal der bl.a. ske en revision af Statens Arkivers strategi for vejledning af offentlige myndigheder, så nyt vejledningsmateriale formidles på den mest hensigtsmæssige måde.

En væsentlig kilde til vurdering af, hvilken effekt handlingsplanen har, er den brugerundersøgelse, som Statens Arkiver planlægger i 2014 med opfølgning i 2016. De succeskriterier i handlingsplanen, som baserer sig på en måling af brugertilfredshed, vil basere sig på resultaterne fra de to brugerundersøgelser.

Statens Arkiver vil rapportere om fremdriften i arbejdet med handlingsplanen i den årlige rapport om status for digital bevaring, ligesom der løbende i Statens Arkivers nyhedsbreve vil blive orienteret om en række tiltag, f.eks. publicering af nye vejledninger.

2. Sammenfatning af problemstillinger og forslag fra myndigheder og leverandører

2.1 Kravene i bekendtgørelse 1007 om arkiveringsversioner

Fokus er på kravet om konvertering til TIFF, både fra myndigheds- og leverandørside, fordi det teknisk er en udfordring, og fordi det opleves som dyrt. Forslagene går fra yderligere vejledning over konvertering hos Statens Arkiver til ændring af afleveringskrav.

Desuden er der flere leverandører, der ønsker bedre vejledning til og specifikation af SQL-forespørgsler.

2.2 ADA

Fra leverandørside nævnes en række ønsker til testprogrammet ADA. Flere leverandører nævner det som en kilde til frustration, hvis leverandøren har testet med én version af ADA, og testværkstedet har testet med en nyere version, uden leverandøren har været varslet om udvidelsen af testen.

2.3 Processerne

Det nævnes flere gange som positivt, at der er dialog i afleveringsforberedelsen og i testen. Som det eneste store problem i forhold til selve processerne i en afleveringssag peges på Statens Arkivers lange svartider på test, som gør det svært for leverandørerne at planlægge for de medarbejdere, der skal arbejde med ændringer på baggrund af test svar. Som minimum foreslås en liste på nettet over status for test, så man løbende kan følge med i, hvor langt en given arkiveringsversion er i testforløbet.

Med hensyn til aflevering over nettet er der delte meninger, hvor nogle leverandører mener, at det er en god ide, mens andre er godt tilfredse med den nuværende ordning (men gerne med aflevering på Kalvebod Brygge 32 i stedet for Slotsholmen).

2.4 Vejledning til tekniske krav

Der er fra myndighedsside et forslag om bedre vejledning og støtte til myndigheder, der selv producerer en arkiveringsversion, men bortset herfra er det leverandørerne, der efterspørger vejledning til tekniske krav:

- Flere og mere omfattende eksempel-arkiveringsversioner, også med GML og SQL-forespørgsler
- Vejledninger som "Kort og godt om test" om fx GML, SQL og håndtering af TIFF-konverteringsproblemer
- Support til ADA, herunder møder med gennemgang af hyppige fejl samt mere dialog med systemudviklerne
- Præcis formulering af SQL-forespørgsler i afleveringsbestemmelser (så de kan operationaliseres)

2.5 Vejledning til arkivfaglige krav

Der er en del forslag til kurser, skriftlige vejledninger og personlig vejledning / dialog, fx om:

- Registreringspraksis
- Kassation og sletning i ESDH-systemer
- Forholdet mellem arkivlov og persondatalov
- Let forståelige vejledninger om arkivering og aflevering (til den journalansvarlige til videre formidling i organisationen)
- Sikring af datakvalitet og dataopretning

2.6 Andet

Ud over ovennævnte er der fra myndigheder rejst ønsker om online-adgang til egne arkiverede data. Fra kommuner og især kommune-leverandører er der rejst ønsker om standardisering af udformningen af arkiveringsversioner fra samme system, uanset hvilket arkiv der afleveres til.

3. Handlingsplan

Da problemstillinger, forslag og ønsker er af forskellig karakter, er det hensigtsmæssigt at dele den samlede handlingsplan op i delplaner.

