Statens servicecenter

En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv

- delrapport

Diarienummer: 10444-2014/1221
Datum: 2015-02-23
Näringsdepartementet N2014/3415/ITP, N2013/3701/ITP

Statens servicecenter
FE15
801 71 Gävle
Telefon: 0771-456 00 00
E-post: registrator@statenssc.se
www.statenssc.se

Innehållsförteckning

Sammanfattning 5
1 Uppdrag och bakgrund....8
1.1 Bakgrund....8
1.2 Uppdraget 8
1.2.1 Projektorganisation 8
1.3 Delrapportens innehåll 9
1.4 Riksarkivets roll och arkivbestämmelserna....9
1.4.1 Det arkivrättsliga regelverket styr 9
1.5 Utmaningar kring elektroniskt bevarande 10
2 En digitalt samverkande statsförvaltning 11
2.1 Vision 11
2.2 Framgångsfaktorer....12
2.2.1 Interoperabilitet 12
2.2.2 Förvaltningsgemensamma specifikationer 12
2.3 E-arkiv – en förutsättning för en långsiktig informationsförsörjning inom statsförvaltningen....13
2.3.1 En ingång för alla parter och en generell plattform för många tjänster 13
3 E-arkiv som tjänst hos Statens servicecenter 14
3.1 Statens servicecenters uppdrag 14
3.2 Grundläggande utgångspunkter för anslutning 14
3.3 En infrastruktur anpassad för att leverera administrativa tjänster 14
3.3.1 Ett servicecenter – flera tjänsteområden 15
3.4 Förvaltningsorganisation....15
4 Analys av förutsättningarna för ett förvaltnings- gemensamt e-arkiv....17
4.1 Hur vi har gjort analysen? 17
4.1.1 Omvärldsbevakning, studiebesök och benchmarking 17
4.1.2 Juridisk utredning....18
4.1.3 Informationssäkerhet och säkerhetsanalys 18
4.1.4 Marknadsundersökning - Request for Information (RFI)....18

5 Resultat från fas 1 - analysfas 19
5.1 Målbild för en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv 19
5.1.1 Övergripande förutsättningar för e-arkivtjänsten 19
5.1.2 Generell målbild för e-arkivtjänsten 19
5.1.3 E-arkivtjänstens delar 20
5.2 Juridisk utredning 20
5.2.1 Förutsättningar för e-arkivstjänsten – informationsägarskap och allmänna handlingar 21
5.2.2 Två huvudfrågor 21
5.2.3 Juridisk konstruktion på kort och lång sikt 21
5.3 Ekonomiska och finansiella förutsättningar 22
5.3.1 Utgångspunkter 22
5.3.2 Reella kostnader för e-arkivering 23
5.3.3 Vår benchmarking i relation till tidigare uppskattning 25
5.3.4 Ekonomiska och finansiella förutsättningar för e-arkivtjänsten 25
5.4 Teckna överenskommelse 30
5.4.1 Avsiktsförklaring 30
5.4.2 Samtliga pilotmyndigheter avser att ansluta sig till tjänsten 30
5.5 Redovisa myndigheternas överväganden 30
5.5.1 Riksarkivets inspektioner hos pilotmyndigheterna 31
5.5.2 Arkivstatus hos pilotmyndigheterna 31
5.6 Stordriftsfördelar 32
5.6.1 Vinster med centraliserad drift, förvaltning utveckling av e-arkivsystem 32
5.7 Avgiftsfinansieringsmodell 33
5.8 Säkerhets- och integritetsfrågor 33
5.8.1 Informationssäkerhet 33
5.8.2 Personuppgiftsansvar 35
5.9 RFI - svar 35
5.9.1 Potentiella leverantörer av e-arkivsystem 35
5.10 Marknaden och potentiella kunder 36
6 Fortsatt arbete 37
6.1 Rekommendation om avgränsning för det fortsatta arbetet 37
6.2 Aktiviteter, tidplan och kostnadsuppskattning för nästa steg 38
6.2.1 Övergripande aktiviteter och tidplan för fas 2 38
6.2.2 Övergripande aktiviteter och tidplan för fas 3 38
6.2.3 Kostnadsuppskattning 40

7 Ansvar, beroenden och risker 41
7.1 Riksarkivet 41
7.1.1 Ansvar 41
7.1.2 Beroende och risk 41
7.2 Pilotmyndigheterna 41
7.2.1 Ansvar 41
7.2.2 Beroende och risk 42
7.3 Kundmyndigheter 42
7.3.1 Beroende och risk 42
7.4 Leverantörer 42
7.4.1 Ansvar 42
7.4.2 Beroende och risk 43
7.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Datainspektionen och E-delegationen 43
8 Bilagor 44
Bilaga 1 – Regeringsuppdrag – Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv 44
Bilaga 2 – Projektorganisation 44
Bilaga 3 – Arkivförfattningar 44
Bilaga 4 – Juridisk utredning 44
Bilaga 5 – Nyttoanalys, Pilotmyndigheter 44
Bilaga 6 – Avsiktsförklaringar från pilotmyndigheter 44

Sammanfattning

Det finns goda förutsättningar för att skapa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.

- Det blir en minskad investeringskostnad och en besparing för staten som helhet.
- Bara genom att etablera ett gemensamt e-arkiv istället för sju separata för pilotmyndigheterna, sparar staten flera tiotals miljoner kronor.
- Det finns etablerade arbetsätt för e-arkivering.
- Marknaden är mogen och det finns system och leverantörer.
- Sju pilotmyndigheter har skrivit på en avsiktsförklaring om att ansluta sig till tjänsten.

Förutsättningar för fortsatt arbete:

- Regeringen behöver undanröja de juridiska hindren genom en förordningsändring.
- Statens servicecenter (SSC) och Riksarkivet förordar att projektet går vidare till krav- och upphandlingsfas, under förutsättning att regeringen bidrar med tillräcklig finansiering.

Möjligheten att kunna e-arkivera bidrar på ett konkret sätt till ett öppet samhälle och den moderna demokratin. En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv är en del i den nödvändiga infrastrukturen för en långsiktigt hållbar e-förvaltning och en långsiktig informationsförsörjning för staten som helhet.

Det finns goda förutsättningar på flera olika nivåer för att skapa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.

Ekonomi

- Det blir en minskad investeringskostnad och en besparing för staten som helhet genom att etablera en gemensam e-arkivtjänst.
- Vinsten på både kort och lång sikt ligger i att resurserna koncentreras i en gemensam lösning.
- Sju pilotmyndigheter har skrivit på en avsiktsförklaring om att ansluta sig till tjänsten.
- Myndigheterna behöver budgetera för och förbereda leveranser till e-arkivet.
- SSC behöver en finansiering på sex miljoner kronor för år 2015 och fyra miljoner kronor för 2016 för att kunna gå vidare med krav- och upphandlingsfasen i regeringsuppdraget.
- Pilotmyndigheterna föreslås få ett finansiellt stöd för arbetet.

Branschens mognad

- Det finns etablerade metoder och standarder för e-arkivering (”best practice”).
- Det finns leverantörer på marknaden som uppfyller den preliminära kravbild som SSC har tagit fram.
- SSC har förutsättningar för att effektivt förvalta en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst.

Juridik

För att undanröja de juridiska hindren vad gäller myndigheters möjligheter att leja bort sin arkivtjänst (outsourcing) så behöver staten vidta vissa åtgärder.

- På kort sikt behöver regeringen förordningsreglera anslutandet av kundmyndigheter för att möjliggöra outsourcing till SSC.
- På lång sikt krävs en ändring i offentlighets- och sekretesslagen för att göra outsourcing till ett möjligt alternativ för myndigheterna.[1]

För att undanröja de juridiska hindren vad gällande handlingsoffentlighet och sekretess så måste även vissa åtgärder vidtas av eller för SSC.

- På kort sikt måste SSC anordna en civilrättslig och teknisk konstruktion så att inga av kundmyndigheternas handlingar anses inkomna till SSC.
- På lång sikt behöver en ändring göras i offentlighets- och sekretesslagen så att (absolut) sekretess gäller hos SSC för alla handlingar i e-arkivtjänsten.

Utmaningen är att skapa en tjänst som uppfyller de krav och regelverk som finns inom staten, såsom exempelvis offentlighets- och sekretesslagen och informationssäkerhet, samtidigt som tjänsten blir ett kostnadseffektivt alternativ för bevarande av elektronisk information.

Att kunna hantera den e-arkiverade informationen med tillräcklig säkerhet är en förutsättning för en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst. Att koncentrera många myndigheters information i en tjänst leder också till krav på säkerhet. Ett samarbete kring detta pågår med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Den e-arkivstjänst som SSC avser att ta fram i samverkan med Riksarkivet ska inte bara möjliggöra ett tekniskt bevarande av information, utan ett viktigt syfte är också att informationen ska kunna återanvändas eller vidareutnyttjas.

För att få ut den fulla nyttan av e-arkivtjänsten behöver SSC utöver systemstöd och lagringslösningar även kunna erbjuda olika typer av stödtjänster. Detta för att göra det så enkelt som möjligt för de anslutande myndigheterna att e-arkivera. Inom detta område finns stora effektivitetsvinster att hämta genom standardiserade metoder, verktyg och arbetssätt. Riksarkivet bidrar med krav och kvalitetsgranskar de metoder och lösningar som SSC tar fram.

SSC kommer att erbjuda verktyg och metoder för e-arkivering och därmed underlätta arbetet för myndigheterna så långt det är möjligt. Myndigheterna kommer att kunna välja att utföra arbetet med egen personal eller med stöd från

[1] Jämför ett JO-beslut från 2014-09-09, http://www.jo.se/PageFiles/4794/3032-2011.pdf

SSC. Det är dock myndigheternas eget ansvar att prioritera och budgetera för arbetet med att leverera information till e-arkivet.

Att använda tjänsten ska underlätta för myndigheterna att i ett senare skede slutarkivera sin information hos Riksarkivet. Vår gemensamma ambition är att ett väl etablerat och långsiktigt samarbete mellan Riksarkivet och SSC ska kunna fungera som en katalysator för ett ökat elektroniskt bevarande hos myndigheterna.

En satsning på en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst skapar förutsättningar för att uppfylla regeringens strategi om en digitalt samverkande statsförvaltning. För att kunna realisera nyttorna med konceptet ett förvaltningsgemensamt e-arkiv behöver staten vara en uthållig och tydlig garant för tjänstens fortlevnad.

En förutsättning för att SSC ska kunna erbjuda en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst är att de handlingar som myndigheterna levererar in till e-arkivet *inte* kan anses vara allmänna handlingar som har inkommit till SSC, och att handlingarna *inte* heller ska sekretessbedömas och lämnas ut av SSC.

Ytterligare en juridisk fråga har tillkommit efter det att regeringsbeslutet fattades. Om en myndighet överför sin sekretessreglerade information till den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten så innebär det ett ”röjande” enligt offentlighets- och sekretesslagen. En lösning på detta juridiska problem är en förutsättning för tjänsten.

Slutligen vill vi betona att det inte räcker med att man ansluter sig till tjänsten, utan det stora arbetet för myndigheterna är att utreda och förbereda informationen för inleverans till e-arkivet.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang vill vi framhålla att det finns *goda förutsättningar för att skapa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv*. Statens servicecenter och Riksarkivet förordar därmed att projektet skall gå vidare till krav- och upphandlingsfasen, under förutsättning att regeringen bidrar med tillräcklig finansiering.

