

Notat

Ang.: Høringsnotat ang. bekendtgørelse om
anmeldelse af statslige forskningsdata

Dato: 23. april 2020
Journalnr.: 17/11055

Høringsnotat vedr. bekendtgørelse om anmeldelse af forskningsdata

1. Indledning

Med baggrund i den stigende mængde forskningsdata og det stigende fokus på deres værdi udsendte Rigsarkivet den 14. august 2017 udkast til to bekendtgørelser herom i høring:

- Bekendtgørelse om anmeldelse af digitale forskningsdata, som er skabt af statslige myndigheder. Der er tale om en ny bekendtgørelse.
- Revideret bekendtgørelse om arkiveringsversioner, som skal erstatte bekendtgørelse nr. 1007 om arkiveringsversioner.

Dette høringsnotat behandler alene høringssvar vedr. bekendtgørelse om anmeldelse af forskningsdata.

Høringsnotatet gennemgår forløbet af høringen samt beskriver, hvilke ændringer i udkastet til bekendtgørelsen høringssvarene har givet anledning til. Der er ikke opstillet et ”et-til- et”-svar på alle høringssvarene, men der er svaret samlet på de problematikker, som går igen i flere høringssvar.

Høringssvar

Ved høringsfristens afslutning var der indløbet følgende antal svar:

- Statslige myndigheder (eksklusiv universiteterne): 15
- Kommunale/regionale myndigheder: 3
- Universiteter: 8 samt Danske Universiteter.

Fire statslige myndigheder svarede, at de ikke så nogen problemer med bekendtgørelsen.

Se bilag 1 for oversigt over myndigheder og institutioner, som har afgivet høringssvar.

Forløbet fra høringen og til nu:

Materialet til høringen blev lagt på Høringsportalen d. 18. august 2017 med svarfrist 29. september 2017. Svar fra de store ministerieområder og Danmarks Statistik blev dog først modtaget i begyndelsen af november 2017.

Efter høringen er der afholdt møder med følgende centrale interessenter:

- Styrelsen for Forskning og Uddannelse¹
- Danske Universiteter
- Danmarks Statistik
- Udenrigsministeriet
- Danmark Tekniske Universitet (DTU)
- Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE)

På møde med Danske Universiteter blev der aftalt en workshop for universiteterne om vejledningsmateriale mv. til bekendtgørelsen. Workshopen blev udskudt to gange dels grundet Folketingsvalg og dels grundet en senere henvendelse fra Danske Universiteter til Kulturministeriet om bekendtgørelsen. D. 22. november 2020 blev der afholdt møde mellem Danske Universiteter og Kulturministeriet. Herefter blev workshopen med universiteterne afholdt d. 20. januar 2020 med vejledningsmateriale og evt. yderligere afgrænsning af anmeldelsespligten i § 3 som omdrejningspunkt.

Efter workshopen har universiteterne haft det opdaterede vejledningsmateriale i høring, og Danske Universiteter har indsendt et samlet svar ang. materialet¹ til Rigsarkivet d. 20. februar 2020. Det er primært tidligere bemærkninger til bekendtgørelsen, som fremføres, dog med et nyt ønske om pilotforsøg forud for ikrafttrædelse af bekendtgørelsen.

Formålet med efterbehandlingen af høringen ved de førnævnte møder var at få belyst de centrale problematikker, som går igen i høringssvarene:

1. Økonomi, herunder tidsforbrug til anmeldelse
2. Aflevering af stærkt følsomme oplysninger i kvalitative undersøgelser
3. Ejerskab, internationalt samarbejde og samarbejde med private virksomheder
4. Præciseringer til bekendtgørelsesteksten
5. Manglende viden/kompetencer hos Rigsarkivet til at varetage området
6. Pilotforsøg forud for ikrafttrædelse af bekendtgørelsen

¹ Syddansk Universitet (SDU) har indsendt særskilt svar.

Det er disse problematikker, som gennemgås i det følgende.

