



Informationer og systemer i den offentlige forvaltning

- set fra Statens Arkiver 2011

Maj 2012

	Stat, kommuner og regioner		GIS og GML
Digitaliserings- strategi, før og nu		Integrerede systemer	
	Bevaringsværdige data		Gode histo- rier
Kassation i ESDH			Skybrud

INFORMATIONER OG SYSTEMER I DEN OFFENTLIGE FORVALTNING ... 1

Indledning.....	3
Offentlig forvaltning i forandring.....	4
Ny fællesoffentlig digitaliseringsstrategi	6
Nye styrelser, nye ministerier	7
Digital informationshåndtering i staten	8
Integrerede systemer og systemlandskaber	8
Eksempler på integrerede systemer 2011	9
ESDH. Elektronisk sags- og dokument-håndtering	11
Større organisationer – større ESDH-systemer	11
Klare retningslinjer for brug af ESDH	13
Fra elektronisk journal til ESDH.....	13
Kassation af dokumenter i ESDH-systemer	14
Struktureret søgning eller fritekstsøgning i ESDH-systemer	15
Digitale systemer fra staten. Statistik	17
Kommuner og regioner	20
Hvad skal afleveres til Statens Arkiver?	22
Nye regler for aflevering af offentlige data	22
Udvælgelse af bevaringsværdige data	23
Særlige formater og dokumentgrupper	25
GIS og GML. Geografiske data	25
CAD-tegninger	26
Personalesager.....	27
Papir eller digitalt?.....	28
Der er stadig papirarkiver hos myndighederne	29
Skybrud i København 2. juli 2011	30
Efter aflevering.....	32
Tilgængelighed til klausurerede universitetsspecialer	33
Arkiverne fortæller spændende historier	34

Indledning

Informationer og systemer i den offentlige forvaltning er en status fra Statens Arkiver.

Rapporten baserer sig på den unikke viden om forvaltningens informationshåndtering, som Statens Arkiver opsamler i arbejdet med at sikre sporene af den moderne forvaltning. Vi vil gerne dele denne indsigt med andre for at sætte fokus på, hvordan forvaltningens informationshåndtering kan ske på en måde, der er til gavn for både forvaltningen selv og for de fremtidige arkivbrugere. Det er derfor mit håb, at rapporten kan bruges af alle, som arbejder med digital forvaltning.

Statens Arkiver er både i kontakt med de myndigheder, som er i front ved hurtigt og sikkert at tilegne sig nye teknologier, og med myndigheder, som af forskellige grunde baserer deres informationshåndtering på kendte og velafprøvede teknologier.

Krav om effektivisering betyder, at vi ser stadig større myndigheder. Styrelser, uddannelsesinstitutioner og kommuner lægges sammen, og de digitale løsninger, som hidtil er blevet anvendt, skal ofte kobles sammen – eller de skal erstattes af nye systemer, der lever op til nye krav. Vi har set, at koncern-ESDH løsninger nu erstattes af fagspecifikke systemlandskaber i de nye, store styrelser, mens departementerne vælger særlige løsninger.

Stort set al sagsdannelse foregår nu digitalt, men der er stadig mange papirarkiver hos myndighederne. Skybruddet i juli 2011 blev en ubehagelig påmindelse om, hvor nemt papirarkivalier kan blive beskadiget. Der skal tages hånd om papirarkivalierne, og Statens Arkiver modtager så mange, som det ressourcemæssigt er muligt.

Data fra de systemer, som er afleveret til Statens Arkiver, stilles til rådighed efter Arkivlovens bestemmelser. Det sker på Statens Arkivers læsesale via programmet Sofia. Med et nyt projekt er der nu taget skridt til, at det fremover også vil kunne ske online.

Jeg ønsker alle god fornøjelse med læsningen af denne rapport.

Asbjørn Hellum, Rigsarkivar
København, maj 2012

Offentlig forvaltning i forandring

Den offentlige forvaltning er i forandring. Ændret opgavefordeling, nye økonomiske vilkår og nye politiske krav forandrer nu som tidligere den offentlige forvaltning. Nogle nye krav imødekommes gennem ændringer i myndighedernes struktur og kultur, men også nye digitale muligheder spiller ind i bestræbelserne på at imødekomme nye krav om effektivisering. De enkelte myndigheders informationshåndtering påvirkes ofte af ændringer i struktur og opgaver.

Digital forvaltning skabes i spændingsfeltet mellem forvaltningspolitik og de regelsæt, som fastsættes i den forbindelse; organisatoriske traditioner og muligheder hos den enkelte myndighed; og endelig de tekniske muligheder, som ligger i enhver tids it-udvikling. Der er sket et skift i de overordnede målsætninger for it-politikken fra 1990'erne til i dag. I 1990'erne blev der lagt vægt på frivillighed og "gode eksempler", men gennem 00'erne er der sket en gradvis centralisering med fokus på stordriftsfordele og fælles løsninger.

Den fremtidige brug af digitale løsninger omfatter bl.a. integration på tværs af forvaltningsenheder, integration af borgerrettede systemer og interne systemer, integration mellem offentlige myndigheders digitale systemer samt ledelsesorienteret måling af effekter og dokumentation af værdi. Desuden skal borgerne fremover i højere grad benytte selvbetjeningsløsninger.

Nye sociale medier, for eksempel Facebook, er en del af mange borgeres private kommunikation, og de offentlige myndigheder afprøver i stigende grad, hvordan de sociale medier kan anvendes i deres kontakt med borgerne.

I partnerskaber mellem det offentlige og private aktører udvikler den offentlige sektor nye velfærdsløsninger, som kan spare tid og levere bedre kvalitet samtidig med, at de private virksomheder får mulighed for at udvikle og afsætte nye produkter. Offentligt-privat partnerskab og samarbejde kan dreje sig om opførelse og drift af bygninger såvel som velfærdsløsninger, der kan omfatte hjemmepleje, tilsynsopgaver, befordring, rengøring m.m.

Effektivisering og nye organisationer betyder også nyt samarbejde på tværs af hidtidige organisatoriske skillelinjer og måske sammenfletning af flere organisationskulturer. Opgaver kan flyttes fra en myndighed til en anden. Det er for eksempel sket med oprettelsen af Udbetaling Danmark, hvor objektiv sagsbehandling er flyttet fra kommunerne til den nye myndighed. Det sker også, når der overføres sagsområder fra et ministerium til et andet, når der oprettes nye styrelser, og når styrelser sammenlægges.

Digitale systemer er langt mere end programmering og kodning. Den tekniske side er vigtig og skal fungere og dokumenteres, men it er ikke blot henvist til i It-afdelingen. Det har konsekvenser for hele organisationen. At det kan være en udfordring at styre store udviklingsprojekter ses der adskillige eksempler på i den offentlige debat. På den or-

organisatoriske side ligger der imidlertid også store udfordringer. Systemer skal tilpasses myndighedernes faktiske opgaver, der må tages højde for, at både personale, borgere og virksomheder skal bruge tid på omstillingen – og ændringer i organisationen bliver ikke nemmere, når de skal koordineres med nye digitale arbejdsgange.

Det er en særlig udfordring for Statens Arkiver til stadighed at kunne identificere de bevaringsværdige data hos organisationer og arkivsystemer i stadig forandring. Der kan nemlig være langt fra overordnede politikker til den praktiske og daglige organisering af informationshåndtering hos den enkelte myndighed, når teknologi og overordnet politik bliver omsat til konkrete løsninger, der passer til de enkelte opgaver og organisationskulturer.

- Arkivloven, bekendtgørelser og vejledninger samt værktøjer til udarbejdelse og test af arkiveringsversioner kan ses på www.sa.dk
- Gode historier om arkivalier findes hos Statens Arkiver på YouTube og Facebook

Bevaringsværdige digitale data udtrækkes fra myndighedernes systemer og afleveres til Statens Arkiver som *arkiveringsversioner*, udarbejdet efter bekendtgørelse nr. 1007 af 20. august 2010. Dermed sikres det, at alle data bevarer i et kendt format, så fremtidige konverteringer af data, som er nødvendige for at sikre bevaringen, kan ske efter en ensartet metode.

Bevaringen skal sikre, at arkivbrugerne også om 100 eller 500 år kan få adgang til data skabt i de offentlige myndigheders it-systemer i begyndelsen af det 21. århundrede.

Litteratur om digital forvaltningshistorie

(Benyttet ved Statens Arkivers seminar om digital forvaltning og dens historie, oktober 2011)

Det kommunale digitaliseringslandskab 2009. Status og udfordringer - resultater fra en kvantitativ undersøgelse blandt danske kommunale it-chefer. Undersøgelsen er udarbejdet som en del af DISIMIT-forskningsprojektet ved Aalborg Universitet. Af Pernille Kræmmegaard m.fl.