Thomas Pålsson	Björn Jordell
Generaldirektör Statens servicecenter	Riksarkivarie Riksarkivet

1 Uppdrag och bakgrund

1.1 Bakgrund

I augusti 2014 fick SSC i uppdrag av regeringen att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv (bilaga 1). Av uppdraget framgår att *"tjänsten ska utformas så att den förenklar införandet samt sänker införande- och förvaltningskostnaderna för detta jämfört med alternativa lösningar".*[2]

Regeringen uppdrog vidare åt sju myndigheter att delta i kravställningen samt börja använda den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten när den finns tillgänglig. Dessa är:

- Bolagsverket
- Energimyndigheten
- Fortifikationsverket
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län
- Post- och telestyrelsen
- Statens fastighetsverk

1.2 Uppdraget

I regeringsuppdraget beskrivs samtliga delar som ska utredas. Finansieringen av arbetet delas dock upp över år och i faser. SSC har tolkat uppdraget och delat upp projektet i följande faser:

Fas 1 – Analysfas
Fas 2 – Krav- och upphandlingsfas
Fas 3 – Implementationsfas
Fas 4 – Drift- och förvaltningsfas

SSC har valt att driva arbetet i fas 1, analysfasen, i form av ett projekt med en tillsatt styrgrupp.

1.2.1 Projektorganisation

Styrgruppen består av representanter från några av pilotmyndigheterna, SSC och Riksarkivet. Den operativa projektgruppen består av representanter för SSC samt Riksarkivet. Representanter från Pilotmyndigheterna har arbetat i flera delprojekt och ett antal projektmöten med piloterna har genomförts.

Projektorganisationen för fas 1 beskrivs i bilaga 2.

[2] Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08-14, N2014/3415/ITP, sid 1

1.3 Delrapportens innehåll

I delrapporten fokuserar vi på att redovisa följande krav i regeringsuppdraget:

A. **Krav** ”… peka på eventuella hinder för ökad digitalisering av myndigheternas arkivhantering, exempelvis juridiska hinder”.
B. **Krav** ”… bedöma om finansiella och ekonomiska förutsättningar finns för tjänsten”.
C. **Krav** ”Respektive myndighet ska senast den 28 februari 2015 ha slutit en överenskommelse med Statens servicecenter om användning av tjänsten”.
D. **Krav** ”… redovisa myndigheternas överväganden, planer och beslut för pilotmyndigheterna”.

I rapporten redovisar vi, förutom kraven ovan, även aktiviteter, tidplan och kostnadsuppskattningar för fas 2 – *krav- och upphandlingsfas*.

1.4 Riksarkivets roll och arkivbestämmelserna

1.4.1 Det arkivrättsliga regelverket styr

De bestämmelser som styr myndigheternas registrering, arkivering, hantering m.m. av allmänna handlingar finns framför allt i tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) samt i flera av Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS). De senare gäller endast för statliga myndigheter.

En statlig myndighet har själv ansvar för sitt arkiv till dess att handlingarna överlämnas till en arkivmyndighet (Riksarkivet). Vid ett överlämnande i arkivlagens mening tar arkivmyndigheten över hela ansvaret. I samband med överlämnandet görs en överenskommelse mellan myndigheten och Riksarkivet om kostnaderna för att ta över bevarande och tillhandahållande av arkivet över tid. När arkivet överlämnas ska handlingarna finns upptagna i myndighetens arkivredovisning och handlingar som omfattas av gallringsföreskrifter ska ha gallrats.

Den tänkta e-arkivtjänsten hos SSC ska fungera som ett mellanarkiv. Det innebär att en myndighet som använder SSC:s tjänst behåller informationsägaransvaret för handlingarna till dess att de överlämnas till Riksarkivet för slutförvaring.

För e-handlingar har Riksarkivets utfärdat mediespecifika och tekniska föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1 och RA-FS 2009:2). Där finns bestämmelser som ska tillämpas under e-handlingarnas hela livscykel. En myndighet ska fortlöpande och så snart som möjligt överföra sina handlingar till ett system för långsiktig informationsförsörjning (system för bevarande), dvs. e-arkiv.

I bilaga 3 behandlas de arkivförfattningar som är mest relevanta inför en anslutning till SSC:s e-arkivtjänst, dvs. det som i projektet har kommit att kallas

”hemläxan”. Det gäller i första hand arkivredovisning, gallring och strategi för bevarande.

1.5 Utmaningar kring elektroniskt bevarande

Alla myndigheter är ansvariga för att bevara sin information. Detta är reglerat i Tryckfrihetsförordningen, arkivlagstiftningen och Riksarkivets föreskrifter och anvisningar (jmfr 2.4).

För pappersbaserad information finns väl etablerade processer och arbetssätt för att säkerställa bevarande av materialet. Det sköts i de flesta fall av personer med rätt formell utbildning och kompetens.

Genom de gångna årtiondenas teknikskifte har fokus kommit att hamna på att *skapa* eller *anskaffa* system som hanterar den aktuella informationen *i nuet*. Informationen överflyttas (migreras) i bästa fall vidare till nya systemgenerationer. I sämsta fall kan hela eller delar av informationen gå förlorad, s.k. oreglerad gallring.

Syftet med en bevarandestrategi för elektroniska handlingar enligt RA-FS 2009:1 är att myndigheterna skall arbeta systematiskt med att e-arkivera elektroniska handlingar. Vid nyanskaffning och upphandling så måste krav på bevarande (och gallring) finnas med i kravspecifikationen, och därför så behöver rätt kompetens vara med även i detta arbete.

Trots kraven i RA-FS 2009:1 så finns det en tendens att man skjuter på åtgärder för bevarande då myndigheterna prioriterar den dagliga produktionen i kärnverksamheten. Frågan är om alla myndigheter i statsförvaltningen ens budgeterar för bevarande, och hur stor kunskapen är om vad de formella kraven innebär för det tekniska bevarandet?

Risken är alltså att konsekvensen *på sikt* blir att stora delar av den information som ska bevaras på myndigheterna går förlorad på grund av bristen på förebyggande åtgärder. Att göra punktinsatser och/eller enbart arbeta med informationen i vissa system säkerställer ju inte att *all information som ska bevaras* omhändertas. Myndighetens ansvar är att förvalta hela sin informationsmängd *över tid* (jämför 3.3).

En förutsättning för bevarande är att man *frigör informationen* från de system där den skapats. Enkelt uttryckt krävs det tre grundläggande förutsättningar för att bevara informationen:

A. Att det finns personer med rätt formell och teknisk kompetens.
B. Att myndigheterna systematiskt både värderar och gallringsutreder, och sedan praktiskt också förbereder informationen i sina verksamhetssystem för bevarande.
C. Att myndigheterna skaffar ett e-arkiv eller en e-arkivtjänst för att bevara informationen i.

SSC:s e-arkivstjänst med stödtjänster ska erbjuda en möjlighet för alla myndigheter – oavsett storlek – att såväl ta ut informationen ur sina system och förbereda den för e-arkivering, som att faktiskt genomföra detta. Beslutet om att genomföra dessa åtgärder kan dock bara fattas av myndigheterna själva.

2 En digitalt samverkande statsförvaltning

2.1 Vision

Regeringen har uttryckt att statsförvaltningen ska vara digitalt samverkande. Mot denna bakgrund har Riksarkivet formulerat följande vision:

”*Det ska vara lätt att göra rätt när man e-arkiverar och lätt att hitta rätt när man söker och återanvänder information.*

E-förvaltningen innebär en ökad effektivitet i ärendehandläggningen och en bättre service gentemot medborgare och företag. Samtidigt ökar mängden elektroniska handlingar som ska tas om hand. Det är myndigheternas ansvar att handlingarna arkiveras på ett sådant sätt att de blir tillgängliga och användbara både på kort och lång sikt. En god e-förvaltning förutsätter att myndigheternas informationshantering lever upp till såväl författningskrav som krav på säkerhet, kvalitet och kostnadseffektivitet.

- *Enskilda medborgare samt företag och andra organisationer behöver tillgång till information om myndigheternas ärendehandläggning och verksamhet för att kunna utnyttja sina demokratiska rättigheter och för att kunna göra rätt val i olika situationer.*
- *Nuvarande och kommande generationer behöver den information som skapats och bevarats i det offentliga Sverige för den öppna debatten i demokratins tjänst, för kunskapsuppbyggnad och för tillgången till det gemensamma kulturarvet.*
- *Myndigheterna behöver enkla rutiner och verktyg för att arkivera, bevara och återanvända den information som har producerats i den egna och i andra myndigheters verksamhet för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sina uppgifter och ge medborgarna service.*

För att uppnå målen för e-förvaltningsarbetet behöver myndigheternas utvecklingsarbete utgå från den gemensamma nyttan istället för att enbart fokusera på den egna effektiviteten. Om myndigheterna samverkar och skapar gemensamma lösningar kan större resurser frigöras för kärnverksamheten. Sådan samverkan kan även leda till höjd kompetens hos myndigheterna och en ökad kvalitet till lägre kostnader.” [3]

[3] Riksarkivet, förstudie om e-arkiv och e-diarium, rapport 2011-01-31, sid 1

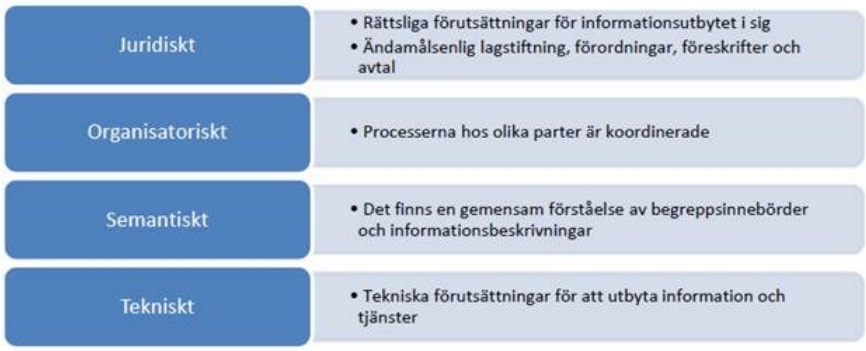
2.2 Framgångsfaktorer

Enligt det förvaltningspolitiska målet ska statsförvaltningen vara samverkande. Syftet med en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst är att myndigheterna tillsammans utnyttjar de gemensamma resurserna så effektivt som möjligt, och gör det så enkelt som möjligt för myndigheterna att e-arkivera genom systemstöd, standardiserade metoder och verktyg.

2.2.1 Interoperabilitet

För en förvaltningsgemensam e-arkivtjänsts funktion är det viktigt med s.k. interoperabilitet. Detta begrepp kan förklaras på följande sätt:

”*För att kunna erbjuda digitala tjänster som utgår från medborgarnas behov, krävs samverkan på olika nivåer och information måste kunna utbytas på ett effektivt sätt. Bland annat måste informationssystem kunna kommunicera med varandra. Interoperabilitet kan förklaras som digital samverkan, som också inkluderar samverkan i verksamhet och teknik. För att fungera fullt ut måste det finnas en interoperabilitet på flera nivåer, vilka beskrivs i figuren nedan:*” [4]



Figur 2.2: Olika dimensioner av interoperabilitet (SOU 2013:22, s. 22).

Målet med SSC:s e-arkivtjänst är att den ska uppfylla alla ovan angivna dimensioner.

2.2.2 Förvaltningsgemensamma specifikationer

Riksarkivets förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er) är en del i arbetet med interoperabilitet. De är framtagna för att underlätta överföringen av information inom offentlig sektor.

[4] E-ard Vägledning och funktionella krav 2013-05-31, eARD DP 4 & 6, sid 12

FGS:erna syftar till att skapa och standardisera möjligheterna till dels löpande utbyte av information mellan system och dels överföring av information till e-arkiv. FGS:erna beskriver de mest grundläggande metadata som skall vara gemensamma för alla system som hanterar en viss informationstyp. Därtill kan ytterligare metadata läggas till utifrån den information som hanteras i en enskild verksamhet.

2.3 E-arkiv – en förutsättning för en långsiktig informationsförsörjning inom statsförvaltningen

Möjligheterna att kunna e-arkivera är en förutsättning för att e-förvaltningens grundtankar ska kunna realiseras.