A. Analyse af mulighed for at tillade flere / andre dokumentformater

Der peges på, at kravet om konvertering af filer til TIFF er ressourcekrævende, dyrt og besværligt, og det synes at være det største problem ved aflevering. SA har tidligere lavet analyser af, om andre formater kan tillades, og i bekendtgørelse 1007 er også JPEG-2000 tilladt. Konvertering til eksempelvis PDF/A eller andre standardformater vil også være krævende, men til gengæld vil nogle myndigheder opleve det som mere værdiskabende, idet de vil anvende PDF'erne i deres egne historiske baser.

Delhandlingsplan:

- Med udgangspunkt i tidligere undersøgelser analyseres muligheden for at
 - tillade PDF-A samt eventuelt andre relevante formater (eksempelvis OOXML og ODF)
 - mulighed for at tillade (visse) produktionsformater
 - mulighed for at bevare rene tekstdokumenter som txt
- Som dokumentformat for data fra geografiske informationssystemer anvendes i henhold til bek. 1007 GML. Formatet WKT undersøges.

Analysen omfatter både kvaliteten af langtidsbevaringen og de økonomiske omkostninger for myndigheder og arkiv ved aflevering og for arkiv i forbindelse med langtidsbevaringen. Det vil kræve en revision af afleveringsbekendtgørelsen at ændre kravene til dokumentformater. Derfor skal der supplerende ses på mulighederne for at understøtte brugen af de aktuelle dokumentformater, herunder:

- mulighed for at understøtte optimering af konvertering til TIFF med værktøjer
- forbedre understøttelsen af JPEG-2000 som alternativt til TIFF

Tidspunkt: 2014-2016.

Succeskriterier:

- *Statens Arkiver gennemfører en vurdering af mulige alternative dokumentformater til langtidsbevaring*
- *I Statens Arkivers fremtidige brugerundersøgelser vil myndigheder/leverandører i faldende grad svare, at de formater, der anvendes af Statens Arkiver giver problemer/udfordringer i forhold til produktion af arkiveringsversioner.*

B. Vejledning om udarbejdelse af arkiveringsversion (tekniske problemstillinger)

Det er primært leverandører, der efterspørger teknisk vejledning, men det er også nævnt af enkelte myndigheder, at der er behov for hjælp til dem, der selv producerer arkiveringsversionen. Der efterspørges skriftlige vejledninger og eksempler, og udover TIFF synes det at være SQL og GML, der er de største udfordringer. Der findes vejledninger, bl.a. §-vejledning til bek. 1007, men der efterspørges vejledninger som "Kort og godt om test".

Delhandlingsplan:

- På basis af eksisterende vejledninger og eksempelarkiveringsversioner udarbejdes/redigeres:
 - vejledning i håndtering af de hyppigst forekommende fejl ved konvertering til TIFF på basis af SA's egne og leverandørers erfaringer¹
 - "kort og godt" om SQL i arkiveringsversioner
 - "kort og godt" om data fra geografiske informationssystemer
 - evt. hands-on vejledninger til udtræk af data fra forskellige systemer, fx et SAS-system
 - evt. "kort og godt" om typiske fejl ved ADA-test og forslag til håndtering af dem på basis af SA's egne og leverandørers erfaringer² – kan også integreres i ADA som fejlmeddelelse, jf. ønske til ADA om mere fyldestgørende fejlmeddelelser
 - vejledning med eksemplificering af, hvornår der er tale om "tilladt" kvalitetssikring og datarensning, og hvornår der er tale om datagenopretning, der korrumpere datas autenticitet
 - konkret vejledning om, hvordan en arkiveringsversion opbygges
 - evt. sikring af, at alle krav i bek. 1007 afspejles i eksempelarkiveringsversionerne, f.eks. så alle tilladte dokumentformater findes
 - præcis formulering af SQL-forespørgsler i afleveringsbestemmelser, så de kan operationaliseres
- Der afholdes som hidtil generelle leverandørmøder, idet der dog suppleres med separate, årlige statusmøder med de leverandører, som producerer flest arkiveringsversioner

¹ "Vejledning til aflevering af dokumenter" (marts 2012) kan anvendes som udgangspunkt, men skal deles op i en vejledning til, hvordan problemer kan forebygges ved indretningen og driften af systemet, og en "kort og godt" om, hvordan de fejl, der alligevel opstår, kan håndteres ved aflevering