Jansen, Arild: Fra EMMA til Altinn. IKT som et redskab for automatisering eller drivkraft for endring. I Arild Jansen og Dag Wiese Schartum (red.): *Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT*. Bergen 2008.

Jansen, Arild og Ivar Berg-Jacobsen: Styring av den elektroniske forvaltning i Norge – en tilstandsrapport. *Complex nr. 1/2011*. Avdeling for forvaltningsinformatikk, Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo.

Jæger, Birgit and Karl Löfgren: The history of the future: Changes in Danish e-government strategies 1994–2010. I *Information Polity 15* (2010) 253–269.

Ny fællesoffentlig digitaliseringsstrategi

Den nye fællesoffentlige digitaliseringsstrategi *Den digitale vej til fremtidens velfærd* fra august 2011 berører ikke direkte myndighedernes digitale sagsdannelse og heller ikke spørgsmålet om arkivering af data og dokumenter fra myndighedernes it-systemer. I stedet vægtes digital kommunikation med borgere og virksomheder samt digital velfærd.

I det omfang strategien bliver realiseret, vil det betyde, at mere information bliver skabt digitalt og derfor skal arkiveres digitalt. Strategien lægger endvidere vægt på et tættere offentligt samarbejde på det digitale område. Blandt fokusområderne er en robust digital infrastruktur og fælles grunddata for alle offentlige myndigheder.

Et af initiativerne under fokusområdet *robust digital infrastruktur* er fælles overblik over det offentlige it-arkitektur. Her vil Statens Arkiver i kraft af sit tilsyn med den offentlige forvaltning kunne bidrage med et overblik over de offentlige myndighedernes informationshåndtering.

For fokusområdet *fælles grunddata* gælder, at myndighederne skal være opmærksomme på, at grundlaget for den enkelte administrative beslutning skal fastholdes, så længe der er administrativ eller retligt behov for det. Statens Arkiver skal på samme måde sikre, at sammenhørende oplysninger kan bevares sammenhængende, også på langt sigt. Det indebærer, at der skal findes løsninger på, hvordan man bevarer sammenhængen mellem oplysninger, som ikke er gemt i de samme systemer.

Nye styrelser, nye ministerier

Regeringsdannelsen i oktober 2011 betød, at en række opgaver blev overført mellem ministerierne. Det er ikke kun opgaver og mennesker, som således skifter plads. Det gør også informationer, sager, data og arkiver.

Det samme er tilfældet, når styrelser lægges sammen til nye såkaldte superstyrelser, som oprettes for at styrke faglighed og imødegå økonomiske udfordringer. Det er der flere eksempler på. Under Transportministeriet blev Trafikstyrelsen og Færdselsstyrelsen i april 2010 lagt sammen til en styrelse, som i november 2010 tillige kom til at omfatte det tidligere Statens Luftfartsvæsen. Under Økonomi- og Erhvervsministeriet blev Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen lagt sammen til én styrelse i august 2010. I januar 2012 blev styrelser under flere andre ministerier lagt sammen til større styrelser. Samtidig blev der gennemført personalereduktioner.

Overførsel af digitale systemer og papirsager udgør en særlig udfordring ved sådanne ændringer. Det er særligt problematisk, når et fagområde fordeles til flere andre myndigheder, som det for eksempel skete ved Integrationsministeriets nedlæggelse. Derfor kræver Statens Arkiver, at det indberettes, når der overføres data og arkivalier mellem myndigheder. I mange tilfælde videreføres de eksisterende digitale løsninger i første omgang. Så er det blot vigtigt at få en fast aftale om, hvor de fælles sager, f.eks. vedrørende sammenlægningen, placeres.

Erfaringsmæssigt medfører organisationsændringer forandringer i informationshåndteringen på længere sigt. Der kan ske sammenlægning af journalsystemer ved periodeskift, ligesom nye snit i opgavefordelingen kan give behov for nye fagsystemer. De seneste forandringer i den offentlige forvaltning er endnu ikke fuldt implementeret. Det derfor for tidligt at vurdere, hvordan myndighedernes informationssystemer er blevet påvirket.

ESDH-system: Indeholder altid dokumenter. Et system kan anvendes af flere myndigheder.

Fagsystem: Dækker et afgrænset fagområde. Indeholder ikke nødvendigvis dokumenter – blev tidligere kaldt "register".

Digital informationshåndtering i staten

Der er stor variation i de digitale løsninger, som anvendes i staten. Fra små og enkle databaser med en overskuelig mængde data til store og komplicerede systemlandskaber. Fra ESDH-systemer, der understøtter sagsdannelsen hos en enkelt myndighed, til store integrerede systemer, som både dækker administrative sager og fagsystemernes specialiserede oplysninger.

Alle statens digitale løsninger skal bevaringsvurderes af Statens Arkiver, som derfor opnår en unik indsigt. Statens Arkiver kender den faktiske brug af digitale systemer på tværs af ressortområder og hos både store og små myndigheder.

Integrerede systemer og systemlandskaber

Mange myndigheders digitale arkivdannelse består af et ESDH-system, der måske er suppleret med et eller flere selvstændige fagsystemer. Andre har en eller anden form for integration mellem et eller flere fagsystemer eller mellem fagsystem(er) og ESDH. Andre igen har nytænkt deres digitale forvaltning og indført én samlet løsning i form af et systemlandskab, baseret på serviceorienteret arkitektur (SOA) eller Enterprise Content Management (ECM).

Systemlandskaber udviser grænserne mellem ESDH-systemer og fagsystemer. Den teknologiske udvikling har gjort det muligt at udveksle data mellem forskellige typer af databaser, og kombineret med et ønske om at automatisere og effektivisere den digitale sagsbehandling udvikles der i dag nye former for digital forvaltning. Dokumenter kan blive lagret i ESDH-systemer, mens de strukturerede oplysninger findes i andre databaser.

Gennem løse koblinger mellem systemerne opnås fleksible løsninger, der kan tilpasses ændringer i myndighedens opgaveportefølje. De stadigt større digitale systemer indeholder oplysninger om stadigt flere forskellige forhold, og de kan anvendes til en lang række af funktioner. Der er en grundlæggende tendens til, at der anvendes data fra flere delsystemer og databaser, når myndighederne skal træffe afgørelser og behandle sager.

Eksempler på integrerede systemer 2011

Statens Arkiver har i samarbejde med SKAT undersøgt SKATs digitale arkivdannelse. Med udgangspunkt i SKATs interne skatteprocesser, har man fulgt informationsflowet på tværs af SKATs organisation for at sikre, at bevaringsværdige data bevares, hvor dataopsamlingen er bedst struktureret.

SKAT har stort fokus på vigtigheden af et velfungerende, digitalt arkiv. SKAT vil derfor udarbejde en større udredning, der sammentænker de digitale *arkiver* i en arkivservice. Det er tanken, at oplysningerne kan fremfindes på tværs af de historiske it-systemer, så SKAT til enhver tid kan dokumentere trufne beslutninger over for borgere og virksomheder samt bruge de historiske beslutninger i bl.a. sagsbehandling og kontrolvirksomhed. Statens Arkiver har indgået et samarbejde med SKAT, der skal give SKAT online adgang til digitale arkivalier, der er afleveret til Statens Arkiver. Projektet bliver afsluttet i 2012.

NaturErhvervstyrelsen behandler tilskudssager i FAP, som er et serviceorienteret (SOA) system. Der er tale om en ny superstyrelse, sammenlagt i oktober 2011 af det tidligere FødevarerErhverv, Plantedirektorat og Fiskeridirektorat. Fra FødevarerErhverv kommer et tilskudsadministrativt system, *Fødevarerministeriets Applikationsplatform, FAP*, som giver kunder mulighed for at indsende oplysninger digitalt i forbindelse med ansøgning via Kundeportalen. Data tilvejebringes både ved indtastning og ved overførelse fra andre systemer. Data overføres bl.a. til et økonomisystem.

FAP består af en række specialudviklede services, en servicebus, en workflow-engine og diverse brugergrænseflader. FAP er en sammenkobling af en række databaser med forskellige datamodeller, bl.a. GIS-databasen Areal. Med den direkte kobling til GIS-systemet kan det dokumenteres, hvor Jens Jensen dyrkede hvilke afgrøder hvornår – og hvilken støtte han fik. Mulighederne for genbrug af disse data er nærmest uendelige. FAP har desuden integration til styrelsens ESDH-system, hvor dokumenter journaliseres under egen særlig saggruppe.

FAP skal afleveres til Statens Arkiver, når systemet har været i brug i 5 år, men de tilhørende tilskudssager i ESDH-systemet vil blive kasseret. Sagerne rummer nemlig kun oplysninger, der allerede findes i tabeller i FAP.