Centrale problematikker, der er blevet fremført i modtagne høringsvar

Ad. 1 - Økonomi og ressourcetræk

Oprids af høringssvar

Den væsentligste indvending imod anmeldelsesbekendtgørelsen fra universiteterne i 2017 (se fx høringssvar fra Danske Universiteter) er de økonomiske omkostninger, som er forbundet med anmeldelse. Det vurderes, at midlerne vil gå fra forskningen, og anmeldelsespligten ses derfor som hindrende for forskningen. Holdningen er, at anmeldelsespligten er for bred, så meget skal anmeldes, uden det reelt giver værdi. Danske Universiteter skrev i 2017, at anmeldelsespligten skulle afvente, at universiteterne fik opbygget de lagringsløsninger, som de har forpligtet sig til i Den Nationale Strategi for Datamangement (udløb i 2019), og i forbindelse med høringen ang. vejledningsmateriale og afgrænsning i 2020 anbefales det, at Rigsarkivet afventer det fælles system for lagring af forskningsdata, som Deic arbejder på. Da Rigsarkivet samtidig ikke ønsker at bevare alt, vil arkiveringen af forskningsdata ikke omvendt kunne fungere som et centralt ”repository” for universiteterne, og de vil derfor alligevel skulle opbygge denne kapacitet.

Danske Universiteter har estimeret tidsforbruget til anmeldelse til 10 timer pr forskningsdatasæt, hvilket de har lavet deres beregninger ud fra.

Svar på høringssvar

Anmeldelsesbekendtgørelsen vil pålægge universiteterne ekstra omkostninger, da der er tale om en opgave, som ikke tidligere har været løftet.

Hertil skal Rigsarkivet bemærke,

- a.* At der ligger et stort genanvendelsespotential i, at universiteterne får deres data langtidsbevaret hos Rigsarkivet, herunder at arkivet kan bevare persondata til fornyet brug i forskningen, som ellers skal slettes.
- b.* At der ligger et potential i, at der vil komme overblik over universiteternes bevaringsværdige forskningsdata. Dette ligger i tråd med FAIR-principperne, som adresserer mulighederne for at finde (F) og anvende forskningsdata på europæisk plan
- c.* At der i anmeldelsen er indsat paragraffer, som afgrænser anmeldelsespligten, hvilket vil være særlig relevant i forhold til de naturvidenskabelige discipliner, hvor anmeldelsespligten vil blive mindsket betydeligt. Det er Rigsarkivets vurdering, at fx kun 20 % af DTUs

forskningsdata falder ind under anmeldelsespligten.²

- d.* At forskningsinstitutioner før bekendtgørelsen udstedes formelt set er forpligtet til at bevare alle forskningsdata i henhold til arkivbekendtgørelsens § 5, da Rigsarkivet ikke er truffet kassationsbeslutning for dem. Der er således tale om en væsentlig reduktion af den lovmæssige forpligtelse i forhold til status quo.

Den primære udfordring med beregning af udgifter til anmeldelse af forskningsdata er, at der ikke findes et samlet overblik over danske forskningsdata eller tilvæksten af samme. Det betyder, at beregningerne i meget høj grad baserer sig på skøn.³

På baggrund af Rigsarkivets erfaringer med forskeres anvendelse af det anmeldelsesskema, som har været i brug i de sidste par år, kan Rigsarkivet ikke genkende, at det skulle tage ti timer at udfylde et skema, og vi har sjældent problemer med at få forskerne til at udfylde skemaet, når de først har set det. Rigsarkivet vil derfor fastholde, at det i snit vil tage 2 timer pr. datasæt at anmelde. Endvidere har Rigsarkivet tilbudt, at forskerne kan anvende deres DM-planer som en anmeldelse til Rigsarkivet, så de ikke skal taste de samme oplysninger ind flere gange.⁴ DM-planer er et krav blandt andet ved ansøgning til Horizon 2020 (EU's program til forskningsstøtte). Rigsarkivet følger udviklingen på området, så hvis der oprettes nationale lagringsløsninger med beskrivelse af al forskningsdata i Danmark, kan der muligvis ske høstning af metadata herfra, som på sigt kan erstatte anmeldelserne.

