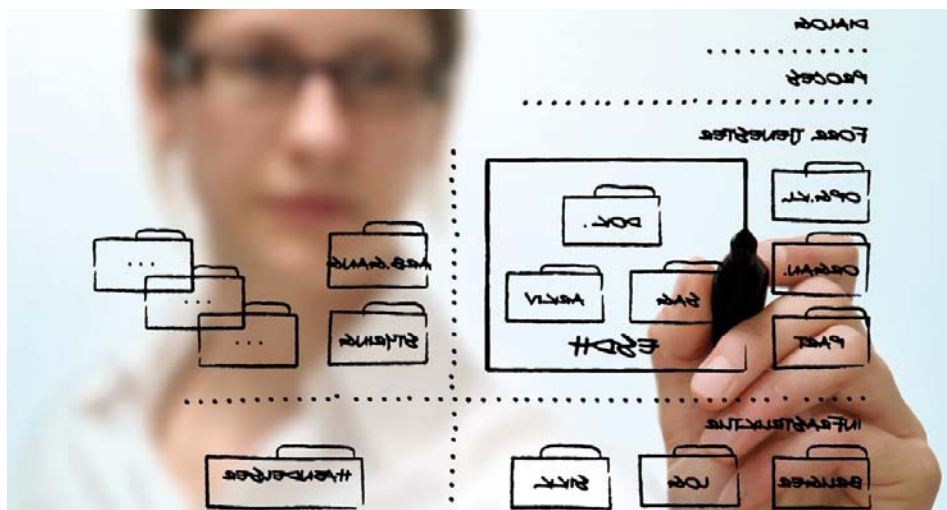


HØRINGSNOTAT

Indstilling til OIO-Komitéen vedrørende Sags- og dokumentstandarder på baggrund af høring oktober/november 2009



8. december 2009

IT- og Telestyrelsen

Holsteinsgade 63

2100 København Ø

Telefon 3545 0000

Telefax 3545 0010

E-post itst@itst.dk

Netsted www.itst.dk

CVR-nr. 26769388

Side 1/1

1. Baggrund

OIO-udvalget for sags- og dokumentområdet har sendt følgende seks udkast til standarder i offentlig høring i perioden fra 12 oktober til 13 november 2009. Det drejer sig om fem specifikationer af serviceinterfaces for:

- Sag
- Dokument
- Arkivstruktur
- Organisation
- Klassifikation

Samt specifikationen:

- Generelle egenskaber for serviceinterfaces på sags- og dokumentområdet

Der er modtaget høringssvar fra i alt 25 respondenter – se bilag 1.

Dette notat giver et overblik over de emner og temaer, der er adresseret i høringssvarene, og redegør for hvordan høringssvarene er behandlet.

OIO-udvalget for sags- og dokumentområdet indstiller, at OIO-komiteen godkender høringsnotatet og de vedlagte forslag til standarder.

IT- og Telestyrelsen

Side 2/2

2. Form

Der er indgivet så stor en mængde kommentarer og forslag, at OIO-udvalget vælger i dette høringsnotat at give en gennemgang af de væsentligste temaer, som bliver berørt i høringssvarene, samt de beslutninger og ændringer, som er foretaget af arbejdsgrupperne i deres behandling af høringssvarerne. Samtidig foreligger der for hvert serviceinterface i regneark de beslutninger, som er taget for hver standard. Regneark for de seks specifikationer er vedlagt i bilag 2.

Der gives indledningsvist en oversigt over de vigtigste temaer for hvert serviceinterface. Herefter behandles kommentarer og forslag, der vedrører tværgående emner og generelle egenskaber, og som er generelle for alle 5 serviceinterfaces. Endelig gives et overblik over, hvordan standardiseringsarbejdet er tilrettelagt inden for sags- og dokumentområdet.

3. Dokument

43 kommentarer til dokument er blevet behandlet af arbejdsgruppen om dokument. Der er udarbejdet et regneark, som refererer beslutningerne for hver enkelt kommentar.

Som særlige temaer kan følgende fremhæves:

- Dokumenttilstandene er blevet udvidet med "Modtaget" og "Fordelt" til at beskrive trin i eksterne dokumenters tilstande, og med "Publiceret", for at beskrive at dokumentet er publiceret til offentligheden.
- Strukturen er tilføjet en manglende relation til Sag og til Kopipart

- Aktindsigt som attribut er fjernet, da aktindsigt kun kan afgøres ud fra viden om hvilken part eller organisationsaktør, der beder om dokumentet

4. Sag

44 kommentarer til sag er blevet behandlet af arbejdsgruppen om sag. Der er udarbejdet et regneark, som refererer beslutningerne for hver enkelt kommentar.