² I "kort og godt om test" er der en liste over typiske fejl, der findes ved manuel/visuel kontrol, og håndtering af dem

- Det undersøges, om det er muligt på leverandørmøderne at drøfte konkrete erfaringer med produktion af arkiveringsversion og ADA (fx case-baseret), eller om det skal ske i andre/mindre fora.
- Inden for rammerne af EU-projektet E-ARK udvikles et open source program til databaseudtræk, som stilles til rådighed.
- Der arbejdes på at få myndighederne til at dele erfaringer, også om leverandørstyring m.v.
- Statens Arkiver indsamler gennem sin løbende kontakt med myndigheder og leverandører erfaringer med brug af bek. 1007 og foretager en intern evaluering heraf.

Tidspunkt: 2014-2016

Succeskriterier:

- a) Statens Arkivers vejledningsmateriale i forhold til produktion af arkiveringsversioner forøges med mindst 4 nye del-vejledninger om specifikke efterspurgte emner*
- b) Eksempelarkiveringsversionerne opdateres og gøres mere fyldestgørende*
- c) Der stilles et open source program til databaseudtræk til rådighed*
- d) Statens Arkiver evaluerer eksisterende bekendtgørelse og vurderer behovet for revision*
- e) Der afholdes mindst 2 årlige generelle leverandørmøder samt statusmøder med de væsentligste leverandører*
- f) I brugerundersøgelsen vil myndigheder og leverandører i stigende grad svare bekræftende på, at Statens Arkivers vejledningsmateriale har hjulpet i forbindelse med produktion og aflevering af arkiveringsversion.*

C. Vejledning og rådgivning om arkivfaglige problemstillinger

Det er især myndigheder, der efterspørger arkivfaglig rådgivning, og nogle af de emner, der ønskes vejledning om, indgår i kurser som "Tjek på det digitale arkiv". Der efterspørges især rådgivning om kassation/sletning af dokumenter i ESDH-system, herunder forholdet mellem arkivlov og persondatalov, samt lettilgængelige publikationer om, hvorfor og hvordan der afleveres, herunder "den gode historie".

Delhandlingsplan:

- Statens Arkiver udarbejder revideret strategi for vejledning af offentlige myndigheder
- Der udarbejdes en generel vejledning, evt. opdelt i flere vejledninger, som bl.a. skal omfatte følgende emner:
 - lettilgængelig beskrivelse af aflevering, hvorfor og hvordan, suppleret med "den gode historie" (ny historie med jævne mellemrum)
 - vejledning i hvordan det er muligt at kassere dokumenter i et ESDH-system.
- Der arbejdes fortsat med at udvikle og synliggøre kursustilbud
- Det overvejes, hvordan kommunikation og erfaringsudveksling mellem arkivansvarlige hos myndighederne kan fremmes.
- Der arbejdes fortsat med at undgå kancellisprog og indforståede arkivtermer, jf. Statens Arkivers kommunikationsstrategi.

Tidspunkt: 2015

Succeskriterier:

- a) Statens Arkivers generelle arkivfaglige vejledningsmateriale forøges med mindst 2 nye vejledninger om efterspurgte emner
- b) Der udbydes årligt kurser om digital arkivering, målrettet myndighederne
- c) I brugerundersøgelsen udviser modtagerne stigende tilfredshed med den sproglige formidling i Statens Arkivers breve og vejledningsmateriale

D. Procedurer

Enkelte leverandører har peget på behovet for, at forskellige sagsbehandlere så vidt muligt følger en mere ensartet praksis for udformning af afleveringsbestemmelser, således at ensartede systemer behandles og dokumenteres ens.

