



RIGSARKIVET

Rigsarkivets tilsyn med regionerne 2015 Afrapportering

 REGION NORDJYLLAND	 regionmidtjylland
 Region Syddanmark	REGION SJÆLLAND 
	 Region Hovedstaden

Rigsarkivet 9. december 2016

Indholdsfortegnelse

1 Indledning

2 Sammenfatning og anbefalinger

2.1 Sammenfatning

2.2 Anbefalinger

3 Fremgangsmåde og tilsynets forløb

3.1 Overordnet tidsplan og tilsynets forløb

4 Tilsynets resultater

4.1 Strategi for bevaring og aflevering af arkivalier

4.2 Regionernes bevaringspligtige it-systemer

4.3 Bevaringspligtigt materiale på fællesdrev, intranet m.v.

1 Indledning

I 2015-16 har Rigsarkivet gennemført det andet tilsyn med regionsmyndighedernes arkivforhold. Med regionsmyndigheder menes der i denne afrapportering regionshuse, sygehuse og hospitaler, sociale og psykiatriske institutioner, trafikelskaber og regionale videnskabetiske komiteer.

Ifølge arkivloven (lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. august 2007, § 10, stk. 4) fører Rigsarkivet tilsyn med de bestemmelser, som kulturministeren fastsætter til varetagelse af arkivmæssige hensyn om bevaring og kassation af regionernes arkivalier, jf. § 10, stk. 2, i samme lov.

Formålet med tilsynet, der havde været i høring hos K-udvalget,¹ var følgende:

1. At følge op på, om der sker aflevering fra regionernes it-systemer med bevaringsværdige data
2. Indhente oplysninger om nye systemer, som regionerne har taget i brug, og som skal adresseres, når der udarbejdes nye bevarings- og kassationsbestemmelser for regionerne i 2016

Tilsynet omhandlede kun it-systemer, da regionstilsynet 2011-12 havde behandlet papirarkivalier, hvor regionerne havde gjort grundigt rede for disse arkivalier.

I denne rapport afrapporterer Rigsarkivets projektgruppe bag tilsynet gennemførelsen af og resultaterne fra tilsynet. Opgørelserne i rapporten er baseret på de tilsynsbesvarelser, som Rigsarkivet havde modtaget pr. 1. september 2016.

¹ Udvalget vedr. bevaring, aflevering og tilgængeliggørelse af kommunale og regionale arkivalier

2 Sammenfatning og anbefalinger

2.1 Sammenfatning

Formålet med Rigsarkivets tilsyn 2015-16 var at følge op på det tidligere tilsyn i 2011-12 og at afklare, 1) om der sker aflevering fra regionens it-systemer med bevaringspligtige data, og 2) indsamle oplysninger om nye it-systemer til brug for udarbejdelse af nye bevarings- og kassationsbestemmelser for regionerne 2016-2017.

Tilsynet har medvirket til, at regionerne har fået taget stilling til *arkinstrategi og arkiveringsplan* for deres bevaringspligtige papirarkivalier og it-systemer. Det betyder, at den enkelte region aktivt har skullet forholde sig til regionens arkivforhold.

Tilsynet har medført, at de cirka 860 bevaringspligtige it-systemer, som regionerne angav i 2011-12, er blevet gennemgået og indskrænket til *377 bevaringspligtige digitale data og dokumenter*, som skal afleveres, inden der skal foretages sletning efter anmeldelsen til Datatilsynet. Tilsynet har fokuseret på, at regionerne følger op på de systemer, hvor sletningsfristen er overskredet, eller hvor fristerne er meget lange.

Endvidere har tilsynet fokuseret på de bevaringspligtige data og dokumenter, som opbevares på *fællesdrev, intranet m.v.*, og på regionens forpligtelse til at sikre arkivering af dette materiale. Dette har medført, at regionerne har iværksat forskellige tiltag, f.eks. indskærpet procedurer om brug af ESDH eller flytning af data fra drev til ESDH-system.

Endelig har tilsynet indsamlet oplysninger om den digitale *informationsbåndtering* i regionerne – oplysninger, som skal anvendes ved udarbejdelsen af nye bevarings- og kassationsbestemmelser for regionerne i 2016-17.