Som særlige temaer kan følgende fremhæves:

- Der efterlyses en mulighed for at karakterisere tilhørsforhold til processer og til at håndtere sagsparter. Begge disse emner er på dagsordenen i nye arbejdsgrupper i 2010, og høringsdeltagerne opfordres til at deltage i dem. Det er ikke en del af standarden sag.
- Primærpart og sekundærpart blev slået sammen i en Part med kardinalitet 0..n, da det alene er forretningslaget, der kan skelne mellem parter status iforhold til sagen.
- Aktindsigt som attribut er fjernet, da aktindsigt kun kan afgøres ud fra viden om hvilken part eller organisationsaktør, der beder om dokumentet.
- Procestilstandene er redefineret, da flere havde gjort opmærksom på problemer i de anførte definitioner. Antallet er stadig holdt på et minimum. Til gengæld kan tilstandsmodellen udvides, hvis der er et forretningsmæssigt behov for det.

IT- og Telestyrelsen

Side 3/3

5. Arkivstruktur

26 kommentarer til arkivstruktur er blevet behandlet af arbejdsgruppen samt internt i sekretariatet. Der er udarbejdet et regneark, som refererer beslutningerne for hver enkelt kommentar.

Som særlige temaer kan fremhæves:

- Et større antal præciseringer/supplementer til formuleringer, begreber og definitioner.

6. Klassifikation

37 kommentarer til klassifikation er blevet behandlet af arbejdsgruppen om klassifikation. Der er udarbejdet et regneark, som refererer beslutningerne for hver enkelt kommentar.

Som særlige temaer kan følgende fremhæves:

- Figur 3 erstattes af en tegning, der giver et samlet overblik over opbygning og struktur for klassifikation, facet og klasse
- Eksempler på klassifikationssystemer udvides med et eksempel fra sundhedsområdet
- Tilstandsbeskrivelserne forenkles

7. Organisation

56 kommentarer til organisation er blevet behandlet af arbejdsgruppen om organisation. Der er udarbejdet et -regneark, som refererer beslutningerne for hver enkelt kommentar.

Som særlige temaer kan følgende fremhæves:

- Et ønske om at standarden i videst mulig omfang lægger op til at anvende FOA (Fælles Offentlig Adressedatabase) blev debatteret og konklusionen var, at dette gøres ved at FOA implementerer serviceinterfacene for organisation og klassifikation
- En meningsforstyrrende fejl i figur 1 rettes. Den abstrakte klasse hedder aktør, og tjener til at man i de andre standarder kan henvise til alle aktørtyper på en gang
- Definitionerne i begrebslisten og andre steder er præciseret på baggrund af debatten
- Enhedstype ved organisatorisk enhed og OrgFunktionsType ved organisatorisk funktion ændres fra en attribut til at være en relation til en klassifikation. Denne klassifikation vil da beskrive en værdimængde.

IT- og Telestyrelsen

Side 4/4

8. Tværgående emner og generelle egenskaber

Mange høringssvar har valgt at afgive kommentarer, der gælder for alle standarderne i høring, og en del af disse kommentarers emner falder sammen med emner i de generelle egenskaber for serviceinterfaces. Disse emner er samlet i dette afsnit.

8.1 Anerkendelse

Der udtrykkes anerkendelse af det arbejde, der er udført. Det har den rigtige retning funderet i Referencearkitekturen for Sag og Dokument, og at de valgte standarder er relevante og gennearbejdede. Anerkendelse følges derefter af forbehold, der oftest peger på de store opgaver, der stadig ligger i at implementere standarderne.

OIO-udvalget for sag og dokument tager anerkendelserne til efterretning som støtte til standarderne med de forbehold, som anerkendelserne indeholder.

8.2 Færdiggørelsesgrad og inkonsistenser i begrebsapparat

En række kommentarer udtrykker betænkeligheder om standarderne er helt modne og peger på flere steder hvor der er inkonsistens i begrebsdefinitioner mellem de forskellige dokumenter. Standarderne er derfor blevet gennemgået og sådanne inkonsistenser er blevet rettet op. Derudover er standarden om de generelle egenskaber blevet gennemgået og tilføjet tilføjelser og uddybninger, da behandlingen af emner i de generelle egenskaber på arbejdsgruppemøderne viste et klart behov herfor. Samtidig er henvisninger til de generelle egenskaber i standarderne for serviceinterfacene blevet styrket, så betydningen af de generelle egenskaber står klarere.

