



NOTAT

Udkast til: KL's politik på sags- og dokumentområdet

Kommunernes politik på sags og dokumentområdet støtter kommunerne i at træffe de rigtige beslutninger om valg af it-løsninger til sags- og dokumenthåndtering, herunder, hvilke krav man skal stille til leverandørerne. Hensigten er at opnå en sammenhængende og enkel håndtering af sager og dokumenter med et minimum af dobbeltarbejde og størst mulig automatisering af arbejdsgangene i kommunerne.

Politikken dækker både den sags- og dokumenthåndtering, som finder sted i ESDH-løsninger og i fagsystemer i alle kommuner.

Anbefalinger i KL's politik på sags- og dokumentområdet

KL's politik på sags- og dokumentområdet består af de tre nedenstående anbefalinger:

1. Brug de fælles offentlige standarder for sag og dokument
2. Anvend komponentgjort it-arkitektur og kommunernes rammearkitetur
3. Tænk arkivering ind fra starten

I det følgende uddybes de tre anbefalinger, som bør følges, når en kommune står foran anskaffelse af løsninger, som indeholder sags- og dokumentkomponenter.

Den 3.november 2011

Jnr 01.06.04 P22

Sagsid 000231275

Ref NSS

mae@kl.dk

Dir 3370

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

Tlf 3370 3370

Fax 3370 3371

www.kl.dk

1/12

1. Brug de fælles offentlige standarder for sag og dokument

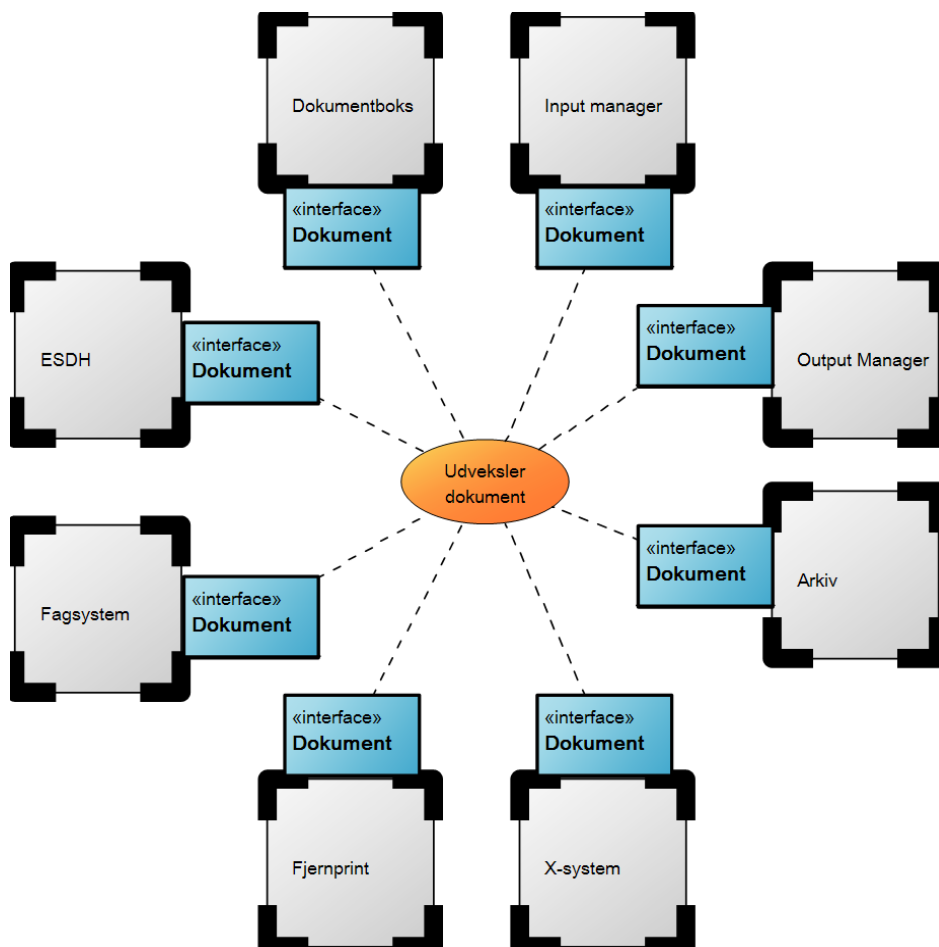
OIO-udvalget for sags- og dokumentområdet har defineret et sæt af fælles offentlige standarder: (<http://digitaliser.dk/resource/444163>). KL anbefaler, at kommunerne stiller krav til it-løsninger om, at disse standarder overholdes, samt at standarderne implementeres i veldefinerede snitflader.