Arbejdsmarkedsportalen hos *Arbejdsmarkedsstyrelsen* er et andet eksempel på et SOA-system. Systemet består af *mange* databaser, men tidligere afleveringer har ikke givet problemer, fordi der har været tale om databaser af samme datamodel. Arbejdsmarkedsstyrelsen har nu udviklet systemet, så det består af delsystemer med forskellige datamodeller. Koblingen mellem disse delsystemer sker ved serviceintegration. Det betyder, at der ikke er fysiske relationer mellem data i de forskellige datamodeller, altså ingen rigtige nøglerelationer, som Statens Arkiver forudsætter det i afleveringen af digitale systemers tabeller.

I forbindelse med aflevering til Statens Arkiver gav det ikke mening at dele Arbejdsmarkedsportalen op, så delsystemerne blev afleveret hver for sig. Dertil var de alt for integrerede i resten af Arbejdsmarkedsportalen, og vigtig information ville gå tabt. Der blev fundet en løsning i dette konkrete tilfælde, men den forudsætter, at datakvaliteten er lige så god som, hvis der var tale om fysiske relationer og ikke logiske. Det er formodentlig ikke en løsning, der kan genbruges ved andre afleveringer.

Arbejdsmarkedsportalen udfases i 2012 og erstattes af Det Fælles Datagrundlag.

Muligheden for at lave systemlandskaber giver mange nye muligheder, også for udformning og brug af ESDH-systemer. Det ses for eksempel hos *Sundhedsstyrelsen*, som i 2011 anmeldte et nyt *ESDH-system*. Styrelsen havde i det hidtidige ESDH-system en række fagregistreringer på tilsyns- og autorisationsområdet. De trækkes nu ud i et selvstændigt fagsystem, men dokumenterne vil forsat ligge i ESDH-systemet. Baggrunden for dette valg er, at det har vist sig at være svært og dyrt at få opgraderet ESDH-systemets specielle tilpasninger.

Kravene til god dokumentation og overblik over informationsworkflow er store, når der skal dannes arkiveringsversioner ud fra systemlandskaber. Det skal sikres, at de dele af systemerne, som rummer de centrale data, kan identificeres sikkert. Samtidig skal det kunne beskrives, hvor data kommer fra, og hvordan de anvendes i myndighedens opgaveløsning.

ESDH. Elektronisk sags- og dokumenthåndtering

ESDH-systemerne spiller en central rolle ved sagsdannelse og videndeling hos stort set alle myndigheder. I ESDH-systemerne sker den sagsdannelse, som skal sikre, at myndighedernes afgørelser kan fastholdes og fremfindes, når der bliver behov for det. Det kan være ved myndighedens videre behandling inden for samme emnekreds, ved begæring om aktindsigt og ved aflevering til Statens Arkiver.

Større organisationer – større ESDH-systemer

Oftest har hver myndighed sit eget ESDH-system med hele myndighedens sagsdannelse og måske også integration til myndighedens øvrige systemer.

For nogle år siden blev der i flere ministerier etableret koncern-ESDH. Det vil sige, at departementet og de underliggende styrelser anvendte det samme ESDH-system. Ved periodeskift i 2011 er flere ministerier dog gået bort fra løsninger med koncern-ESDH. Nu ses en anden tendens. På den ene side får departementerne selvstændige ESDH-løsninger, ofte cBrains F2. På den anden side bliver styrelserne slået sammen til superstyrelser med eget ESDH-system, som for eksempel kan være ScanJours Captia.

Opgavefordelingen mellem departementer og styrelser betyder, at der stilles forskellige krav til ESDH-systemerne. Typisk lægges der i departementerne større vægt på systemer, der understøtter beslutningsprocesser, mens der i styrelserne lægges vægt på systemer, der kan medvirke til overblik og ensartethed i sagsbehandling samt til produktion af ledelsesinformation.

Det er således tilfældet for Transportministeriet, hvor departementet har anvendt cBrains F2 siden 2010. Samtidig er tre styrelser blevet samlet i en ny Trafikstyrelse, som i 2011 tog et fælles ESDH-system fra ScanJour i brug. Dette system afløser således tre mindre ESDH-systemer. Anvendelsen af ESDH-systemer er dermed ændret fra vertikal integration mellem departement og styrelser til horisontal integration i den store, nye Trafikstyrelse.

Også Miljøministeriet og Beskæftigelsesministeriet har valgt F2 fra cBrain som deres ESDH-system. Miljøministeriets styrelser benytter dog fortsat et fælles ESDH-system.

Der ses også andre løsninger. For eksempel har Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse valgt at integrere de mindre institutioner i departementets ESDH-system, mens store styrelser som Sundhedsstyrelsen og Lægemiddelstyrelsen har egne systemer. Sammenlægningen af Sundhedsstyrelsen og Lægemiddelstyrelsen i januar 2012 kan dog betyde ændringer i anvendelsen af digitale systemer. Kulturministeriet har en traditionel

koncern-ESDH-løsning med et fælles ESDH-system for departementet og de underliggende styrelser og institutioner.

ESDH-systemer fælles for en institution, som dækker flere geografiske lokationer, ses på uddannelsesområdet. Gennem de senere år er der sket sammenlægninger af en række institutioner til professionshøjskoler og til store universiteter med integration af tidligere sektorforskningsinstitutioner. Sammenlægninger af institutionerne bliver fulgt op af fælles ESDH-systemer. Således har både Aarhus Universitet og Syddansk Universitet i 2011 anmeldt til Statens Arkiver, at man vil tage nye ESDH-systemer i brug, dækkende universiteternes aktuelle omfang med campusser fordelt over flere landsdele. Universiteterne anvender ikke blot ESDH-systemer, men også en række fagsystemer, bl.a. studieadministrative systemer.

Ligeledes har flere professionshøjskoler anmeldt ESDH-systemer i 2011. Professionshøjskolerne har ligesom universiteterne flere campusser, og ESDH-systemerne anvendes dermed fra flere lokationer. På professionshøjskolerne fungerer ESDH-systemerne i sammenhæng med elevadministrationssystemet SIS, der har integration til ESDH-systemerne.

De store, nye ESDH-systemer giver flere udfordringer. For det første skal de typisk rumme forskellige organisationskulturer med rod i tidligere selvstændige institutioner. Det kræver god journaldisciplin at sikre ensartet journalisering på tværs af tidligere grænser. For det andet kan mængden af dokumenter blive overvældende, og overvejelser om både optimering af pladsforbrug og kassation kan blive aktuelle, når der skal udarbejdes arkiveringsversioner til Statens Arkiver.

Klare retningslinjer for brug af ESDH

Både i de nye styrelser og i de sammenlagte uddannelses- og forskningsinstitutioner mødes flere organisationskulturer, og det kan være en udfordring at bringe disse kulturer på samme formel. Det er imidlertid nødvendigt, også i relation til nye fælles ESDH-systemer. Anvendes de ikke ensartet i hele organisationen, bliver effektiv videndeling gjort vanskelig. Ledelsen må bakke op om de nødvendige ændringer, en klar journalvejledning er helt central, ligesom det må sikres, at der opnås høj og ensartet kvalitet i brugen af systemet. Lykkes det at skabe ensartet og konsistent registrering i hele organisationen, på tværs af forskellige adresser og hidtidige selvstændige institutioner, har man ikke blot skabt et stærkt værktøj til den aktuelle videndeling. Man har tillige skabt et system, som det vil være relativt nemt for kommende brugere at anvende.

Hos Banedanmark er man gået et skridt længere, idet man har stort fokus på sikker dokumenthåndtering og i den forbindelse også på, hvordan ESDH-systemet kan bruges. Således er det skrevet ind i Banedanmarks forretningsorden fra august 2011, at alle kontrakter skal journaliseres i ESDH-systemet for at sikre dokumentation af, at kontrakten inden indgåelsen har været genstand for en juridisk vurdering. Tilsvarende har Banedanmark et overordnet ledelsessystem, der skal sikre en hurtig genfinding i forbindelse med udførelsen af en aktivitet. Det omfatter alle Banedanmarks digitale systemer. I retningslinjerne understreges det, at hvis en registrering eller anden dokumentation ikke skal journaliseres i ESDH-systemet, skal det i stedet arkiveres i et digitalt system eller som papirarkiv – og at der kun må foretages registreringer i systemer, som er anmeldt til Statens Arkiver.

Fra elektronisk journal til ESDH

Eksemplerne på ibrugtagning af nye og større ESDH-systemer skal imidlertid ikke overskygge den kendsgerning, at der hos mange myndigheder blot er tale om periodeskift, hvor arkivdannelsen fortsættes som hidtil i uændrede systemer. I nogle tilfælde afløser ESDH-systemerne dog elektroniske journaler med papirsager. Det gælder for Fødevarer-Erhverv, DSB Koncernsekretariatet og Ankestyrelsen. Disse myndigheder står således over for nye digitale udfordringer.