2.2 Anbefalinger

Regionerne og deres institutioner (herunder sygehusene) bør have en *overordnet arkiveringsstrategi*, dvs. en overordnet plan for, hvordan regionen vil håndtere sine bevaringspligtige papirarkiver og it-systemer: Vil regionen selv opbevare arkivalierne, eller vil regionen aflevere til Rigsarkivet? For data i it-systemer, der er omfattet af en sletningsfrist, skal strategien indeholde bestemmelse om hvilket offentligt arkiv, der skal modtage de bevaringspligtige data. Arkiveringsstrategien skal udmønte sig i en *arkiveringsplan*, der rummer oplysninger om, hvornår de konkrete it-afleveringer skal finde sted, og hvem der har ansvaret for afleveringerne.

Arkiveringsstrategien bør *forankres i regionens/institutionens ledelse*, så det fornødne fokus og de økonomiske, personalemæssige og lokalemæssige ressourcer kan sikres, og så regionen kan overholde sine forpligtelser efter arkivlovgivningen. Det betyder, at der på budgettet afsættes midler til bl.a. aflevering af it-systemer til offentligt arkiv

For *it-systemernes* vedkommende skal regionen sikre løbende opdatering og overholdelse af arkiveringsplanen for it-systemer, dvs. at data og dokumenter fra bevaringspligtige systemer bliver afleveret med regelmæssige mellemrum til offentligt arkiv.

Regionsmyndighederne har en række *aldre it-systemer*, hvoraf flere er på vej til at blive udfaset. Med gamle systemer er der risiko for, at data og dokumenter kan gå tabt, eller at regionen ikke har den nødvendige viden om systemets brug. Begge dele kan være med til at fordyre afleveringen. Regionerne skal derfor gå i gang med at få afleveret sådanne systemer til offentligt arkiv.

I den sammenhæng skal regionen sørge for, at bevaringspligtigt *materiale på fællesdrev m.v.* bliver sikret for eftertiden, enten via bevaring i regionens systemer eller ved en selvstændig arkivering af fællesdrevet. Fremadrettet bør regionen sikre, at fællesdrev m.v. ikke anvendes til lagring af bevaringspligtige data og dokumenter.

Denne sikring kan ske som led i *kvalitetssikring* i regionens it-systemer, dvs. en sikring af, at der er muligt at genfinde data og dokumenter, at sagsdannelsen sker i regionens dertil indrettede systemer, at der ikke dannes sager uden for regionens systemer osv.

3 Fremgangsmåde og tilsynets forløb

3.1 Overordnet tidsplan og tilsynets forløb

Rigsarkivet udarbejdede i marts 2015 – med inddragelse af K-udvalget – de spørgsmål og vejledningstekster, som skulle indgå i Rigsarkivets tilsyn. Tilsynet havde form af et webbaseret spørgeskema (SurveyExact). Region Midtjylland fik link til en prototype på det digitale spørgeskema, så regionen kunne teste skemaets funktionalitet, kvalitetssikre spørgsmålene og den tilhørende vejledningstekst. Dette var væsentligt for at sikre, at skemaet kunne forstås af de personer, som skulle besvare det.

De fem regioner og Danske Regioner blev varslet om det kommende tilsyn 10. marts 2015 og 3. juni 2015.

Ved e-post af 30. juni 2015 til regionsmyndighederne sættes tilsynet i gang. Der blev sendt e-post ud til de 137 regionsmyndigheder, som indgik i tilsynet. I e-posten var der link til spørgeskemaet, som var unikt for hver enkelt regionsmyndighed, og hvor myndigheden senest 4. september 2015 skulle udfylde spørgeskemaet med oplysninger om alle bevaringspligtige it-systemer.

Den 19. august 2015 udsendtes en erindring om, at der var fjorten dage tilbage til besvarelse af spørgeskemaet. Ved fristens udløb havde 123 regionsmyndigheder besvaret skemaet i større eller mindre grad. De resterende 14 regionsmyndigheder blev bedt om at besvare spørgeskemaet inden 1. oktober 2015.