Standarderne er generelt anvendelige på tværs af it-systemer, der producerer og/eller har brug for at trække på sager og dokumenter. Standarderne vil derfor være et væsentligt element i at skabe sammenhæng på tværs af forskellige it-systemer i kommunen og i forbindelse med aflevering af sager til offentligt arkiv.

Det er afgørende, at standarderne ikke alene anvendes, når der stilles krav til ESDH-løsninger. Dokumentproducerende fagsystemer bør have de samme muligheder for at tilgå dokumenter fra andre it-løsninger, og bør i et relevant omfang overholde de samme standarder som ESDH-systemerne.

Udveksling af dokumenter mellem it-løsninger og/eller på tværs af organisatoriske skel bør ligeledes ske ved hjælp af de samme snitflader. På den måde skal den enkelte leverandør/det enkelte it-system kun forholde sig til *en* måde at udveksle dokumenter. På længere sigt vil det nedbringe udgifterne til integration.

Visionen om at anvende én fælles snitflade til udveksling af dokumenter mellem forskellige it-løsninger er illustreret i nedenstående figur:



Figur 1: Samme interface på forskellige systemer

Det er endnu ikke alle fællesoffentlige initiativer, der anvender disse standarder (fx Digital Post), men det er KL's anbefaling, at standarder fremover også anvendes her.

Principperne bag de fællesoffentlige standarder for sags- og dokumentområdet bryder på væsentlige områder med den måde mange af de eksisterende it-løsninger er opbygget. Desuden kan standarderne implementeres på flere forskellige måder. Derfor er det i forbindelse en konkret anskaffelse af en it-løsning nødvendigt at træffe afgørelse om, hvordan standarderne skal anvendes.

Anskaffelser af it-løsninger i den enkelte kommune må nødvendigvis tage udgangspunkt i den it-understøttelse, der allerede er etableret, og de investeringer som er foretaget. Det kan derfor være nødvendigt at gå på kompromis med standarderne. Dog er det væsentligt, at man – både i forbindelse med ny-investeringer, og ved (større) opgraderinger – sikrer sig, at standarderne gradvist implementeres fuldt ud.

For at sikre, at standarderne for sags- og dokumentområdet udvikles i takt med udviklingen i anvendelsen af it-løsninger, er det afgørende, at den fælles offentlige standardisering på sags- og dokumentområdet fortsættes. KL indgår derfor – i samarbejde med repræsentanter for kommunerne – i standardiseringsarbejdet.

Generelt anbefaler KL, at kommunerne standardiserer kommunens it-platform og dataanvendelse. Dette er blandt beskrevet i den fælles kommunale digitaliseringsstrategi (www.kl.dk/digitaliseringsstrategi). Denne anbefaling gælder naturligvis også for løsninger til håndtering af sags- og dokumentområdet.

2. Anvend komponentgjort it-arkitektur og kommunernes rammearkitektur

Et af principperne bag standarderne for sags- og dokumentområdet er at arbejde mod mere serviceorienterede arkitekturprincipper, hvor der sigtes mod en stadig større anvendelse af en komponentbaseret it-arkitektur (principperne er nærmere beskrevet i ”Referencearkitektur for sags- og dokumentområdet”, <http://digitaliser.dk/resource/230688>).

Med en større komponentgørelse bliver det muligt i højere grad at genbruge oplysninger på tværs af it-løsninger samt at anvende enkeltkomponenter fra forskellige leverandører eller at udskifte dele af et it-system, som følge af nye krav mv., uden at det samlede system skal udskiftes.