Endelig går Rigsarkivet gerne i dialog med det enkelte universitet om, hvordan anmeldelsesforpligtelsen kan løftes på det enkelte universitet, jf. dog § 13 i arkivbekendtgørelsen, som fastsætter, at det er den afleverende myndighed, som afholder udgifterne til aflevering.⁵

Danske Universiteter ønskede i 2017, at initiativet bliver skudt til, at universiteterne har fået opbygget arkiver til drift/bevaring af deres data, jf. Den Nationale Datamangement Strategi for Forskningsdata.⁶

² Vurderingen er baseret på overordnede beskrivelser af de forskellige typer forskningsdata, som DTU er i besiddelse af, samt deltagelse på to workshops om datamangement på DTU.

³ Dette er en generel udmelding fra universiteterne, som også går igen i Styrelsen for Forskning og Uddannelses foranalyse til indførsel af FAIR-data i Danmark, fx s. 43, 45 og 51.

⁴ I øjeblikket er programmet DMP Online til udarbejdelse af DM planer ved at blive indført som et generelt tilbud til alle forskerne på universiteterne. Systemet er brugt på DTU i en forsøgsordning mv.

⁵ Arkivbekendtgørelsen: <https://www.sa.dk/wp-content/uploads/2014/10/Arkivbekendtgørelsen-Bekendtgørelse-nr-591-af-26-juni-2003.pdf>

⁶ Citat fra høringssvar fra Danske Universiteter: "Som nævnt under møderne med Rigsarkivet, finder følgegruppen fortsat, at Rigsarkivet bør afvente etableringen af bl.a. de arkiver til forskningsdata, som universiteterne som følge af Den Nationale Strategi for Forskningsdata skal etablere." - Det skal bemærkes, at strategien ikke direkte forpligter universiteterne til at oprette arkiver til forskningsdata, men alene tilstræber, at universiteterne udarbejder strategier for håndtering af deres forskningsdata.

Perioden for strategien udløb i 2019. Det er Rigsarkivets vurdering, at dette arbejde fortsat ikke er færdiggjort. Danske Universiteter henviser på nuværende tidspunkt til, at bekendtgørelsen bør skydes til, at der foreligger et fælles system for lagring af forskningsdata.

En yderligere udskydelse af bekendtgørelsen på denne baggrund forekommer usikker og kan betyde, at bevaringsværdige forskningsdata går tabt i perioden frem til en fælles løsning er på plads. Ved at udstede bekendtgørelsen nu er det derimod tydeligt, hvilke forventninger Rigsarkivet har til anmeldelser af forskningsdata, hvilket så kan tages højde for i den fælles løsning.

Rigsarkivet vil følge udviklingen på området og tilrette bekendtgørelsen, når den samlede løsning er på plads. Der er derfor indsat en revisionsparagraf i bekendtgørelsen, som tilsiger, at den bliver taget op til revision *senest* efter 5 år. Herudover har Rigsarkivet givet tilsagn om en evaluering af bekendtgørelsen, når den har været i kraft i et år.

Rigsarkivet kunne have valgt at gennemføre et tilsyn med alle statslige forskningsdata i henhold til arkivbekendtgørelsens § 3 for at få et bedre vurderingsgrundlag for omkostningerne til anmeldelse af forskningsdata. Det ville imidlertid være meget bekosteligt for universiteterne at skulle besvare et tilsyn, så Rigsarkivet har i stedet valgt at udstede bekendtgørelsen og efterfølgende samle op på erfaringerne med anmeldelse af datasæt og så foretage en revision af bekendtgørelsen baseret på konkrete erfaringer.

Endelig skal det bemærkes, at langtidsbevaringen af forskningsdata ikke alene skal skabe værdi for universiteterne, men for hele det danske samfund, da der er mange muligheder for genanvendelse af data.

Ad. 2 - Aflevering af kvalitativt data med stærkt personfølsomt indhold i kvalitative undersøgelser

Oprids af høringsvar

Der er flere høringsparter, der i deres svar nævner, at det kan være problematisk at anmelde og ikke mindst aflevere kvalitative data fx Vive, Det Frie Forskningsråd og Veterancenteret. Det skyldes, at forskerne ofte har behov for at kunne love respondenter i undersøgelser om stærkt personlige forhold fuld anonymitet for at få svar på deres spørgsmål. Hvis materialet skal overføres til Rigsarkivet, vil det været et brud på denne aftale, og forskerne er bekymrede for at flere respondenter vil takke nej, hvis de bliver orienteret om, at data kan ende i Rigsarkivet. Med andre ord: at bekendtgørelsen kommer til at spænde ben for denne forskningsmetode.