2.3.1 En ingång för alla parter och en generell plattform för många tjänster

De investeringar myndigheterna förväntas göra i e-arkivering handlar inte enbart om att uppfylla lagkrav genom att *säkra* en långsiktig men passiv förvaring. För att samhället ska uppnå *de långsiktiga nyttorna* krävs också att informationen blir enkel att söka fram och återanvända för allmänheten, media, forskare och andra parter, som till exempel kommersiella aktörer. [5]

Med ett e-arkiv underlättas förvaltningen av offentlig information. Flera typer av behov blir lättare tillgodosedda:

- Myndigheters egna behov av information (bevis för vad som planerats, beslutats och genomförts).
- Offentlighetslagstiftningens och arkivlagens krav utifrån demokratisk insynsrätt för medborgarna.
- Möjligheterna att återanvända och vidareutnyttja informationsresurser från offentliga sektorn.

I e-arkiveringsprocessen förses informationen med standardiserade format (metadata och filformat) för att kunna bevaras över tid. Det innebär att man samtidigt förbereder informationen för återanvändning och vidareutnyttjande. E-arkivet blir en generell plattform för att löpande förse olika e-tjänster med innehåll.

Trots att information uppnått *statusen* arkiverad är informationen i dagsläget oftast fortfarande bunden i separata verksamhetssystem med olika struktur.

[5] Riksarkivet, förstudie om e-arkiv och e-diarium, rapport 2011-01-31, sid 11

Detta försvårar överblicken och tillgängligheten till informationen genom att det finns många olika sökingångar på myndigheten och därmed i statsförvaltningen samt att informationen inte är konsekvent klassificerad.

E-arkivering måste bli en naturlig del i statsförvaltningens övergripande process för informationsförsörjning och därmed för informationsförvaltning. Det är först när rätt information bevaras respektive gallras som man uppnår rättssäkerhet, effektivitet och tillgänglighet.

Ju tidigare information e-arkiveras desto mer lättillgänglig blir den för både verksamhet och allmänhet. *Offentliga* allmänna handlingar kan göras tillgängliga som minst för den egna verksamheten, men visionen är att även allmänheten, media, forskare och andra parter, som till exempel kommersiella aktörer, kan få tillgång till myndigheters information.

3 E-arkiv som tjänst hos Statens servicecenter

3.1 Statens servicecenters uppdrag

Enligt förordningen (2012:208) med instruktion för SSC är vårt uppdrag att efter överenskommelser med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna.

3.2 Grundläggande utgångspunkter för anslutning

Det är varje myndighetslednings ansvar att pröva och bedöma om stödverksamhet ska skötas i egen regi, bedrivas i samverkan med andra eller upphandlas (outsourcing). Utgångspunkterna är bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515) om att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt. Av förordningen framgår också att myndigheten ska verka för att genom samarbete med andra myndigheter och med andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

3.3 En infrastruktur anpassad för att leverera administrativa tjänster

SSC inrättades för att tillhandahålla och utforma tjänster inom området för administrativt stöd. Uppdraget ska utgå från ett statligt koncernperspektiv i syfte att uppnå sänkta kostnader med bibehållen eller ökad kvalitet för staten som helhet. Det gör att SSC:s verksamhet är renodlad till att leverera administrativa

stöd som tjänst till många och med ett starkt fokus på att optimera tjänsteleveransen till anslutna myndigheter.

3.3.1 Ett servicecenter – flera tjänsteområden

Om alla faser i det föreliggande regeringsuppdraget genomförs kommer den förvaltningsgemensamma tjänsten för e-arkiv att bli ett ytterligare område i SSC:s tjänsteportfölj. SSC avser tillhandahålla system-, metod- och konsultstöd i e-arkivtjänsten.

Den framtagna tjänsten ska syfta till att reducera kostnader för utveckling, införande, drift och förvaltning av e-arkiv inom staten som helhet.

3.4 Förvaltningsorganisation

Enligt regeringsuppdraget så ska SSC särskilt beakta *"…i ett tidigt skede utforma en förvaltningsorganisation."* [6]

Utgångspunkten för all förvaltning inom SSC är att myndighetens förvaltningsmodell ska användas. Samverkan mellan SSC och kundmyndigheter regleras i en fastställd samverkansmodell. Modellen reglerar formerna för samarbetet mellan SSC och dess kundmyndigheter. Den syftar i första hand till att säkerställa att:

- tjänsterna håller god kvalitet och ständigt förbättras,
- tjänsterna levereras i enlighet med träffade överenskommelser,
- tjänsteutbudet utvecklas i takt med förändrade behov, samt att
- uppkomna incidenter och avvikelser hanteras effektivt.

I syfte att skapa möjligheter för en effektiv samverkan är modellen indelad i tre nivåer – en strategisk, en taktisk och en operativ nivå. På respektive nivå så finns samverkansforum med särskilt utsedda kontaktpersoner för såväl SSC som kundmyndigheten.

[6] Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08-14, N2014/3415/ITP, sid 2

Arbetet med att tillgängliggöra, upprätthålla, anpassa och vidareutveckla de IT-lösningar som är en del av de tjänster SSC tillhandahåller utförs av många olika parter, vilket ställer höga krav på ett strukturerat arbetssätt. Praxis och arbetssätt enligt etablerade ramverk utgör utgångspunkt för hur det interna förvaltningsarbetet ska styras och bedrivas inom SSC.

Det kommer att krävas en viss tid för att etablera e-arkivstjänsten med processer och samla erfarenheter för att på bästa sätt kunna kalibrera drift, förvaltning samt fortsatt utvecklingsarbete. SSC:s ambition är att ta del av hur de största myndigheterna eller jämförbara organisationer arbetar med drift och förvaltning av e-arkivslösningar.

Till e-arkivtjänsten kan det eventuellt knytas ett förvaltningsråd med en intern beredningsgrupp, beroende på vilka behov som identifieras kring tjänsten. Deltagande i förvaltningsrådet kommer i så fall att finansieras av samtliga medverkande.

4 Analys av förutsättningarna för ett förvaltnings-gemensamt e-arkiv

I analysfasen (fas 1) av regeringsuppdraget har SSC, i samverkan med Riksarkivet, undersökt förutsättningarna för en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Vi har bland annat identifierat hur tjänsten skall utformas för att på bästa sätt möta de i sammanhanget relevanta kraven på funktionalitet och informationssäkerhet och för att säkerställa att tjänsten ska:

- medge att arkivmaterialet kan hanteras och skyddas utifrån offentlighets- och sekretesslagstiftningen samt arkivlagstiftningen,
- uppfylla aktuella föreskrifter, främst RA-FS 2009:1-2, och
- tillämpa de standarder och den ”best practice” som Riksarkivet pekar ut, däribland förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS).

4.1 Hur vi har gjort analysen?

I projektets analysfas har flera parallella aktiviteter genomförts i olika konstellationer:

- Övergripande projektledning och projektplanering
- Kravformulering och tjänstebeskrivning
- Omvärldsbevakning och studiebesök hos myndigheter som infört e-arkiv
- Juridisk utredning
- Säkerhetsanalys
- Marknadsundersökning av potentiella leverantörer - Request for information (RFI)

- Samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Datainspektionen och E-delegationen
- Arbete med nyttoanalys och nyttorealisering med samtliga pilotmyndigheter

Nedan beskrivs vissa av aktiviteterna närmare.

4.1.1 Omvärldsbevakning, studiebesök och benchmarking

För att inhämta erfarenheter från verksamheter som infört e-arkiv har vi varit på studiebesök och/eller intervjuat, samt haft kontakt med ett antal organisationer inom offentlig sektor:

- Statliga myndigheter
- Landsting

- Universitet/högskolor
- Kommun

De erfarenheter som framkommit i kontakten med dessa organisationer har vi vägt in i alla delar i analysen.

4.1.2 Juridisk utredning

Genom en juridisk utredning har SSC och Riksarkivet sökt säkerställa att det inte finns några rättsliga hinder mot att etablera en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv hos SSC. Den juridiska utredningen har bedrivits i samarbete med advokat Per Furberg och har stämts av med jurister från pilotmyndigheterna, Riksarkivet, E-delegationen, Datainspektionen och E-delegationen. Se bilaga 4.

4.1.3 Informationssäkerhet och säkerhetsanalys

SSC har under analysfasen inlett ett samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, och en säkerhetsanalys för e-arkivtjänsten har påbörjats. Målet med säkerhetsanalysen är att fastställa vilken nivå av säkerhetsskydd som kommer att krävas på grund av koncentrationen av arkivinformation i e-arkivtjänsten.

4.1.4 Marknadsundersökning - Request for Information (RFI)

SSC har under hösten 2014 gått ut med en s.k. RFI för att få en bild av

- vilka typer av lösningar som finns på marknaden,
- lösningarnas mognadsnivå,
- i vilken grad lösningarna uppfyller SSC:s preliminära kravbild, och
- vilka affärsmodeller leverantörerna tillämpar och hur de överensstämmer med SSC:s tänkta leveransmodell.

RFI-svaren är inte kvalificerande för en kommande upphandling. I stället har syftet varit att dels ge ett underlag till denna rapport, dels möjliggöra för SSC att kunna utveckla kravbilden inför det upphandlingsunderlag som vi avser att gå ut med under 2016. Detta under förutsättning att regeringen beslutar om en fortsättning av projektet och skjuter till nödvändiga medel. Genom RFI:n har leverantörerna också beretts möjlighet att ge sin syn på hur SSC bör etablera e-arkivtjänsten.

5 Resultat från fas 1 - analysfas

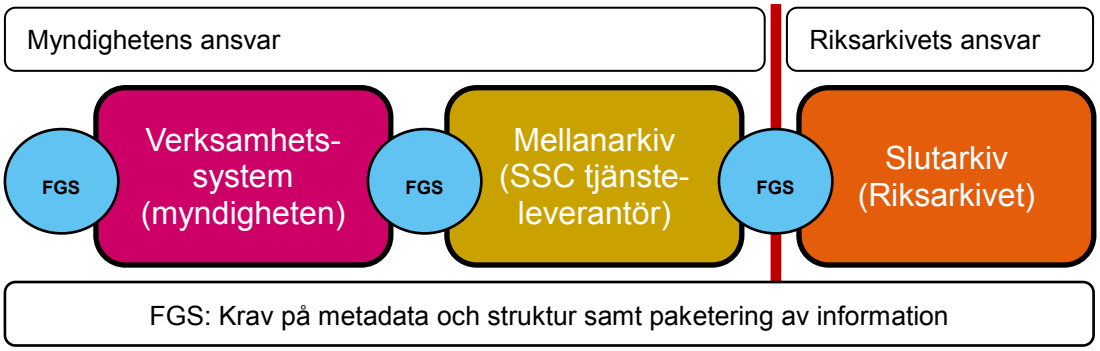
5.1 Målbild för en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv

SSC har tagit fram en övergripande kravbild över vad e-arkivtjänsten behöver innehålla. Denna har sedan omsatts till en tjänstebeskrivning och båda har förankrats med pilotmyndigheterna. Den övergripande kravbilden och tjänstebeskrivningen utgör tillsammans målbilden för e-arkivtjänsten.

Den övergripande kravbilden har varit grunden för den RFI-förfrågan som SSC gick ut med under december månad och därmed även grunden för leverantörernas svar.

5.1.1 Övergripande förutsättningar för e-arkivtjänsten

Övergripande så kommer informationen (allmän handling) att hanteras i följande miljöer med olika ansvariga parter.



- e-arkivtjänsten ska innebära metoder och systemstöd för e-arkivering.
- Kundmyndigheten äger sin information och har fullt ansvar för den.
- Slutarkivering sker hos Riksarkivet efter beslut hos kundmyndigheterna och i överenskommelse med Riksarkivet.
- Leveransspecifikationer baserade på Riksarkivets förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) styr innehåll och struktur samt flytten av informationen mellan de olika miljöerna (jmfr. 2.2.2).

5.1.2 Generell målbild för e-arkivtjänsten

Den e-arkivtjänst som SSC ska erbjuda ska innehålla följande funktioner.

Funktionalitet
- skapa paket med information som kan e-arkiveras,
- kunna ta emot och kontrollera paket med information,
- lagra (tekniskt) och bevara informationen,
- gallra (förstöra) information,
- redovisa den information som har e-arkiverats och ha goda funktioner för att söka,
- leverera ut information, exempelvis till Riksarkivet.