Den 6. november 2015 blev der afsendt en tilbagemelding på regionens tilsynsbesvarelse, stillet til regionsdirektøren og med kopi til kontaktpersonen. Tilbagemeldingen indeholdt bemærkninger til regionsmyndighedernes besvarelser.. Disse bemærkninger drejede sig om:

- manglende strategi/plan for arkivering af papirarkivalier og it-systemer
- forkerte/manglende sletningsfrister
- manglende plan for arkivering af it-systemer, hvor sletningsfrist er overskredet
- systemer indmeldt til regionstilsyn 2011-2012, men ikke indberettet i 2015
- samlinger af bevaringspligtigt sags- eller behandlingsrelevant materiale på fællesdrev, intranet m.v.

Regionerne fik frist indtil 10. december 2015 til at indsende de manglende oplysninger. Regionerne fik fristen forlænget til begyndelsen af 2016. Rigsarkivet sendte 27. april 2016 et opfølgende brev på regionernes tilbagemelding, hvori Rigsarkivet bad regionerne uddybe deres svar inden 1. august 2016. Da alle regioner havde svaret inden fristens udløb, fik regionerne et afsluttende brev 8. september 2016.

4 Tilsynets resultater

4.1 Strategi for bevaring og aflevering af arkivalier

4.1.1 Papirarkivalier

Den enkelte regionsmyndighed skulle oplyse, hvilken overordnet strategi der er valgt for de bevaringspligtige papirarkivalier. Med strategi mentes der en overordnet plan for, hvordan regionsmyndigheden vil håndtere dens papirarkiver. Der eksisterer ikke afleveringspligt for papirarkivalier, og derfor kan regionsmyndigheden vælge selv at opbevare arkivalierne, men kan også aflevere til Rigsarkivet eller til et af regionen oprettet offentligt arkiv, jf. arkivlovens § 7 (§ 7-arkiv).

114 regionsmyndigheder besvarede dette spørgsmål. Af disse 114 vil 67 myndigheder aflevere deres bevaringspligtige papirarkivalier til Rigsarkivet, mens 43 vil opbevare dem hos sig selv.

Regionsmyndighederne skulle også angive, hvordan den vil stille papirarkivalier, som er tilgængelige i henhold til arkivloven, til rådighed for borgerne. Her kunne regionsmyndighederne vælge flere svarmuligheder: Tilgængeliggørelse via aflevering til Rigsarkivet, selv finde og stille til rådighed på anvist sted eller via egen læsesal (f.eks. regionens § 7-arkiv).

72 regionsmyndigheder svarede, at de selv vil fremfinde og stille til rådighed, mens 72 vil bruge Rigsarkivet.

4.1.2 It-systemer

Rigsarkivet har siden tilsynet i 2011-12 pålagt regionsmyndighederne at udarbejde og vedligeholde oversigter over bevaringspligtige it-systemer. Det stiller sig nemlig anderledes for it-systemers vedkommende end for papirarkivalier, da der er afleveringspligt for data, der er omfattet af persondatalovens bestemmelser, jf. arkivlovens § 21, stk. 1. Regionsmyndigheden skal således, inden de foretager sletninger, aflevere en arkiveringsversion af data til enten til Rigsarkivet eller til et § 7-arkiv.

Den enkelte regionsmyndighed skulle derfor i 2015-16 igen oplyse, hvilken overordnet strategi der er valgt for arkivering af de bevaringspligtige it-systemer, dvs. om myndigheden vil aflevere til Rigsarkivet eller regionens § 7-arkiv. Strategien kan udmønte sig i en afleveringsplan, som rummer oplysninger om, hvornår de konkrete it-afleveringer skal finde sted, og hvem der har ansvaret for afleveringerne.

95 regionsmyndigheder svarede på dette spørgsmål. 66 myndigheder har en strategi, mens 29 har svaret, at de ikke har en sådan. Blandt de 29 myndigheder er der flere bo- og behandlingssteder, som vil være omfattet af regionens generelle strategi. 80 regionsmyndigheder har en arkiveringsplan, mens 14 har angivet, at de ikke har udarbejdet en sådan plan endnu.

4.2 Regionernes bevaringspligtige it-systemer

4.2.1 Afleveringspligt for bevaringspligtige it-systemer med personoplysninger

Siden arkivlovsændringen i 2003 har kommuner og regioner skullet aflevere data fra bevaringspligtige it-systemer, som er omfattet af lov om behandling af personoplysninger (persondataloven), til et offentligt arkiv. Rigsarkivet har i bekendtgørelserne nr. 266 af 23. marts 2015 udpeget de typer af regionale it-systemer, der indeholder bevaringspligtige data og dokumenter.