Det største problem ved forløbet af en afleveringssag er svartiderne ved test, hvilket alle leverandører peger på, mens der er få ønsker til afleveringsforberedelsen

Svartiderne har inden for det seneste år været udfordret bl.a. af problemer med testværktøjet ADA, men er naturligvis i høj grad også et produkt af, at der er for mange fejl i de modtagne arkiveringsversioner. Leverandørerne blev alle spurgt, om de ønskede aflevering over nettet, hvilket ca. halvdelen var interesseret i, mens den anden halvdel var tilfreds med den nuværende procedure (evt. med mulighed for at aflevere på Kalvebod Brygge 32). Flere af leverandørerne blev også spurgt, om de var interesseret i at stå på en liste over leverandører, der har afleveret arkiveringsversioner til SA, hvilket de var positive overfor.

Enkelte myndigheder har foreslået ændringer i frekvensen for aflevering. Nogle myndigheder mener, at det vil være billigere med sjældnere afleveringer, mens andre ønsker hyppigere afleveringer, gerne årligt. Denne problematik har Statens Arkiver valgt ikke at arbejde videre med i denne omgang.

Delhandlingsplan:

- Arbejdet med at nedsætte tiden til test fortsættes, idet Statens Arkiver bestræber sig på at allokere de tilstrækkelige medarbejderressourcer til testopgaverne.
- Antallet af fejl i arkiveringsversioner søges nedbragt ved intensiveret analyse og vejledning. Det tilstræbes, at der årligt laves en revision af vejledningen "Kort og godt om test", der indeholder en beskrivelse af de mest almindelige fejl.
- Der arbejdes på at etablere en bedre it-understøttelse af processerne i Statens Arkivers testværksted.
- Det undersøges, om der kan laves en liste på nettet over status for test.
- Det undersøges, om der skal bruges ressourcer på at muliggøre aflevering over nettet på nuværende tidspunkt.
- Der laves en liste på sa.dk over leverandører, der har produceret og fået godkendt mindst en arkiveringsversion, efter at den enkelte leverandør har bekræftet accept.

Alternativt laves en liste over alle de leverandører, som tilbyder at producere arkiveringsversioner, uanset om de tidligere har fået godkendt arkiveringsversioner eller ej.

- Det tilstræbes, at der etableres så stor ensartethed som muligt i udarbejdelse af afleveringsbestemmelser fra ensartede systemer

Tidspunkt: 2014-2015

Succeskriterier:

- a) Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for test (fra modtagelse til testsvar) reduceres i forhold til 2013-niveau*
- b) Myndigheder og leverandører udviser stigende tilfredshed med svartider i testværkstedet*
- c) Myndigheder og leverandører udviser stigende tilfredshed med muligheden for at få overblik over status for aktuelle testforløb*

E. Testprogrammet ADA

Fra leverandører er der en række konkrete ønsker til ADA. Mere principielt foreslås det, at det varsles, når testværkstedet tager en ny version af ADA i brug, som leverandørerne ikke har haft adgang til, og at det oplyses, hvad den nye version tester for. Desuden ønskes der mere support og mulighed for drøftelser med systemudviklerne samt evt. offentliggørelse af kildekoden.

Delhandlingsplan:

Det skal bemærkes, at ADA har været under udvikling i forbindelse med erfaringer med de nye krav i bek. 1007, hvorfor der har været ret hyppige versionsskift, hvilket forventes i mindre omfang fremover.

- Alle konkrete ønsker til ADA gennemgås for at vurdere, hvordan de kan implementeres, eller om de allerede er implementeret.
- Det undersøges, hvordan fremtidige versionsskift kan varsles og dokumenteres på forhånd.
- Det undersøges, hvordan der kan etableres dialog mellem leverandører og Statens Arkiver således at Statens Arkiver kan modtage input til videreudviklingen (jf. delhandlingsplan B).
- Det vurderes, hvilke forudsætninger der evt. skal være til stede, hvis myndighederne skal pålægges at gennemføre strukturel test med ADA inden aflevering.
- Det undersøges og vurderes, hvilke muligheder der er for at forbedre support af eksterne brugere af ADA.

