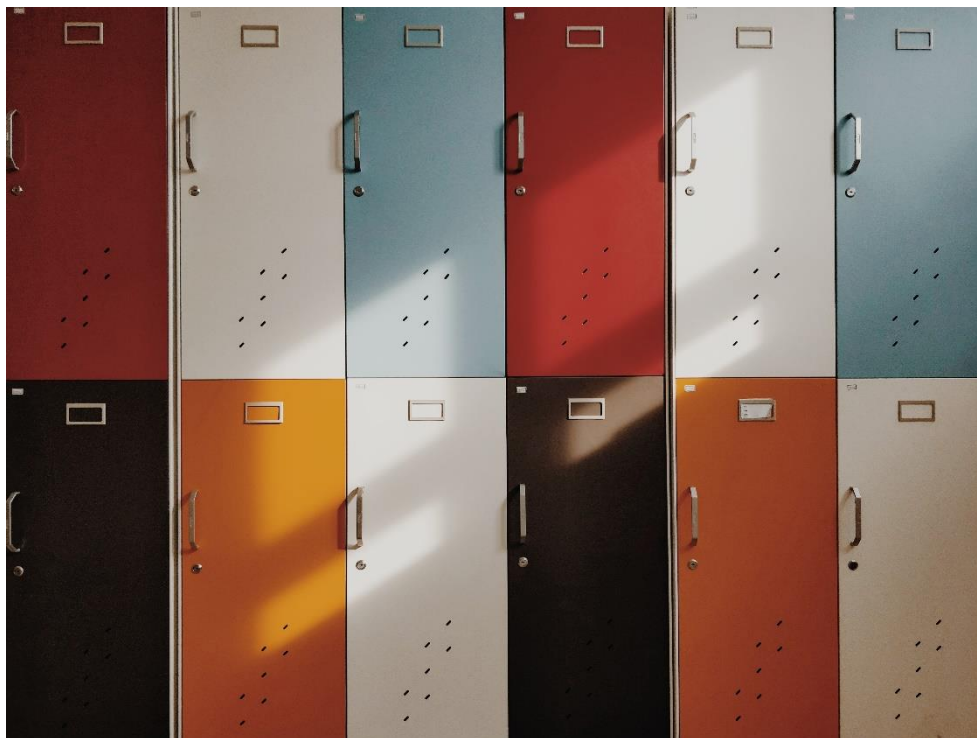


Förvaltningsgemensamt e-arkiv – fortsättningen på regeringsuppdraget

Utredning på uppdrag av Statens
servicecenter och Riksarkivet



2019-05-28

Svante Eriksson & Rebecka Strandberg



Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	3
1.1.	BAKGRUND.....	3
1.2.	SYFTE OCH MÅL	3
1.3.	INRIKTNING, AVGRÄNSNINGAR OCH CENTRALA FRÅGESTÄLLNINGAR	4
1.4.	UTREDNINGENS GENOMFÖRANDE	4
1.5.	RAPPORTENS DISPOSITION.....	5
2.	Redogörelse för nuläget.....	6
2.1.	REGERINGSUPPDRAGET	6
2.2.	NY STRATEGI FÖR INFÖRANDE AV FÖRVALTNINGSGEMENSAMT E-ARKIV	9
3.	Governos enkätundersökning	12
3.1.	ENKÄTENS RESPONDENTER	12
3.2.	MYNDIGHETERNAS INTRESSE AV ATT ANSLUTA	15
3.3.	FINNS DET ETT TIDSFÖNSTER?.....	19
4.	Uppdragets särskilda frågor	22
4.1.	NYTTOANALYS.....	22
4.2.	FINANSIERINGSANALYS	25
4.3.	RISK- OCH SÅRBARHETSANALYS.....	27
5.	Governos samlade bedömning.....	29
5.1.	INLEDNING.....	29
5.2.	ÖVERGRIPANDE BEDÖMNING.....	29
5.3.	MEDSKICK INFÖR DET FORTSATT A ARBETET	32



1. Inledning

1.1. Bakgrund

En förvaltningsgemensam e-arkivtjänst är tänkt att inrättas hos Statens servicecenter. Hösten 2014 uppdrog regeringen därför till Statens servicecenter att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.

Under projektets gång har Statens servicecenter, tillsammans med Riksarkivet och de sju medverkande pilotmyndigheterna, analyserat förutsättningarna för ett förvaltningsgemensamt e-arkiv och vilka specifika krav som måste ställas på tjänsten utifrån funktionalitet, säkerhet och rättsliga krav. Statens servicecenter har inom projektet gjort två försök (under 2017 respektive 2018) att upphandla en fullskalig e-arkivlösning. Statens servicecenter har dock av olika skäl valt att avbryta båda upphandlingarna.

Statens servicecenter avser att istället tillämpa en ny strategi för uppdragets genomförande. Den innebär att tjänsten ska driftas, lagras och förvaltas inom staten och att därmed enbart programvarulicenser ska upphandlas av en kommersiell aktör.

Sedan Statens servicecenter och Riksarkivet fick regeringsuppdraget hösten 2014 har det också skett förändringar i omvärlden som har påverkat uppdraget. Myndigheterna har därför bedömt att en oberoende analys bör utföras för att se om uppdraget är på rätt väg eller om åtgärder måste vidtas för att ändra kursen.

Mot denna bakgrund har Statens servicecenter gett Governo i uppdrag att, som en granskning av fristående part, analysera förutsättningarna för slutförandet av Statens servicecenters och Riksarkivets regeringsuppdrag.

1.2. Syfte och mål

Syftet med utredningen är att göra en oberoende bedömning av förutsättningarna för att skapa och införa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv utifrån den nya strategi som Statens servicecenter har tagit fram. Uppdraget genomförs som en granskning av en fristående part av den analys av förutsättningarna som tagits fram av Statens servicecenter, tillsammans med Riksarkivet och medverkande pilotmyndigheter sedan 2014.

Målen med uppdraget är att ge uppdragsgivaren en korrekt och välgrundad bild av:

- ✦ Hur påverkas förutsättningarna för e-arkivtjänsten av reella och eventuella kommande omvärldsförändringar?
- ✦ Vilka ekonomiska och kvalitativa nyttor skulle e-arkivtjänsten medföra för berörda intressenter?
- ✦ Visar befintligt material, främst det framtagna business caset, på ett trovärdigt sätt att e-arkivtjänsten kan finansieras?
- ✦ Vilka väsentliga risker och sårbarheter finns i upplägget och i synnerhet vad gäller slutförandet av Statens servicecenters och Riksarkivets uppdrag?



- ✦ Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen: Vilka strategiska vägval behöver göras i slutförandet av Statens servicecenters och Riksarkivets uppdrag samt i införandet av e-arkivtjänsten?

1.3. Inriktning, avgränsningar och centrala frågeställningar

Enligt uppdraget till Governo ska följande frågeställningar behandlas i utredningen:

- ✦ Omvärldsanalys som beskriver nuläget och vilka förändringar som skett jämfört med när uppdraget gavs 2014. Vilka förändringar som det i första hand kan handla om finns angivna i Statens servicecenters uppdragsdirektiv.
- ✦ Nyttöanalys som omfattar både ekonomiska och kvalitativa nyttor för intressenter som staten som helhet, anslutande myndigheter, Riksarkivet, allmänhet etc. Analysen ska göras mot bakgrund av regeringens mål om en effektiv statsförvaltning.
- ✦ Möjliga finansieringsformer för en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst samt för- och nackdelar med dessa. Utredningen ska särskilt analysera konsekvenserna för obligatorisk anslutning i kombination med anslagsfinansiering kontra frivillig anslutning och avgiftsfinansiering utifrån målet att en gemensam e-arkivtjänst ska leda till minskade kostnader för e-arkivering inom staten som helhet.
- ✦ Risk- och sårbarhetsanalys av uppdraget som helhet.
- ✦ Rekommendationer och vägval. Utifrån omvärlds-/nulägesanalys och nyttoanalys ska konsekvenser och ett eller flera handlingsalternativ redovisas. Det ska kunna fungera som beslutsunderlag eller som förslag till en strategisk inriktning.

De muntliga diskussioner som hållits med uppdragsgivaren i uppstartsfasen har ytterligare klargjort förutsättningarna för några av frågeställningarna. Vad gäller omvärldsanalysen är de relevanta förändringarna överlag kända för Statens servicecenter och flertalet har sedan tidigare beaktats i framtagandet av den tänkta e-arkivlösningen.

Vidare har Governo och uppdragsgivaren kommit överens om att vår utredning i första hand ska genomföras som en second opinion av den analys som i myndigheternas regeringsuppdrag redan gjorts av förutsättningar för ett förvaltningsgemensamt e-arkiv. Beträffande nyttoanalysen och möjliga finansieringsformer finns ett business case att utgå ifrån, som framtagits av Statens servicecenter tillsammans med PwC. I dessa delar genomförs vårt uppdrag i huvudsak som en analys av tidigare framtagna beräkningar.

Slutligen är uppdragsgivarens förväntan vad gäller de avslutande rekommendationerna att Governo i första hand ska redovisa en övergripande sammanfattande bedömning, snarare än detaljerade och "skarpa" förslag.

1.4. Utredningens genomförande

Uppdraget har i huvudsak genomförts under perioden april-maj 2019 och i fyra faser.

Projektstart

Här definierades syfte och mål med uppdraget som stämde av med uppdragsgivaren. Analysmodell och frågeställningar slogs fast, liksom ramar och avgränsning för uppdraget. Även former för samverkan mellan Governo och uppdragsgivaren bestämdes.



Kartläggning

I denna fas kartlades hur Statens servicecenters och Riksarkivets regeringsuppdrag har bedrivits. Datainsamlingen har primärt skett med följande metoder:

- ✦ *Dokumentstudier* för att få nödvändig bakgrundsinformation. Väsentligare källor anges löpande i rapporten.
- ✦ En *enkätundersökning* riktad till statliga myndigheter. Syftet var att undersöka myndigheternas intresse av att ansluta till Statens servicecenters förvaltningsgemensamma e-arkiv, när denna tjänst väl har introducerats. Vår enkät fungerade också delvis som en uppföljning av en motsvarande enkät som Statens servicecenter genomförde 2016. Respondenterna och deras kontaktuppgifter hämtades från Statistiska centralbyråns myndighetsregister. Vissa myndigheter exkluderades dock, främst små nämndmyndigheter o.d. vilka saknar e-postadress i registret. Enkäten gick ut till totalt 212 myndigheter och svarsfrekvensen var 76 procent.
- ✦ *Djupintervjuer* med ett urval av aktörer för att få en fördjupad förståelse för förutsättningarna för Statens servicecenters och Riksarkivets regeringsuppdrag. Valet av intervjupersoner gjordes i samråd med uppdragsgivaren. De intervjuade representerar följande organisationer: Myndigheten för digital förvaltning, PwC, Riksarkivet, Statens fastighetsverk och Statens servicecenter.
- ✦ *Workshop* med företrädare för Statens servicecenter och Riksarkivet, i syfte att validera vår bild av nuläget och stämma av tentativa slutsatser.

Analys och rapport

I denna fas sammanställde och analyserade vi resultatet av utredningen. Ett utkast till slutrapport togs fram, som uppdragsgivaren fick möjlighet att faktagranska.

Projektavslut

Med beaktande av de synpunkter som framkom i föregående fas slutförde Governo rapporten, vilken presenterades både skriftligt och muntligt till Statens servicecenter.

Governos projektgrupp

Uppdraget har genomförts av Svante Eriksson (projektledare) och Rebecka Strandberg.