Kassation af dokumenter i ESDH-systemer

Skal fem millioner digitale opkrævningsbreve om vægtafgift for biler fra SKAT afleveres til Statens Arkiver? Skal 100.000 digitale autorisationsbreve til sygeplejersker og lignende fra Sundhedsstyrelsen bevares? Svaret havde været klart nej, hvis dokumenterne havde været på papir, men indtil for et år siden ville de være blevet bevaret, alene fordi de er digitale. Statens Arkiver har modtaget arkiveringsversioner af ESDH-systemer i knapt ti år, og det har hidtil været Statens Arkivers politik ikke at kassere data og dokumenter i ESDH-systemer. Begrundelsen for denne politik har været, at aflevering og bevaring i digital form er relativt billig, og at det derfor ikke kunne betale sig at udskille sager og dokumenter.

Flere myndigheder oplever imidlertid, at den konvertering af deres dokumenter til arkivformatet, som de er forpligtet til at gennemføre inden aflevering, er en omkostningsfuld proces. Nogle myndigheder har derfor spurgt, hvorfor de skal aflevere dokumenter, som i papirform kunne kasseres. Myndighederne ønsker kort sagt kassation i ESDH-systemerne for at kunne mindske omkostningerne til arkiveringen. Samtidig fastsætter arkivloven, at Statens Arkiver skal sikre muligheden for kassation af ikke-bevaringsværdige offentlige arkivalier

Statens Arkiver har derfor taget sin politik op til revision og gennemført en nærmere analyse af problemstillingen. Der er bl.a. gennemført interviews med udvalgte myndigheder, og myndighedernes omkostninger ved aflevering er blevet analyseret.

På den baggrund er der allerede udstedt bevarings- og kassationsbestemmelser for kommunerne, som giver mulighed for kassation af dokumenter i digitale systemer. Indtil videre kan statslige myndigheder anmode om kassation af afgrænsede dele af deres dokumentmængde.

Nærmere regler for kassation af dokumenter vil blive fastsat i forbindelse med nye anmeldelses- og godkendelsesregler, som forventes udstedt i 2012.

De fem millioner dokumenter om vægtafgift er allerede blevet kasseret.

Struktureret søgning eller fritekstsøgning i ESDH-systemer

Hvordan sikres det, at brugere, som ikke har detaljeret kendskab til myndighedens arbejde på tidspunktet for registrering, senere kan finde bestemte oplysninger i ESDH-systemerne? Hvilke fordele og ulemper er der ved at basere sine søgninger på henholdsvis en struktureret opsamling af emneord og fritekstsøgning?

En struktureret opsamling af emneord bygger for eksempel på journal- eller facetplaner, som beskriver hele myndighedens sagområde. Tendensen blandt myndighederne er, at styrelser og myndigheder med mange aktindsigtssager ikke kan undvære en struktureret opsamling af emneord. At fritekstsøgning alene ikke er tilstrækkelig, underbygges af ScanJour, som har oplevet flere eksempler på tilbagevenden til systematisk anvendelse af traditionelle hierarkiske journalplaner efter frivillig brug af løse facetplaner.

En række departementer finder derimod, at de kan klare sig med fritekstsøgning som eneste fremfindingsmetodik, f.eks. i cBrain's F2 ESDH-system. Systemet har dog alternativer til fritekstsøgningen.

Det må imidlertid vurderes, at fritekstsøgning kun er anvendelig, så længe sager og dokumenter findes i det miljø, hvor de er skabt. Udover at sagsbehandlere i fritekstsøgningen finder det, de skal bruge, ved at kombinere hukommelse om egen sagsbehandling med viden om skrevne og uskrevne principper for navngivning af sager, opretter de nemlig også midlertidige og personbestemte metoder til at understøtte søgning, f.eks. emnemapper med egne sager. Problemerne opstår allerede, når der skiftes sagsbehandlere eller ressortområdet flyttes, og bliver naturligvis værre jo længere tid, der går.

En fremtidig bruger vil således i mange tilfælde være dårligt stillet, fordi brugeren ikke har samme viden om sagerne som sagsbehandleren.

En struktureret opsamling af emneord kan sikre, at en fremtidig bruger kan lave emnebaserede søgninger. Der vil være behov for at skabe sig et overblik over indholdet i systemet, før en søgning kan påbegyndes, og dette kan en emneinddeling af sager netop bidrage til.

Det er uden tvivl et stort fremskridt, at brugeren kan foretage en fritekstsøgning på sags- og dokumenttitel i forbindelse med fremfindning af en enkelt sag. Men til fremfindning af alle sager inden for et bestemt emne er den utilstrækkelig. En meget grundig fritekstsøgning kan selvfølgelig resultere i, at alle sager inden for det ønskede emne fremfindes, men en fremtidig bruger har ingen chance for at vurdere, om dette er tilfældet og har derfor vanskeligt ved at afgøre, hvornår en søgning er komplet og kan afsluttes. Her kan sagsbehandlerens inddeling af sager i emner anvendes til at afgrænse den enorme informationsmængde til en overskuelig delmængde af relevante sager.

Den grundlæggende ulempe ved fritekstsøgning er, at den ikke kan understøtte myndighedens sagsbehandler eller andre fremtidige brugere i at lave strukturerede, komplette og emnebaserede søgninger.

Litteratur om fritekstsøgning/information retrieval

Andreasen, Troels, Henrik Bulskov, Per Anker Jensen og Tine Lassen: "Conceptual Indexing of Text Using Ontologies and Lexical Resources". I *Artificial Intelligence* Vol 5822, 2009, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag. s. 323-332.

Brodkin, Jon: "You are wasting time. Find out why. The cost of ineffective search". I *Network World*, 01/23/2007.

Feldman, Susan: The high cost of not finding information, in *KMWorld – content, document and knowledge management*, Mar 1, 2004.

Mange forskningsprojekter i informationssøgning (Information retrieval) søger at forbedre fritekstsøgningen ved at opmærke de søgbare informationer med metadata, der gør det muligt at inddele søgeresultatet i emner (Semantic Web 3.0). Der er således god grund til at antage, at søgemulighederne på sigt vil kunne optimeres i arkiveringsversionerne, hvis Statens Arkiver, udover at stille krav til metadata som sags- og dokumenttitel, allerede nu også stiller krav om emneregistrering.

Forskning i muligheden for automatisk generering af emnerelationer (ontologier) ud fra dokumenters indhold har vist, at selv en ringe anvendt registreringsystematik vil være anvendelig i arbejdet med en efterfølgende automatisk semantisk indeksering.

Det er dog overordentlig væsentligt, at der anvendes en registreringsystematik, og at registreringen af oplysninger om sager og dokumenter er foretaget i forbindelse med myndighedernes brug af systemet. Fritekstsøgning bør primært bruges som et supplement til andre søgestrukturer og kan ikke stå alene som fremfindingsmetodik til forvaltningsdokumentation.

Digitale systemer fra staten. Statistik

De statslige myndigheder har forskellige opgaver og forskellig størrelse. De har også valgt forskellige digitale løsninger tilpasset netop deres behov. Alle systemer med digitalt forvaltningsmateriale hos statslige myndigheder skal anmeldes til Statens Arkiver inden ibrugtagning. Det giver Statens Arkiver en unik mulighed for at få overblik over den *faktiske* brug af digitale løsninger hos alle myndigheder.

Anmeldte ESDH-systemer og fagsystemer med dokumenter 2011

21	Esdh-systemer, heraf 2 kombineret med fagsystem
1	Koncern-ESDH-system, som omfatter 7 myndigheder
7	Fagsystemer med dokumenter

(Sager vedrørende statslige myndigheder, afsluttet 2011)

Langt de fleste anmeldte ESDH-systemer bliver brugt af en enkelt myndighed. Der blev i 2011 anmeldt 7 fagsystemer med dokumenter samt 9 elektroniske journaler til systemer, hvor der dannes papirsager, heraf dog 8 fra små videnscentre under Socialstyrelsen, anvendt i perioden 1996-2006.

Anmeldte ESDH-systemer og fagsystemer med dokumenter 2011 fordelt på leverandører

10	systemer fra ScanJour
2	systemer fra cBrain
2	systemer fra Fics
3	systemer fra Software Innovation
12	systemer fra andre leverandører

(Sager vedrørende statslige myndigheder, afsluttet 2011)

En optælling af de anmeldte systemer i 2011 viser, at ScanJour var den største enkelte leverandør af ESDH-systemer, men langt fra den eneste. Fra cBrain, Fics og Software Innovation blev der hver anmeldt 2 ESDH-systemer. Andre ESDH-systemer er udviklet af bejour, ims soft, IT Lean og Traen. Der er desuden anmeldt et fagsystem fra SoftwareInnovation. Andre fagssystemer er udviklet af bl.a. IBM og Dansk MicroSoftware. Rambøll Informatik har udviklet et system, der integrerer ESDH og fagsystem.