Formålet med spørgsmålene om regionsmyndighedernes it-systemer har været at gøre regionerne opmærksom på afleveringspligten og dermed medvirke til, at regionerne får skabt overblik over, hvornår der skal slettes i systemet – og hvornår der inden sletning skal afleveres en arkiveringsversion til offentligt arkiv.

Regionsmyndighederne skulle derfor indberette de it-systemer, som de anvender eller har anvendt. For hvert system skulle der angives: myndigheden der har skabt systemet, systemets navn og oprettelsesdato, dato for første sletning, om systemet er tilmeldt systemleverandøren, og om der tidligere er udarbejdet en arkiveringsversion af systemet.

Især spørgsmålet om første dato for sletning voldte myndighederne en del besvær, hvilket også har været tilfældet ved det tidligere tilsyn. Regionsmyndighedens anmeldelse til Datatilsynet siger, at en sag skal kasseres ”x år efter sagens afslutning”, men der nævnes ingen konkret dato. Derfor skal myndigheden finde ud af, hvornår den første sag skal slettes, og så regne x år frem. F.eks. betyder en sletningsfrist på fem år, at den første lukkede sag skal slettes, når der er gået fem år. Har myndigheden taget systemet i brug i 2007, og den første sag er lukket i 2007, skal der slettes og dermed arkiveres i 2012. I nogle systemer kan der være flere sletningsfrister, som det er tilfældet med ESDH-systemer, der rummer mange forskellige typer sager.

En særlig udfordring i denne sammenhæng har været de kliniske kvalitetsdatabaser, hvor det i anmeldelsen til Datatilsynet hedder, at oplysningerne skal slettes, ”når Sundhedsdatastyrelsens tilladelse udløber, eller hvis fornødent patientsamtykke ikke foreligger. Der skal løbende ske sletning af oplysninger, der ikke længere er nødvendige for varetagelsen af databasens formål.” Da tilladelserne kan løbe i mange år, vil det betyde, at data i visse tilfælde først skal afleveres om 20 eller 30 år. Rigsarkivet anbefaler generelt et afleveringsinterval på 5-10 år for at sikre, at der ikke sker tab af data eller dokumenter eller viden om systemets brug. Rigsarkivet indgår også i et samarbejde med Regionernes Kliniske Kvalitetsprogram (RKKP) om at få afleveret de kliniske kvalitetsdatabaser.

For systemer, hvor sletningsfristen ifølge regionsmyndighedens oplysninger er overskredet, har Rigsarkivet pålagt myndigheden, at den snarest tager skridt til at få arkiveret de bevaringspligtige data og/eller dokumenter.

4.2.2 Indberettede bevaringspligtige it-systemer

Regionsmyndighederne har indberettet 377 systemer. Regionsmyndighederne havde dog mulighed for at anføre det samme system flere gange i tilsynsskemaet, fordi et system kan have flere funktioner, ligesom de koncernfælles systemer er blevet indberettet flere gange. Derfor er der reelt tale om 227 it-systemer, jf. oversigt 1. Forskellen i indberettede systemer regionerne imellem

afspejler såvel forskellig it-infrastruktur som forskellig organisationsstruktur. Hertil kommer, at langt de fleste kliniske kvalitetsdatabaser er forankret i Region Hovedstaden og Region Midtjylland. Endvidere skal der gøres opmærksom på, at klientsystemet Bosted er indberettet for hver enkelt institution, men systemet skal afleveres i form af én arkiveringsversion pr. region. Derfor vil antallet af afleveringer blive lidt mindre mindre)

Oversigt 1: regionernes bevaringspligtige it-systemer

Regionmyndighederne i	Antal it-systemer
Hovedstaden	77
Sjælland	19
Syddanmark	27
Midtjylland	76 (heraf 22-Bostedsystemer)
Nordjylland	28

4.2.3 Administrative systemer

Regionsmyndighederne har angivet at anvende 41 elektroniske journaler/ESDH-systemer som det primære system til emnesager/generelle sager. KMD Captia, herunder også Scanjour version G og Workzone, er med 6 systemer det mest udbredte; det er Region Hovedstaden, der anvender disse systemer. Regionen er også næsten ene om at bruge DocuLive, GoPro og InfoOrganizer. SBSYS er derimod kun udbredt i de jyske regioner. Andre udbredte systemer er bl.a. Fics, Acadre og eDoc.