1.5. Rapportens disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt. I kapitel 2 beskriver vi nuläget för Statens servicecenters och Riksarkivets regeringsuppdrag, inklusive utvecklingen sedan 2014 och omvärldsförändringar av relevans i sammanhanget. I kapitel 3 redovisas vad som framkommit i den enkät som vi genomfört. I kapitel 4 analyseras de särskilda frågor som ställs i vårt uppdrag. Slutligen redovisas Governos samlade bedömning och medskick inför det fortsatta arbetet i kapitel 5.



2. Redogörelse för nuläget

I det här kapitlet redogör vi för nuläget för Statens servicecenters och Riksarkivets regeringsuppdrag och den utveckling som varit sedan 2014.

2.1. Regeringsuppdraget

Hösten 2014 uppdrog regeringen till Statens servicecenter att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.¹ Flera år innan dess hade dock frågan om ett gemensamt e-arkiv aktualiserats på olika sätt. Bland annat genomförde Riksarkivet, inom ramen för E-delegationens verksamhet, tidigare en förstudie kring e-arkiv och e-diarium. Baserat på denna förstudie gav E-delegationen senare i ett delbetänkande från 2011 förslag med inriktning mot gemensamma tjänster för e-arkiv och e-diarium för statliga myndigheter.²

2.1.1. Övergripande om det gemensamma e-arkivets utformning

Den förvaltningsgemensamma tjänsten för e-arkiv ska vara ett s.k. mellanarkiv, där myndigheternas material förvaras fram till dess det slutligen överförs till Riksarkivet. Den förvaltningsgemensamma tjänsten ska innebära systemstöd, metoder och verktyg för att kunna förbereda information och genomföra e-arkivering samt personresurser som kan stödja kunderna i detta arbete.

Statens servicecenter ska tillhandahålla och förvalta e-arkivtjänsten, men de anslutande myndigheterna är informationsägare på samma sätt som tidigare. Detta innebär att det fortsatt är myndigheten själv som styr över vem som ska ha tillgång till vilken information. De myndigheter som ansluter sig till e-arkivet ska sedan själva besluta när det är lämpligt att slutleverera informationen till Riksarkivet. När detta sker tar Riksarkivet över ansvaret för informationen.

Den e-arkivlösning som regeringsuppdraget avser utgör således en del i en process som sträcker sig över antal år. Processen omfattar informationsskapandet hos de myndigheter som hanterar informationen i sin verksamhet, via det mellanarkiv som Statens servicecenter är tänkt att ansvara för, till det slutligen blir aktuellt med överlämnande av information till Riksarkivet.

2.1.2. Deltagande aktörer m.m.

Till uppdraget har regeringen utsett sju pilotmyndigheter, som under projektets analysfas tillsammans med Statens servicecenter och Riksarkivet har analyserat förutsättningarna för e-arkivet. Det handlar här i första hand om analyser av förutsättningarna för tjänstens kravställning – vilka specifika krav som måste ställas avseende säkerhet, funktiona-

¹ N2013/3701/ITP och N2014/3415/ITP.

² N2013/3701/ITP och N2014/3415/ITP.



litet och rättsliga krav. De aktuella pilotmyndigheterna utgörs av Bolagsverket, Energi-myndigheten, Fortifikationsverket, Post- och telestyrelsen, Statens fastighetsverk samt länsstyrelserna i Stockholms och Västernorrlands län. De sju pilotmyndigheterna har skrivit på en avsiktsförklaring om att ansluta sig till tjänsten.

Under arbetet har löpande avstämningar och samråd även skett med bl.a. Data-inspektionen, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Säkerhetspolisen.

Statens servicecenter står för projektledningen och mycket av arbetet i projektet om ett förvaltningsgemensamt e-arkiv – i kontakt med representanter från Riksarkivet och pilotmyndigheterna. I styrgruppen återfinns ansvariga chefer från Statens servicecenter, Riksarkivet och pilotmyndigheterna samt representant från Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Riksarkivarien är ordförande i styrgruppen.

Sedan uppdragets start har Statens servicecenter hittills överlämnat tre delrapporter till regeringen där den första lämnades i februari 2015. Den andra delrapporten, från februari 2016, redogjorde för den modell som tagits fram för en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst. Den tredje rapporten överlämnades i december 2016 och där föreslås en förlängning av uppdraget tills det att samtliga pilotmyndigheter är anslutna till det förvaltningsgemensamma e-arkivet.

Parallellt med kravställningsarbetet har projektgruppen arbetat med att förbereda de statliga myndigheterna för en anslutning till det gemensamma e-arkivet. Statens servicecenter har bland annat tagit fram ett informationsmaterial innehållandes ett antal frågor som de anslutande myndigheterna behöver ta ställning till innan de kan börja använda tjänsten.³

2.1.3. Väsentliga frågor och förändringar i omvärlden

Sedan Statens servicecenter och Riksarkivet fick regeringsuppdraget under 2014 har det skett förändringar i omvärlden som på olika sätt har påverkat uppdraget. Nya väsentliga faktorer har under resans gång tillförts, där det funnits behov av att lösa ut olika frågor och problemställningar. Projektgruppen, styrgruppen och övriga involverade aktörer har därför kontinuerligt analyserat förutsättningarna och gjort nya bedömningar som sedan bland annat tagits med i kravställning inför upphandling.

De frågor som utretts inom ramen för uppdraget återfinns främst inom områdena sekretess, teknik, juridik, säkerhet och ekonomi – med andra ord förutsättningarna för e-arkivet där det avseende dessa faktorer behöver finnas fungerande genomförbara lösningar för att möjliggöra den förvaltningsgemensamma tjänsten.

³ Statens servicecenter (2017) Vad kan man förbereda inför e-arkivering? Information 2017-11-29, dnr 10173-2017/1121.



Sekretess

En central fråga under hela projektets gång har varit hur sekretessen ska kunna upprätthållas när informationen flyttas från den anslutna myndigheten till Statens servicecenter och e-arkivtjänsten.

Sekretessfrågan aktualiserades redan vid uppdragets start, bland annat i samband med ett JO-beslut i september 2014 (dnr 3032-2011) om röjande enligt offentlighets- och sekretesslagen (OSL). I den delrapport som överlämnades 2015⁴ utreddes frågan om de anslutande myndigheternas möjlighet att lämna ut information till en privat aktör eller till Statens servicecenter, vilket varit en viktig förutsättning för det fortsatta arbetet.

Förutsättningarna för att utkontraktera verksamhet mellan myndigheter har förbättrats genom en ändring i offentlighets- och sekretesslagen under 2017. I den mån uppgifterna ska betraktas som röjda gäller vid teknisk bearbetning eller teknisk lagring samma sekretessbestämmelser hos den mottagande myndigheten som annars skulle gälla för den myndighet som använder e-arkivet. Myndigheternas personal lyder under samma straffrättsliga ansvar vid brott mot tystnadsplikten.

Teknik och säkerhet

Under Statens servicecenters arbete med uppdraget har det framkommit synpunkter om att det, ur ett säkerhetsperspektiv, kan vara en fördel att samla aggregerad information hos staten jämfört med hos en privat aktör.

Det innebar därför en viktig förändring av förutsättningarna för den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten när regeringen 2017 gav Försäkringskassan i uppdrag att erbjuda samordnad och säker it-drift för lämpliga myndigheter.⁵

Detta, i kombination med de nämnda förändringarna i OSL, öppnar upp för en möjlighet att låta driften av det förvaltningsgemensamma e-arkivet ligga hos en statlig myndighet, istället för att upphandlas av en privaträttslig aktör.

Utöver frågan om sekretess har det från april 2019 även skett förändringar i säkerhetsknyddslagstiftningen. För de anslutande myndigheterna innebär den nya säkerhetsknyddslagen att de behöver hantera hemliga uppgifter och handlingar separat, men det gäller oberoende av det förvaltningsgemensamma e-arkivet. Detta har även tidigare varit en utgångspunkt för dimensioneringen av tjänsten då kraven gett möjlighet för olika myndigheter att till viss del ställa högre krav på informations säkerhet än andra.

I de intervjuer Governo genomfört framkommer därför en bild av att den nya säkerhetsknyddslagen inte påverkar införandet av tjänsten i det avseendet. Däremot lyfts det fram att det i slutförandet av regeringsuppdraget ändå finns behov av en analys av huruvida denna lagändring ger några andra konsekvenser i införandet av det förvaltningsgemensamma e-arkivet.

⁴ Statens servicecenter (2015) En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Delrapport 1, dnr 10444-2014/1221.

⁵ Finansdepartementet (2017) Uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift dnr: Fi2017/03257/DF.



Övriga förändringar i omvärlden

Utöver förändringar i lagstiftning har också andra förändringar skett, exempelvis bildandet av den statliga myndigheten för digital förvaltning, DIGG, 2018. Myndigheten har ansvarsområden som delvis kan ses beröra frågan om ett förvaltningsgemensamt e-arkiv. I de intervjuer som Governo genomfört framkommer dock ingenting som tyder på att bildandet av DIGG skulle få konsekvenser för slutförandet av regeringsuppdraget.

2.1.4. De två upphandlingsförsöken

Inom ramen för uppdraget har Statens servicecenter gjort två försök att upphandla en fullskalig e-arkivlösning med leverantör av programvarulicenser, drift och lagring av tjänsten. Den första upphandlingen avbröts i juni 2017 på grund av att ingen av de leverantörer som lämnat anbud kunde möta de grundläggande informationssäkerhetskraven. En ny upphandling startades, men i december 2018 beslutade Statens servicecenter att avbryta även denna. Skälet till beslutet var att det endast inkom ett anbud som då bedömdes ha ett för högt pris.⁶

Efter att den andra upphandlingen avbröts tog Statens servicecenter fram en PM som beskriver att deras sammantagna erfarenhet utifrån upphandlingsförsöken är att det är svårt för många leverantörer att erbjuda en sammanhållen leverans av programvarulicens och kringtjänster inklusive samordningsansvar för helheten. Det bedöms heller inte vara möjligt att, med utgångspunkt i gällande författningskrav, sänka kraven som ställts i upphandlingen – med förhoppningen att kunna sänka priset på tjänsten. Detta sammantaget leder fram till att den befintliga strategin för införande av tjänsten för förvaltningsgemensamt e-arkiv bör förändras för att nå målen för kostnadseffektivitet, säkerhet och långsiktighet.⁷ Skrivelsen lämnades till regeringen i december 2018.

2.2. Ny strategi för införande av förvaltningsgemensamt e-arkiv

Att den andra upphandlingen avbröts i december 2018 har gett Statens servicecenter en möjlighet till att testa förutsättningarna för en ny strategi för regeringsuppdragets genomförande.

I den nya strategin avser Statens servicecenter att tillämpa en inomstatlig lösning och där överenskomma med en statlig myndighet om ansvar för drift och lagring av e-arkivtjänsten. Det förvaltningsgemensamma e-arkivet kommer därmed inte endast att förvaltas, utan även driftas och lagras inom staten.

Statens servicecenter har inlett ett samarbete med Försäkringskassan, med utgångspunkt i den senare myndighetens nya uppdrag om IT-drift för statliga myndigheter från

⁶ Statens servicecenter (2018) Statens servicecenter avbryter upphandlingen av det förvaltningsgemensamma e-arkivet, Pressmeddelande dec 2018.

⁷ Statens servicecenter (2018) En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Promemoria 2018-12-10, dnr 2018-00324-1.1.



2017.⁸ Statens servicecenters ambition i arbetet är att Försäkringskassan blir driftsansvarig myndighet för e-arkivet.

Med en sådan strategi blir det därmed enbart aktuellt att upphandla programvarulicenser av en kommersiell aktör. Statens servicecenter bedömer att fler leverantörer därmed kan lämna anbud, vilket skulle öka konkurrensen och därmed eventuellt även sänka kostnaden. En annan kostnadsänkande faktor är att Statens servicecenter i den nya strategin tar på sig samordningsansvaret i systemförvaltningen.