De anmeldte ESDH-systemer varierer meget i størrelse, opgjort på det forventede årlige antal af dokumenter. De mindste systemer var Danmarks Designskoles ESDH-

system og Vejdirektoratets Danbro+ med hver 2.000 forventede dokumenter årligt. De største systemer, som forventer årligt at lagre ½ mio. dokumenter eller mere, er koncern-ESDH-systemet for Miljøministeriets styrelser, Pensionsstyrelsens ESDH, University College Nordjyllands ESDH og Beskæftigelsesministeriets ESDH. Der er her tale om myndighedernes egne estimater af den kommende arkivproduktion.

Der blev i 2011 behandlet 99 fagsystemer uden dokumenter (registre). Heraf kom de 45 fra SKAT, men kun de 5 centrale registre for skatter og afgifter skal afleveres til Statens Arkiver. De fagsystemer, der er kasseret, vedrører typisk kontroller og summeringer. For de øvrige 54 systemer blev det i 22 tilfælde vurderet, at systemet ikke indeholder data, som skal bevares for eftertiden, mens det blev besluttet, at 32 systemer skal afleveres til Statens Arkiver som arkiveringsversioner.

Godkendte afleveringer. 2011

Ministerområde (jan. 2011)	ESDH	e-journal	register	I alt
Beskæftigelse			17	17
Finans	2		4	6
Forsvar			1	1
Fødevarer	2		1	3
Indenrigs- og Social	1		1	2
Integration		1	2	3
Justits		2	1	3
Kirke	7			7
Klima- og Energi		1		1
Kultur	4	1	3	8
Miljø	1		9	10
Skat		1	10	11
Sundhed og Forebyggelse			7	7
Transport	1	3	9	13
Undervisning			6	6
Videnskab	1	3	14	18
Økonomi- og Erhverv	3		40*	43
<i>Uden for ministerierne:</i>				
Retter og Domstolsstyrelse		4	3	7
DCISM		1		1
ATP		1		1
Arbejdsretten	1			1
Nationalbanken	1		5	6
	25	18	133	175

* Heraf 35 fra Danmarks Statistik

Kommuner og regioner

I 2011 er det fem år siden, at kommunalreformen blev gennemført. Det betyder, at de nye kommuner og regioner efterhånden er ved at være godt etablerede. På det kommunale og regionale område er der stort fokus på effektivisering. Som led heri er nogle kommuner begyndt at opmærke deres opgaveportefølje med FORM-koder. FORM skal bruges til at beskrive opgaver i den nye administrative organisation og til at give et godt overblik over opgavesammenhængen inden for en afdeling. Desuden skal FORM medvirke til at sikre en hensigtsmæssig opgavefordeling, til at benchmarke i forhold til andre kommuner og til at give overblik over, hvem der laver hvilke opgaver.

At der er gået fem år siden kommunalreformen betyder, at mange kommuner er ved at nå de femårige slettefrister for systemer taget i brug i forbindelse med kommunalreformen. Statens Arkiver har i 2010-2011 gennemført et tilsyn med de kommunale myndigheders varetagelse af arkivmæssige hensyn, et tilsyn, der netop er ved at blive afsluttet. Tilsynet viste, at trods tilsyn i 2005, 2008 og 2010 havde kun meget få kommuner et samlet overblik over deres it-portefølje samt slettefrister og de heraf afledte afleveringstidspunkter. Tilsynet samt det forhold, at de hidtidige regler for aflevering trådte ud af kraft ved årsskiftet 2011/2012, har sat gang i afleveringerne på det kommunale (og regionale) område.

Statens Arkiver udstedte 72 afleveringsbestemmelser for kommunale systemer i 2011; enkelte af disse dækker over flere årgange af økonomisystemer. Flere af afleveringerne vil først blive godkendt i 2012, da de blev afleveret ved årets udgang.

Der er godkendt 61 arkiveringsversioner i 2011. Heraf er der 37 godkendelser af flere årgange af økonomisystemer, bl.a. 12 årgange af et amtsligt økonomisystem og hhv. 12 og 13 årgange af to tidligere kommuners økonomisystemer.

På det kommunale område er det primært fagsystemer (hvoraf flere er fagsystemer med dokumenter), der afleveres. Der er et stort efterslæb på kommunale ESDH-systemer. Kommunerne forklarer selv de manglende afleveringer med de store omkostninger, der er forbundet med arkiveringsopgaven, men også med manglende fokus på området hos kommunalbestyrelserne. Således er der kun to ESDH-systemer blandt de 61 arkiveringsversioner, som blev godkendt i 2011.

Kommunerne anvender en række standardsystemer fra få udvalgte leverandører. Der er således kun i ringe grad tale om egenudviklede systemer. KMD står for langt hovedparten af kommunernes it-portefølje, og via KMD-arkivering, som kommunerne kan tilslutte sig, får Statens Arkiver afleveret data fra KMDs fagssystemer. Det sikrer, at Statens Arkiver får en bred dækning af vigtige kommunale områder som økonomi, institution og skole. Andre leverandører af fagssystemer er Lyngsøe, Novax, CSC Scandihealth og tidligere Rambøll, nu opkøbt af KMD, som laver omsorgssystemer, Tabulex, der laver elevsystemer, Dansk Microsoftware, som udvikler ppr-systemer, samt EG, der laver økonomisystemer.

På ESDH-området anvender de fleste kommuner Acadre fra Traen, mens næsten ingen benytter ScanJours Captia, der er meget udbredt på det statslige område. Andre kommunale ESDH-systemer er Fujitsus eDoc, SBSys fra Ditmer, Convergens' ProFile og KMD sag.

På det regionale område er der ved at komme gang i afleveringerne. Der er enkelte verserende sager, men der er endnu ikke afleveret arkiveringsversioner af regionale systemer.

I efteråret 2011 indledte Statens Arkiver et tilsyn med de regionale myndigheders varetagelse af arkivmæssige hensyn. Her er godt 160 regionshuse, sociale og psykiatriske institutioner, hospitaler og sygehuse, videnskabetiske komiteer og trafikelskaber, som skal svare på en række spørgsmål om deres papirarkivalier og digitale systemer. Da mange digitale systemer er fra regionernes oprettelse eller overført fra amterne, må det forventes, at tilsynet skal følges op med et større oplysningsarbejde, der skal føre til aflevering af mange af de systemer, som Statens Arkiver får kendskab til via tilsynet.

Hvad skal afleveres til Statens Arkiver?

Når myndigheder skal aflevere deres arkivalier, indledes forløbet med et besøg af en arkivar fra Statens Arkiver. Arkivaren indhenter oplysninger om myndighedens praksis, de anvendte systemer og deres sammenhæng for at sikre, at den kommende aflevering lever op til de krav, som skal sikre, at arkivalierne vil kunne stilles til rådighed for kommende brugere i mange år fremover.

Nye regler for aflevering af offentlige data

2011 blev det første hele år med de nye regler om aflevering af data til offentligt arkiv, som er fastsat i bekendtgørelse 1007, der trådte i kraft 1.9.2010. Myndighederne har generelt taget godt imod den nye bekendtgørelse, så der ved årsskiftet, da den hidtidige bekendtgørelse udløb, kun udestod aflevering af nogle få arkiveringsversioner i det gamle format. Der blev i 2011 godkendt 19 arkiveringsversioner efter de nye regler.

Med bekendtgørelsen blev afleveringsformatet ændret væsentligt. Det er nu baseret på xml, der er tilføjet nye oplysninger, som skal opmærkes, og der er fastsat nye formater for geodata samt grafiske dokumenter, lyd og video. Samtidig blev kravene til dokumentation af data og deres administrative kontekst skærpet væsentligt for at sikre, at viden om de stadig større og mere komplicerede systemer og systemlandskaber bevares sammen med data.

Testprogram og vejledningsmateriale til bekendtgørelsen opdateres løbende i takt med, at der indhøstes erfaringer med implementeringen af bekendtgørelsen.

Udvælgelse af bevaringsværdige data

At et digitalt system skal bevares for eftertiden, betyder ikke nødvendigvis, at der skal produceres en arkiveringsversion af *hele* systemet. Ved hver aflevering tages der stilling til, hvilke tabeller der skal afleveres. Det sker for at spare de afleverende myndigheder for at dokumentere irrelevant tabelindhold og for at gøre arkiveringsversionerne mindre komplekse at arbejde med, og dermed spare Statens Arkiver og kommende brugere for at forholde sig til irrelevante data. Udtræk af data i de digitale systemer kan ske på forskellig vis:

Dump af hele systemer (minus systemfiler): Alle tabeller medtages i arkiveringsversionen. Metoden er hyppigt anvendt og anvendes som udgangspunkt altid ved mindre systemer. Metoden kan også anvendes ved større systemer.