Etableringen af en komponentbaseret it-arkitektur sker ikke fra den ene dag til den anden. Ikke desto mindre er det vigtigt at holde målet for øje. KL anbefaler derfor, at det i forbindelse af it-løsninger vurderes, hvor langt det er muligt komme i forhold til en komponentgjort it-arkitektur og anvendelse af standardiserede snitflader (interface).

Det kan på kort sigt betyde, at den enkelte løsning bliver dyrere. Betragt dette som en investering, der medfører, at fremtidige integrationer og anskaffelser bliver væsentligt billigere og lettere at implementere.

Kommunernes rammearkitektur vil danne baggrund for en del udviklingen af mange it-løsninger til den kommunale sektor de kommende år. Derfor skal løsninger til understøttelse af sags- og dokumentområdet tænkes ind i denne sammenhæng. På den måde kan sags- og dokumentfunktionalitet blive tilgængelig for andre løsninger. Læs mere om kommunernes rammearkitektur på:

<http://www.kombit.dk/rammearkitektur>

3. Tænk arkivering ind fra starten

I Danmark har vi en lovgivning, der kræver, at en del af de kommunale arkiver bevares til eftertiden.

Erfaringsmæssigt har det vist sig, at det ofte er en bekostelig affære at gennemføre afleveringen fra it-systemerne. Udgiften kan nedbringes betragteligt, hvis aflevering (herunder konvertering af oplysninger og dokumenter til bestemte afleveringsformater) tænkes ind fra starten – gerne allerede i udbuds-/anskaffelsesfasen.

Det er derfor KL's anbefaling, at der i forbindelse med ibrugtagningen af it-systemer udarbejdes en strategi for, hvordan en senere aflevering kan gennemføres på den mindst ressourcerelevende måde, herunder om der for eksempel løbende skal ske en konvertering af dokumenter og oplysninger til de formater, de senere skal afleveres i.

Hvorfor en politik på sags- og dokumentområdet?

Situationen i kommunerne

Kommunerne løser mange forskellige opgaver med mange forskellige it-systemer. Dokumenter og sager dannes således i forskellige it-systemer, herunder systemer, der ikke har dokumentproduktion eller dokumentation som hovedopgave. En praksis der ofte resulterer i ringere funktionalitet omkring dokumenthåndtering og manglende overblik over dokumenter. Dertil kommer, at en del af kommunernes it-systemer er fagsystemer, hvor til ikke alle medarbejdere har adgang, og dermed er det svært at dele informationerne i systemerne.

Mange af kommunernes it-systemer har en udpræget silo-opbygning med høj grad af dobbelt funktionalitet til følge. Der består derfor fortsat en stor opgave med at skabe sammenhæng på tværs af it-løsninger og organisatoriske skel.

Fremtidens it-understøttelse af sags- og dokumentområdet vil se anderledes ud, end den gør i dag. Det 'klassiske' ESDH-system, der som eneste funktion har at understøtte sagsdannelsen, vil gradvist erstattes af løsninger, der kan anvendes af mange forskellige it-systemer. Sagsdannelsen vil ske (mere

eller mindre) automatisk som en integreret del af det 'almindelige' arbejde. Altså uden at sagsbehandleren skal gøre noget ekstra.

Overholdelse af lovgivning

Kommunerne er forpligtet til på ethvert tidspunkt at have overblik og specifik dokumentation over indhold i kommunens sager. Kommunerne skal kunne give borgere og virksomheder indsigt i sager med fyldestgørende dokumentation for sagsforløb og afgørelse. Ligeledes skal kommunerne af hensyn til åbenhed i forvaltningen kunne give aktindsigt i verserende sager.

Kravene til dokumentation, aktindsigt og åbenhed gælder uagtet, at oplysningerne i praksis findes i forskellige it-systemer og/eller i arkiver i forskellige organisatoriske enheder og stiller derfor krav om et samlet overblik.

Kommunerne skal være effektive

Kommunernes ressourcer skal anvendes optimalt. Derfor er der et pres for fortsat effektivisering gennem nye digitale løsninger – hånd i hånd med optimering af arbejdsgange og nye former for organisering.

Dette betyder bl.a., at dobbeltarbejde med registrering i flere forskellige systemer skal undgås, og at dokumenter og sagsoplysninger skal være let tilgængelige for kommunens brugere og på sigt også for borgere og virksomheder.