E-arkivtjänsten ska ha grundläggande funktioner som är tillräckligt breda för att täcka de flesta myndigheters behov. Det kommer även att finnas möjlighet att köpa till olika typer av tilläggstjänster, t.ex. extra personresurser för stöd vid e-arkivering.

Målet med det arbete Statens servicecenter nu bedriver är att säkra att en långsiktig, säker och kostnadseffektiv e-arkivtjänst ska kunna etableras i statlig regi samt att så snart som möjligt påbörja en upphandling av programvarulicenser som ett led i att bygga upp tjänsten.

2.2.1. Samma krav – i ny skepnad

I de intervjuer Governo genomfört framkommer att den nya strategin inte innebär någon förändring av tidigare informations- och säkerhetskrav i egentlig mening. Den totala kravmassan ligger kvar och för de anslutande myndigheterna kommer den nya strategin inte att innebära någon förändring från tidigare. För kunderna kommer således upplevelsen av och funktionaliteten i den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten inte att påverkas av Statens servicecenters nya strategi, utan det kommer att vara likadant som det var tänkt att fungera i den tjänst som Statens servicecenter ursprungligen avsåg att helt upphandla från en privat aktör.

Samma krav kommer alltså att finnas kvar i grunden, men formen för hur Statens servicecenter ställer krav kommer att förändras. För driften och lagringen kommer först en avsiktsförklaring, och därefter en överenskommelse med den statliga myndigheten att tas fram. I upphandlingen av själva programvarulicensen ingår kravställning för leverantören på motsvarande sätt som i de tidigare upphandlingarna.

Förvaltningsorganisation

Organisatoriskt betyder den nya strategin att den förvaltningsorganisation som planeras att byggas inom Statens servicecenter utökas till att innefatta även samordningsansvar och applikationsförvaltning. Det nya verksamhetsområdet beräknas från start omfatta 14 årsarbetskrafter i grundbemanningen, och sedan ökas upp i takt med att fler myndigheter ansluter sig till det förvaltningsgemensamma e-arkivet. De planerade förändringarna inom Statens servicecenter har i Governos genomförda intervjuer även beskrivits på följande sätt:

⁸ Statens servicecenter (2018) En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Promemoria 2018-12-10, dnr 2018-00324-1.1, s. 9.



"Den nya strategin innebär att Statens servicecenter nu tydligt sätter sig i förarsätet på ett annat sätt än tidigare"

Även inom den driftsansvariga myndigheten behöver en ny organisation tas fram, med resurser och kompetens som motsvarar de behov som beräknas uppstå i och med det nya uppdraget.



3. Governos enkätundersökning

I det här kapitlet redovisas vad som framkommit i den enkätundersökning som vi har gjort i utredningen.

Syftet med enkäten var att undersöka statliga myndigheters intresse av att ansluta till Statens servicecenters förvaltningsgemensamma e-arkiv, när detta väl har introducerats. Vidare ville vi bl.a. fånga in när i tiden en anslutning vore lämplig enligt myndigheterna och om deras intresse påverkas av Statens servicecenters nya strategi för genomförandet av regeringsuppdraget. Delvis fungerade vår enkät också som en uppföljning av en motsvarande enkät som Statens servicecenter genomförde 2016.

I det följande beskrivs först vilka som fått enkäten och deras karakteristiska i olika avseenden. Därefter behandlas frågor om intresset för att ansluta respektive frågor om vissa tidsmässiga aspekter på anslutningen.

3.1. Enkätens respondenter

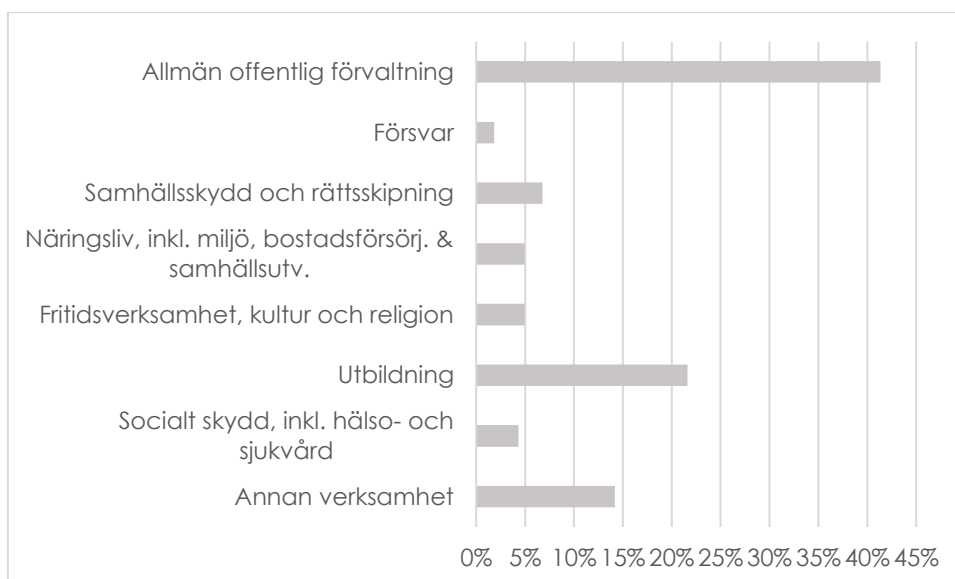
Respondenterna och deras kontaktuppgifter hämtades från Statistiska centralbyråns myndighetsregister. Vissa myndigheter exkluderades dock, främst små nämndmyndigheter o.d. vilka saknar e-postadress i registret. Enkäten gick ut till totalt 212 myndigheter och svarsfrekvensen var 76 procent.

De personer som svarat på enkäten är oftast arkivarier. I enkäten fick respondenterna själva ange sin roll i myndigheten och ca 65 procent angav sin roll som arkivarie i någon form. Näst vanligast var olika typer av chefer (titlar som angavs var t.ex. administrativ chef, kanslichef och förvaltningschef) med ca 20 procent. Bland övriga var registrator den vanligaste titeln, med ca 10 procent.

De svarande myndigheterna representerar olika delar av statsförvaltningen, även om en relativt stor del av de svarande angett att deras verksamhetsområde är "allmän förvaltning". I enkäten fanns möjlighet att kryssa i ett av sju olika alternativ avseende myndighetens verksamhetsområde. Svarsfördelningen framgår av figur 3.1 nedan.

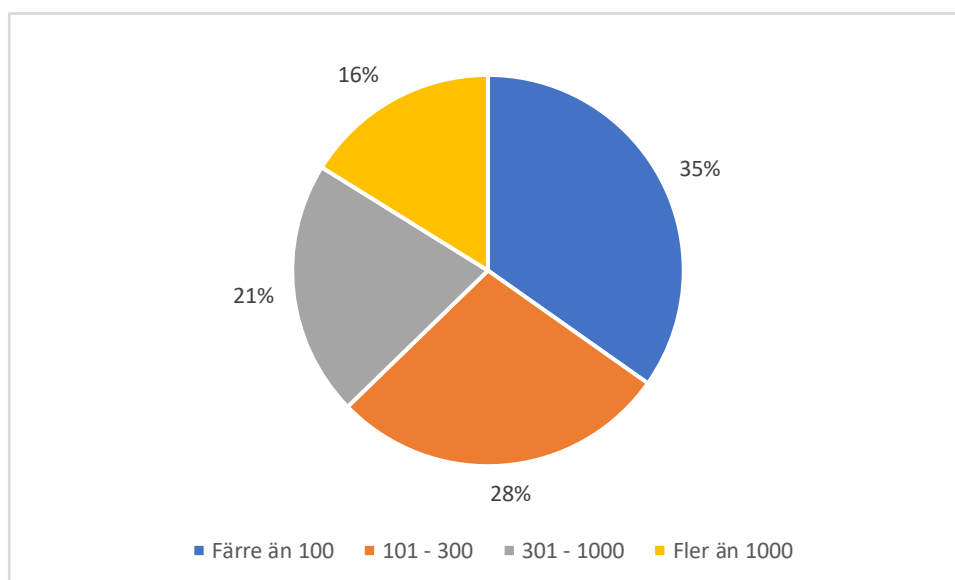


Figur 3.1 De svarande myndigheternas verksamhetsområden



Den profil som framträder i figur 3.1 motsvarar i stort sett hur fördelningen såg ut i Statens servicecenters enkät från 2016. Detsamma gäller i huvudsak för de svarande myndigheternas storlek (se figur 3.2). I enkäten från 2016 var det dock några procentenheter fler i den minsta kategorin och några procentenheter färre i den näst minsta.

Figur 3.2 De svarande myndigheternas storlek i antal anställda

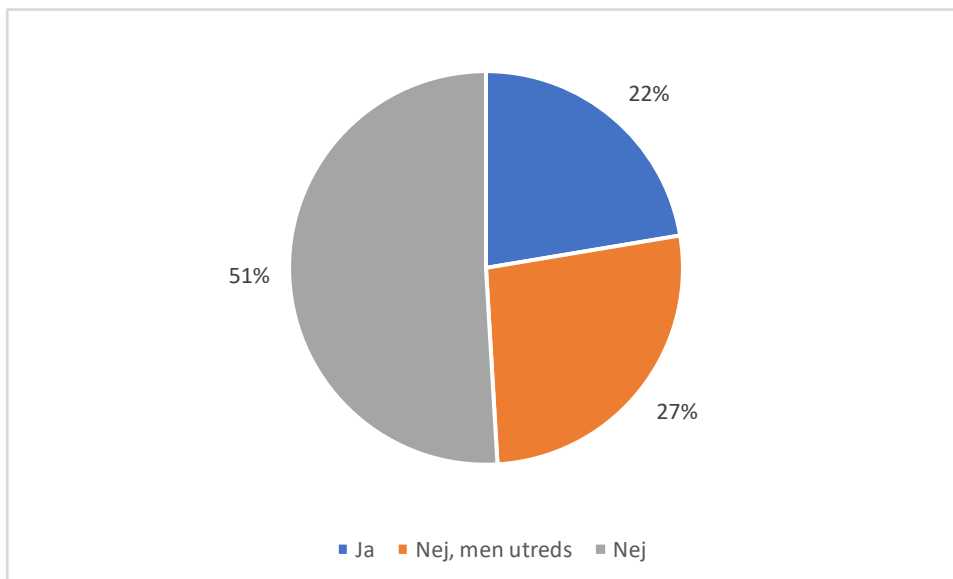


Som framgår av figuren har drygt en tredjedel av de svarande myndigheterna färre än 100 anställda, medan ca en sjuandedel av myndigheterna har fler än 1 000 anställda. Totalt sett motsvarar representationen från de fyra olika grupperna hur statsförvaltningen i allmänhet ser ut, med många små och färre stora myndigheter.



Av intresse i sammanhanget är också om de myndigheter som besvarat enkäten idag har ett e-arkiv. Detta framgår av figur 3.3.

Figur 3.3 Har ni idag ett system för bevarande (e-arkiv) på myndigheten?