Der er også i kommentarerne blevet efterlyst behandling af hvordan de offentlige kunder bliver repræsenteret i modellerne, og hvorfor arbejdsgange ikke er dækket ind. Det skyldes at standardiseringsarbejdet strækker sig over 2009 og

2010, og part og arbejdsgang vil blive taget op først i 2010. OIO-udvalget opfordrer høringsdeltagerne til at gå ind i dette arbejde og gøre deres erfaringer gældende

8.3 Implementeringsovervejelser

Mange af forbeholdene og de principielle kommentarer drejer sig om efterlysning af emner, der efter OIO-udvalgets opfattelse ligger i implementeringen af standarderne. Der er f.eks.

- Fejlsituationer er ikke dækket
- Performance er ikke afklaret
- Versioneringer er ikke dækket
- Sikkerhedsmodellen indgår ikke
- OIOXML indgår ikke
- Transportprotokoller indgår ikke

IT- og Telestyrelsen

OIO-udvalget er helt enig i at dette er vigtige emner, som kræver arbejde. Men det er et arbejde, der kan foregå sideløbende med de aktuelle 6 standards endelige vedtagelse og arbejdet med de resterende standarder.

Side 5/5

Der er igangsat et arbejde med at producere OIOXML baseret på hver standards beskrivelse af opbygning og struktur. Dette arbejde forventes at blive afsluttet i 2009/primo 2010.

En teknisk gruppe leder arbejdet med at diskutere løsninger på de ovennævnte emner, hvoraf flere af dem gøres til genstand for et proof-of-concept. Herud af bliver der produceret eksempler på løsninger og vejledning i løsninger.

8.4 Hændelser

Der efterlyses specifikation af hændelser, eftersom hændelser er et helt centralt element i automatisering af arbejdsgange. En hændelse er en begivenhed eller logisk tilstandsændring i arbejdsgangen, som kan registreres i det it-system, som understøtter den aktivitet, der frembringer hændelsen. Derfor giver skift i attributter, tilstande og relationer alle mulighed for at give anledning til hændelser. Den implementerede forretningsservice skal definere hvilke hændelsesbeskeder, som skal kunne udstedes, når objekterne ændres. Det gælder alle forretningsservices. For at gøre denne sammenhæng tydelig er afsnit herom blevet indføjet i de generelle egenskaber.

I udkastet til anbefaling for en generel hændelsesbesked, som netop har været i høring, ligger specificeret de dele af en hændelse, som ikke er specifik for et fagområde eller en sektor. Denne standard giver en indpakning af de specifikke forretningshændelser, som skal kommunikeres.

8.5 Dobbelthistorik

Der er en enkelt høringsdeltager, der rejser indvendinger mod ambitionsniveauet for bitemporale egenskaber, som efter høringsdeltagerens vurdering rækker langt ud over markedets konkrete behov. Samtidig vurderes dobbelthistorik at være én blandt flere måder at løse behovet for sporbarhed på.

Det er OIO-udvalgets vurdering, at der i mange forretningsmæssige sammenhænge er behov for at sikre sporbarhed med den beskrevne dobbelthistorik og at dobbelthistorik bør anvendes, når giver tilstrækkelig stor fordel i den konkrete forretningssammenhæng. Det præciseres i standarderne, at dobbelthistorik ikke er obligatorisk at implementere, men et valg der foretages i den konkrete forretningsmæssige kontekst ud fra kundernes forretningsbehov og de lovgivningsmæssige krav.

Det præciseres samtidig i standarderne, at det skal fremgå af servicebeskrivelsen, hvorledes serviceanvenderen skal forholde sig – f.eks. at serviceanvenderen selv skal dokumentere objekternes indhold, som objekterne så ud, da de blev brugt og at serviceanvenderen selv skal foretage revisionspor. Det er et krav at leverandøren kan redegøre for, hvor stor en del af standarden, der er implementeret

Performanceproblemstillinger omkring dobbelthistorik er søgt aktivt adresseret undervejs i standardiseringsarbejdet, og der er bl.a. gennem POC-arbejdet sket en væsentlig forenkling i beskrivelsen af de generelle egenskaber vedr. dobbelthistorik, f.eks. er registreringstidspunkt konkret reduceret til at foretages på objektniveau.

IT- og Telestyrelsen

Side 6/6

8.6 Kritik af referencearkitekturen

Der er en enkelt høringsdeltager, som ikke mener, at referencearkitekturen er rigtig og at den standardiserer snitflader som burde være interne i it-systemer der behandler sager og dokumenter, og at man ikke i tilstrækkelig grad implementerer internationale standarder for håndtering af dokumenter.