De nu nedlagte amtskommuner afleverede i 2006-07 amtsgårdenes it-systemer. Derimod skete der ikke afleveringer fra amternes institutioner, idet de fortsatte uændret, dog enten med en region eller en kommune som ny ejer. Derfor har sygehusene administrative systemer med gamle data og dokumenter, som ikke tidligere er blevet afleveret til offentligt arkiv. Der er tale om systemer, taget i brug i slutningen af 1980'erne og i 1990'erne, og som er på vej til at blive udfaset. Med gamle systemer er der risiko for, at data og dokumenter kan gå tabt, eller at regionen ikke har den nødvendige viden om systemets brug. Begge dele kan være med til at fordyre afleveringen. Rigsarkivet har derfor pålagt de pågældende regioner at tage skridt til, at systemerne bliver afleveret til offentligt arkiv.

4.2.4 Byggeprojektstyringssystemer

Regionerne anvender i forbindelse med sygehusbyggerier og andre byggeprojekter forskellige it-løsninger til projekthåndtering. Regionen har nemlig indgået aftale med rådgiver og eksterne samarbejdspartnere om, at man har fælles adgang til et fælles it-system, mens projektet løber, og hvori dokumenter, korrespondance, tegningsmateriale m.v. gemmes.

Regionerne har indberettet, at man har 23 it-systemer på dette område. Systemerne stammer fra de seneste 10 år. Især systemet Byggeweb er meget udbredt. Rigsarkivet har i 2015 i samarbejde med en af regionerne i 2015 foretaget en indledende gennemgang af strukturen i et byggestyringssystem for at vurdere, hvilke dele der er bevaringsværdige og dermed skal afleveres til offentligt arkiv.

4.2.5 Systemer på økonomiområdet

På økonomistyringsområdet anvender regionerne forskellige systemer, og der er derfor ikke et dominerende system som i kommunerne.

De regionale økonomisystemer har ikke tidligere været afleveret, men tilsynet har medført, at flere regioner har indgået aftale med deres leverandør og Rigsarkivet om aflevering.

4.2.6 Systemer på sundhedsområdet

Sygehuse og hospitaler skulle ikke indberette digitale *patientjournalssystemer* (epj'er) og andre patient-administrative registre fra det enkelte sygehus. Det skyldes, at Rigsarkivet har truffet en beslutning om at kassere de lokale epj'er mod til gengæld at bevare den fælles elektroniske patientjournal E-journal SUP, jf. bekendtgørelse nr. 266/2015. Baggrunden for denne beslutning er, at Rigsarkivet har vurderet, at de patientoplysninger, der indberettes til Landspatientregistret og til E-journal SUP, er tilstrækkelige at dokumentere patientforløb og patientbehandlinger.

Regionerne har derimod indberettet, at de har 82 *kliniske kvalitetsdatabaser* og 7 *landsdækkende forskningsregistre*. Heraf tegner Region Hovedstaden og Region Midtjylland sig for langt hovedparten. En klinisk kvalitetsdatabase er et elektronisk register, ”hvor der sker en registrering af data, der med udgangspunkt i det enkelte patientforløb kan belyse og bidrage til forbedring af den samlede kvalitet eller dele af den samlede kvalitet af sundhedsvæsenets indsats og resultater for en afgrænset gruppe af patienter”, jf. § 1, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 851 af 2. juli 2015 om godkendelse af landsdækkende og regionale kliniske kvalitetsdatabaser. Et landsdækkende forskningsregister er et it-system, hvori lagres oplysninger om en eller flere patientgrupper til brug for forskningsformål.