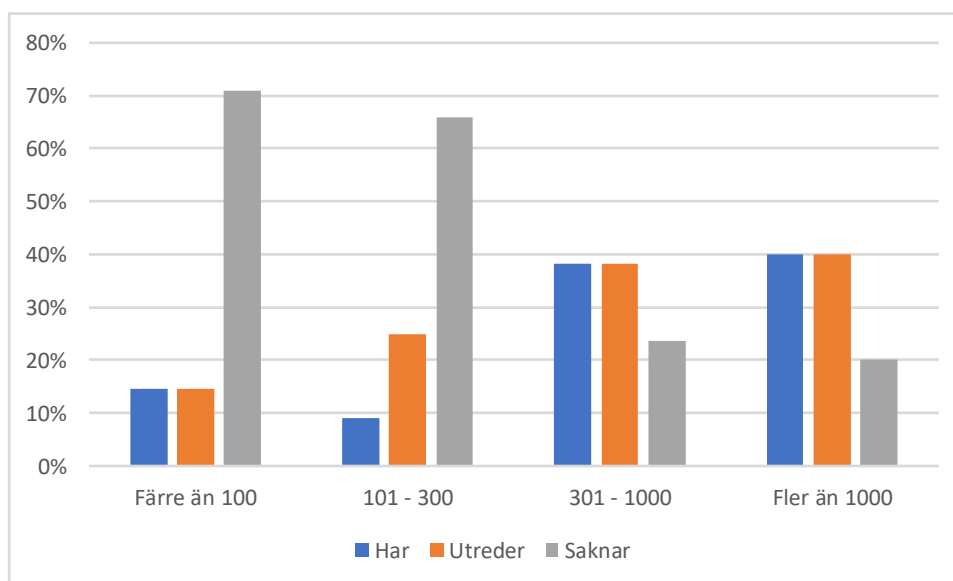


Den bild som framträder i figur 3.3 motsvarar i huvudsak vad som framkom i Statens servicecenters enkät från 2016. Andelen som anger att de har ett e-arkiv (22 procent) var densamma i Statens servicecenters enkät. Däremot skiljde sig fördelningen mellan svaren "nej" och "nej, men det utreds" (47 respektive 31 procent i Statens servicecenters enkät). En tänkbar förklaring till skillnaden gentemot vår enkät kan möjligen vara att några myndigheter sedan 2016 har utrett frågan och kommit fram till att inte skaffa e-arkiv på egen hand.

I analysen av enkätsvaren har vi också delat upp svaren utifrån undergrupperna verksamhetsområde och antal anställda. Vad gäller myndigheternas verksamhetsområde visade det sig generellt sett inte finnas annat än små skillnader i svarsmönstren, varför vi har valt att inte särredovisa denna undergrupps svar. Däremot framträder i flera av enkätens frågor intressanta skillnader utifrån myndigheternas storlek. En sådan avser förekomsten av e-arkiv idag (se figur 3.4).



Figur 3.4 Har myndigheten e-arkiv vs myndighetens storlek i antal anställda



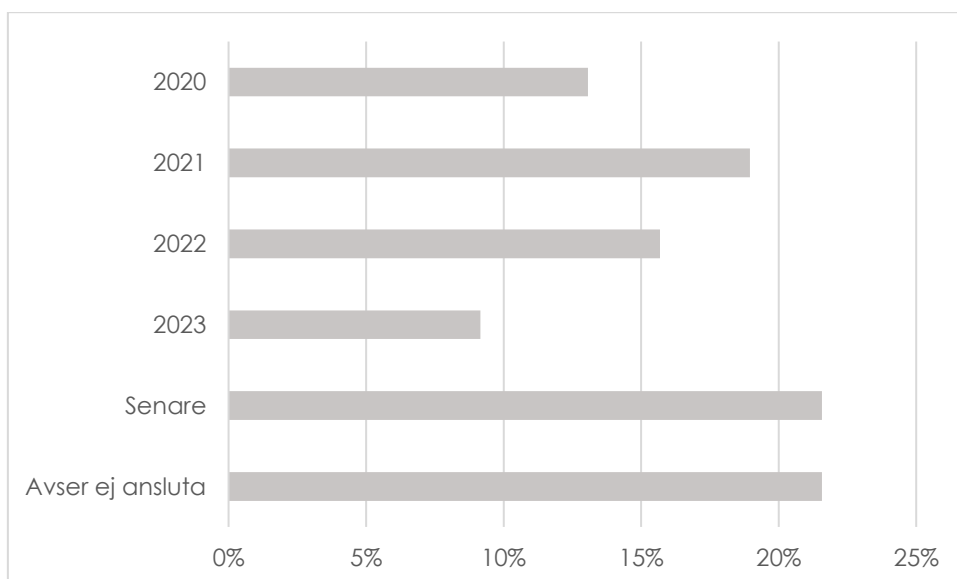
Figur 3.4 visar att det framför allt är de större myndigheterna som har valt att redan investera i ett eget e-arkiv. Detta är kanske inte förvånande, med hänsyn till att de största myndigheterna generellt sett också kan antas ha de mest omfattande dokumentflödena. Men det kan rimligen ha betydelse för förutsättningarna för inrättandet av den förvaltningsgemensamma e-arkivlösningen.

3.2. Myndigheternas intresse av att ansluta

Vår enkät visar att det stora flertalet av de statliga myndigheterna torde vara intresserade av att ansluta sig till Statens servicecenters e-arkivtjänst. Åtminstone är det endast en femtedel av de svarande myndigheterna som explicit anger att man inte avser att ansluta sig. Detta framgår av figur 3.5 nedan, vilken visar svaren på frågan "när i tiden skulle det passa er myndighet att ansluta till det förvaltningsgemensamma e-arkivet?".



Figur 3.5 Lämplig tid för anslutning till det förvaltningsgemensamma e-arkivet



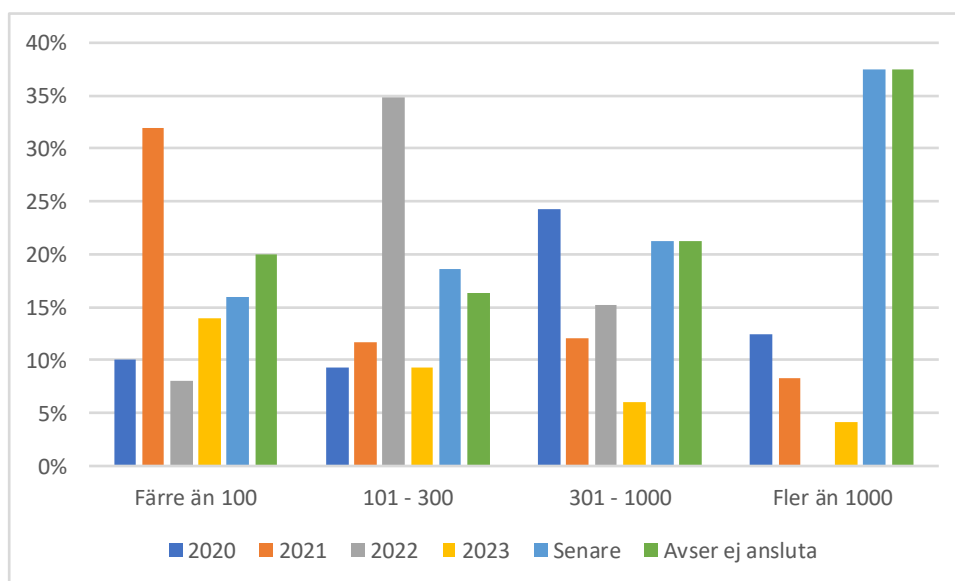
Att döma av svaren, och som figuren ovan visar, kommer anslutningen till det förvaltningsgemensamma e-arkivet att kunna ske i en ganska jämn takt under åren efter att det införts.

Svarsprofilen i figur 3.5 skiljer sig inte på något markant sätt från svaren på motsvarande fråga i Statens servicecenters enkät från 2016. I och med att den enkäten utgick från en annan tidplan för införandet av tjänsten var dock svarsalternativen annorlunda, med 2018 som första år. En skillnad som är värd att notera är att andelen som säger att de inte avser att ansluta är ungefär fem procentenheter större i vår enkät än i enkäten från 2016 (22 procent jämfört med 17 procent).

I sammanhanget vill vi uppmärksamma att den storleksaspekt som påtalades beträffande förekomsten av e-arkiv hos myndigheterna, tycks få genomslag även i frågan om lämplig anslutningstid. Som framgår av figur 3.6 nedan är det således närmare 80 procent i gruppen med de största myndigheterna som anger att man överväger anslutning senare än 2023 eller överhuvudtaget inte avser att ansluta sig.

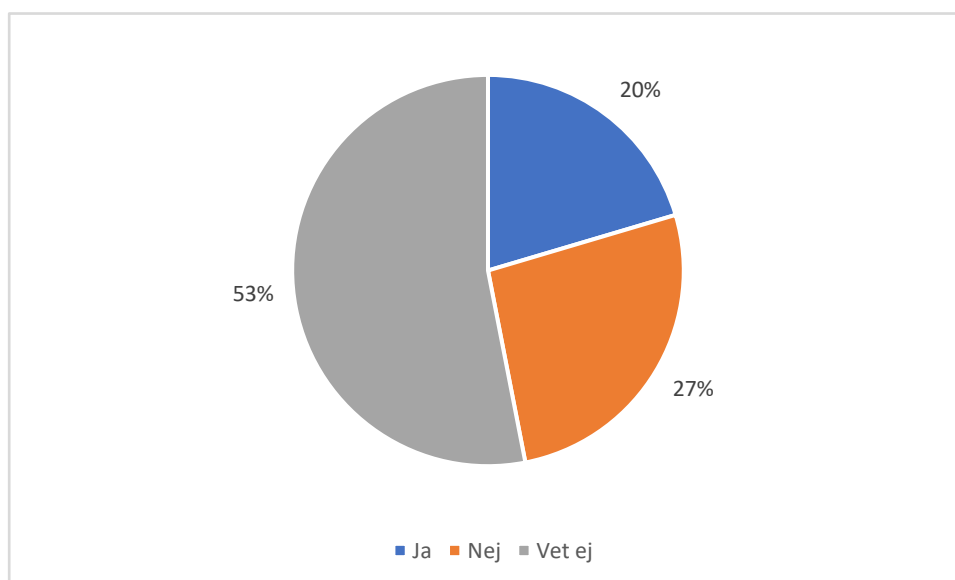


Figur 3.6 Lämplig tid för anslutning vs myndighetens storlek i antal anställda



I sammanhanget bör också påpekas att det faktum att en myndighet redan har ett e-arkiv inte utesluter att man ändå kan tänka sig att ansluta till den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten. Detta framgår av figur 3.7 nedan.

Figur 3.7 Om ni har ett e-arkiv, överväger ni ändå anslutning till SSC:s e-arkiv?



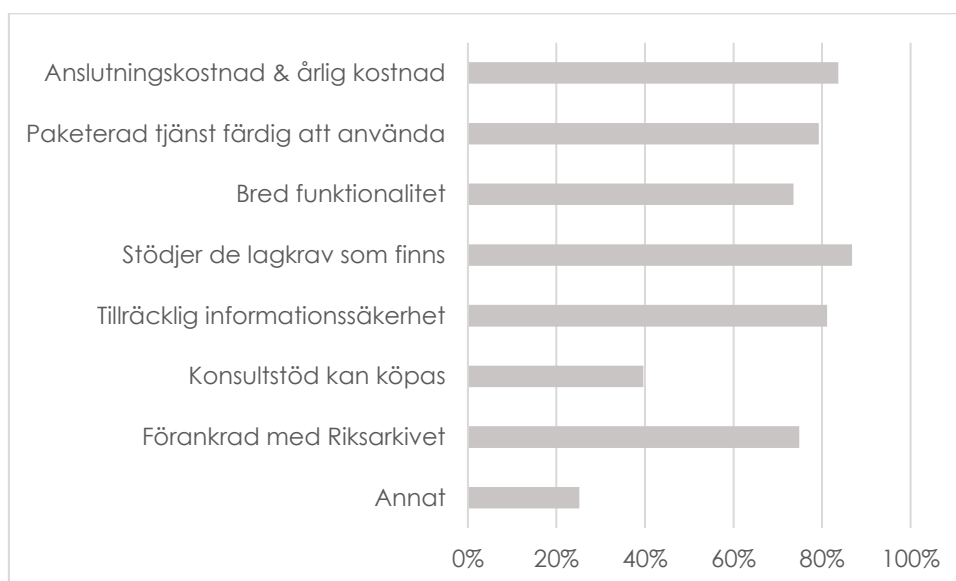
Som framgår av figuren svarade en femtedel av de myndigheter som idag har ett e-arkiv att de ändå överväger att ansluta sig till Statens servicecenters e-arkivtjänst. Det är något färre än i Statens servicecenters enkät från 2016, då 27 procent svarade ja på motsvarande fråga. I Statens servicecenters enkät fanns dock endast ja eller nej som svarsalternativ. Dessutom angav Statens servicecenter ett tidsintervall i frågan – om berörda myndigheter övervägde anslutning inom 5 år – som vi inte har haft med. Därför är svaren från de två enkäterna inte helt jämförbara avseende denna fråga.