Kritikken vedrører referencearkitekturen og specielt dennes opdeling af sag og dokument og ikke selve standarderne. Kritikpunktet er ikke nyt, og er et forståeligt udtryk for en bekymring blandt leverandørerne for, at de skal foretage store ændringer i deres systemer. Problemstillingen er derfor søgt aktivt adresseret løbende i standardiseringsarbejdet. Senest gennem arbejdet med et Proof of Concept vedr. afprøvning af interface ovenpå eksisterende CMS-system med henblik på at afprøve realiserbarheden af konceptet og indhente praktiske erfaringer før færdigudvikling af standarden. OIO-udvalget finder det vigtigt at arbejde videre med praktisk afprøvning af interfacerne oven på eksisterende systemer i 2010.

Det bemærkes, at standarderne ikke forlanger en bestemt opbygning af it-systemerne, men blot at de er i stand til at udveksle sager og dokumenter gennem de standardiserede serviceinterfaces.

8.7 Overholdelse af lovgivningen

Der er blevet spurgt til om standarderne overholder lovgivningen. Standarderne er blevet til gennem et omfattende bidrag fra eksperter både på forvaltningssiden og leverandørsiden. De indeholder ud fra denne basis ikke nogen elementer, der strider mod gældende lov. Tværtimod vil realisering af standarderne medvirke til at kunne overholde gældende forvaltningslove mere effektivt. Endelig skal det slås fast, at det er de myndigheder, der implementerer standarderne, der har det endelige ansvar for overholdelse af gældende lov.

8.8 Nytteværdi og sammenhænge mellem standarderne

En række kommentarer efterlyser en bedre illustration af, dels hvordan standarderne tænkes at spille sammen, og dels hvordan de tænkes anvendt til at imødekomme de forretningsmæssige behov. OIO-udvalget er enig i at dette savnes, og der er derfor iværksat et arbejde med gennem procesfortællinger at illustrere hvordan en konkret forretningsproces udføres i dag, og hvordan den kan udføres under anvendelse af standarderne, og illustration af den forskel som standarderne vil betyde.

Der foreligger primo december en højniveau fortælling baseret på bevilling af kontanthjælp. Det er planen at denne skal videreudvikles og detaljeres, så standardernes samspil illustreres og samtidig kan give materiale til, hvordan en mere kompleks afprøvning gennem et proof-of-concept skal se ud og forbereder arbejdet med standardisering af arbejdsgang.

8.9 Vedligeholdelse af standarderne

Flere har kommenteret, at der med vedtagelsen af sådanne standarder følger en vedligeholdelsesopgave, dels i forhold til at vejlede om implementeringer, dels i forhold til at styre standardernes videre udvikling.

OIO-udvalget er enig i at der eksisterer en sådan opgave og en afklaring af hvordan det skal løses er sat på dagsordenen i 2010. OIO-udvalget planlægger konkret at afholde en workshop ultimo marts, hvor repræsentanter for de øvrige OIO-udvalg, OIO-Komitéen, Økonomistyrelsen (FESD-enheden), Finansministeriet og Statens IT inviteres til at deltage med henblik på at sikre en bred inddragelse af væsentlige interessenter omkring løsningen af en fælles governanceproblemstilling.

OIO-udvalget er helt enig i, at det skaber usikkerhed, at der ikke er længerevarende governancestrukturer på området, og det er et stort problem i forhold til at sikre kontinuiteten af arbejdet. OIO-udvalget finder det vigtigt at få kommunikeret dette til Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde (STS).

IT- og Telestyrelsen

Side 7/7

9. Overblik over standardiseringsarbejdet indenfor sag og dokument

Standardiseringsarbejdet indenfor sag og dokument er drevet af at serviceinterface skal blive centrale elementer i at opfylde centrale forretningsmæssige behov i den offentlige forvaltning:

- Øge sammenhængen internt i myndighederne. Digitaliseringen skal effektivisere de administrative og politiske arbejdsprocesser. Der er behov for at flest mulige af de administrative rutiner automatiseres eller forenkles.
- Øge sammenhængen på tværs af det offentlige. Digitaliseringen skal effektivisere sags og dokumentudveksling mellem myndigheder.
- Sætte borger og virksomhed i centrum. Digitaliseringen skal gøre den offentlige service lettere tilgængelig for borgere og virksomheder og øge graden af selvbetjening herunder fokuseret og målrettet kommunikation med borgere og virksomheder.