Stil krav til både ESDH-løsninger og fagsystemer

Der skal stilles krav til både ESDH-løsninger og fagsystemer for at integrationen lykkes. Det er afgørende, at der ikke sættes lighedstegn mellem et ESDH-system og hele sags- og dokumentområdet.

Overvejelserne om sags- og dokumentdannelse og -anvendelse bør tænkes med i anskaffelsen af alle it-løsninger. Stilles der ikke krav til fagsystemer, der producerer dokumenter og/eller håndterer sager vanskeliggøres den tværgående sammenhæng (sagsdannelse).

Producerer en it-løsning dokumenter, bør der derfor altid tages bevidst stilling til:

- hvorvidt disse dokumenter skal indgå i sagsbehandling, der understøttes af andre it-løsninger
- om det er hensigtsmæssigt at dokumenterne gemmes (arkiveres) i et andet system (for eksempel en ESDH-løsning)
- hvordan dokumenterne kan overføres til andre it-løsninger

- hvordan dokumenterne digitalt kan sendes til (eller stilles til rådighed for) borgere og virksomheder

Har en it-løsning en form for sagsdannelse, bør det overvejes, hvordan disse sager hænger sammen med sager uden for løsningen, herunder, hvordan sammenhængen til andre sager skabes. Om nødvendigt bør der skabes integration, således at dokumenter, der lovgivningsmæssig og/eller administrativt opfattes som sammenhængende, kan samles til *en* sag på tværs af it-løsninger og organisatoriske skel.

Konkret anvendelse af politikken

I dette afsnit gives et par konkrete eksempler på, hvordan politikken for sags- og dokumentområdet anvendes i tre konkrete scenarier.

Anskaffelse af en it-løsning med dokumentproduktion og en vis sagsdannelse (for eksempel et omsorgssystem)

En it-løsning som for eksempel et omsorgssystem, understøtter produktion af en række forskellige dokumenter og understøtter ligeledes en vis sagsdannelse. Derfor er sådan en it-løsning både indenfor genstandsfeltet for denne politik og for sags- og dokumentstandarderne.

Afhængig af resultatet af de indledende overvejelser om hvordan disse dokumenter anvendes, kan føre til en vurdering af, at dokumenterne mest fordelagtigt gemmes i den pågældende løsning. I så fald bør det sikres, at dokumenter enten kan overføres til andre systemer (herunder en ESDH-løsning) via de standardiserede snitflader (interface) og/eller at dokumenterne 'udstilles' via snitfladerne således, at dokumenterne kan indgå i sagsdannelsen i andre systemer. Vurderes det, at det er mest hensigtsmæssigt, at dokumenterne overføres til ESDH-løsningen skal det ske via standarderne.

Hvorvidt løsningen skal komponentgøres afhænger, af hvor 'generelle' oplysningerne er. Men det kan for eksempel være hensigtsmæssigt, at anvende en organisationskomponent fra en anden løsning, da det vil betyde, at organisationen ikke skal ajourføres flere steder ved organisationsændringer.

Endelig bør der vurderes, hvilke oplysninger, der er bevaringsværdige, hvorefter der udformes en strategi for, hvordan oplysninger skal bevares for eftertiden.

Anskaffelse af dokumentproducerende (fag)system (for eksempel et PPR-system eller et økonomisystem)

I dette scenarium skal der anskaffes et system, til varetagelse af en faglig opgave, hvor mange af dokumenterne primært anvendes i forbindelse med den faglige opgave.

Hvorvidt dokumenterne bør opbevares i systemet afhænger blandt andet af systemets størrelse. Taler vi om et økonomisystem vil det formentlig være hensigtsmæssigt, at dokumenterne bliver i økonomisystemet, men at de 'udstilles' via standardiserede snitflader således, at dokumenterne kan indgå i sager i for eksempel en ESDH-løsning. Taler vi om et system til at skrive journaler i PPR, vil det formentlig være hensigtsmæssigt, at dokumenterne opbevares i ESDH-løsningen og PPR-systemet således 'bare' linker til dokumenterne.