I enkäten frågade vi också om vilka faktorer som påverkar myndigheternas vilja att ansluta sig till Statens servicecenters e-arkivtjänst. I enkäten kunde myndigheterna kryssa i ett eller flera av sju fördefinierade alternativ och dessutom i en fritextruta ange eventuella ytterligare faktorer. Samma fråga och med samma alternativ ställdes också i Statens servicecenters enkät 2016.

Myndigheternas svar på denna fråga visas, med förkortade svarsalternativ, i figur 3.8. Formuleringarna av de fullständiga svarsalternativen framgår i fotnot.⁹

Figur 3.8 Faktorer som påverkar viljan att ansluta sig (flera alternativ möjliga)



Som framgår av figuren fyllde många myndigheter i ett flertal alternativ. Den enda faktor som relativt sett få av myndigheterna (låt vara 40 procent) kryssade i var alternativet "Möjlighet att köpa till konsultstöd, dvs. resurser som kan utföra arbetsuppgifter på uppdrag av myndigheten".

Svarsprofilen motsvarar i huvudsak vad som framkom i Statens servicecenters enkät från 2016. Således framträdde sådant som kostnads- och lagaspekter som viktigast och förekomsten av konsultstöd som minst viktigt även i Statens servicecenters enkät.

Även i denna fråga kan man för övrigt notera vissa variationer hänförliga till myndigheternas storlek. Således är det relativt sett färre av de stora än av de små myndigheterna som har kryssat i de två alternativen "En paketerad tjänst färdig att använda – dvs. att myndigheten slipper kravställa och upphandla själv" och "Möjlighet att köpa till konsultstöd, dvs. resurser som kan utföra arbetsuppgifter på uppdrag av myndigheten". Det är

⁹ En rimlig kostnad för anslutning till tjänsten (inkl. årlig kostnad); En paketerad tjänst färdig att använda - dvs. att myndigheten slipper kravställa och upphandla själv; Tjänsten har bred funktionalitet, t.ex. verktyg och stöd för att förbereda information för leverans till e-arkiv (överföring av arkivpaket); Tjänsten stödjer de lagkrav som finns inom offentlighet och sekretess samt personuppgiftslagstiftningen; Tjänsten tillgodoser en tillräckligt hög nivå på informationssäkerhet; Möjlighet att köpa till konsultstöd, dvs. resurser som kan utföra arbetsuppgifter på uppdrag av myndigheten; Tjänsten och dess utformning är förankrad med Riksarkivet.

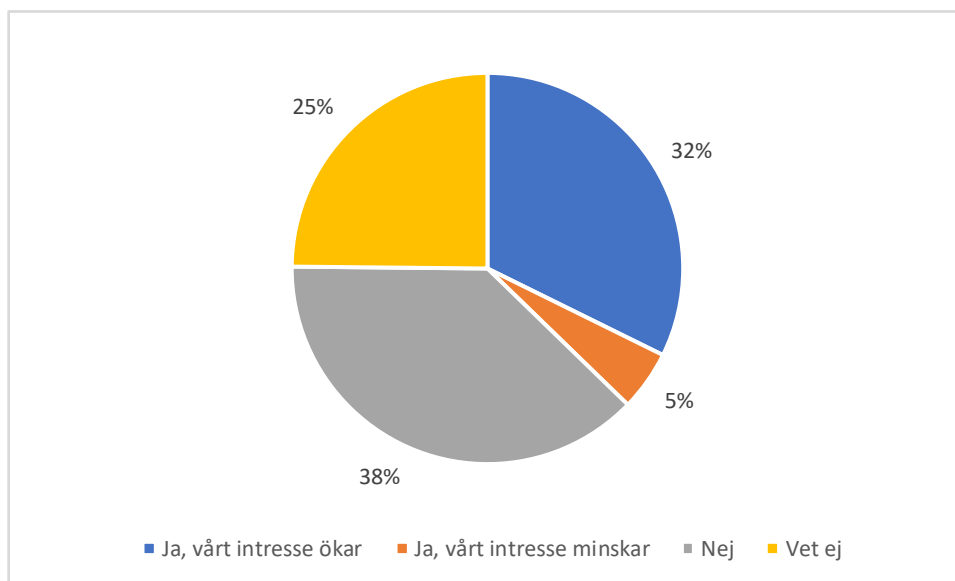


knappast förvånande, med hänsyn till att stora myndigheter i allmänhet har större vana av och resurser för att göra upphandlingar på egen hand.

I det öppna svarsalternativet "annat" har de myndigheter som svarat detta pekat på ett antal olika typer av faktorer. En faktor som går igen hos ganska många kan dock sammanfattas som "funktion och användarvänlighet". En aspekt av detta slag som tas upp är att systemet måste kunna hantera olika format och medier. Några myndigheter efterlyser också hög tillgänglighet, god prestanda och att det ska vara lätt att göra återsökningar i det arkiverade materialet. Vidare framhålls behovet av snabb och bra support. En annan aspekt på samma tema är att flera myndigheter framhåller att tjänsten måste fungera väl ihop med myndighetens generella informationsförvaltning och vara kompatibel med myndighetens ärendehanteringssystem.

När det gäller myndigheternas intresse av att ansluta till det förvaltningsgemensamma e-arkivet, så kan också noteras att den nya strategin som Statens servicecenter avser att tillämpa (med en inomstatlig lösning för drift, lagring och förvaltning av e-arkivet) ses som positiv av många av myndigheterna i enkäten. Således anser en tredjedel av myndigheterna att intresset för att ansluta sig ökar med den nya strategin, medan endast 5 procent anser att det minskar intresset (se figur 3.9).

Figur 3.9 Förändrar den nya strategin ert intresse för att ansluta er till tjänsten?



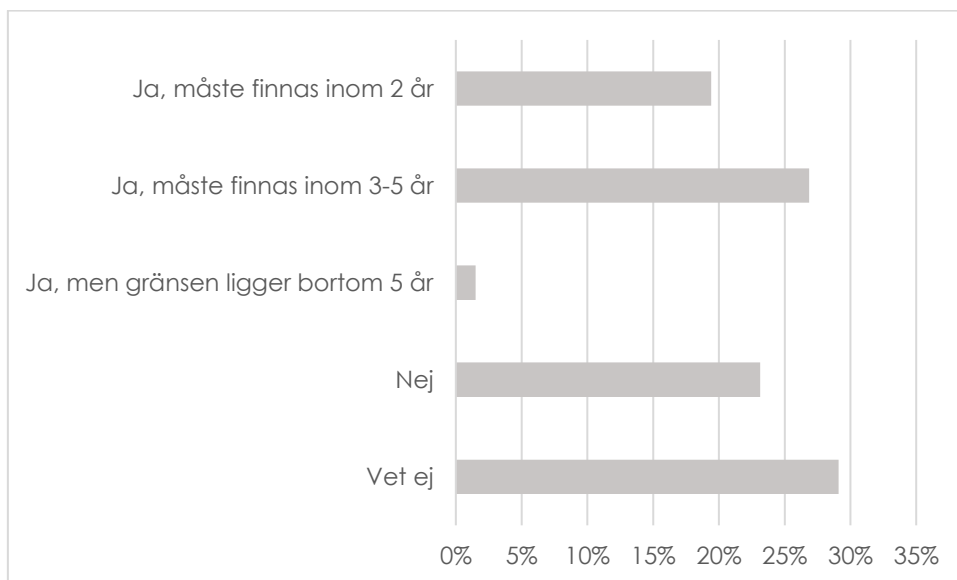
3.3. Finns det ett tidsfönster?

Tidplanen för införandet av Statens servicecenters e-arkiv har förskjutits. Samtidigt ökar sannolikt myndigheternas behov av att skaffa sig e-arkiv med tiden. Man kan därför tänka sig att tidsfönstret för att införa den förvaltningsgemensamma e-arkivlösningen inte är öppet hur länge som helst. Och detta även om närmare 30 procent av de svarande myndigheterna angett att det vore lämpligt att ansluta till det förvaltningsgemensamma e-arkivet 2023 eller senare (se figur 3.5).



Mot denna bakgrund har vi i enkäten frågat de myndigheter som uppgett att de idag *inte* har ett e-arkiv, om det finns en tidsgräns för när de senast behöver ha en fungerande e-arkivlösning på plats. Svaren framgår av figur 3.10.

Figur 3.10 Finns det en gräns för när ni behöver ett e-arkiv?

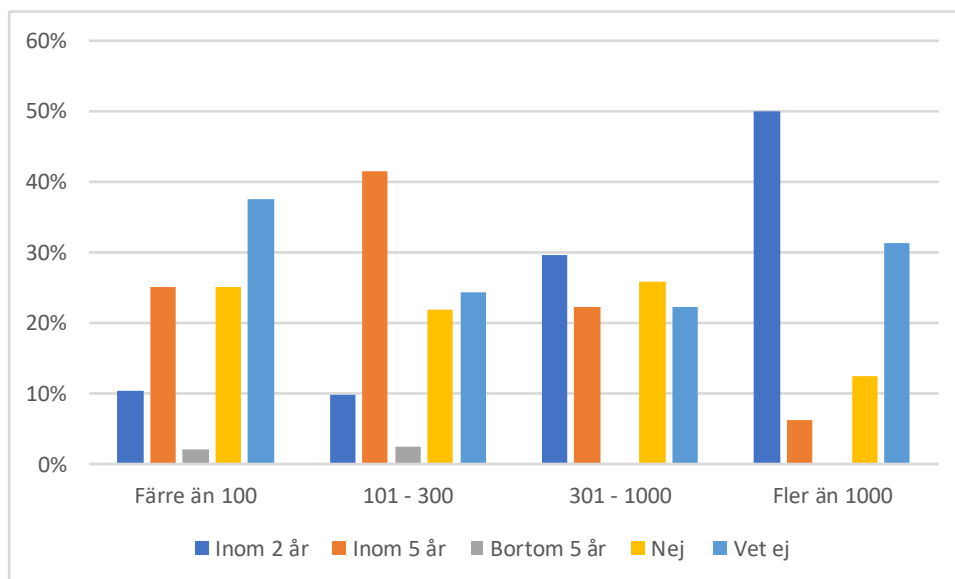


Som figuren visar har en femtedel av myndigheterna svarat att de har behov av e-arkiv på relativt kort sikt, inom två år. Men för flertalet av de som gjort en bedömning ligger tidsgränsen längre bort, om det ens finns någon gräns. Allmänt sett kan därmed sägas att svaren överensstämmer med vad som framkom i figur 3.5.

Även i detta sammanhang är dock storleksaspekten intressant att beakta. Som framgår av figur 3.11 nedan är det framför allt i gruppen med de största myndigheterna som de som idag saknar e-arkiv har angett att de behöver det inom två år.