Disse behov drejer sig alle om at kunne understøtte hel eller halvautomatisering af de offentlige forretningsprocesser, så ressourcer og energi kan frigøres til andre formål. Forretningsprocesserne er tilrettelagt efter at de offentlige organisationer kan løse de opgaver og nå de mål, som de er blevet givet gennem folketting og lovgivning. Processerne har et hierarki af delprocesser, hvor man på nederste niveau finder arbejdsprocesser for personer i brugerroller som i deres aktiviteter kan anvende it-systemer. En stor del af de offentlige arbejdsprocesser består i bearbejdning og berigelse af information, og mellemresultater og slutresultater opbevares i dokumenter og registre.

For alle processer i den offentlige forvaltning gælder legalitetsprincippet og lighedsgrundsætningen. Dette afføder et behov for, at myndighederne dokumenterer sine afgørelser samt det beslutningsgrundlag, der ligger til grund for afgørelserne. Derfor kan vi ud af de angivne forretningsmæssige behov slutte at der gennem at give standarder for, hvordan ethvert it-system kan udveksle oplysninger om de dokumenter og informationer, de producerer og i hvilken proceskontekst de producerer dem, kan opnås automatisering af, hvordan de forskellige arbejdsprocesser udveksler dokumenter og information om deres mellemresultater og resultater.

IT- og Telestyrelsen

Side 8/8

Standarderne for dokument, sag og arkivstruktur beskriver derfor meddelelser og operationer til at udveksle dokumenter dannet i en sagsbehandling uanset hvor den finder sted. Klassifikation beskriver meddelelser og operationer til at udveksle klassifikationsmærker, som anvendes til at organisere sager efter, og kan også beskrive mapningen mellem klassifikationssystemer. Organisation beskriver meddelelser og operationer til at udveksle hvilke aktører i en organisation, der er aktive i sagsbehandlingen.

I 2010 vil standarderne part, arbejdsgang og styring blive taget op til behandling. Part beskriver meddelelser og operationer til at udveksle hvem der er parter i sagsbehandlingen, arbejdsgang beskriver meddelelser og operationer til at udveksle hvordan en given arbejdsproces forløber og styring beskriver meddelelser og operationer til at udveksle ud fra hvilke kriterier eller regler en given aktivitet udføres. Arbejdsgange og styring er et vigtigt middel til at opnå referencearkitekturens vision om effektivisering og automatisering, samtidig med at man opfylder de grundlæggende krav om sagsdannelse og dokumentation.

Standarderne er specifikationer af meddelelser og operationer og ikke implementeringsanvisninger. Meddelelserne og operationerne har en række egenskaber, der er fælles for alle standarder, og de er beskrevet i standarden "Generelle egenskaber for serviceinterfaces på sags- og dokumentområdet". Denne standard er således en forudsætning for at forstå de enkelte serviceinterfaces.

Standarderne Dokument, Sag, Arkivstruktur, Klassifikation og Organisation, samt senere Part, Arbejdsgang og Styring indeholder de funktionelle krav til hvad servicesnitfladerne for disse dataservices skal kunne udrette. Standarden om de generelle egenskaber indeholder en gennemgang af de ikke-funktionelle krav der skal stilles og konkretiseres når standarderne skal implementeres.

Standardernes implementeringsduelighed bliver afprøvet gennem Proof of Concepts og ud fra disse produceres eksempler på og vejledning i implementeringer.

Aktiviteterne i 2010 vil blive gennemført i det omfang, der er finansiering til det.

10. Opsummering

Alle arbejdsgrupper var efter behandlingen enige i, at med de indarbejdede ændringer var specifikationerne klar til at blive fremsendt til endelig godkendelse i OIO-komitéen.

Bilag 1 Oversigt over parter, der har indgivet høringssvar

Der er modtaget høringssvar fra følgende:

KL
Beskæftigelsesministeriet
CSC
FOA (Fælles Offentlig Adressedatabase)
Fødevareministeriet
IBM
KMD
Odense Kommune
Region Nordjylland
Rigsarkivet
Digital Sundhed
SKAT
Frederiksberg Stadsarkiv
Cirius
Datatilsynet
EBST
Forbrugerstyrelsen
Klima – og Energiministeriet
Kulturministeriet
Pensionsstyrelsen
Region Hovedstanden
Sikkerhedsstyrelsen
Statens Luftfartsvæsen
Økonomi- og Erhvervsstyrelsen

IT- og Telestyrelsen

Side 10/10