Udvælgelse af kernetabeller: Der udvælges et fåtal af tabeller, som indeholder de data, der har været udslagsgivende for bevaringen. Et eksempel er STADS (studieadministrativt system), som alene bevares pga. enkeltpersoners karakteroplysninger. Tabeller med disse oplysninger bevares, mens oplysninger om eksamenstilmeldinger, orlov o. lign. kasseres.

Bevaringsvurdering af alle tabeller ("udrensning af overflødige tabeller"): Der laves en bevaringsvurdering af alle tabeller i systemet. Dette vil typisk være relevant i store systemer, hvor der kan defineres forskellige "klumper" af tabeller. Et eksempel er KMD's systemer, hvor de dele af systemerne, som anvendes til kørsler af faste udbetalinger af forskellige ydelser, er kasseret.

Udtræk baseret på flere systemer: Tværgående udtræk af systemer, som er velbeskrevne og anvendes af forvaltningen. Eksempler på dette er Bygnings- og Boligregistret (BBR), Landspatientregistret (LPR) og E-journal SUP (standardiseret udtræk af patientdata). Denne type udtræk findes typisk i den statslige sektor, hvor der fra centralt hold indsamles data fra kommuner og regioner.

Statens Arkiver fastsætter i hvert enkelt tilfælde, hvilken model der skal anvendes. I alle sager, hvor der kasseres tabeller, skal der indhentes oplysninger om samtlige tabeller, herunder antal poster i hver tabel.

Så vidt det er muligt, bevares log-oplysninger, som vil sikre eftertiden viden om, hvilke medarbejdere der har behandlet de konkrete sager hos de enkelte myndigheder. Det er en viden, som arkivbrugere også fik i papirarkivalier, hvor myndighedens sagsbehandler nødvendigvis måtte afsætte personlige mærker, f.eks. håndskrift, i akterne, men som i nogen udstrækning er gået tabt i de digitale arkivalier. Ved fremover også at bevare log-oplysninger fastholdes denne viden til gavn for fremtidens forskning.

Undersøgelse om Statens Arkivers bevarings- og kassationspolitik

Statens Arkivers bevarings- og kassationspolitik er blevet undersøgt af cand.mag. Liselotte J. Christensen. Undersøgelsen har fokus på bevaring og kassation af sygehusenes patientjournaler, både de ældre papirjournaler og de nye digitale patientoplysninger. Det konkluderes, at arkivvæsenets tanker har flyttet sig fra at have fokus på arkivaliers anvendelsesmuligheder til fokus på hyldemetre, kassationsprocenter og resourcebesparelser.

Undersøgelsen er publiceret i *Historisk Tidsskrift*, bind 111, hæfte 1. 2011.

Særlige formater og dokumentgrupper

Der dukker bestandigt nye udfordringer op i arbejdet med at modtage digitale arkivalier til bevaring for eftertiden. Ny praksis hos myndighederne og hyppig brug af særlige formater kan stille nye krav ved aflevering. I 2011 er der internt i Statens Arkiver gennemført undersøgelser, som har resulteret i en ny praksis på flere områder.

GIS og GML. Geografiske data

Et GIS-system (Geographical Information system) er et system, som kan lagre, manipulere og hente data om geografisk information. GIS-systemer benyttes i forskellige sammenhænge af flere offentlige myndigheder, blandt andet Kort & Matrikelstyrelsen og Vejdirektoratet. Når GIS-data kobles til digitale kort, bliver det muligt at afdække geografiske sammenhænge i data.

Ved udveksling af data mellem forskellige GIS-systemer anvendes GML (Geography Markup Language), som er et opmærkningsprog, der er afledt af xml-standarden, men specielt udviklet til at udtrykke geografiske sammenhænge. Det er fælles for GML og xml, at de kan læses af både maskiner og mennesker. Selve opmærkningen er en intuitivt forståelig træstruktur. Dette gør GML egnet til arkivformål, idet GML-filer således i princippet kan printes ud og læses uafhængigt af et GIS-program.

I 2011 modtog Statens Arkiver den første aflevering af strukturerede, digitale geodata. Bekendtgørelse 1007 om arkiveringsversioner giver mulighed for bevaring af geodata, der fremover skal afleveres som GML-filer i henhold til GML 3v3.DK – den danske profil af GML-standarden ISO 19136.

Statens Arkiver har i samarbejde med Kort & Matrikelstyrelsen udarbejdet en afleveringsmodel for store geodatasæt. I 2011 afleverede Kort & Matrikelstyrelsen det digitale matrikelkort til Statens Arkiver. Da der ikke er historik, der beskriver de matrikulære ændringer i selve kortet, bliver matrikelkortet afleveret som øjebliksbillede af den matrikulære situation i henholdsvis 2001, 2006 og 2011.

For at skabe en søgeindgang til de 9.034 ejerlav, der ligger som selvstændige filer, er der konstrueret en index-tabel, hvoraf det fremgår, hvilket amt, kommune og sogn et ejerlav ligger i. Således vil man kunne udsøge de ejerlav, der ligger inden for specifikke administrative grænser til brug for undersøgelser af større områder. Endvidere fremgår de minimale og maksimale x- og y-værdier til det enkelte ejerlav, hvilket muliggør en geografisk udsøgning af ejerlav, idet man herudfra kan definere et rektangel, der indeholder hele ejerlavet. Endelig vil man kunne fremsøge ejerlav, der indeholder andre administrative grænser, der administreres og registreres i matrikelkortet, så som klitfredningszoner, forureningskortlagte arealer m.v.

Statens Arkiver har ikke tidligere kunnet håndtere bevaring af geodata, og der ligger en større opgave i at få afleveret historiske geodatasæt, som hidtil har været bevaret hos myndighederne. Det er på høje tid at få de historiske datasæt afleveret, for det har vist sig, at det kan være vanskeligt at finde geodatasæt, der er blot ti år gamle. Data bliver opdateret og overskrevet, når nye målinger kommer til uden tanke på, at de gamle data kan have værdi som dokumentation af, hvordan man har fortolket og beskrevet geografiske fænomener i Danmark på et bestemt tidspunkt. F.eks. har Kort & Matrikelstyrelsen skullet lede flere hundreder gamle CD-rom'er igennem for at rekonstruere de komplette matrikelkort fra 2001 og 2006.

Vejdirektoratet har i forbindelse med periodeskift gjort det muligt at tilføje GIS-oplysninger til sine sager.

CAD-tegninger

Statens Arkiver har undersøgt udbredelsen af CAD-tegninger blandt de statslige myndigheder med henblik på at definere bevaringsstandarder for arkivering af CAD-filer. Da de kun benyttes i mindre grad, vil Statens Arkiver se tiden an, inden der tages endelig stilling til problematikken. Indtil videre skal CAD-filer afleveres som et horisontalt og et vertikalt billede af filen, hvilket i det mindste giver et visuelt overblik over geometrien.

Personalesager

De offentlige arbejdsgivere har fået et stadig større fokus på medarbejderne som den vigtigste ressource, der skal fastholdes og kompetenceudvikles; endvidere er ansættelses- og lønforhold blevet mere individualiserede. Samtidig er sagsdannelsen blevet digital, hvilket kan have betydning for, hvad der dokumenteres på personalesagerne. På den baggrund har Statens Arkiver kritisk overvejet sin bevaringspraksis. Statens Arkiver har hidtil fokuseret på at dokumentere myndighedernes eksterne praksis, mens dokumentationen af myndighedernes interne praksis, altså hvem der udfører arbejdet hvordan, har haft mindre bevågenhed.

Der bliver taget flere personaleadministrative it-systemer i brug hos de offentlige myndigheder, bl.a. rekrutterings- og HR-systemer, men også ESDH-systemer, der dækker hele personaleområdet, både individuelle personalesager og den mere overordnede personalepolitik. Systemerne indeholder data om myndighedernes interne forhold, f.eks. kompetenceudvikling og stamoplysninger. Der er i mange tilfælde ikke tale om standardoplysninger eller simple personaleregistre. Flere af disse systemer dokumenterer forhold som omstrukturering og genudnyttelse af personale i forbindelse med ressortændringer, jobrotation, forfremmelser, kompetenceudvikling, hvilke kompetencer der efterspørges, individuel aflønning etc.

Denne udvikling i de personaleadministrative systemer betyder, at de fremover skal gennemgå en detaljeret vurdering med henblik på at bestemme, om de skal bevares for eftertiden. For bevaring vil tale, at oplysningerne i systemet dokumenterer myndighedens ansættelses- og personalepolitik. Imod vil tale, at der er tale om trivielle oplysninger eller oplysninger, der er bevaret andetsteds.

Papir eller digitalt?