Figur 3.11 Tidsgräns för de som saknar e-arkiv vs myndighetens storlek i antal anställda





4. Uppdragets särskilda frågor

I detta kapitel analyseras de särskilda frågor som ställs i vårt uppdrag. De aspekter som ingår i omvärldsanalysen belystes dock i kapitel 2. Vår samlade bedömning och våra medskick återkommer vi till senare i kapitel 5. I det här kapitlet koncentrerar vi oss därför på att analysera nyttor av den förvaltningsgemensamma e-arkivlösningen, finansieringsfrågor samt risker och sårbarheter av uppdraget som helhet.

4.1. Nyttöanalys

Enligt uppdraget ska vi analysera både ekonomiska och kvalitativa nyttor för intressenter som staten som helhet, myndigheter som ansluter sig, Riksarkivet, allmänhet etc. Nyttöanalysen ska göras mot bakgrund av regeringens mål om en effektiv statsförvaltning.

4.1.1. Myndigheternas redogörelse av nyttor

De nyttor som skulle uppnås med en förvaltningsgemensam e-arkivlösning har beskrivits på ett bra sätt i de delrapporter som Statens servicecenter tidigare har lämnat med anledning av uppdraget.

I den första av uppdragets delrapporter refereras en vision som Riksarkivet 2011 formulerade avseende e-arkiv: "Det ska vara lätt att göra rätt när man e-arkiverar och lätt att hitta rätt när man söker och återanvänder information".¹⁰ Med stöd i visionen uttryckte Riksarkivet också olika behov av information, och av möjligheter att bevara och komma åt denna, som finns och kommer att finnas för olika intressenter:

- ✦ Enskilda medborgare samt företag och andra organisationer behöver tillgång till information om myndigheternas ärendehandläggning och verksamhet för att kunna utnyttja sina demokratiska rättigheter och 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 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.

De nyttor som skulle uppstå med en förvaltningsgemensam e-arkivlösning svarar i hög grad upp emot de behov som återges ovan. Utifrån Statens servicecenters delrapporter kan således sägas att det i korthet handlar om nyttor ur tillgänglighets- och bevarandeperspektiv samt ekonomiska nyttor, enligt nedan.

¹⁰ Riksarkivet, förstudie om e-arkiv och e-diarium, rapport 2011-01-31. Här refererad från Statens servicecenter (2015) En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport.



Nyttor utifrån tillgänglighets- och bevarandeperspektiv

- ✦ 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. En förvaltningsgemensam e-arkivtjänst skapar också förutsättningar för att uppfylla regeringens strategi om en digitalt samverkande statsförvaltning.
- ✦ Den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten möjliggör inte bara ett tekniskt bevarande av information, utan ett viktigt syfte är också att informationen enkelt kan återanvändas eller vidareutnyttjas.
- ✦ Att använda tjänsten underlättar för myndigheterna att i ett senare skede slutarkivera sin information hos Riksarkivet. En stor nytta ur Riksarkivets perspektiv blir att på sikt kunna ta emot slutleveranser som inte behöver kompletteras och sannolikt kan överföras automatiserat till slutarkivet. Här finns mycket arbetstid att spara, för både den levererande myndigheten och Riksarkivet.
- ✦ Statens servicecenters e-arkivtjänst med stödtjänster kommer att erbjuda en möjlighet för alla myndigheter – oavsett storlek – att ta ut informationen ur sina system, förbereda den för e-arkivering samt faktiskt genomföra detta.

Ekonomiska nyttor

- ✦ Jämfört med om varje myndighet själva skulle skaffa sig e-arkiv, så innebär etablerandet av en gemensam e-arkivtjänst en minskad investeringskostnad och en besparing för staten som helhet.
- ✦ Vinsten på både kort och lång sikt ligger i att resurserna koncentreras i en gemensam lösning.
 - På kortare sikt ligger en väsentlig besparing i att resurserna för att kravställa, upphandla och etablera en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkivering koncentreras. I detta ligger också att säkerhetsanalysen kan göras samlat.
 - På längre sikt ligger den stora besparingen i ett gemensamt arbetssätt där man kan 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.

I uppdragets delrapporter bedöms att ett gemensamt e-arkiv skulle bli mycket lönsamt för staten, jämfört med om varje myndighet på egen hand ska investera i e-arkiv. Redan genom att etablera ett gemensamt e-arkiv för de sju pilotmyndigheterna – istället för att de skulle göra det var och en för sig – bedöms besparingen för staten enligt delrapporterna bli flera tiotals miljoner kronor.

I sammanhanget bör betonas att kostnaderna för hantering av informationen uppstår i hela den process som beskrevs i avsnitt 2.1.1 – från den informationsskapande myndigheten, via mellanarkivet hos Statens servicecenter till den långsiktiga förvaringen hos Riksarkivet. De nyttor som beskrevs ovan torde medföra att statens samlade kostnader minskar i samtliga dessa led, jämfört med om varje myndighet på egen hand ska investera i e-arkiv.



4.1.2. Vår bedömning

Vi bedömer att den analys av nyttorna med ett förvaltningsgemensamt e-arkiv som redovisats i Statens servicecenters delrapporter i allt väsentligt alltfjämt är relevant. För det talar bl.a. att frågan om vilka faktorer som påverkar myndigheternas vilja att ansluta sig till Statens servicecenters e-arkivtjänst i princip genererade samma svarsprofil i vår enkät som i den enkät Statens servicecenter genomförde 2016 (se figur 3.8).

Vidare bedömer vi att den nya strategin har en viss positiv påverkan på nyttan av det förvaltningsgemensamma e-arkivet, men att denna effekt ändå är begränsad i det stora hela. Detta utvecklas nedan.

4.1.3. Våra reflektioner

En fråga att ställa i sammanhanget är om den nya strategi som Statens servicecenter avser att tillämpa för uppdragets genomförande kan antas påverka nyttorna av den gemensamma e-arkivlösningen. Som framgått innebär den nya strategin att tjänsten ska driftas, lagras och förvaltas inom staten och att därmed enbart programvarulicenser ska upphandlas av en kommersiell aktör.

Vår bedömning är att den nya strategin har viss positiv påverkan på nyttan av den förvaltningsgemensamma e-arkivlösningen. Den positiva påverkan handlar framför allt om två faktorer. Den ena är givetvis att systemet bedöms bli mindre kostsamt än vid tidigare upphandling.

Den andra handlar om säkerhetsaspekter. Under Statens servicecenters arbete med uppdraget har det successivt framkommit synpunkter från potentiella kundmyndigheter om att det ur ett säkerhetsperspektiv skulle vara lämpligare att lägga ut stora informationsmängder hos staten än hos en privat aktör.¹¹ Detta kan också antas vara ett skäl till att en tredjedel av myndigheterna i vår enkät har angett att deras intresse för att ansluta sig ökar med den nya strategin (se figur 3.9).

Samtidigt ska dock sägas att en inomstatlig lösning också i viss mån medför andra utmaningar – bl.a. i säkerhetshänseende – än en modell som helt bygger på upphandling från den privata marknaden. Exempelvis ges andra förutsättningar för att ställa krav och följa upp dessa med en privat än en statlig lösning.

Även om vi alltså ser en viss positiv påverkan på nyttan, så menar vi att de grundläggande fördelarna ändå är desamma oavsett om systemet bygger på att en privat leverantör tar ansvar för den totala kravbilden eller om systemet utgår från nya strategins ansvarsfördelning. Således lär de nyttor utifrån tillgänglighets- och bevarandeperspektiv som beskrevs ovan i huvudsak se likadana ut i båda modellerna.

¹¹ Statens servicecenter (2018) En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Promemoria 2018-12-10, dnr 2018-00324-1.1.



4.2. Finansieringsanalys

Enligt uppdraget ska vi analysera möjliga finansieringsformer för en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst samt för- och nackdelar med dessa. Vi ska särskilt analysera konsekvenserna för obligatorisk anslutning i kombination med anslagsfinansiering kontra frivillig anslutning och avgiftsfinansiering utifrån målet att en gemensam e-arkivtjänst ska leda till minskade kostnader för e-arkivering inom staten som helhet.

Som nämntes i avsnitt 1.3 har vi med uppdragsgivaren överenskommit att analysen i denna del främst ska utgå från det business case som framtagits av Statens servicecenter tillsammans med PwC. Business caset utgår från den nya strategi som Statens servicecenter avser att tillämpa för uppdragets genomförande. Business caset bygger på vissa antaganden om bl.a. storleken på Statens servicecenters förvaltningsorganisation, systemkostnader i vid mening (licenser, lagring, drift, support och underhåll m.m.) och overheadkostnader. Av vår intervju med PwC har framgått att detta underlag togs fram i samråd med Statens servicecenter och bl.a. beaktade PwC:s generella kunskap på området, underlagen till de upphandlingsförsök som Statens servicecenter gjort och erfarenheter från Domstolsverket (som gjort en stor upphandling av e-arkiv).

4.2.1. Vår bedömning

I utredningen har vi så långt möjligt bedömt om de antaganden som gjorts i business caset är rimliga. I våra intervjuer har inget framkommit som talar för att antagandena inte skulle vara rimliga. Inte heller i vår egen granskning av business caset har vi funnit något i antagandena eller beräkningarna som framstår som orimligt.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att business caset i stort sett utgör en så pass säker uppskattning av den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänstens intäkter och kostnader som det för närvarande är möjligt att göra.

Utifrån det material som behandlats i vår utredning – granskning av business caset, enkät och intervjuer m.m. – är vår samlade bedömning också att den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten bör vara möjlig att fullt ut finansiera genom avgiftsfinansiering i en modell som bygger på frivillig anslutning.

Nedan redovisas grunden för vår bedömning av finansieringsmöjligheterna och vissa problematiserande resonemang om business casets förutsättningar.

4.2.2. Våra reflektioner

Avgifter kontra anslag

Vad gäller den fråga som ställs i uppdraget om obligatorisk anslutning i kombination med anslagsfinansiering kontra frivillig anslutning och avgiftsfinansiering, så kan till att börja med sägas att business caset bygger på att finansieringen sker helt via avgifter och att anslag alltså inte skulle utgå för tjänstens uppbyggnad. Enligt kalkylen i business caset antas ett positivt ekonomiskt resultat i tjänsten ändå uppnås från år 6, vilket sedan förväntas gradvis öka.



Förutsatt att den antagna anslutningstakten i huvudsak överensstämmer med hur myndigheternas faktiska efterfrågan ser ut, så talar det för att e-arkivtjänsten kommer att kunna finansieras. Enligt vår mening ges stöd för en sådan överensstämmelse i myndigheternas svar i enkäten om intresset för att ansluta och lämplig tidpunkt för att göra detta – även givet den problematisering vi nedan gör kring kundstockens sannolika sammansättning.

Givetvis skulle en modell byggd på obligatorisk anslutning i kombination med anslagsfinansiering ge en ökad stadga och underlätta Statens servicecenters fortsatta planering och arbete. Men vår bedömning är att obligatorium och anslag inte är en nödvändig förutsättning för införandet av den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten.

Samtidigt bör påpekas att en förvaltningsreglerad obligatorisk anslutning i kombination med anslagsfinansiering för etablering av tjänsten inte bara skulle ge en ökad finansiell stadga, utan även kan ha andra fördelar. Det skulle exempelvis ge en tydlig signal från regeringen om vikten av det förvaltningsgemensamma e-arkivet och framför allt om vikten av att myndigheterna förväntas att genomföra e-arkivering i praktiken.

I sammanhanget kan också sägas att stadgan i genomförandet av e-arkivtjänsten allmänt sett skulle öka om staten, via regeringen, tydligt tar rollen som en garant för att den e-arkivlösning som ska tas fram är långsiktig – och detta oavsett var den hanteras. Även i detta avseende skulle en anslagsfinansiering kunna fungera som en bidragande signal.

Hur påverkar kundstockens sammansättning?