Säkerhet
- styra åtkomst till den lagrade informationen,
- skydda mot otillåten eller oavsiktlig förändring eller förlust av information.

Utvecklingspotential
- kunna utvecklas löpande mot framtida krav.

5.1.3 E-arkivtjänstens delar

SSC ska tillhandahålla system (beskrivs ovan) och metoder samt konsultstöd för e-arkivering. Kundmyndigheten väljer själv vilka delar av dessa tjänster som man köper.

- **System** och **metoder** för alla delar i e-arkiveringsprocessen (inkl. stödtjänster)

- **Kundservice/support**

- **Konsultstöd** (personal)

- På sikt kan SSC eventuellt erbjuda olika **tilläggstjänster** för myndigheternas informationshantering (värdera information, gallringsutredningar m.m.).

5.2 Juridisk utredning

A. Krav i regeringsuppdraget ***"… peka på eventuella hinder för ökad digitalisering av myndigheternas arkivhantering, exempelvis juridiska hinder"***.[7]

Tidigt i arbetet med regeringsuppdraget stod det klart att endast teknisk bearbetning och teknisk lagring, enligt 2 kap 10 § första stycket TF, inte kommer att räcka för att möjliggöra en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. För att analysera, och finna lämpliga lösningar på det "problemet" och de juridiska frågorna i övrigt har vi genomfört en utredning med hjälp av advokat Per Furberg, se bilaga 4. Av den framgår att det initialt behövs en speciell konstruktion för tjänsten och sannolikt även en förordningsreglering. För att SSC även på sikt ska kunna erbjuda den tänkta e-arkivstjänsten på ett effektivt sätt kan det visa sig att en ändring behövs även i lag.

Statens servicecenter erbjuder i dagsläget tjänster inom ekonomiadministration, e-handel samt lönerelaterade tjänster. SSC ansvarar för de handlingar som inkommer eller upprättas inom ramen för handläggningen av dessa tjänster. Det

[7] Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08-14, N2014/3415/ITP, sid 2

innebär att SSC ansvarar för att bedöma om en handling kan lämnas ut när någon begär att få ut den med stöd av offentlighetsprincipen. I en kommande e-arkivtjänst blir en sådan hantering knappast möjlig. Det skulle inte vara effektivt om SSC måste pröva frågor om utlämnande med avseende på samtliga ansluta myndigheters arkiverade handlingar. SSC kan heller inte upprätthålla kunskap om samtliga myndigheters olika handlingstyper och tillämpliga sekretessbestämmelser. Dessutom skulle myndigheterna vara förhindrade att överlämna viss information som är sekretessreglerad hos dem, om informationen därigenom skulle bli allmän handling hos SSC.

5.2.1 Förutsättningar för e-arkivstjänsten – informationsägarskap och allmänna handlingar

Som utgångspunkt för de juridiska överväganden har vi identifierat vissa grundläggande förutsättningar avseende informationsägarskap och hantering av allmänna handlingar som måste gälla för e-arkivstjänsten.

- Respektive kundmyndighet ska alltid vara ”informationsägare” och ha full tillgång till samt fullt ansvar för sin information.
- De handlingar som levereras till mellanarkivet får inte anses som inkomna hos SSC och bli allmänna handlingar där, om inte en författningsändring görs (utöver den ovannämnda förordningsändringen).
- Statens servicecenter ska aldrig lämna ut handlingar som tillhör en kundmyndighet.

5.2.2 Två huvudfrågor

I utredningen har två huvudfrågor identifierats och utretts. Dels frågan om handlingsoffentlighet och sekretess hos SSC och dels en fråga om ”röjande” enligt offentlighets- och sekretesslagen. Sistnämnda fråga har aktualiserats och debatterats den senaste tiden och det först efter att SSC fick regeringsuppdraget. Anledningen är att Justitieombudsmannen i ett beslut förklarat att två offentliga organisationer brutit mot lagen då de outsourcat en viss arbetsuppgift till en privat aktör vilket sågs som ett otillåtet ”röjande” av sekretessbelagda uppgifter.[8]

Huvudfrågorna är följande:

- ***Får en kundmyndighet lämna ut*** (röja enligt OSL) *alla* sina arkivhandlingar för en IT-driftleverantör? (Privat aktör).
- ***Får Kundmyndigheten ge direktåtkomst åt anställd vid SSC,*** d.v.s. lämna ut handlingar till en anställd hos SSC? – Hur hanteras i så fall frågor om handlingsoffentlighet och sekretess hos SSC?

5.2.3 Juridisk konstruktion på kort och lång sikt

För att juridiskt hantera de utmaningar som beskrivs ovan ser vi behov av åtgärder på både kort och lång sikt.

Beträffande den första frågan, om en kundmyndighet får lämna ut (röja enligt offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] OSL) alla sina arkivhandlingar till en it-driftleverantör (privat aktör), bör lösningen på kort sikt vara att tillämpa en

[8] JO Beslut 2014-09-09, dnr 3032-2011

sekretessbrytande bestämmelse (10 kap. 2 § OSL) med stöd av en ny förordningsbestämmelse som innebär att utlämnandet blir nödvändigt för de myndigheter som tecknat en överenskommelse om att ansluta sig till e-arkivtjänsten. En sådan bestämmelse kan lämpligen placeras i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, och kompletteras med en bilaga som upptar de myndigheter som har anslutit sig till e-arkivtjänsten. Ett annat alternativ att undvika ett ”röjande” enligt OSL skulle kunna vara att låta driften hos driftleverantören skötas endast av personal hos denne som knutits till kundmyndigheten så att de anses vara en del av den.

På lång sikt bör ”problemet” kunna lösas med en lagändring med inriktning på outsourcing. Den frågan behandlas för närvarande av E-delegationen.

Beträffande den andra frågan, om en kundmyndighet får lämna direktåtkomst till sin information till en anställd hos SSC eller på annat sätt lämna ut sina handlingar till en anställd hos SSC, kan lösningen på kort sikt vara att den anställde utför det arbetet som kräver åtkomst till handlingarna under sådana former att han eller hon anses vara en del av kundmyndigheten (dvs. en juridisk och teknisk konstruktion som innebär att inga handlingar kan anses som inkomna till SSC).

På lite längre sikt bör dock målsättningen vara en ändring i OSL så att sekretess alltid gäller hos SSC för de uppgifter och handlingar som hanteras i e-arkivtjänsten.

För det juridiska resonemanget i sin helhet hänvisas till bilaga 4.

5.3 Ekonomiska och finansiella förutsättningar

B. Krav i regeringsuppdraget ***”Statens servicecenter ska bedöma att finansiella och ekonomiska förutsättningar finns för tjänsten innan utveckling och eventuell upphandling slutförs.”*** [9]

5.3.1 Utgångspunkter

Att hantera och bevara information medför kostnader för myndigheterna.
Det är en självklarhet att avsätta resurser för att löpande genomföra pappersarkivering. Resonemangen i denna rapport måste därför förutsätta att resurser löpande avsätts även för att bevara elektronisk information (jmfr 1.5).

Övergripande består kostnaderna för e-arkivering av tre delar:

- Kostnaderna för att skaffa en systemlösning för e-arkiv är totalt sett en *liten* del av investeringen.
- Den stora kostnaden ligger istället i första delen av e-arkiveringsprocessen, dvs. att förbereda information för inleverans från ett verksamhetssystem till ett e-arkiv (definiera, ta ut ur system, paketera och leverera in information och kontrollera den).

[9] Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08-14, N2014/3415/ITP, sid 2

- Drift och förvaltning samt utveckling av ett e-arkiv är också en kostnad som måste tas med i kalkylen.

Om en myndighet inte löpande har budgeterat för att omhänderta information för bevarande enligt Riksarkivets föreskrifter, så är risken stor att det finns en ”ackumulerad skuld” av information som behöver tas omhand. Man har alltså valt att skjuta arbetet framför sig. Att vänta med att omhänderta information innebär snarare större än mindre kostnader, förutom risken att information går förlorad (oreglerad gallring).

5.3.2 Reella kostnader för e-arkivering

Inom ramen för analysfasen har en enkel benchmarking genomförts för att få fram realistiska siffror på vad det faktiskt kostar att etablera ett e-arkiv och leverera information till detta. Benchmarkingen har omfattat några offentliga organ som sedan flera år arbetar med e-arkiv; vilka typer av organ det rör sig om och på vilket sätt de har anskaffat sina e-arkiv framgår av tabellen nedan.

Förutom att vi sammanställt dessa siffror i uppställningen nedan så kan siffrorna även användas som ett jämförelsematerial för pilotmyndigheternas fortsätta arbete.

5.3.2.1 Jämförelser av kostnader för att etablera e-arkiv

Det är svårt att få fram jämförbara kategorier för kostnader för e-arkiv och e-arkivering. Skillnaderna beror framförallt på

- Om man har skapat en egen lösning eller upphandlat.
- Om det är e-arkiv som tjänst eller köpta licenser.
- Om kostnader för egen personal m.m. räknats med eller inte.
- Hur lång tid man arbetat med e-arkivering och därmed organisationens mognad.

Skillnaden i kostnader inom offentlig sektor ligger inom följande spann:

	Upphandlat e-arkiv (tjänst)	Egenutvecklat e-arkiv	Egenutvecklat e-arkiv	Egenutvecklat e-arkiv	Upphandlat e-arkiv (licens)
Typ av organisation och storlek	**1. Medelstor myndighet**	**2. Stor myndighet**	**3. Storstads landsting**	**4. Samarbete flera landsting** (lösningen bygger på nr 3)	**5. Storstads kommun**
Kostnader för kravställning och upphandling *eller* utvecklingsprojekt	5 mkr	69 mkr (i två projekt)	13 mkr	35 mkr	25,2 mkr
Årlig kostnad drift, förvaltning och licenser	6,25 mkr	6 mkr	6,5 mkr	13 mkr (fördelad på nio parter)	5,3 mkr
Hur länge man arbetat	4 år	7 år	9 år	7 år	5 år

Organisationerna ovan har arbetat utifrån olika förutsättningar och siffrorna är inte rakt av jämförbara. Men sammanställningen ger ändå en tydlig bild av vilka kostnader som det generellt sett innebär att etablera och driva ett e-arkiv. Notera att den stora myndigheten (2) drar upp snittkostnaden och den medelstora (1) drar ner den. Med denna reservation blir resultatet i snitt

- 30 miljoner kronor för att etablera ett e-arkiv
- 7,5 miljoner kronor per år för drift under i snitt 6 år

Detta visar tydligt att det behöver avsättas betydande resurser för att etablera en fullgod tjänst.

5.3.2.2 Jämförelser av kostnader för att leverera information till e-arkiv

Kostnaden för att ta ut informationen ur ett system och skapa paket som kan levereras till ett e-arkiv påverkas bl.a. av

- storlek och komplexitet på systemet
- komplexitet och kvalité på informationen
- om systemet är aktivt eller avställt
- om det är en engångsleverans eller löpande leveranser
- om systemet har funktion för att exportera ut information eller inte
- volymer på leveranser
- organisationens storlek och vana att arbeta med e-arkivering

Kostnader för att leverera in information i ett e-arkiv varierar därför avsevärt. Kostnaderna ligger i snitt på allt mellan 50 000 kronor upp till cirka en miljon konor, men för att skapa paket från ett enskilt system kan det handla om mer än detta. Den största kända siffran för ett system som vi har stött på under vårt arbete är 8 miljoner kronor.

Indikerad snittkostnad för att paketera information från ett verksamhetssystem inför e-arkivering utifrån nedanstående exempel	
Ett mindre avställt system och enklare struktur	50 000 – 100 000 kronor
En större engångsleverans ur ett avställt system	300 000 kronor
Ett komplext system som ska leverera löpande	500 000 – 1 000 000 kronor
Ett större system generellt	500 – 800 000 kronor

Det finns idag ingen övre gräns för vad en leverans kan kosta. För att kontrollera kostnaderna behöver framförallt alla standardsystem ges inbyggda uttagsmöjligheter styrda av leveransspecifikationer baserade på FGS:er (jmfr. 2.2.2). Informationen kan då tas ut på ett styrt och standardiserat sätt.