Mange myndigheder skaber ikke længere papirsager. Al journalisering sker digitalt, og sagsdannelsen er digital. Overgangen fra papir til digitale dokumenter har i mange tilfælde kaldt på pragmatiske løsninger på problemer opstået i det daglige arbejde. Ikke alle pragmatiske løsninger er egnede til aflevering til Statens Arkiver.

Således har det vist sig, at digitalt materiale i form af dvd'er er blevet behandlet som dokumenter på papir. Hos enkelte myndigheder har der udviklet sig den praksis, at kun en indscannet fotokopi af hver dvd med angivelse af titel og antal minutter blev journaliseret, mens selve dvd'en blev opbevaret separat. Det indebærer en risiko for, at data mistes, da dvd'er ikke er et stabilt medium. Data på dvd'er skal altid afleveres til Statens Arkiver som en digital arkiveringsversion for at sikre, at data kan langtidsbevares.

I andre tilfælde finder myndigheder det nødvendigt, at visse sager bevares på papir og andre bevares digitalt. Det kan skyldes fortrolighedshensyn, for eksempel i Finanstilsynet, eller det kan skyldes, at enkelte dokumenter har særligt stort omfang eller af andre grunde ikke kan scannes til bevaring i de digitale systemer.

Overgang fra papirregistrering til digital registrering kan give anledning til nye regler på afgrænsede områder. Således kom der en ny bekendtgørelse om bevaring og kassation af borgerlige ægteskabsbøger fra Statens Arkiver 3.11.2011. Det blev heri fastsat, at borgerlige ægteskabsbøger på papir og i digital form kasseres med virkning fra 1.1.2007, idet der allerede er afleveret ægteskabsbøger langt op i tid. Baggrunden var, at Familiestyrelsen i 2010 havde fastsat, at kommunerne nu kunne anvende digitale løsninger ved førelse og arkivering af ægteskabs- og prøvelsesbøger i modsætning til tidligere, hvor reglen havde været, at ægteskabsbøger skulle føres på papir. Statens Arkiver fandt, at da de samme oplysninger allerede var elektronisk tilgængelige i Den Elektroniske Kirkebog og også i CPR-registret, kunne de borgerlige ægteskabsbøger kasseres.

Der er stadig papirarkiver hos myndighederne

En meget stor del af statens informationshåndtering foregår i dag digitalt. Der er dog stadig omfattende papirarkiver hos de fleste myndigheder med dokumenter især fra 1990'erne. Myndighederne skal tage vare på papirarkiverne, indtil de kan afleveres til Statens Arkiver.

Aflevering foregår som udgangspunkt efter Statens Arkivers aktivitetsplan. I det omfang det ressourcemæssigt er muligt, modtages papirarkiver dog, når myndighederne ønsker at aflevere dem.

Når de nyeste sager er digitale, kan det betyde, at de mindre benyttede papir-arkivalier placeres i lokaler, der ikke er særligt velegnede til formålet, for eksempel fordi der er tendens til for høj luftfugtighed. Hvis reolkapaciteten er for lille i forhold til mængden af arkivalier, kan opstillingen blive uoverskuelig. Det er Statens Arkivers indtryk, at myndighederne generelt ikke har brugt så meget tid til at planlægge de fremtidige arkivforhold forud for den administrative omstrukturering. Det gælder ikke mindst hos kommunerne samt de lokale og regionale statslige myndigheder.

Så meget desto mere glædeligt er det at opleve en myndighed, der virkelig har taget hånd om disse spørgsmål i rette tid og fundet frem til en praktisk og overskuelig løsning. Det gælder for eksempel Retten i Næstved, der har samlet de tidligere domstolsfunktioner i Korsør, Næstved, Slagelse, Sorø og Store Heddinge. I god tid inden flytningen blev det besluttet at foretage de kassationer og udtyndinger af ældre sager, som Statens Arkivers bevarings- og kassationsbestemmelser giver mulighed for. Ved indflytningen blev dokumenterne fra de enkelte forvaltningsområder placeret samlet. Eksempelvis er skiftearkivalierne fra de tidligere fem retskredse opstillet samlet i bestemte rum, dog således at man klart kan se, hvilke protokoller og pakker der stammer fra hver kreds.

Takket være den klare struktur var det let for Statens Arkivers sagsbehandler at danne sig et sig overblik over de afleveringsmodne arkivalier, da han besøgte retten i sommeren 2010. I 2011 har retten gennemført en tredobbelt aflevering, idet arkivalierne fra Korsør, Sorø og Store Heddinge blev afleveret på én gang. Normalt er en aflevering fra en domstol fordelt over flere afleveringsterminer.

Skybrud i København 2. juli 2011

Lørdag d. 2. juli 2011 var der et voldsomt skybrud over København. Skybruddet kom en lørdag i ferietiden, hvor mange var bortrejst, og arbejdspladserne var lavt bemandede. Derfor var der mange myndigheder, som først opdagede omfanget af skaderne i de efterfølgende dage. Fra mandag 4. juli strømmede det ind til Statens Arkiver med anmeldelser af vandskader hos offentlige myndigheder.

Myndighederne må ikke kassere sager og dokumenter, som er bevaringspligtige ifølge Statens Arkivers bestemmelser, heller ikke selv om de er svært skadede af vand og svamp og måske meget beskidte. Det følger af arkivlovgivningen, at myndighederne skal anmelde skader til Statens Arkiver, som dernæst anviser, hvordan myndighederne skal genoprette skaderne. Det er også Statens Arkiver, som beslutter, hvad der skal bevares.

De myndigheder, som havde anmeldt vandskader, modtog hurtigt vejledning. Beskeden var i korthed, at der skulle handles hurtigt, da hver time talte, hvis ikke dokumenter og sager skulle skades yderligere eller gå tabt. De skulle bringes i en tilstand, hvor der ikke kunne vokse skimmelsvamp. Den tilstand er enten tør eller frossen (med henblik på senere frysetørring). Der blev givet anvisninger på strakstørring og på nedfrysning af dokumenter. Alle skader skal anmeldes til Statens Arkiver, og de skadede dokumenter skal besigtiges af Statens Arkiver, så det kan konstateres, om der er svampevækst. I bekræftende fald skal de igennem en særlig konservatorbehandling.

Der kom flere anmeldelser af skader i løbet af både juli og august, og enkelte blev først opdaget i september. Ved årets udgang var der registreret skader på over 2 hyldekilometer dokumenter fra ca. 60 myndigheder. Skaderne ramte især nyere forvaltningssager.

De fleste skader skete på sager og dokumenter, som stod direkte på et gulv, eller som stod på den nederste hylde i en reol.

På de skadede dokumenter, som ikke blev nedfrosset eller tørret straks, har vandskaden udviklet svampeskader, og nogle var desuden skadet af urent vand. Heldigvis er der også mange dokumenter, som er blevet frysetørret med et rigtig godt resultat, og de er efterfølgende blevet kontrolleret for eventuel svampeskade. Der er dog stadig mange frosne dokumenter, som afventer ledig kapacitet til frysetørring. Ganske få myndigheder har tørret dokumenterne som enkeltark i tørreskab eller ved at sprede dem ud på borde og gulve. Det var typisk hos myndigheder, hvor skaderne var af et meget begrænset omfang.

Flere myndigheder har interne beredskabsplaner, som også omfatter myndighedernes arkiver. Heri gives anvisninger på, hvad der skal gøres, hvis myndighedens dokumenter lider overlast.

For at være forberedt på tilsvarende situationer i fremtiden vil Statens Arkiver i 2012 udarbejde en katastrofevejledning til offentlige myndigheder i forbindelse med stør-

re skader på grund af vand, svamp, brand og lignende. Retningslinjerne for indretning af arkivlokaler hos offentlige myndigheder vil også blive revideret på baggrund af erfaringerne fra skaderne efter skybruddet. Et af de centrale punkter bliver, at Statens Arkiver vil anbefale langt større afstand mellem gulv og nederste hylde i arkivlokaler, som befinder sig i kældre.

Uhjemet kassation

Desværre sker det undertiden, at myndigheder kasserer dokumenter uden hjemmel i en bestemmelse udstedt af Statens Arkiver.

Uhjemet kassation sker for både papirarkivalier og digitale arkivalier.

Når der konstateres uhjemet kassation, undersøges kassationens omfang, ligesom det fastlægges, hvilke arkivalier der er kasseret. Hvis der er muligt, skal de mistede arkivalier rekonstrueres.

Uhjemlede kassationer påtales direkte til myndigheden og ved skærpende omstændigheder til departementet.

Sådanne påtaler omtales på www.sa.dk.

Efter aflevering

Mange myndigheder har fortsat behov for at slå op i de data, der er afleveret til Statens Arkiver som udtræk eller kopi af det digitale system. Efter aflevering har de fleste myndigheder derfor fortsat de samme oplysninger hos sig selv – sammen med de dermed forbundne omkostninger til fortsat licens og drift m.m.