Strategien for, hvordan bevaringsværdige oplysninger skal bevares, afhænger i høj grad af, hvor dokumenterne findes. Findes de i ESDH-løsningen bliver dokumenterne omfattet af den bevaring, der sker fra ESDH-løsningen, mens der skal findes en anden bevaringsstrategi, hvis dokumenterne findes i løsningen.

Anskaffelse af ESDH-løsning

Med sin generelle karakter vil en ESDH-løsning indeholde en lang række oplysninger, sager og dokumenter, som indgår i den sagsbehandling, der understøttes af andre systemer – måske er det endda de andre systemer, der har produceret dokumenterne. Derfor er det naturligt, at der til ESDH-løsningen stilles krav om alle de standardiserede snitflader. På den måde kan dokumenter anvendes af andre it-løsninger og ESDH-løsningen kan tilbyde at være 'dokumentsilo'.

Mens det er klart med hensyn til standarderne, er der mere tvivl om omfanget af komponentgørelsen. I første omgang kan det være det mest hensigtsmæssige, at ESDH-løsning ikke indeholder en egentlig sags- og dokumentkomponent, men 'bare' tilbyder interface til sagerne og dokumenterne. Måske kan det også være hensigtsmæssigt at trække på en organisationskomponent udenfor ESDH-løsningen.

Med hensyn til bevaring af oplysninger fra en ESDH-løsning kan en senere aflevering billiggøres ganske betragteligt, hvis der udarbejdes en model for, hvordan det kan ske, herunder om alle dokumenterne løbende skal konverteres til det format, der skal afleveres i (eller et format, der let kan konverteres senere).

Bilag: Udvikling og skift i fokus omkring sag og dokument – et kort historisk rids over den fælles offentlige opfattelse af sag og dokumentområdet fra 2000 til 2010

FESD-rammeaftale

Den offentlige sektor valgte under Projekt Digital Forvaltning at etablere en fælles standard for ESDH-systemer (Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering) og gik i fælles udbud. I 2004 blev indgået en rammekontrakt (FESD-rammeaftalen) med tre hovedleverandører, som tilbyder ESDH-systemer i henhold til en fælles offentlig kravspecifikation. FESD-rammeaftalen mellem KL, Danske Regioner, staten og tre ESDH-leverandører, udløb den 26. januar 2010.

Det betyder, at:

- der ikke kan indgås nye leveranceaftaler på FESD-rammeaftalen mellem offentlige myndigheder og de tre FESD-leverandører.
- leveranceaftaler, der er indgået på FESD-rammeaftalen løber videre uafhængig af rammeaftalens udløb som en aftale mellem den enkelte myndighed og FESD-leverandøren.

ESDH-referencearkitektur

Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde besluttede i 2008, at der som en del af det fælles offentlige samarbejde udarbejdes en ESDH referencearkitektur. Denne blev udarbejdet i et samarbejde mellem IT- og Telestyrelsen og KL. Hensigten med referencearkitekturen er, at den skal fungere som et fælles offentligt pejlemærke for sags- og dokumentområdet for perioden frem til 2015, samt fungere som offentlige myndigheders referenceramme for kravspecifikation og tilbudsproces.

Konkret skal referencearkitekturen bidrage til, at følgende mål indfries:

- placere sags- og dokumenthåndtering i en sammenhæng, som definerer, hvilke roller og ansvar, en ESDH-løsning basalt set har, samt hvilke snitflader den har til omverdenen, således at løsningen kan indgå i de mønstre, som referencearkitekturen opstiller.
- skabe forudsætninger for en bedre sammenhæng og klarere arbejdsdeling mellem ESDH-løsninger og fagsystemer.
- skabe forudsætninger for at undgå dobbeltfunktionalitet mellem ESDH, fagsystemer og it-infrastruktur.

- skabe forudsætninger for øget konkurrence på ESDH-markedet.
- skabe øget sammenhæng mellem standardiseringen på sags- og dokumentområdet og den underliggende tekniske standardisering.

Referencearkitekturen repræsenterer et paradigmeskift i forhold til FESD, i og med at referencearkitekturen fokuserer på samspil og sammenhæng mellem alle it-systemer, der danner eller har brug for at anvende sager og dokumenter og ikke alene på ESDH-systemer som FESD.