Tidspunkt: 2014-2015

Succeskriterier:

- a) I 2014 releases mindst to nye og forbedrede udgaver af ADA*
- b) Statens Arkiver udarbejder en analyse af muligheder og forudsætninger for evt. krav om anvendelse af ADA inden aflevering*
- c) Statens Arkiver udarbejder en analyse af mulighederne for forbedret support af eksterne brugere samt bedre versionsstyring og ekstern dokumentation af ADA*
- d) Eksterne brugere udviser stigende tilfredshed med ADA*

F. Analyse af muligheder for at SA overtager produktion (af dele) af arkiveringsversioner

Der er fra myndighedsside flere forslag til, at SA overtager dele af arbejdet, fx i form af konsulentbistand til myndigheder, der selv producerer arkiveringsversioner eller konvertering til TIFF hos Statens Arkiver. Men der er også forslag om, at SA overtager hele ansvaret, arbejdet og omkostningerne.

Delhandlingsplan:

- Der udarbejdes en analyse af omkostninger for myndigheder og SA (samlede samfundsomkostninger) og kvaliteten af bevaringen af nutidens autentiske dokumentation for fremtiden, hvis SA overtager ansvaret for konverteringen til TIFF, og hvis SA overtager ansvaret for den samlede produktion af arkiveringsversioner.
- Det vurderes, hvilke andre scenarier, der kan tænkes at lette myndighedernes byrde ved produktion af arkiveringsversioner (fx krav om løbende konvertering, konsulentbistand ved tiffning, SKI-aftaler m.v., bistand til, hvordan man kravspecificerer arkiveringsopgaven). Konkret bør der afholdes møde mellem Statens Arkiver og andre relevante myndigheder, eksempelvis Moderniseringsstyrelsen, Digitaliseringsstyrelsen og Statens IT for at vurdere, hvordan myndighedernes arkiveringsopgave samlet set kan understøttes bedst.

Tidspunkt: 2015-2016

Succeskriterium: Statens Arkiver fremlægger en analyse af muligheder og forudsætninger for, at Statens Arkiver overtager ansvaret for TIFF-konvertering eller den samlede produktion af arkiveringsversioner. Analysen skal desuden pege på alternative måder, hvorpå myndighedernes arkiveringsopgave kan lettes.

G. Specifikke problemstillinger for kommuner og regioner

Delhandlingsplan:

- Det undersøges, hvordan de specifikke problemstillinger og ønsker fra kommuner/regioner kan håndteres:
 - Standardisering af udformning og test af arkiveringsversionen af et konkret system, uanset om der afleveres til SA eller § 7-arkiv.
 - "D-guldliste"³ er for omfattende og svær at implementere.
 - Specifikke behov for arkivfaglig bistand for kommuner/regioner i sammenhæng med produkter under delhandlingsplan C.
 - Udarbejdelse af business case for kassation af dokumenter i ESDH-systemer (igangsat).
 - Anvisning på løsning af specifikke problemer som eksempelvis TIFF-konvertering af Dafolo-blanketter.

³ Den vejledende bevarings- og kassationsliste for kommunale it-systemer

- Det vurderes, om der er mulighed for at etablere et tættere samarbejde med relevante aktører, herunder eksempelvis Kombit og OS2 (Offentligt digitaliseringsfællesskab).

Tidspunkt: 2015

Succeskriterium: Kommuner og regioner udviser stigende tilfredshed med Statens Arkivers vejledning og bistand

H. Myndigheders mulighed for at bruge arkiveringsversioner fra egne it-systemer

En række myndigheder har (også i andre sammenhænge) rejst ønske om mulighed for over nettet at foretage opslag i arkiveringsversioner fra egne it-systemer med det formål at spare ressourcer. Her er der således ikke direkte tale om en effektivisering af processerne ved aflevering, men den afledte effekt af, at myndighederne ved at aflevere til Statens Arkiver kan opnå en driftsmæssig besparelse.

SA har i 2012-2013 udviklet et system (sofia.sa.dk), der giver mulighed for dette, også når en arkiveringsversion ikke er umiddelbart tilgængelig. SA har drøftet de juridiske problemstillinger i forhold til persondataloven med Datatilsynet, der ønsker, at hver myndighed skal søge om adgang i henhold til arkivlovens bestemmelse. Medio 2014 ligger der en håndfuld ansøgninger hos Datatilsynet. Først når disse afgørelser er truffet, vil det være muligt at vurdere, om det er praktisk muligt at give myndigheder en mulighed for opslag i egne arkiveringsversioner.