Värt att notera

Under vår omvärldsbevakning har vi fått indikationer på att det inom organisationer finns en förväntan på att kostnaderna för bevarande ska vara *små* i jämförelse med den totala kostnaden för att använda ett system. Det finns ingen realism i detta. Det vore däremot rimligt om det i den årliga budgeten för ett enskilt system finns en post för att arbeta med e-arkivering/bevarande som motsvarar x % av den totala budgeten. Detta är också en rimlig konsekvens av

att praktiskt omsätta den strategi för bevarande som alla myndigheter ska ha i enlighet med RA-FS 2009:1.

5.3.3 Vår benchmarking i relation till tidigare uppskattning

Riksarkivets ursprungliga uppskattning från år 2011 tar inte hänsyn till val av e-arkivlösning, dvs. om det är fråga om inköp av programvara, köp av tjänst eller alternativt anskaffning av open source-produkt. I vår undersökning ingår såväl lösningar som baseras på *både* open source och kommersiella produkter som rent kommersiella produkter.

Riksarkivets tidigare uppskattning är att det i snitt kostar 10-15 miljoner kronor att etablera ett e-arkiv på en myndighet. Sannolikt är dock snittkostnaderna (30 miljoner kronor) för organisationerna i tabellen ovan, vilka faktiskt har infört e-arkiv, en rimligare utgångspunkt för jämförbara kostnader för att etablera och sätta upp SSC:s förvaltningsgemensamma tjänst. Riksarkivets tidigare uppskattning från år 2011 är alltså troligen i underkant.

5.3.4 Ekonomiska och finansiella förutsättningar för e-arkivtjänsten

Vi har valt att se på möjliga nyttor ur fyra perspektiv;

- statsförvaltningen i stort,
- pilotmyndigheterna,
- Statens servicecenter och
- Riksarkivet

Med ekonomiska förutsättningar avser vi faktorer som avgör om avsedda nyttor kan uppnås ur alla fyra perspektiven. De finansiella förutsättningarna har vi valt att definiera som det som krävs för att etablera och tillhandahålla tjänsten, dvs. så *att myndigheterna kan ansluta sig och börja e-arkivera*.

5.3.4.1 Perspektiv – statsförvaltningen

Det är mer kostnadseffektivt för statsförvaltningen som helhet att etablera en gemensam e-arkivtjänst hos SSC än att flera olika myndigheter skaffar egna e-arkivlösningar.

På statlig nivå finns besparingar i varierande grad på kort och lång sikt:

Kravställning, upphandling och etablering av lösning

För staten innebär det en besparing om kravställning, upphandling och etablering av tjänsten görs centralt istället för att detta arbete görs separat på respektive myndighet.

För att säkerställa att,”… *tjänsten möter behoven hos skilda typer av verksamheter…”* [10], måste den ha en högre flexibilitet och kapacitet i jämförelse med om en myndighet hade implementerat ett eget e-arkiv. Därför kommer kostnaderna för att etablera en gemensam e-arkivtjänst sannolikt att bli jämförelsevis högre under etableringsfasen. *Totalt sett och över tid* blir dock

[10] Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08-14, N2014/3415/ITP, sid 2

kostnaden lägre med en gemensam tjänst. Tillsammans blir vi också sannolikt en stark beställare och kravställare.

Att ansluta myndigheter
De grundläggande åtgärder som krävs för att ansluta till e-arkivtjänsten blir sannolikt ungefär desamma för samtliga myndigheter. Framförallt organisationens storlek och antal levererande system kan dock komma att påverka anslutningens omfattning. SSC kommer kontinuerligt att arbeta med att utveckla metoder och teknik för att ansluta kundmyndigheter på ett så standariserat och kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Förberedelser för inleverans
Åtgärder och kostnader för att förbereda information för leverans till ett e-arkiv är i princip desamma oberoende av e-arkivlösning. Arbetet definieras av Riksarkivets krav och ”best practice” inom området.

Förutsättningarna och därmed komplexiteten på inleveransarbetet styrs bland annat av (jmfr. 5.3.2.2)

- vilka system som finns och vilka möjligheter till export de har,
- vilken kvalitet informationen har (kritisk faktor)
- organisationens vana att arbeta med e-arkivering

Detta är *faktorer som bara myndigheterna själva kan styra över*.

Det SSC ska bidra med är att löpande förbättra gemensamma metoder och arbetssätt för att göra inleveransarbetet enklare och mer kostnadseffektivt över tid, och därmed spara resurser även i detta led av arkiveringsprocessen.
Det innebär att *på kort sikt* är besparingspotentialen i arbetet med leveransförberedelser mindre, men *på längre sikt* är den däremot större genom gemensamma metoder som löpande återanvänds och förbättras. Resultatet kan bli att SSC:s tjänster med Riksarkivets stöd leder till en hävstångseffekt för myndigheternas arbete med inleveranser.

Ytterliggare vinster
Om information flyttas ur verksamhetssystem kan kostnader för drift och förvaltning minskas genom exempelvis minskade licenskostnader.
E-arkivtjänsten ska kunna ta emot gallringsbart material med *längre frister*, och även på detta sätt bidra till att verksamhetsystem kan avlastas.

Slutsats

A. Den stora besparingen på kortare sikt ligger alltså i att koncentera resurserna till att kravställa, upphandla och etablera *en förvaltningsgemensam* tjänst för e-arkivering.

B. *På längre sikt* ligger den stora besparingen i ett gemensamt arbetssätt där man använda standarder och metoder m.m. för att göra inleveransarbetet enklare och mer kostnadseffektivt. En del i att uppnå mesta möjliga nytta blir att utnyttja befintlig erfarenhet och ”best practice” i offentlig sektor med stöd av Riksarkivet.

C. Det är sannolikt så att det är först när den gemensamma e-arkivtjänsten har fått en solid grund, genom leveranser från de sju pilotmyndigheterna, som tjänsten kan börja nå sin fulla besparingspotential.

Observera att A, B och C tillsammans sannolikt måste nå en viss mognadsgrad innan alla synergierna inom den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten kan uppnås.

Gemensam investering eller inte?
Om exempelvis endast de sju pilotmyndigheterna skaffar egna e-arkiv så handlar totalkostnaden, utifrån Riksarkivets uppskattning, om mellan 70 och 105 miljoner kronor. Om man istället koncentrerar resurserna till vårt gemensamma regeringsuppdrag, kan man redan med detta exempel dra slutsatsen att besparingspotentialen för staten som helhet ligger på flera tiotals miljoner kronor. En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv framstår därför som ett mer kostnadseffektivt alternativt.

5.3.4.2 Perspektiv – Pilotmyndigheter

Den analys som genomförts så här långt hos pilotmyndigheterna visar att det finns realiserbara nyttor som är kopplade till användandet av tjänsten, och att myndigheterna är intresserade av att ansluta sig (se bilaga 5). Finansieringen hos pilotmyndigheterna har inte berörts djupare i denna del av projektet.

Identifierade gemensamma nyttor
Arbetet med nyttoanalys och realiseringsplan utgår från E-delegationens vägledning för nyttorealisering. De tillämpningar av vägledningen vi gör inom projektet för att precisera metoderna till e-arkivfrågor har sammanställts i ett metodpaket för kommande kundmyndigheter.

Pilotmyndigheterna har i denna fas av projektet identifierat ett antal nyttor som är gemensamma, dvs. uppstår inom alla myndigheter och påverkar det statliga perspektivet direkt. Även mer myndighetsspecifika nyttor har identifierats och arbetet med att fördjupa dessa pågår fortfarande. Nedanstående tabell är en sammanställning över de nyttor som är möjliga att realisera på i princip alla myndigheter.

Nytta	Detaljering	Realisering eller hinder
Minskade kostnader I huvudsak direkt resultatpåverkande nyttor	-Minskade licenskostnader genom avveckling av system som hålls vid liv -Minskade kostnader för tilläggsmoduler för arkivering till befintliga verksamhetssystem -Minskade kostnader för papper, utskrifter, arkivlokaler genom digitalisering	-Avveckling och minskade inköp. Avveckling kan försvåras beroende på avtal och informationsstrukturer -Minskade papperskostnader m.m. genom att en process hanteras helt digitalt
Ökad effektivitet (bättre utnyttjande av resurser) Indirekt och direkt	-Ökad digitalisering ger snabbare och enklare handläggning av ärenden, vilket ger nöjdare kunder	Incitament ges att digitalisera processer om inte utskrift behöver ske vid arkivering.

resultatpåverkande nyttor	och nöjdare medarbetare -Bättre utnyttjande av resurser/lägre kostnader om flera delar på en gemensam tjänst -Ökad möjlighet till nya e-tjänster och funktioner ger ökat inflöde av elektroniskt material -Mindre nyttjande av papper ger en positiv miljöeffekt	
Ökad insyn och tillgänglighet Indirekt resultatpåverkande och svårdefinierade nyttor	-Enklare sökning ger snabbare tillgång till rätt information, vilket ger nöjdare brukare -Enklare sökning avlastar intern personal -Ökad ordning ger bättre insyn och därmed ökad tillgänglighet -Ökad möjlighet till nya e-tjänster och funktioner, ger ökad tillgänglighet till information, vilket ger nöjdare kunder	-Publika sökgränssnitt ger ökad tillgänglighet för allmänhet, forskning, näringsliv m.fl. Materialet måste dock säkerhetsklassas vilket kan begränsa sökbarheten
Ökad regelefterlevnad I huvudsak svårvärderade nyttor	-Möjlighet att uppfylla OSL, arkivlagen, m.fl. minskar risken för fel och föreläggande (från Riksarkivet) -Möjlighet att uppfylla RA-FS minskar risken för risken för fel och föreläggande -Automatiska kontroller minskar felfrekvens -Förbättrade interna regelverk ökar trygghet och minskar felfrekvens -Ökade möjligheter till styrning och kontroll minimerar fel och risker i hanteringen	-Regelverket ska tydliggöras och genomdrivas samt implementeras i verksamhetssystem och i e-arkiv. -Genom teknisk standardisering ges möjlighet till ökad tydlighet och ökade krav på ordnad och tillgängliggjord information.

Nyttorna är fördelade i fyra områden, enligt den kategorisering myndigheterna själva arbetat fram, och pekar både på intern effektivitet, dvs. ett bättre användande av resurser, och på direkta besparingar. Analysarbetet som genomförts hittills pekar som vi nämnt på ett antal realiserbara nyttor och på ett ökat intresse hos pilotmyndigheterna att använda tjänsten.

Nyttornas storlek beror dels av den kommande tjänstens omfattning och ingående delar, dels av hur myndigheterna arbetar med att uppnå möjliga nyttor som är kopplade till att information är e-arkiverad. Det totala värdet av realiserbara nyttor kan därför inte definieras fullt ut idag.

5.3.4.3 Perspektiv - SSC

Investeringskalkyl
Den kalkyl som tagits fram är en uppskattning och kan komma att förändras beroende på ett antal strategiska vägval:

- Nivå på informationssäkerhetskrav (kostnadsdrivande)
- Krav på tekniska lösningar för nödvändig juridisk konstruktion
- Upphandla tjänst, licens eller utveckla själv
- Upphandla ett eller flera system
- Teknik och metod för inleveransförberedelser (stödtjänst)

Andra faktorer som kan påverka kalkylen är
- Leverantörernas affärs- och prismodeller
- Tid för samverkan med och koordinering av alla parter för standardisering och för att kunna uppnå synergier

Investeringskalkylen är avstämd mot faktiska kostnader för införande av e-arkiv som framkommit i den benchmarking som utförts under analysfasen (jmfr 5.3.2).