En faktor som vi menar att Statens servicecenter fortsatt bör ha uppsikt över, är hur eventuella variationer i den faktiska kundstockens sammansättning kan påverka förutsättningarna för e-arkivtjänsten. Business caset bygger på en ganska modest anslutningstakt – år 1 ansluts de 7 pilotmyndigheterna och därefter mellan 6 och 15 "genomsnittsmyndigheter" per år, så att totalt 100 myndigheter antas vara anslutna år 10. Såvitt vi förstått utgör den antagna anslutningstakten en avvägning mellan vad som är mest realistiskt – där en allt för snabb anslutning av många myndigheter kan påverka Statens servicecenters möjligheter att upprätthålla tjänstens kvalitet – och en försiktighetsprincip för att inte överskatta effekterna. En sådan avvägning framstår i sig som rimlig i en kalkyl av det slag som business caset utgör.

Däremot är det inte givet att begreppet "genomsnittsmyndigheter" i praktiken kommer att motsvara hur e-arkivtjänstens kundstock utvecklas under åtminstone de första åren. Vi tolkar begreppet som att det avser en genomsnittlig myndighet sett över hela statsförvaltningen. Som vår enkät har visat (se kapitel 3) verkar det dock framför allt vara de stora myndigheterna (med fler än 1 000 anställda) som redan har investerat i egna e-arkiv och som – förmodligen av bl.a. detta skäl – inte avser att ansluta sig till den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten eller alternativt ansluta sig först på lite längre sikt. Om den reella kundstocken därmed främst kommer att bestå av mindre och medelstora myndigheter, så kan antas både att tjänstens intäktströmmar påverkas och att kundernas efterfrågan på olika typer av servicetjänster blir större än väntat. Statens servicecenter behöver ha beredskap för att möta en sådan utveckling.



4.3. Risk- och sårbarhetsanalys

Enligt uppdraget ska vi analysera vilka väsentliga risker och sårbarheter som finns i e-arkivtjänsten och i synnerhet vad gäller slutförandet av Statens servicecenters och Riksarkivets uppdrag.

Som vi tidigare beskrivit är genomförbara och väl fungerande lösningar avseende teknik, juridik, säkerhet och ekonomi en förutsättning för ett förvaltningsgemensamt e-arkiv. Att dessa delar fungerar som planerat är det som möjliggör att nå målet om att en långsiktig, säker och kostnadseffektiv e-arkivtjänst ska kunna etableras i statlig regi. De involverade aktörerna i projektgrupp, styrgrupp etc. har kontinuerligt arbetat med att utreda dessa frågor, och synes därmed också så långt som möjligt ha hanterat de risker som är förenliga med brister i teknik, juridik och säkerhet.

I de intervjuer som genomförts i vår utredning har ingen lyft fram risker som helt diskvalificerar den nya strategin. Potentiella risker, så som i första hand informationssäkerhetsrisker, har projektorganisationen under hela uppdraget kontinuerligt arbetat med att analysera och hantera. Inga kvarstående sådana risker har påtalats under intervjuerna och de krav som tidigare ställts avseende informationssäkerhet är alltfjämt giltiga.

4.3.1. Vår bedömning

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår utredning ser vi i dagsläget inga risker som är stoppande för etableringen av den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten eller genomförandet av projektet i sig. Någon fullständig garanti kan dock givetvis inte ges mot att saker eventuellt kan gå fel eller att nya risker eventuellt kan uppstå.

4.3.2. Våra reflektioner

Även om vi således bedömer att riskerna förefaller vara kända och hanterade, så vill Governo också framföra vissa problematiserande reflektioner avseende uppdragets risk- och sårbarhetsanalys.

Tidsperspektivet

En möjlig risk för slutförandet av uppdraget som framträder i enkätundersökning och genomförda intervjuer handlar om tidsperspektivet. Ju längre tiden går innan en förvaltningsgemensam tjänst finns på plats, desto större blir sannolikheten för att i första hand större myndigheter inför egna lösningar för e-arkiv. Detta skulle då innebära en risk att färre ansluter sig till den förvaltningsgemensamma tjänsten.

En risk i samhällsperspektiv är att de myndigheter som upphandlar egna lösningar inte kan applicera och omsätta det mycket omfattande analysarbete som genomförts av Statens servicecenter tillsammans med pilotmyndigheter och Riksarkivet sedan 2014. Förberedelsearbetet, som bland annat tagit hänsyn till gällande rättsliga krav och inhämtat kunskap och kompetens från expertmyndigheter, erbjuder möjlighet till en långsiktigt hållbar lösning för de myndigheter som ansluter sig.



Om färre myndigheter ansluter sig innebär det även minskad möjlighet för staten att få en samlad bild över hur de olika myndigheternas e-arkivlösningar ser ut, exempelvis från ett informationssäkerhetsperspektiv.

Brist på resurser – en potentiell risk

Införande av en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv är beroende dels av att ny kunskap och kompetens byggs upp hos kundmyndigheterna, dels av att en förvaltningsorganisation etableras hos Statens servicecenter liksom hos driftansvarig myndighet. En potentiell risk som framträder i genomförda intervjuer är att det måste avsättas tillräckligt med resurser för att hantera detta och att det därtill finns en brist på kunskap och kompetens hos framför allt kundmyndigheterna.

När det gäller de anslutande myndigheterna krävs bland annat ett förberedelsearbete inför både anslutning och efterföljande leveranser. Det kräver i sin tur både resurser och rätt typ av kompetens. I de fall statliga myndigheter inte prioriterar resurser för anslutning och leveranser till e-arkivet utgör detta således en risk.

Förvaltningsorganisationen inom Statens servicecenter och den driftansvariga organisationen är även de beroende av tillräckliga resurser för att i god tid kunna hitta och rekrytera rätt typ av kompetens till de nya verksamheterna.



5. Governos samlade bedömning

I detta avslutande kapitel redovisas Governos samlade bedömning av förutsättningarna för Statens servicecenters och Riksarkivets regeringsuppdrag. Sist i kapitlet lämnas också våra medskick inför myndigheternas fortsatta arbete med uppdraget.

5.1. Inledning

Vårt uppdrag är att göra en oberoende bedömning av förutsättningarna för att skapa och införa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv utifrån den nya strategi som Statens servicecenter har tagit fram.

Utredningsarbetet har gett oss en god övergripande bild av hur e-arkivprojektet har utvecklats, dess nuvarande status och kommande utmaningar. Det är dock viktigt att notera att denna bild är just övergripande. Utgångspunkten för uppdraget har varit att som en fristående part göra en granskning baserat på den analys av förutsättningarna som tagits fram av Statens servicecenter, tillsammans med Riksarkivet och medverkande pilotmyndigheter sedan 2014.

Detta innebär att när vi nu summerar vår analys och de slutsatser vi dragit, så blir resonemangen av förklarliga skäl ganska övergripande. Som avslutning på kapitlet redovisar vi även rekommendationer om vad Statens servicecenter behöver tänka på i det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget. Här presenterar vi också andra reflektioner och medskick som framkommit under analysarbetet.

5.2. Övergripande bedömning

5.2.1. De grundläggande premisserna föreligger

Att en förvaltningsgemensam e-arkivlösning överhuvudtaget började diskuteras hade sin grund i att den digitala utvecklingen medför att myndigheters verksamhet, och utflödet av denna, i allt högre grad sker i elektronisk form. I och med att myndigheter är ansvariga för att föra och vårda sina arkiv, så har digitaliseringen också medfört ökade behov av e-arkiv. Som framgått av vår enkät (se kapitel 3) har också relativt många myndigheter redan skaffat sig e-arkiv. I takt med den digitala utvecklingen behöver dock rimligen alla myndigheter ha ett e-arkiv inom inte alltför många år.

Att myndigheter behöver ha e-arkiv är alltså, såvitt vi kan bedöma, ett faktum. Det gällde när Statens servicecenter och Riksarkivet fick sitt regeringsuppdrag 2014 och gäller om något ännu starkare idag.

Myndigheternas behov av e-arkiv innebär dock inte automatiskt att en gemensam lösning måste skapas. Men som framgått av avsnitt 4.1 finns övertygande skäl som talar för att en gemensam lösning – såväl i tillgänglighets- och bevarandeperspektiv som i ekonomiskt hänseende – är mer rationell och kostnadseffektiv än om varje myndighet själv skulle skaffa sig e-arkiv.



För att en förvaltningsgemensam e-arkivlösning inte bara ska stanna vid en god idé, utan även kunna realiserats krävs givetvis också att den är genomförbar i tekniskt, juridiskt, säkerhetsmässigt och ekonomiskt hänseende. Den tidigare strategin för att skapa det förvaltningsgemensamma e-arkivet – som byggde på att hela tjänsten skulle upphandlas från en privat leverantör – var tekniskt, juridiskt och säkerhetsmässigt genomförbar. Statens servicecenter upphandlingsförsök misslyckades dock, bland annat på grund av ett alltför högt pris. Den nya strategi som Statens servicecenter nu avser att tillämpa innebär som framgått att tjänsten ska drifvas, lagras och förvaltas inom staten och att därmed enbart programvarulicenser ska upphandlas av en kommersiell aktör. Den bedöms av bl.a. detta skäl bli avsevärt billigare.

Vår bedömning är att den nya strategin har förutsättningar för att skapa en förvaltningsgemensam e-arkivlösning som är genomförbar i såväl tekniskt, juridiskt, säkerhetsmässigt som ekonomiskt hänseende.

De grundläggande premisserna – myndigheters behov av e-arkiv samt rationaliteten och genomförbarheten i den förvaltningsgemensamma e-arkivlösningen – föreligger alltså enligt vår mening.

5.2.2. Pusselbitarna finns ...

För att Statens servicecenters förvaltningsgemensamma e-arkivlösning enligt den nya strategin ska fungera, så måste vissa komponenter finnas på plats. Det handlar bl.a. om, som nämndes i föregående avsnitt, lämpliga och fungerande juridiska och tekniska lösningar. Det handlar också om att den tänkta systemleverantören i den inomstatliga lösningen – som förväntas bli Försäkringskassan – kan leverera den önskade tjänsten. Men det finns även andra faktorer, såsom att en ändamålsenlig förvaltningsorganisation byggs upp hos Statens servicecenter, att tillräckliga resurser avsätts – bl.a. för att bygga upp förvaltningsorganisationen och för att kunna erbjuda myndigheterna ett bra operativt stöd med e-arkivering – och att projektet kan drivas i mål på avsett vis. Och sannolikt finns även andra väsentliga komponenter.

Alla de nämnda komponenterna har närmast karaktären av "hygienfaktorer". Således är de fundamentala för att Statens servicecenters förvaltningsgemensamma e-arkivlösning ska fungera och får inte falla. Den bild vi har fått i utredningen är att Statens servicecenter och Riksarkivet i uppdraget har identifierat de väsentliga faktorerna av detta slag. Några avgörande pusselbitar verkar inte saknas.

Likaså förefaller myndigheterna ha rimlig kontroll på att de väsentliga komponenterna fungerar eller kommer att fungera när tjänsten väl ska initieras. Genom att endast pilotmyndigheterna är tänkta att anslutas år 1, så kommer det också finnas tid att optimera tjänsten innan övriga myndigheter börjar kopplas på. Någon fullständig garanti för att allt verkligen kommer att fungera kan dock av förklarliga skäl inte ges i detta skede av utvecklingsarbetet.

Även i övrigt bedömer vi att de nödvändiga förutsättningarna finns på plats eller kommer att göra det när systemet väl ska initieras. Som vi redogjorde för i avsnitt 4.2 kan



t.ex. antas att en tillräcklig efterfrågan för tjänsten kommer att finnas bland de statliga myndigheterna – och det även med en modell som bygger på frivillig anslutning.