Læs mere om ESDH-referencearkitektur på:

http://www.itst.dk/it-arkitektur-og-standarder/standardisering/datastandardisering/sags-og-dokumentområdet/copy_of_referencearkitektur/referencearkitektur-for-sags-og-dokumentområdet-1/?searchterm=None

Fællesoffentlig ESDH-kravspecifikation

Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde besluttede i 2008 ligeledes, at der skulle udarbejdes en fælles offentlig kravspecifikation, som kan anvendes som inspiration, når offentlige myndigheder skal afskaffe ESDH-løsninger.

Den fælles offentlige ESDH-kravspecifikation kan findes på:

http://modernisering.dk/da/projektside/staerkere_samarbejde/ny_fesd_kravspecifikation/

Standardiseringen af sags- og dokumentområdet

I januar 2009 nedsattes OIO-udvalget for sags- og dokumentområdet. Udvalget har ansvaret for standardiseringen af sags- og dokumentområdet inden for stat, regioner og kommuner. Standardiseringsarbejdet er rettet mod alle it-løsninger med behov for sags- og dokumentdannelse, dvs. det retter sig både mod fagsystemer og ESDH-løsninger.

Det overordnede formål med standardiseringen under OIO-udvalget for sags- og dokumentområdet er at understøtte et bedre samspil og en smidigere integration mellem fagsystemer og ESDH samt mellem forskellige ESDH-systemer.

En standardiseret tilgang til data i ESDH og fagsystemer vil muliggøre automatisering af arbejdsgange internt i organisationer, samt af overdragelse af sager og dokumenter imellem organisationer og vil lette udviklingen af selvbetje-

ningsløsninger. Målet er desuden at nedbringe omkostningerne til integrationer.

I 2009 blev der udarbejdet i alt seks standarder, som efter en offentlig høring blev godkendt af OIO-komiteén i december 2009. Det drejer sig om følgende specifikationer af serviceinterfaces:

- Sag
- Dokument
- Arkivstruktur
- Organisation
- Klassifikation

samt:

- Generelle egenskaber for serviceinterfaces på sags- og dokumentområdet, som specificerer de fælles grundlæggende egenskaber som alle øvrige interfaces bygger oven på

Standarderne kan downloades fra OIO-udvalgets gruppe på digitaliser.dk

Gyldighedsområdet for standarderne

ESDH-systemer:

Sags- og Dokumentstandarderne vil i en periode frem til 1. januar 2011 være gældende samtidig med de oprindelige FESD-standarder. Fra 1. januar 2011 forventes standarderne at indgå som åbne obligatoriske standarder, jf. regeringens aftale med de kommunale parter om at anvende åbne obligatoriske standarder for software i det offentlige.

Fagsystemer:

Sags- og Dokumentstandarderne er godkendt som ”anbefalede standarder” for såkaldte fagsystemer, der håndterer sager og dokumenter. Det bemærkes, at standarderne vedrørende Organisation og Klassifikation har et bredere anvendelsesområde end sags- og dokumentområdet.

Digital Post og OIO-standarderne på sags- og dokumentområdet

KL arbejder på, at der vil være de samme snitflader for ESDH-systemer, fagsystemer, Digital Post, input- og output managers, fjernprintløsninger, statens arkiver osv.

For myndigheder betyder det, at omkostningerne til integration vil kunne reduceres på sigt.. En såkaldt ’input manager’ vil kunne behandle henvendelser ensartet uanset om dokumentet kommer fra Dokumentboks, fra et fagsystem, en blanketløsning, en selvbetjeningsløsning, en portal eller fra en

anden myndighed. Og der vil være langt større rationale i at automatisere fordeling, sagsoprettelse og journalisering, fordi alle metadata er ensartede og forberedt på berigelse.

For borgere og virksomheder vil en ensartet betydning af de såkaldte metadata være af stor værdi i forbindelse med ordning af indholdet i deres egne mapper og løsninger. Nogle virksomheder og deres leverandører vil tilsvarende kunne anvende metadata til automatisering og berigelse.