Delmängd investeringskalkyl
Krav- och upphandlingsfasen är planerad till perioden 2015-2016. Den kommer enligt nuvarande plan att bli bidragsfinansierad och därmed kommer den inte att belasta SSC:s kalkyl.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Krav och upphandling	*6 mkr*	*4 mkr*									
Etablera tjänst		7 mkr	3 mkr								
Förvaltning, utveckl., drift		1 mkr	3 mkr	6 mkr	6 mkr	6 mkr	6 mkr	6 mkr	6 mkr	6 mkr	6 mkr
Anslutnings-avgifter			3,5 mkr	2,5 mkr	2,5 mkr	2,5 mkr	2,5 mkr	2,5 mkr	2,5 mkr	2,5 mkr	2,5 mkr
Årsavgifter				1,4 mkr	2,4 mkr	3,4 mkr	4,4 mkr	5,4 mkr	6,4 mkr	7,4 mkr	8,4 mkr
Ackumulerat resultat (SSC)		-8 mkr	-10,5 mkr	-12,6 mkr	-13,7 mkr	-13,8 mkr	-12,9 mkr	-11 mkr	-8,1 mkr	-4,2 mkr	**700 tkr**

Finansiering
I kalkylen har vi utgått ifrån att analysfasen (1) och krav- och upphandlingsfasen (2) är bidragsfinansierade dvs. att staten ger förutsättningar för att etablera tjänsten genom att bidra med tillräcklig finansiering. Följande faser (3 och 4) kommer enligt nuvarande plan att vara lånefinansierade (jmfr. 6.1).

Det scenario vi har räknat på är att projektets sju pilotmyndigheter ansluter sig under åren 2016-2017 och från och med år 2018 så ansluter sig fem nya kundmyndigheter per år. Break-even för tjänsten beräknas i dagsläget till att uppnås till och med år 2025.

I kalkylen har vi utgått ifrån att pilotmyndigheterna och alla kommande kundmyndigheter ska ha samma anslutnings- respektive årsavgift. I kalkylen har vi inte räknat med potentiella intäkter för stöd- och tilläggstjänster. Det kommer att stå myndigheterna helt fritt att välja i vilken grad man vill använda sig av sådana.

5.3.4.4 Perspektiv - Riksarkivet

Nyttan ur Riksarkivets perspektiv blir att på sikt kunna ta emot slutleveranser som inte behöver kompletteras och förhoppningsvis kan överföras automatiserat till slutarkivet. Här finns mycket arbetstid att spara, för både den levererande myndigheten och Riksarkivet. Förutsättningen är dock att Riksarkivet tar fram relevanta FGS:er (och ”best practice” inom området) samt att myndigheterna tillämpar dessa vid leveranserna av information. Både standardiseringsarbete och en effektiv process för slutleverans är kritiska framgångsfaktorer för att kunna förenkla arbetet med slutleverans.

5.4 Teckna överenskommelse

C. Krav i regeringsuppdraget ***”Respektive myndighet ska senast den 28 februari 2015 ha slutit en överenskommelse med Statens servicecenter om användning av tjänsten.”*** [11]

5.4.1 Avsiktsförklaring

Pilotmyndigheterna kommunicerade tidigt i projektet att de inte kan förbinda sig till anslutning via en överenskommelse innan det är känt vad tjänsten kommer att innehålla samt vad kostnaden för att ansluta till tjänsten blir. Piloterna har därför, i samråd med SSC, initialt valt att teckna en avsiktsförklaring med SSC där en anslutning till tjänsten villkoras. En överenskommelse kan tecknas först när tjänsten är upphandlad/utvecklad och prissatt. Vi räknar med att en överenskommelse kan tecknas i slutet av krav- och upphandlingsfasen (fas 2).

5.4.2 Samtliga pilotmyndigheter avser att ansluta sig till tjänsten

Samtliga sju pilotmyndigheter har tecknat en avsiktsförklaring med SSC om anlutning till den kommande e-arkivtjänsten.

5.5 Redovisa myndigheternas överväganden

D. Krav i regeringsuppdraget ***”… redovisa myndigheternas överväganden, planer och beslut för pilotmyndigheterna.”***

[11] Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08-14, N2014/3415/ITP, sid 3

5.5.1 Riksarkivets inspektioner hos pilotmyndigheterna

Under åren 2010-2014 har Riksarkivet inspekterat arkivverksamheten hos samtliga pilotmyndigheter. I samband med inspektionerna konstaterades vissa brister som rör arkivredovisning, gallring, plan för informationssäkerhet och strategi för bevarande. Sex av sju myndigheter saknade strategi för bevarande och plan för informationssäkerhet eller hade brister relaterade till dessa. Många hade också brister i sin arkivredovisning och några saknade helt klassificeringsstruktur enligt Riksarkivets föreskrifter. Vissa myndigheter har helt eller delvis åtgärdat sina föreläggande, medan andra har mycket arbete kvar vilket framgick av Riksarkivets senaste besök (se nedan).

5.5.2 Arkivstatus hos pilotmyndigheterna

Riksarkivet har besökt var och en av pilotmyndigheterna med syfte att kartlägga hur myndigheternas arkivstatus ser ut inför en anslutning till SSC:s e-arkivtjänst. Med arkivstatus menas om myndigheten har de styrinstrument inom arkivområdet som krävs enligt Riksarkivets föreskrifter, men också hur myndigheten själv bedömer sina möjligheter och förutsättningar. De arkivrättsliga krav som ställs redovisas i bilaga 3. De områden som vi fokuserade på är framställning, redovisning och hantering av myndighetens elektroniska handlingar.

- Samtliga myndigheter är positiva till uppdraget och i synnerhet till att e-arkivfrågor och informationshanteringsfrågor uppmärksammas och prioriteras inom myndigheten. De ser även stora fördelar med att arbetet bedrivs i samverkan med flera pilotmyndigheter.

- Myndigheternas arkivstatus varierar kraftigt, vilket innebär att vissa myndigheter kommer att behöva mer tid och resurser för förberedelsearbetet än andra.

- Många anger att de skulle behöva mer stöd från Riksarkivet, främst avseende kompetenshöjning generellt, metodstöd kring e-gallring och snabbare hantering av inkomna gallringsframställningar (s.k. VIP-hantering).

- Alla myndigheter kommer att behöva genomföra gallringsutredningar avseende den information som kan komma att levereras. Ingen av myndigheterna har handlingar klara för leverans idag.

- Strategi för bevarande finns hos de flesta, men på en mycket övergripande nivå. Strategierna behöver kompletteras med konkreta handlingsplaner.

- Elektroniska handlingar är oftast inte upptagna i arkivredovisningen eller så redovisas de endast på systemnivå. Riksarkivets krav är att handlingstyper ur databaser ska redovisas specifikt.

- Många myndigheter hanterar känslig eller sekretessbelagd information och har därför varit restriktiva gällande outsourcing av sin informationshantering, i synnerhet gällande molntjänster. Det är av särskild vikt att de juridiska frågorna kring en kommande tjänst får en lösning.

- Få av pilotmyndigheterna har konkreta planer på att bygga in FGS:er i sina system. De anser att de inte har resurser för detta i dagsläget. De menar att metadatastrukturen bör kunna läggas på informationen i efterhand i samband med paketering och överföring. Många anser att FGS:er för geografisk information, databaser, ekonomisk information, webbplatser och även projektinformation är de områden som Riksarkivet bör arbeta med i framtiden. Vid utveckling av nya system kommer de däremot att ta med FGS:er som krav på metadatastruktur.

- Få myndigheter har bestämt sig för vilken typ av information som i första hand bör överföras till det kommande e-arkivet. En del menar att obsoleta, äldre system bör levereras i första hand men ser riktig nytta först om aktiva verksamhetssystem kan avlastas.

- Inga av pilotmyndigheterna har ett eget e-arkiv så det kommer uteslutande att handla om överföring av handlingar från verksamhetssystem till mellanarkivet.

Sammanfattningsvis uppfattar Riksarkivet att pilotmyndigheterna är positiva till att ansluta sig till den gemensamma e-arkivtjänsten. De behöver dock skjuta till resurser och skapa interna genomförandeprojekt för att kunna hålla den föreslagna tidplanen. Pilotmyndigheterna lyfter vikten av att de juridiska och säkerhetsmässiga frågorna löses (jmfr. 4.1.2 - 4.1.3). Myndigheterna säger sig också behöva mera stöd från Riksarkivet avseende kompetenshöjning i arkivfrågor samt metodstöd för gallring. Riksarkivet kommer att behandla inkomna gallringsframställningar med förtur så att det inte skapas onödiga hinder för en anslutning till e-arkivtjänsten. Riksarkivet kan också erbjuda kurser, workshops och andra främjandeinsatser som kan bidra till myndigheternas kompetenshöjning. Av resursskäl bör insatserna koncentreras till områden av betydelse för anslutning till tjänsten (se 2.4 och bilaga 3).

5.6 Stordriftsfördelar

5.6.1 Vinster med centraliserad drift, förvaltning utveckling av e-arkivsystem

De tjänster som SSC erbjuder sina kundmyndigheter måste byggas upp så att stordriftsfördelar uppnås utan att säkerhet och kvalitet blir lidande.

Stordriftsfördelar för staten kan uppnås på flera sätt genom samordning på olika nivåer. Livscykeln för en tjänst kan sammanfattas på följande sätt:

1. Utformning och etablering av tjänst utifrån krav
2. Upphandling och anskaffning av IT-stöd för tjänst
3. Anslutning av kundmyndighet till tjänst
4. Drift och förvaltning av tjänst
5. Vidareutveckling av tjänst
6. Avveckling av tjänst

Stordriftsfördelar avseende utformning och etablering av tjänst, upphandling och anskaffning samt vidareutveckling utförs centralt hos SSC en enda gång för hela statsförvaltningen och SSC blir därmed en stark aktör gentemot leverantörerna.

Stordriftsfördelar i drift och förvaltning uppnås bland annat genom att SSC ställer krav på att IT-stödet skall passa i en tjänsteleverans till många kundmyndigheter, med en balans mellan framförallt effektiv hantering och informationssäkerhetskrav. Det uppnås också genom att det endast finns en central kontaktyta mellan SSC:s IT-förvaltningsorganisation och leverantörerna. Ett viktigt delmål är att effektivisera den tekniska anslutningen av kundmyndigheterna till tjänsten.

Genom att tjänsten hanteras samlat hos SSC så uppstår bland annat en inlärningseffekt. Det innebär att om många anslutningsprojekt görs så kan erfarenheterna tas tillvara och processen effektiviseras. En annan möjlighet till effektivt resursutnyttjande är att SSC parallellt kan genomföra och koordinera flera anslutningsprojekt.

5.7 Avgiftsfinansieringsmodell

SSC finansieras i stort sett enbart av de avgifter som kan tas ut av kundmyndigheterna, lånefinansiering förekommer endast i mindre grad. Enligt myndighetens regleringsbrev eftersträvas en ekonomi i balans på årsbasis till år 2017 och ackumulerade negativa resultat skall vara återbetalda till år 2030.

Kundmyndigheterna varierar stort i storlek och har olika förutsättningar för att ta initiala investeringar för att ansluta till en e-arkivtjänst. För mindre myndigheter är investeringsviljan med stor sannolikhet mindre än för en större myndighet som oftare kan fokusera mer på den totala livscykelkostnaden för tjänsten.

På grund av SSC:s finansieringsmodell krävs en låg risknivå i utformningen av e-arkivtjänsten. Det innebär att de initiala investeringarna bör hållas ned och att en riskavert affärsmodell bör användas mot leverantörerna.

För att tjänsten skall bli attraktiv, speciellt för mindre myndigheter, krävs att avgiftsmodellen har modesta instegströsklar i form av initiala kostnader för uppstart och anslutning.

SSC:s e-arkivtjänst måste innebära att det går att fastställa en marginal gentemot kundmyndigheternas avgift.