5.2.3. ... och riskerna bör vara hanterbara

På samma sätt som att vi inte kan se några avgörande pusselbitar som helt saknas, så har utredningsarbetet heller inte påvisat några risker med systemet för den förvaltningsgemensamma e-arkivlösningen eller genomförandet av projektet som är av sådan dignitet att de helt skulle kunna kullkasta genomförandet. Således har ingen av de vi talat med i utredningen lyft fram några risker som är så stora eller svåra att hantera att de helt skulle diskvalificera Statens servicecenters nya strategi.

Här bör dock upprepas att de komponenter vi ovan kallade "hygienfaktorer" måste fungera. Om det i det fortsatta utvecklingsarbetet skulle visa sig att så inte är fallet, så kan det innebära diskvalificerande risker. En avgörande faktor är t.ex. att en överenskommelse sluts med den tänkta inomstatliga systemleverantören, dvs. Försäkringskassan. Den bild vi har fått är att en sådan överenskommelse kommer att föreligga i närtid, men om så inte skulle ske kan osäkerheten öka.

Men, ånyo, någon fullständig garanti kan inte ges i dagsläget för att "hygienfaktorerna" kommer att fungera fullt ut. Därtill kan naturligtvis idag oförutsedda förändringar avseende t.ex. teknik eller juridik komma att ske framöver som påverkar förutsättningarna. Utvecklingen står ju inte still och har heller inte gjort det sedan regeringsuppdraget gavs 2014.

En risk som bör betonas är att tidsfönstret för att få det förvaltningsgemensamma e-arkivet på plats sannolikt inte är öppet hur länge som helst. Visserligen visar vår enkät att många myndigheter anser att en lämplig anslutningstid ligger ett flertal år fram i tiden. Men införandet av tjänsten har redan fördröjts flera år jämfört med den ursprungliga tidplanen och skulle ytterligare, fleråriga förseningar ske så skulle det sannolikt upplevas som negativt av myndigheterna. I sammanhanget kan också upprepas att en fördröjning i ingåendet av överenskommelsen med den tänkta inomstatliga systemleverantören kan medföra ökad osäkerhet – en fråga att ställa sig är exempelvis om en längre sådan fördröjning eventuellt skulle påverka myndigheternas vilja att ansluta sig?

5.2.4. Den nya strategin bör fortsätta

Utifrån vad som framkommit i utredningen och vad som redovisats ovan är vår samlade bedömning att det finns goda förutsättningar för att Statens servicecenter ska kunna lyckas införa den förvaltningsgemensamma e-arkivlösningen. Vår rekommendation är därför att arbetet bör fortsätta i enlighet med den nya strategin.

Samtidigt vill vi här också betona vikten av att de centrala möjliggörarna för införande av e-arkivet måste finnas på plats. Det måste finnas genomförbara och väl fungerande lösningar för teknik, säkerhet och juridik, en hållbar ekonomi, en väl fungerande förvaltningsorganisation samt tillräckliga personresurser.



5.3. Medskick inför det fortsatta arbetet

Governo förordar således att Statens servicecenter och Riksarkivet driver regeringsuppdraget vidare i enlighet med den nya strategin – här förutsätter vi att regeringen också stödjer detta.

Som avslutning på rapporten vill vi peka på några faktorer som vi bedömer som väsentliga att beakta i myndigheternas fortsatta arbete med uppdraget. Vi berör frågor både om arbetets innehåll och om dess form.

5.3.1. Innehållet i det fortsatta arbetet

En knäckfråga i det fortsatta arbetet ser vi handlar om att säkra att myndigheter är fortsatt intresserade av att ansluta sig till e-arkivet och efter anslutning även använder tjänsten i hög grad. Vi ser ett antal aktiviteter med bäring på detta som med fördel kan prioriteras inom ramen för det fortsatta arbetet:

- ✦ Fokus på **utbildning, stöd och marknadsföring**. Detta lär behövas bl.a. för att säkra tillräcklig kunskap och kompetens hos berörda aktörer och för att öka kännedomen om tjänsten och det förberedande arbete som nu görs.
 - Det finns ett generellt behov av att höja kunskapsnivån hos de statliga myndigheterna avseende e-arkivering – det har påtalats i flera av våra intervjuer. Ett viktigt redskap för projektgruppen i detta arbete är att – i väntan på att tjänsten blir tillgänglig – informera och stötta berörda myndigheter i det förberedelsearbete som behöver göras på respektive anslutande myndighet.
 - En förutsättning för ett lyckat införande av e-arkivet är att frågan prioriteras inom myndighetsledningarna. Det handlar både om att få upp frågorna på agendan och om att avsätta tillräckliga resurser för att möjliggöra det arbete som krävs såväl inför anslutning som i en del av den ordinarie verksamheten. Att stötta myndighetsledningar i detta förändringsarbete är därför en viktig fråga att prioritera för Statens servicecenter. Goda förutsättningar för att nå myndighetsledningar bör finnas givet att myndigheterna rimligen behöver ha e-arkiv inom inte alltför många år och att den gemensamma lösningen bedöms bli mindre kostsam än om varje myndighet anskaffar egna e-arkiv.
 - Att identifiera och sprida goda exempel bör vara en del av Statens servicecenters arbete med att utbilda och marknadsföra. Goda exempel bör kunna hämtas från såväl pilotmyndigheter som andra myndigheter som ansluter sig. Ett annat värdefullt steg, som potentiellt kan öka intresset för anslutning och även öka förtroendet för tjänsten, är första gången en riktigt stor myndighet väljer att ansluta sig till e-arkivet. En sådan anslutning kan bli ett viktigt referensobjekt.
 - Statens servicecenter behöver också ha beredskap för att den förvaltningsgemensamma e-arkivlösningen initialt kan komma att främst locka små och medelstora myndigheter. Härmed kan behovet av råd, stöd och konsultinsatser bli stort.



- ✦ Fokus på **säkerhet, användarvänlighet och driftsäkerhet**. Att allt fungerar avseende säkerhet, användarvänlighet och driftsäkerhet är viktiga förutsättningar för fortsatt förtroende för tjänsten. Vi vill lyfta fram följande aspekter på detta:
 - Anslutningstakten till den gemensamma e-arkivtjänsten behöver vara "lagom" snabb. Detta för att Statens servicecenter ska kunna säkerställa att det finns tillräckliga resurser och kompetens för att ge det stöd och den service som myndigheterna förväntar sig från start. Den bild som myndigheterna i vår enkät har gett av när de önskar ansluta sig (se kapitel 3) talar för att anslutningen till det förvaltningsgemensamma e-arkivet bör kunna ske i en ganska jämn takt under åren efter att det införts.
 - En effektiv förvaltnings- och driftsorganisation behöver byggas upp. En ändamålsenlig organisation behöver skapas såväl inom Statens servicecenter som inom den driftsansvariga myndigheten. Detta kräver att tillräckliga resurser tillförs. Givetvis blir också kompetensförsörjning en viktig del i detta för Statens servicecenter.

I det fortsatta arbetet med uppdraget behöver två perspektiv förenas. Å ena sidan behöver en mängd insatser göras som har ett tydligt fokus på implementering av den tänkta lösningen – upphandlingen av programvarulicenser är exempelvis en viktig del i detta. Å andra sidan får man inte drabbas av tunnelseende kring den tänkta lösningen utan behöver också ha ett öppet sinnelag så att eventuella risker som identifieras inte underskattas. Vi vill peka på ett par exempel där en mer förutsättningslös ansats kan behövas:

- ✦ Det kan finnas behov av att genomföra en ytterligare analys avseende **säkerhetsområdet** i och med den nya säkerhetsskyddslagen som trädde i kraft i april 2019.
- ✦ Generellt är det viktigt att även fortsatt hålla uppsikt på och analysera **omvärldsförändringar** och beakta förändringar som får betydelse för slutförandet av regeringsuppdraget eller det fortsatta arbetet med den gemensamma tjänsten. Vi ser flera sammanhang där sådana förändringar skulle kunna genereras, exempelvis den pågående arkivutredningen, arbete på EU-nivå och eventuella kommande förändringar i uppdraget för DIGG.

5.3.2. Formen för det fortsatta arbetet

Mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet vill Governo peka på några faktorer som vi ser som viktiga i det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget.

- ✦ Uppdraget bör tydligare fogas in i Statens servicecenters projektstyrningsmodell. När uppdraget nu är tänkt att övergå i ett mer "skarpt" implementeringsläge rekommenderar vi att arbetet så långt möjligt integreras i myndighetens ordinarie strukturer och att man säkerställer att samtliga berörda parter involveras.
- ✦ Riksarkivets aktiva medverkan är fortsatt viktig för att arbetet med regeringsuppdraget ska bli framgångsrikt. Detta bl.a. för att säkra att den kunskap som finns inom Riksarkivet kontinuerligt tas tillvara, vilket bör stärka förtroendet för tjänsten. Som framgått av kapitel 3 anser också tre fjärdedelar av myndigheterna i vår enkät att det är viktigt att tjänsten och dess utformning är förankrad med Riksarkivet.



- ✦ Fler externa aktörer kan behöva involveras mer aktivt i utvecklingsarbetet. Det handlar framför allt om att Statens servicecenter så snart som möjligt behöver etablera ett aktivt samarbete med den myndighet (dvs. sannolikt Försäkringskassan) som ska tillhandahålla den inomstatliga drifts- och lagringslösningen.
- ✦ Överenskommelsen mellan Statens servicecenter och den driftsansvariga myndigheten bör precisera förutsättningarna. Givetvis skiljer sig en överenskommelse mellan myndigheter från det avtal som skulle tagits fram om tjänsten hade upphandlats av en kommersiell aktör. Vi menar att det ändå är eftersträvansvärt – för båda parter – att söka efterlikna några av de möjligheter som ett sådant avtal skulle ha erbjudit. Framför allt bör i överenskommelsen tydligt definieras hur uppföljning av arbetet inom den driftsansvariga myndigheten ska organiseras och genomföras.
- ✦ Tidplanen behöver vara realistisk. Statens servicecenters nuvarande bedömning är att det kan vara realistiskt att pilotmyndigheterna börjar använda tjänsten efter sommaren 2020 och att e-arkivet sedan kan tillhandahållas i skarpt läge under 2021. Vi ser dock att det kan bli en tidsmässig utmaning att på lämpligt sätt förena upphandlingen av mjukvara med uppbyggnaden av den nya förvaltningsorganisationen för e-arkiv – detta behöver Statens servicecenter beakta. Samtidigt finns, som vi tidigare har beskrivit, en risk i och med att tidsfönstret för att få det förvaltningsgemensamma e-arkivet på plats sannolikt inte är öppet hur länge som helst. Att hitta en balans mellan dessa två perspektiv är därför av stor vikt.

5.3.3. En nystart för det gemensamma e-arkivet

Vi vill betona att mycket av det som lyfts fram i våra medskick ovan är sådant som redan idag genomförs. Projektgruppen arbetar bland annat kontinuerligt med informationsinsatser om e-arkiv för statliga myndigheter. Som vi tidigare beskrivit arbetar man även med att hela tiden ta höjd för de omvärldsförändringar som kan komma att påverka förutsättningarna för uppdraget. Enligt vår mening bör det ge goda förutsättningar att i förverkligandet av den nya strategin kontinuerligt ta in de förändringar som sker i samhället.

Vi kan också konstatera att de avbrutna upphandlingarna har erbjudit en möjlighet till nystart, som i det stora hela verkar ha varit positiv. Det har gett Statens servicecenter en möjlighet att ta en ny och mer framträdande roll i arbetet. Men det har också ökat möjligheterna att tillsammans med övriga involverade aktörer inom staten gemensamt bygga en ännu bättre och mer hållbar tjänst för framtiden.