Kliniske kvalitetsbaser og forskningsdata hos offentlige myndigheder udgør en vigtig ressource. Data kan anvendes til opfølgende eller ny forskning, ligesom de rummer viden om samfundet i alle dets aspekter. Hertil kommer, at mange forskningsdata også rummer et stort potentiale for hurtig genanvendelse i forskningsprojekter om lignende emner, f.eks. en opfølgende undersøgelse fem år senere af den samme kohorte. Det er derfor væsentligt at få bevaret og afleveret disse data til offentligt arkiv. Rigsarkivet er derfor indgået i et samarbejde med RKKP, jf. afsnit 4.2.1, om at få kvalitetsdatabaserne afleveret. Det skyldes også, at en tredjedel af de indberettede kvalitetsdatabaser er oprettet i 1990'erne eller i begyndelsen af 2000-årene, og at der er således tale om gamle data, der ikke tidligere er blevet afleveret til offentligt arkiv. Der er nu indledt afleveringssag på de første to baser, som også kan danne erfaringsgrundlag for de øvrige afleveringer.

4.2.7 Systemer på social- og psykiatriområdet

Det mest udbredte it-system på det regionale institutionsområde er Bostedsystemet, der står for 42 af de 56 indberettede klientsystemer. De mange indberetninger skyldes til dels, at systemet er implementeret som individuelle løsninger på hver institution. Ligesom med de resterende systemer på dette område (KINGO og PCD) er der tale om systemer, der er taget i brug i begyndelsen af 2000-årene, og som ikke tidligere er afleveret til offentligt arkiv. Rigsarkivet og en af regionerne er nu gået i gang med at få Bosted afleveret i form af én samlet aflevering pr. region.

4.2.7 Systemer på natur- og miljøområdet

En af regionernes væsentligste opgave på området er at kortlægge og undersøge jordforurening. Derfor skal jordforureningssystemer hos regionerne bevares og afleveres til offentligt arkiv. Fire af regionerne anvender it-systemet JAR (Jordforureningslovens Areal Register), mens den sidste region bruger it-systemet GeoEnviron.

4.2.8 Systemer på undervisningsområdet

It-systemer med oplysninger om eleverne skal bevares fra de regionale institutioner, som er ansvarlige for undervisningen efter folkeskolelovens bestemmelser.

Der er i tilsynet indberettet 2 elevadministrationssystemer fra 2 synscentre.

4.3 Bevaringspligtigt materiale på fællesdrev, intranet m.v.

Et nyt punkt i tilsyn 2015 har været undersøgelse af bevaringspligtigt materiale, der opbevares på fællesdrev, intranet m.v. og ikke i det dertil indrettede system. Dermed risikerer vigtig dokumentation og bevaringspligtige arkivalier at gå tabt.

Regionsmyndighederne skulle derfor indberette de samlinger af bevaringspligtige data og dokumenter, som de *kun* har liggende på fællesdrev eller intranet o.lign., og som *ikke* er lagret i et it-system. Der skulle angives navn på samlingen af data og dokumenter, startår, om der er dokumenter i samlingen, omfang i gigabyte, indhold og samlingens placering (fællesdrev, intranet osv.).

21 regionsmyndigheder har angivet at have bevaringspligtigt materiale på fællesdrev m.v. Disse 21 myndigheder har tilsammen indberettet 42 samlinger. For de fleste samlingers vedkommende er der tale om få gigabyte. Disse samlinger stammer især fra institutionerne, som ikke har adgang til regionens ESDH-system, og som derfor benytter fællesdrev m.v. til deling og arkivering af dokumenter. Der er tale om dagsordener og referater fra møder (MED, SU, personalemøder, ledelsesmøder, beboermøder), politikker, strategier og procedurer med relevans for personale, nyhedsbreve m.v. – alt sammen materiale, som belyser institutionens dagligdag og virke, og som derfor er bevaringspligtigt.

Rigsarkivet har derfor bedt regionerne sørge for arkivering af bevaringspligtige data og samtidig oplyse Rigsarkivet om, hvilken strategi man vil benytte for at sikre denne arkivering. En af regionerne oplyser f.eks., at man vil udbrede regionens ESDH-system og fagsystemer mere decentralt og via procedurer indskærpe, at der sker sikring af bevaringsværdige data i systemer, der skal afleveres til offentligt arkiv. En anden region har svaret, at dokumenter overføres til ESDH-systemet eller relevante fagsystemer, mens en tredje region oplyser, at man netop iværksat en opdatering af generelle retningslinjer for brug af regionens it-systemer til alle medarbejdere. Heri vil det blive indskærpet, at al arbejdsrelaterede data skal opbevares i regionens fagsystemer og ikke på fællesdrev m.m.