5.8 Säkerhets- och integritetsfrågor

5.8.1 Informationssäkerhet

En förvaltningsgemensam e-arkivtjänst ställer höga krav på informationssäkerhet samtidigt som tjänsten måste ha en hög tillgänglighet. Det innebär att man behöver kunna styra åtkomst till den lagrade informationen, samt att informationen ska kunna skyddas mot otillåten eller oavsiktlig förändring eller förlust.

För ett gemensamt e-arkiv är det tre frågor som behöver besvaras:

1. Skall enskilda kundmyndigheter tillåtas arkivera hemliga uppgifter och handlingar enligt säkerhetsskyddsförordningens (1996:633) definition? [12]

2. Om inte, kan e-arkivet som sådant betraktas som känslig verksamhet - av betydelse för rikets säkerhet - även om inte hemliga handlingar arkiveras där? Exempelvis på grund av koncentrationen av många myndigheters information i en och samma lösning.

3. Frågan är dessutom om a) en ackumulerad mängd uppgifter b) från många myndigheter och som c) omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillsammans kan komma att utgöra grund för säkerhetsskyddskrav enligt säkerhetsskyddslag (1996:627) respektive säkerhetsskyddsförordning (1996:633). Detta trots att uppgifterna var och en för sig inte utgör hemlig uppgift eller handling.

Ett beslut om vilka säkerhetskrav som e-arkivtjänsten skall uppfylla, och som är kopplade till hanteringen av uppgifter eller handlingar som bedöms som hemliga (enligt säkerhetsskyddsförordningen), måste tas innan upphandling kan påbörjas.

Att uppfylla höga säkerhetskrav är kostnadsdrivande. Utmaningen för SSC – som är en avgiftfinansierad myndighet – blir att skapa en tjänst som a) uppfyller säkerhetskraven för de allmänna handlingar som ska arkiveras i den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten, och b) att tjänsten samtidigt blir ett kostnadseffektivt alternativ för detta bevarande.

Om beslut tas om att hemliga uppgifter inte får arkiveras i e-arkivtjänsten, innebär det att myndigheter som hanterar hemliga handlingar måste lösa arkiveringen av dessa på annat sätt.

Det innebär även vissa risker med att koncentera många myndigheters information (inklusive sekretessbelagd information) i samma lösning och/eller hos en leverantör. Huruvida aggregering av många myndigheters handlingar i samma tjänst ger anledning till att ställa krav kopplade till säkerhetsskydd, eller om tjänsten skall bedömas som samhällsviktig och därför behöver specifikt skydd, är under utredning.

Samråd om frågorna ovan pågår med pilotmyndigheterna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och SÄPO - som är sektorsansvarig myndighet inom säkerhetsskyddsområdet för den civila sektorn. En säkerhetsanalys kommer att genomföras innan projektet går vidare till upphandling.

En riskanalys av hanteringen av dessa aggregerade informationsmängder som ska kunna hanteras, och de risker detta kan medföra, samt en

[12] Definitioner enligt förordningen är (4§ säkerhetsskyddsförordningen):
1. hemlig uppgift: *uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* ***och*** *som rör rikets säkerhet*,
2. hemlig handling: *handling som innehåller hemlig uppgift, samt*
3. säkerhetskänslig verksamhet: *verksamhet av betydelse för rikets säkerhet*.

informationsklassning av tjänsten blir en del i underlaget till kravställningsarbetet i fas 2.

5.8.2 Personuppgiftsansvar

Det är nödvändigt att i ett tidigt skede analysera frågor om personuppgiftsansvar och hur varje myndighet ska kunna uppfylla de krav som följer av ansvaret. Dels ska myndigheterna ha utrett hantering av eventuella personuppgifter i den information som levereras in till e-arkivet, dels behöver SSC analysera personuppgiftshantering på en övergripande nivå för den förvaltningsgemensamma e-arkivstjänsten. SSC behöver löpande göra riskanalyser av hela e-arkivet för att se om och hur informationssäkerheten påverkas av en ökande informationsmängd i mellanarkivet.

Personuppgiftsansvaret återstår att analysera och detta kommer att göras initialt i krav- och upphandlingsfasen innan upphandling kan ske. Samråd pågår med Datainspektionen.

5.9 RFI - svar

5.9.1 Potentiella leverantörer av e-arkivsystem

De finns betydande variationer i mognadsgrad och storlek bland de leverantörer som har valt att svara på vår RFI-förfrågan.

Bland de lösningar som leverantörerna representerar finns sådana som har tagits fram utifrån svensk och skandinavisk lagstiftning och svenska Riksarkivets föreskrifter, men också stora internationella lösningar som har anpassats till svenska förutsättningar och författningskrav. Vilka standarder som leverantörerna tagit ställning till samt hur de följs och omsätts varierar också stort. Eftersom SSC:s e-arkivtjänst ska följa Riksarkivets krav och rekommendationer, utifrån vad som anses vara ”best practice”, kommer dessa områden att bli en viktig del i den fortsatta utvärderingen.

Vi bedömer att leverantörernas förmåga att uppfylla säkerhetskrav ur ett tekniskt perspektiv är relativt god. Däremot varierar deras mognad när det gäller att efterleva regelverk och standarder för säkerhetsstyrning. Säkerhetskrav som certifiering enligt ISO-27000 uppfylls av ett fåtal och *kan komma att bli tydligt utslagsgivande i en kommande upphandling*.

Tekniskt ger de föreslagna lösningarna i varierande grad möjlighet till stordriftsfördelar. Mognaden och kapaciteten avseende funktionalitet för förberedelser för inleverans varierar stort.

En viktig aspekt är också leverantörens mognad totalt sett, exempelvis hur man arbetar med införande/anslutningsprojekt, hur man strukturerat tar till sig kundbehov och hur produktutveckling bedrivs.

Inför en upphandling i fas 2 så kommer SSC att göra en helhetsbedömning av leverantörerna och deras svar.

5.9.1.1 Flexibla affärsmodeller

Leverantörernas föreslagna affärsmodeller stödjer i rimlig grad de antaganden för e-arkivets avgiftsfinansieringsmodell som diskuteras under punkt 5.7.

Flexibiliteten i tjänsten är central. Utifrån detta argumenterar flera av leverantörer för att SSC ska upphandla e-arkiv som en tjänst. Kundmyndigheterna ska sedan kunna köpa tjänster av SSC efter behov. Argumentationen går ut på att instegströsklarna är relativt låga och prismodellerna bygger främst på en månatlig kostnad baserad på resursförbrukning. Leverantören menar att de därmed står för huvuddelen av risken.

Den månatliga kostnaden som föreslås av leverantörerna baseras på en eller flera av nedanstående parametrar:

- Antal användare
- Lagringsvolym
- Antal anslutna avlämnande system
- Avtalad servicenivå, s.k. SLA (Service Level Agreement)

Flera leverantörer är öppna för att SSC kan komma att påverka prismodellernas utformning genom de prisvillkor som sätts i en kommande upphandling.

Observera att SSC ännu *inte* har tagit något beslut om vilken typ av lösning som e-arkivtjänsten ska komma att baseras på. Detta sker först under nästa fas (2).

5.10 Marknaden och potentiella kunder

”10 av 11 myndigheter var positiva till att nyttja e-arkiv som en tjänst av Statens servicecenter” [13]

Enligt e-Builders förstudie från år 2013 är de flesta myndigheter positiva till en e-arkivstjänst i statlig regi. Några av de större myndigheterna har redan infört e-arkiv men säger sig vara intresserade av att titta närmare på SSC:s tjänst när den finns etablerad. För mindre myndigheter ska möjligheten att köpa e-arkiv som tjänst hos SSC bli ett enkelt sätt att uppnå fullgod e-arkivering.

Sedan SSC och Riksarkivet fick regeringsuppdraget har intresset varit stort och många har tagit kontakt för att höra sig för om tjänstens innehåll och när den förväntas finnas på plats.

SSC och Riksarkivet har marknadsfört regeringsuppdraget och därmed den kommande tjänsten på ett antal konferenser och mässor sedan vi fick uppdraget.

[13] Förstudie e-arkiv och e-diarium, eBuilder, 2013-07-02, sid 13

6 Fortsatt arbete

Regeringens uppdrag till SSC och Riksarkivet samt pilotmyndigheterna är "*… att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv*" [14] Som ovan beskrivet (jmfr. 1.2) så omfattar uppdraget alla aktiviteter som krävs för att etablera en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst, medan finansieringen delas upp över år och i projektfaser:

Fas 1 – Analysfas
Fas 2 – Krav och upphandlingsfas
Fas 3 – Implementationsfas
Fas 4 – Drift och förvaltningsfas

I denna delrapport redovisas resultatet av analysfasen (1) och med rekommendation att arbetet fortsätter i nästa fas (2). Nedan följer en övergripande redogörelse för hur SSC avser att ta arbetet vidare.

6.1 Rekommendation om avgränsning för det fortsatta arbetet

I regeringsuppdraget framgår att SSC ska beakta om det finns *"möjlighet att erbjuda e-diarium som tillägg till tjänsten".*[15]

Ett e-diarium skulle i praktiken innebära en förvaltningsgemensam tjänst för ärendehantering. SSC skulle då stödja myndigheterna i deras aktiva handläggning genom att erbjuda stöd för en mängd olika ärendetyper med tillhörande metadata samt lagring av handlingar (filer). Att ta fram förslag på en sådan tjänst skulle dock vara ett minst lika stort arbete som att ta fram en e-arkivtjänst. För projektgruppen stod det därför tidigt klart att arbetet med det föreliggande regeringsuppdraget måste avgränsas till e-arkiv.

På sikt vore det dock en stor fördel för statsförvaltningen som helhet om SSC kunde erbjuda ett helhetskoncept för myndigheternas ärende- och dokumenthantering där information med status arkiverad direkt kan överföras till e-arkivtjänsten. Visionen är ett fullt stöd för hantering av olika typer av statlig information under dess aktiva liv på samma sätt som e-arkivtjänsten ska kunna erbjuda stöd för arkivering och tillgängliggörande av i princip alla typer av offentlig information.

[14] Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08-14, N2014/3415/ITP, sid 1
[15] Regeringsbeslut, Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, Näringsdepartementet, 2014-08-14, N2014/3415/ITP, sid 2

6.2 Aktiviteter, tidplan och kostnadsuppskattning för nästa steg

6.2.1 Övergripande aktiviteter och tidplan för fas 2

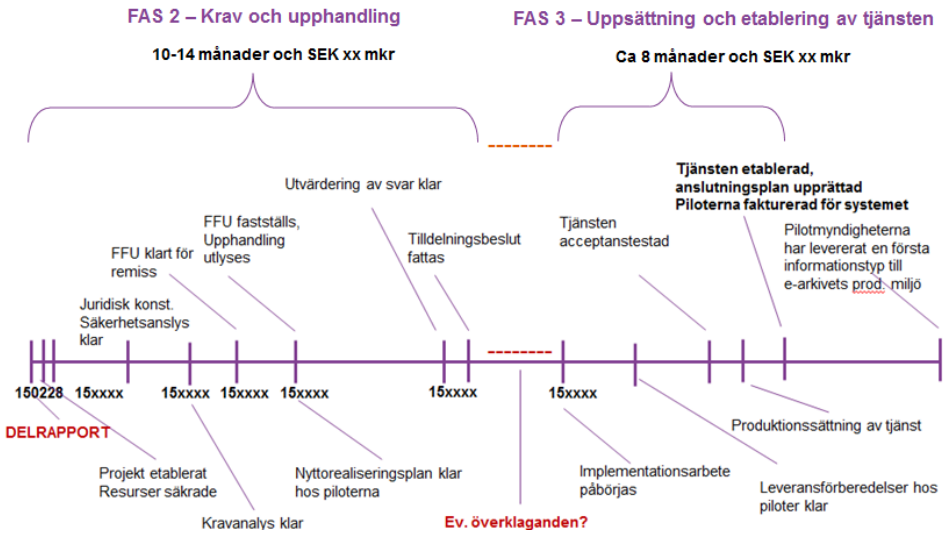
I stora drag innebär arbetet i krav- och upphandlingsfasen följande aktiviteter:

- Projektledning (övergripande)
- Projektplanering och uppföljning
- Juridisk konstruktion
- Informationssäkerhet, IT-arkitektur och säkerhetsanalys
- Kravanalys och framtagande av förfrågningsunderlag inför upphandling
- Utveckling av processer med metoder och verktyg till arbetssätt
- Upphandling fram till och med tilldelningsbeslut
- Marknadsföring och kommunikation
- Leveransplanering och koordinering och stöd av piloternas leveransförberedelser

6.2.2 Övergripande aktiviteter och tidplan för fas 3

I stora drag innebär arbetet i implementationsfasen följande aktiviteter:

- Tjänsteutveckling och arbetssätt (metoder och verktyg)
- Driftorganisation med bemanning
- Implementationsarbete
- Leveransplanering
- Testleveranser
- Acceptanstest
- Driftsättning
- Marknadsföring och kommunikation



Bilden ovan illustrerar fas 2 och 3. Målet för fas 2 är att ett tilldelningsbeslut fattas, målet för fas 3 är att tjänsten är etablerad, dvs. testad och godkänd och klar att användas.