Svar på høringssvar

Problematikken har været drøftet tidligere med bl.a. Det Frie Forskningsråd og Vive. Problemet er dels, at forskerne ikke er opmærksomme på arkivlovens bestemmelser og derfor kommer til at love respondenterne mere, end de kan, og dels at denne type forskning kan være svær/dyr at anonymisere, da der er tale om ustrukturerede oplysninger.

Problematikken kan i forhold til den nuværende arkivlov afhjælpes, ved at der kan fastsættes en længere tilgængelighedsfrist for de pågældende datasæt. Endvidere vil Rigsarkivet udarbejde en beskrivelse af, hvordan data behandles af arkivet, som kan anvendes af forskeren i forbindelse med indgåelse af aftale med respondenterne. Ideen med en beskrivelse fra Rigsarkivet til respondenterne blev positiv modtaget af Vive på Rigsarkivets møde med dem. Ideen stammer fra Norge, hvor den har været anvendt med succes.

Ad. 3 – Ejerskab, internationalt samarbejde og samarbejde med private virksomheder

Oprids af høringssvar

Flere høringsparter peger på, at ejerskabet til forskningsdata ikke nødvendigvis er entydigt placeret. Det varierer fra universitet til universitet, hvem der kan siges at have ejerskab til forskningsdata. På nogle universiteter er det universitetet, som ejer data, mens det på andre universiteter er noget, der fastlægges i ansættelseskontrakten med den enkelte forsker. Der kan derfor være en vis variation i, hvad der kan betragtes som statslige forskningsdata og private forskningsdata fra universitet til universitet.

På samme vis har en del høringsparter peget på, at mange forskningsprojekter er internationale projekter. Der er en vis frygt for, at hvis man fra dansk side pålægger projekterne et arkiveringsansvar, som fremadrettet besværliggøre danske forskeres deltagelse i internationale projekter, *eller* hvis man alene vil arkivere danske data, at det så vil det være et stort arbejde at sikre arkiveringen, når der indgås aftale om internationale projekter.

Endelig peger Aalborg Universitet på, at det kan være problematisk af konkurrencehensyn, at forskningsdata udarbejdet i samarbejde med private virksomheder skal anmeldes. Det kan være et problem, hvis metadata om datasættet offentliggøres, og byrden med at skulle anmelde og aflevere kan betyde, at virksomheder søger mod andre universiteter uden for landets grænser.

Af disse grunde har Danske Universiteter i deres seneste svar ang. vejledningsmateriale og afgrænsning bedt om at få anmeldelsespligten afgrænset, så statslige data, der er underlagt oprethavetsretlige, konkurrencemæssige eller kommercialiseringspotentiale, data underlagt fortrolighedsklausuler med eksterne parter eller udarbejdet i forbindelse med indtægtsdækket

virksomhed, undtages for anmeldelsespligten.

Svar på høringssvar

Bekendtgørelsen omfatter alene statslige forskningsdata, da Rigsarkivet ikke har hjemmel til at kræve private forskningsdata afleveret. Det er op til det enkelte myndighed/universitet at afgøre, hvilke forskningsdata hos dem, som kan anses for at være statslige forskningsdata

Ang. internationale projekter er det kun de danske statslige data, som Rigsarkivet kan træffe bevaringsbeslutning for. Det vil ganske ofte være problematisk at identificere præcis, hvilke data i et internationalt projekt som kan betegnes som danske. Dette forhold skal der tages hensyn til ved bevaringsvurderingen. Hvis der ikke kan foretages en udskillelse af danske data, men data vurderes at være bevaringsværdige som helhed, kan der træffes aftale med projektet om aflevering af hele datasættet på frivillig basis. Hvis data kan udskilles, så bevaringsvurderes data på lige linje med øvrige forskningsdata, dog med et særligt blik for, om disse data er repræsentative i forhold til hele projektet mv. Disse forhold burde ikke hæmme dansk deltagelse i internationale projekter. Denne beskrivelse er indsat i vejledningen til bekendtgørelsen.