Flere myndigheder har i stedet ønsket at benytte data fra de arkiveringsversioner, som findes hos Statens Arkiver, og dermed undgå besvær og omkostninger ved at vedligeholde systemer med data, som allerede er afleveret.

Digitale arkivalier kan i øjeblikket benyttes på Statens Arkivers læsesale ved hjælp af systemet Sofia, som anvendes til at tilgå arkiveringsversionernes data. Trafikstyrelsen har således fået tilgængeliggjort ni ESDH-systemer. Der er foretaget testsøgninger og mulighederne for at få udskrifter af fremfundne sager fra Statens Arkivers indtægtsdækkede virksomhed er undersøgt. Også andre myndigheder har vist interesse for en sådan løsning.

I 2012 skal et nyt projekt undersøge mulighederne for en webbaseret version af Sofia, der bl.a. vil gøre det muligt at tilbyde myndighederne adgang til søgninger i og udskrifter fra afleverede arkiveringsversioner over nettet, så det ikke vil være nødvendigt at besøge en af Statens Arkivers læsesale.

Amternes journaler og ESDH-systemer i perioden 1980'erne-2006 er afleveret til Statens Arkiver. Myndigheder, der har overtaget sagsområder fra amterne ved kommunalreformen i 2007, kan bestille amtsarkivalier til hjemlån (kun papirsager) eller i kopi. Ligeledes er det muligt at bestille et opslag i et digitalt system eller en journalsag, hvor man ikke kender både amt, journalnummer og år.

Statens Arkiver har mulighed for at skræddersy kurser til den enkelte myndighed om, hvordan man kan tilgå egne arkivalier gennem Sofia. Disse ydelser leveres mod betaling fra Statens Arkivers indtægtsdækkede virksomhed.

Tilgængelighed til klausurerede universitetsspecialer

Universiteterne har siden 1930'erne indgået aftaler med de studerende om, hvorvidt deres afleverede specialer må udlånes. Dette er sket med henvisning til de studerendes ophavsret til eget speciale, navnlig retten til at bestemme om det må offentliggøres. Som udgangspunkt underskriver den studerende blot en aftale, om specialet må udlånes eller ej, uden angivelse af en tidsperiode, hvori dette er gældende. Da specialerne er en del af universiteternes forvaltningsakter, er de omfattet af arkivloven.

Det betyder, at specialer er umiddelbart tilgængelige, når de er 20 år, med mindre de indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold eller andre oplysninger, som ifølge arkivloven giver anledning til at forlænge fristen for offentlig adgang til arkivalierne. Ophavsretsloven er ikke til hinder for tilgængeliggørelse af arkivalier, hvilket eksplisit står i en af lovens undtagelsesparagraffer.

Alle universiteter og universitetsbiblioteker har modtaget en orientingsskrivelse herom. Allerede når den studerende afleverer specialet, kan det registreres, om specialet skal være omfattet af forlænget tilgængelighedsfrist efter arkivlovens bestemmelser, fordi det indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold eller andre oplysninger, som berettiger til forlængelse ifølge arkivloven. Det vil lette administrationen af de forlængede frister.

Dette gælder for såvel papirafleveringer som digitale systemer.

Problemstillingen gælder også for andre arkivalier, der er omfattet af ophavsretsloven. Normalt er der ikke ophavsret på statslige forvaltningsakter, da de ikke opfattes som "værker", men der er visse undtagelser. "Selvstændige bidrag" på linje med specialer, dvs. længere notater, rapporter, redegørelser, talemanuskripter ol., er faktisk omfattet af ophavsretsloven.

Tilgængeligheden for disse dokumenter bestemmes – ligesom for specialerne – udelukkende af Arkivloven.

Arkiverne fortæller spændende historier

Dokumenter fra offentlige myndigheder i Statens Arkivers samlinger rummer væsentlige oplysninger om det danske samfund på forskellige tidspunkter. Fra at være væsentlige dokumenter i den offentlige forvaltning bliver dokumenterne i arkivet vigtige kilder til at forstå baggrunden for aktuelle handlinger og holdninger.

En bred kreds af brugere får mangfoldige spørgsmål til den nære og fjernere fortid besvaret gennem arbejdet med arkivalier. Det kan være den afleverende myndighed eller en efterfølger-myndighed, som har brug for at følge en konkret sag tilbage i tiden. Det kan være journalister, som nuancerer deres historier gennem arkivaliernes udsagn. Og det kan være forskere og studerende inden for især historie og samfundsvidenskab samt slægtsforskere, som undersøger bestemte historiske begivenheder og fænomener.

Muligheden for at benytte de enkelte arkivalier er fastsat i Arkivloven. Der er adgang til alle arkivalier, som er mere end 20 år gamle, medmindre de indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Så skal arkivalierne være 75 år gamle. For enkelte arkivalier fastsættes desuden længere tilgængelighedsfrister efter Arkivlovens §§ 24-28.

På Statens Arkivers hjemmeside kan man ved at bruge arkivdatabasen Daisy få et nøje indblik i, hvad der er afleveret fra alle myndigheder. Statens Arkiver er til stede på Facebook, Youtube og Twitter, hvor der præsenteres spændende sager fra arkivets gemmer.

Desuden omtales enkelte arkivalier og historiske begivenheder mere udførligt under Nyt i Arkivet på www.sa.dk.

Da LSD kom til Danmark

Danmark reagerede lynhurtigt, da de første officielle meldinger kom om et nyt stof, LSD, blandt de unge hippier. Der gik kun 8 måneder fra politiet hørte om LSD for første gang, til stoffet i maj 1966 blev forbudt. LSD var helt ukendt for det danske politi, da svensk politi i september 1965 ringede for at høre, om man i Danmark kendte noget til LSD.

I Göteborg var en ung mandlig studerende blevet indlagt, fordi han gik barfodet og halvnøgen rundt i gaderne, mens han opførte sig "fuldstændigt afsindigt". Efter 24 timer var han blevet normal igen, og undersøgelser viste, at han havde været påvirket af LSD.

Det danske politi gik i gang med at undersøge om det danske narkotikamiljø kendte noget til LSD, og måtte konstatere, at et nyt stof var på vej ind på danske marked.

Politiet informerede Sundhedsstyrelsen, der videresendte informationen til Indenrigsministeriet med anmodning om, at LSD blev forbudt. Her var man netop i gang med at ændre loven om euforiserende stoffer, og LSD blev hurtigt optaget på listen.

LSD blev forbudt i Danmark ved bekendtgørelse af 3. maj 1966 om euforiserende stoffer. Selvom om flere lande også forbød LSD i 1966, blev det først omfattet - og forbudt - af det internationale kontrolsystem i 1972.

Historien om, da LSD kom til Danmark, bygger på Indenrigsministeriets sag om ændringen af lov om euforiserende stoffer (Indenrigsministeriet, 4.kontor B j.nr. 3013-3-66). Sagen indgår i Indenrigsministeriets sundhedssager.

Af Jette Holmstrøm Kjellberg, Rigsarkivet

CO2-kvotebank blev til momskarrusel

Momssvindel, klima-aktivisme og energiforbrugsregulering er alt sammen dokumenteret i CO2-kvoteregistret, der bevares i Rigsarkivet.

CO2-kvoteregistret er oprettet på baggrund af de idealistiske forhandlinger i Kyoto-aftalen, der skal redde klimaet. Men det danske CO2-kvoteregister blev i 2009 også centrum for omfattende momssvindel for op mod 34 mia. kroner.

Politikernes plan med CO2-kvoteregistret er at tvinge stærkt energiforbrugende virksomheder til at nedbringe CO2-udslippet. Virksomhederne får derfor årligt tildelt et antal CO2-kvoter i CO2-kvoteregistret, de må bruge. Har de behov for flere, må de købe dem. Herved forsøger politikerne at regulere virksomhedernes energiforbrugsadfærd.

Europol undersøger i øjeblikket det danske CO2-kvoteregisters rolle i omfattende, international momssvindel i 2009. Svindlen foregik som en såkaldt momskarrusel, hvor CO2-kvoter blev solgt mellem forskellige skuffeselskaber i forskellige lande, for endelig at få momssalget refundert af staten.

Kontrollen med hvem, der handlede CO2-kvoter, var særligt dårlig i Danmark, derfor blev det et af EU's største CO2-kvoteregistre. I 2009 var der over 1200 private kvotehandlere i det danske CO2-kvoteregister. Da reglerne blev strammet op i 2010, faldt antallet til godt 30.

Rigsarkivet har med CO2-kvoteregistret bevaret et vigtigt materiale til fremtidens forskning i nutidige fænomener. Forskere, journalister og almindelige borgere får herved et autentisk, digitalt materiale til deres undersøgelser af vor tids bestræbelser på at redde klimaet.

Af Jeppe Klok Due, Rigsarkivet