Hur lång perioden mellan faserna blir går inte att förutsäga, då tilldelningsbeslutet kan komma att överklagas i flera instanser. Därför är det viktigt för projektets fortsatta framgång att tillräckligt med tid och resurser avsätts till arbetet i krav- och upphandlingsfasen (2), inte minst för att förebygga eventuella överklaganden så lång det är möjligt. Ett eller flera överklaganden leder sannolikt till en långdragen och fördyrande process.

6.2.2.1 Projektledning (övergripande)

Arbetet kommer att omfatta många parter och aktiviteter på olika nivåer. Det är en helt avgörande framgångsfaktor att arbetet hålls ihop av en övergripande projektledning.

6.2.2.2 Projektplanering och uppföljning

Härav följer att en noggrann projektplanering krävs med en löpande uppföljning för att säkerställa projektets leveranser.

6.2.2.3 Juridisk konstruktion

För att kunna gå från preliminära till slutgiltiga krav i ett i upphandlingsunderlag så måste den juridiska konstruktionen vara färdigställd.

6.2.2.4 Informationssäkerhet och säkerhetsanalys Informationssäkerhet, IT-arkitektur och säkerhetsanalys

Identifiera nödvändiga arkitektur- och säkerhetskrav för tjänsten. Dessa krav är dimensionerande för tjänsten och måste därför vara fastställda innan upphandling kan ske.

6.2.2.5 Kravanalys och framtagande av förfrågningsunderlag inför upphandling

Utifrån bl.a. RFI-svaren, ska alla funktionella och icke-funktionella krav revideras och sammanställas inför upphandling.

6.2.2.6 Utveckling av processer med metoder och verktyg till arbetssätt

Utveckling av processer och aktiviteter för hur olika roller ska arbeta i e-arkiveringsprocessen och hur de skall arbeta med tjänsten som helhet ska påbörjas under krav- och upphandlingsfasen (2). Exempelvis hur kundmyndigheterna ska kunna få stöd i arbetet med att ta fram paket för leverans av information till e-arkivet med hjälp av metoder och verktyg.

6.2.2.7 Upphandling fram till och med tilldelningsbeslut

Utifrån kravmassan ska ett upphandlingsunderlag sammanställas. Detta är en stor och komplex aktivitet som kräver expertkompetens i form av främst sakkunnig jurist, upphandlings- och LOU-experter, IT-arkivarie och IT-arkitekt.

6.2.2.8 Marknadsföring och kommunikation

SSC är en avgiftsfinansierad myndighet. Det är i dagläget frivilligt att ansluta sig till SSC:s tjänster. Det är därför nödvändigt för SSC att kommunicera och sprida kunskap om den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten och hur myndigheterna kan använda och kombinera de tjänster som kommer att ingå.

6.2.2.9 Leveransplanering, koordinering och stöd av piloternas leveransförberedelser

Förutom att en myndighet ska ansluta till tjänsten juridiskt och tekniskt, är det också en kritisk framgångsfaktor att kundmyndigheternas inleveranser koordineras utifrån ett antal aspekter. Dessa är bland annat:

- Typ av information (ärenden, personalinformation, databaser, webb etc.)
- Typ av leverans; främst engångsleverans eller löpande inleverans
- Vilka kundmyndigheter som kommit längst med inleveransförberedelser

De FGS:er som Riksarkivet beslutar och publicerar bör (ska) användas av kundmyndigheterna (jmfr. 2.2.2). De är avgörande för standardiseringen och för att uppnå synergier i hur man arbetar med e-arkivering inom offentlig sektor. De har därför en direkt påverkan på hur inleveransplaneringen ska läggas upp.

Pilotmyndigheterna har redan tidigt under analysfasen (1) informerats om att grunden för allt e-arkivarbete är att myndigheterna har värderat och gallringsutrett informationen, samt erhållit eventuellt gallringsbeslut från Riksarkivet, *innan* informationen kan förberedas för leverans till e-arkiv. För att den övergripande tidplanen ska hålla måste dessa framställningar göras skyndsamt (jmfr.5.3.4.1).

6.2.3 Kostnadsuppskattning

Inom ramen för analysfasen (1) har vi tagit fram en kostnadsuppskattning på totalt 10 miljoner kronor för krav- och upphandlingsfasen (2), fördelat på följande huvudaktiviteter:

- Projektledning (övergripande)
- Projektplanering och uppföljning
- Juridisk konstruktion
- Informationssäkerhet, IT-arkitektur och säkerhetsanalys
- Kravanalys och framtagande av förfrågningsunderlag inför upphandling
- Utveckling av processer med metoder och verktyg till arbetssätt
- Upphandling fram till och med tilldelningsbeslut
- Marknadsföring och kommunikation
- Leveransplanering, koordinering och stöd till pilotmyndigheterna

Kostnadsuppskattningen kommer successivt att kunna preciseras till en budget för krav- och upphandlingsfasen (2) och dess rimlighet är avstämd mot tidigare arbeten med e-arkiv inom offentlig sektor (jmfr. 5.3). Fördelningen i uppskattningen kan komma att bero på ett antal prioriteringar och strategiska vägval.

7 Ansvar, beroenden och risker

Under projektets gång och även efter att tjänsten har driftsatts så kommer SSC ha ett förhållande till minst följande parter;

- Riksarkivet
- pilotmyndigheter och övriga kundmyndigheter
- en eller flera leverantörer
- Datainspektionen
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- E-delegationen

Det är därför *viktigt att ansvar och beroenden klargörs* mellan de olika parterna.

7.1 Riksarkivet

7.1.1 Ansvar

SSC ansvarar för att leda och driva projektet samt förvalta och utveckla lösningen när den är driftsatt:

- Riksarkivet deltar i kravställningen och granskar föreslagna lösningar

7.1.2 Beroende och risk

E-arkivtjänsten är beroende av att

- Tjänsten är framtagen i samverkan med Riksarkivet
- Riksarkivet ges möjlighet att ställa krav när förändringar görs i tjänsten
- Riksarkivet prioriterar arbetet med att ta fram FGS:er

För att övergången från mellan- till slutarkiv skall bli så smidig och kostnadseffektiv som möjligt så är det viktigt att myndigheternas leveranser till mellanarkivet följer bl.a. de FGS:er som finns framtagna. Genom att använda FGS:erna och andra instruktioner som SSC och Riksarkivet tar fram ska man förebygga ytterligare arbetsinsatser och kostnader vid slutarkivering.

Det finns en risk att myndigheter avvaktar med att leverera till mellanarkivstjänsten för att det inte finns tillräckligt många FGS:er framtagna. Detta arbete är en kritisk framgångsfaktor och behöver prioriteras.

7.2 Pilotmyndigheterna

7.2.1 Ansvar

Fas 2 – krav och upphandlingsfas

Pilotmyndigheterna ansvarar för att avsätta tillräckliga resurser med nödvändig kompetens för att genomföra sina åtaganden i projektet, framförallt att

- Kravställa på tjänstens utformning

- Ta fram leveranspaket för att kunna utföra *tester* av tjänsten

Fas 3 – implementationsfas
Pilotmyndigheterna ansvarar för att avsätta tillräckliga resurser med nödvändig kompetens för att genomföra sina åtaganden i projektet, framförallt att

- Ansluta sig till tjänsten och genomföra skarpa leveranser till e-arkivet (jmfr. 5.3.2.2 och 5.3.4.1).

7.2.2 Beroende och risk

Målet är att de sju utsedda pilotmyndigheterna ansluter sig till e-arkivtjänsten under åren 2016-2017. SSC är beroende av att pilotmyndigheterna ansluter sig till e-arkivtjänsten så att tjänsten får en stabil kundbas och en ekonomisk stabilitet.

SSC är beroende av att pilotmyndigheterna internt har gjort det förebyggande arbete som krävs i den egna verksamheten för att kunna börja e-arkivera. Det är viktigt att myndigheterna uppfyller Riksarkivets krav på klassificeringsstruktur (del av arkivredovisningen), och att utreda samt vid behov lämna förslag på gallring i de system vars information är aktuell för leverans till mellanarkivet.
Om inte tid och resurser avsätts finns det en risk det drar ut på tiden innan pilotmyndigheterna är redo att ansluta till tjänsten.

7.3 Kundmyndigheter

7.3.1 Beroende och risk

Målsättningen är att ansluta fem nya kundmyndigheter per år från år 2018. Om planerad aslutningstakt kan hållas, så kan SSC nå ett positivt resultat från och med år 2025. Ambitionen är att höja anslutningstakten på sikt när tjänsten är mer etablerad och mognaden är större bland de potentiellt anslutande myndigheterna.

SSC är beroende av att myndigheterna internt har gjort det förebyggande arbete som behövs i den egna verksamheten för att kunna börja e-arkivera.
Det är därför viktigt att både SSC och Riksarkivet löpande informerar om detta förebyggande arbete i kontakten med myndigheterna samt vid konferenser och mässor.

Om investeringskalkylen skall gå ihop så är SSC beroende av att minst fem myndigheter ansluter sig till tjänsten per år från och med 2018.

7.4 Leverantörer

7.4.1 Ansvar

System- och/eller driftleverantörer kommer att ansvara för att bygga upp och leverera det tekniska systemstödet som blir basen för e-arkivtjänsten. En sådan leverans baseras på upphandlade avtal med fastställda åtaganden per tjänstenivå.

7.4.2 Beroende och risk

Ett stort beroende till leverantörerna kommer att finnas vad gäller

- kompetens kring system och lösningar
- kvalitet
- säkerhet
- tillgängliga resurser
- uthållighet

Detta ställer stora krav på att SSC har förmåga att utforma en upphandling som säkerställer att

- en lämplig teknisk lösning kommer att väljas och
- att leverantören har rätt förmåga till en stabil leverans över tid

Upphandlingsmomentet är i sig en risk då resultatet inte på förhand är givet varken avseende

- utfallet av kommersiella villkor eller
- möjlighet att leva upp till samtliga krav som ställs på leverantörerna

Beroendet till leverantörerna innebär också att det finns stora krav på att SSC:s förvaltningsmodell kan hantera en kontinuerlig leverantörsstyrning, för att följa upp leveranser från externa parter.

En annan risk för framförallt tidsplanen och som fördyrar projektet rent allmänt är om tilldelningsbeslutet efter avgjord upphandling överklagas till en eller flera instanser.

7.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Datainspektionen och E-delegationen

SSC kommer att ha samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Datainspektionen och E-delegationen under projektets gång. Samrådet omfattar respektive myndighets expertområde.

8 Bilagor

Bilaga 1 – Regeringsuppdrag – Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv

Bilaga 2 – Projektorganisation

Bilaga 3 – Arkivförfattningar

Bilaga 4 – Juridisk utredning

Bilaga 5 – Nyttoanalys, Pilotmyndigheter

Bilaga 6 – Avsiktsförklaringar från pilotmyndigheter