Ang. anmeldelse og aflevering af datasæt som et forhold, der svækker universiteternes konkurrenceevne i forhold til udenlandske universiteter, kan anmeldelse og aflevering ses som en mulighed for at fastholde og genanvende datasæt, som der er investeret mange ressourcer i, så de medvirkende virksomheder efter projekternes afslutning fortsat kan have adgang til data. Arkivering skal dermed ikke alene ses som en omkostning, men som en investering, hvor Rigsarkivet påtager sig alle udgifter for fremtidig bevaring, når arkiveringsversionen er afleveret. Det bør ikke give konkurrencemæssige udfordringer, men Rigsarkivet vil løbende samle op på, om der har været problemer i den retning.

Der er i arkivlovgivningen mulighed for at træffe aftaler, som sikrer fortrolighed i forhold til de nævnte problematikker, og som er anvendt i andre dele af forvaltningen, uden det har givet anledning til forringet konkurrenceevne for danske virksomheder mv.

Ang. fortroligheden af et datasæt, kan det aftales, at metadata om et datasæt, som gør det muligt at identificere det, ikke offentliggøres, før data fra projektet er offentlig tilgængelige, og der kan sættes særlige tilgængelighedsfrister på adgangen til selve datasættet, som tager højde for virksomhedernes behov for fortrolighed

Ad. 4 - Præciseringer af bekendtgørelsesteksten

Oprids af høringssvar

Der er en række høringssvar, som peger på definitioner, som bør skærpes, for at sikre en ensartet forståelse af bekendtgørelsesteksten, heriblandt ”forskningsdata”, hvor Sundheds- og Ældreministeriet ønsker en afgrænsning i forhold til administrative skabte data, Udenrigsministeriet, som ønsker en skelnen mellem klassificerede og uklassificerede data, og Uddannelses- og Forskningsministeriet ønsker ”dokumentation” defineret.

Endvidere finder Udenrigsministeriet det problematisk, at der i § 1 står ”forskningsdata hos”, da de ikke ønsker at være ansvarlig for data skabt i forskningssøjemed, blot fordi forskeren har siddet og arbejdet hos dem (fx med klassificeret materiale).

Endelig har Sundheds- og Ældreministeriet påpeget, at de finder paragraffen om, at statslige myndigheder skal kunne klausulere, at forskningsdata kan afleveres til Rigsarkivet, for problematisk, da forskningsdata jo allerede er omfattet af anmeldelsespligten fastsat tidligere i bekendtgørelsen.

Svar på høringssvar

De fleste ønsker om præcisering er medtaget i vejledningen til bekendtgørelsen, hvor der også gives konkrete eksempler.

I forhold til Udenrigsministeriets indvending om forskningsdata ”hos” xx-myndighed, skal dette overvejes set i relation til spørgsmålet om ejerskab. Det er nu rettet i bekendtgørelsen. Indvendingen om klassificerede/uklassificerede data indsættes derimod ikke i bekendtgørelsen, da sikkerhedsbekendtgørelsen gælder uanset, om den indskrives i nærværende bekendtgørelse. Det er et vilkår, når man arbejder med statslige data.

Ang. Sundheds- og Ældreministeriets svar om skelnen mellem administrative data og forskningsdata, er det korrekt, at Rigsarkivet bør opdatere bek. 995 om anmeldelse og godkendelse, så det fremgår af den, at den retter sig mod data skabt i en administrativ kontekst. Endelig er formuleringen om klausulering af forskningsdata helt fjernet fra bekendtgørelsen, da indvendingen fra ministeriet er taget til efter retning⁷

⁷ Formuleringen var møntet på private forskningsdata, hvor staten havde bidraget med forskningsmidler, uden at de pågældende data blev statslige af den grund. Dette fremstod ikke tydeligt og adresseres derfor på anden vis.

Ad. 5 - Manglende viden/kompetencer hos Rigsarkivet til at varetage området

Oprids af høringssvar

Universiteterne udtrykker generelt bekymring for, om Rigsarkivet har de nødvendige kompetencer/viden til at kunne varetage området med langtidsbevaring af forskningsdata. Danske Universiteter udtrykker endvidere bekymring for, at sagsbehandlingstiden hos Rigsarkivet kan blive meget lang, og foreslår derfor, at der indsættes en paragraf med angivelse af, hvor lang tid vurderingen af en anmeldelse må tage.

Svar på høringssvar

Rigsarkivet anerkender at det er en stor opgave at skulle vurdere og bevare forskningsdata, og at opgaven kræver særlige kompetencer. Det er imidlertid en kerneopgave for arkivet at sikre bevaring af data for fremtiden. Rigsarkivet er den institution i Danmark, som har længst erfaring med bevaringsvurdering og langtidsbevaring af data og er vant til at blive udfordret af de stigende datamængder og nye dataformater.

Der vil i vejledningsmaterialet blive indsat en passage om tidsfrister for sagsbehandlingen, men ikke i selve bekendtgørelsen, da sagsbehandlingstiden alt andet lige afhænger af kvaliteten og mængden af anmeldelser. Rigsarkivet vil tilstræbe en behandlingstid på 2 måneder.

Rigsarkivet er vant til at gå i dialog med forskerne om bevaringsværdien af deres data, og der er i anmeldelsesskemaet indsat et felt, hvor forskeren kan skrive sin vurdering af datasættets bevaringsværdi, så Rigsarkivet har en indikation at gå ud fra i sin vurdering af datasættet. Der er erfaringsmæssigt en frugtbar dialog mellem Rigsarkivet og forskeren/forskningsinstitutionen i forbindelse med bevaringsvurderingen.

Ad 6 - Pilotforsøg forud for ikrafttrædelse af bekendtgørelsen

Oprids af høringsvar

Danske Universiteter har anbefalet, at der forud for udstedelsen af bekendtgørelsen gennemføres pilotprojekt, som kan afklare nogle af de uklarheder, som stadig er forbundet med indførelsen af anmeldelsesbekendtgørelsen. Samme synspunkt kommer til udtryk i svarene fra universiteterne.

Svar på høringssvar:

Rigsarkivet anerkender, at der altid ved ny lovgivning kan være udfordringer, som viser sig i implementeringen. Udfordringer, der dog ikke nødvendigvis fanges i et pilotprojekt.

Rigsarkivet vil derfor udstede bekendtgørelsen, gå i dialog med de enkelte universiteter om, hvordan anmeldelsespligten kan introduceres og implementeres hos dem, og på baggrund af disse erfaringer



foretage en evaluering efter et år af vejledningsmaterialet m.v. I den forbindelse vil Rigsarkivet tage initiativ til, at der indsættes en følgegruppe med repræsentanter fra universiteter, sektorforskningsinstitutioner og professionshøjskoler, som kan deltage i evalueringen.

Opsummering

Bekendtgørelsen har givet anledning til en del bekymring fra universiteternes side af dels økonomisk karakter og dels ang. fortroligheden af forskningsdatasæt. Der har derfor være en længere efterbehandling af høringssvarene for at sikre den bedst mulige implementering af bekendtgørelsen.

Rigsarkivet har indgået aftale med Danske Universiteter om, at der efter bekendtgørelsens ikrafttræden iværksættes en pilotimplementering baseret på et mindre antal datasæt fra hvert universitet. Formålet med pilotimplementeringen er, at der kan opsamles erfaringer med anmeldelses- og afleveringsprocessen til en eventuel opdatering af bekendtgørelsen, jf. revisionsbestemmelserne i samme. Pilotimplementeringen tilrettelægges i samarbejde med Danske Universiteter. Denne pilotimplementering forventes at tage cirka 1 år og vil munde ud i en evalueringsrapport.

For de øvrige statslige myndigheder med forskningsmæssige forpligtelser afholdes der informationsmøder om bekendtgørelsen, og der kan efterfølgende træffes nærmere aftale med Rigsarkivet, om hvordan bekendtgørelsen sættes i værk på den enkelte institution.