



Statens
servicecenter

Rapport

En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv

Slutrapport juni 2019



Datum: 2019-06-19
Diarienummer: 2019-00016-1.1
Rapportnummer: R:013
ISBN: 978-91-88631-18-3
Version: 01.00

Statens servicecenter
FE 15
801 71 Gävle

Telefon: 0771-456 000
E-post: registrator@statenssc.se
www.statenssc.se



Regeringen
Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv

Regeringen gav den 14 augusti 2014 Statens servicecenter i uppdrag (N2013/3701/ITP och N2014/3415/ITP) att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.

Statens servicecenter har under uppdragets gång överlämnat tre delrapporter till regeringen och regeringen har i olika beslut tilldelat ytterligare medel och förlängt tiden för uppdragets genomförande (N2015/3928/EF, N2016/04105/EF, Fi2017/01440/DF, Fi2018/01458/DF).

Statens servicecenter överlämnar härmed rapporten En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – slutrapport juni 2019.

Generaldirektören Thomas Pålsson har beslutat i detta ärende. Divisionschefen Mattias Åsander, projektledaren Cecilia Jarehov, föredragande, och verksjuristen Mikael Vall var närvarande vid den slutliga handläggningen av ärendet.

Thomas Pålsson

Cecilia Jarehov

Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
1 Bakgrund och uppdrag	8
2 Erfarenheter från genomförandet.....	10
2.1 Arbetet med att ta fram kravställning har skett i bred samverkan.....	10
2.2 Nödvändiga förberedelser inför e-arkivering	11
2.3 Få aktörer kan ta ett helhetsansvar.....	12
2.4 Stort intresse av att ansluta sig till tjänsten	13
3 Nyttor med att e-arkivera.....	15
3.1 E-arkiv är en förutsättning för digitaliserade informationsflöden	15
3.2 Minskad risk för dyra migreringsprojekt och otillåten gallring	15
3.3 Bättre möjligheter att återanvända och vidareutnyttja uppgifter.....	16
4 Nyttor med att e-arkivet finns som förvaltningsgemensam tjänst	17
4.1 Ökad samordning minskar kostnaderna	17
4.2 En gemensam tjänst innebär ökad säkerhet.....	18
4.3 Samordnade arbetssätt ger erfarenhet och bättre möjligheter till utveckling.....	18
5 Ny strategi för att slutföra uppdraget	20
5.1 Ansvarsfördelning mellan parterna.....	20
5.2 Rättsliga aspekter av den nya strategin	22
5.3 Säkerhetsaspekter med den nya strategin.....	23
5.4 Finansiella konsekvenser av den nya strategin	24
6 Utvärdering av extern part	26
7 Vägen framåt	28
7.1 Statens servicecenters kommande arbete	28
7.2 Åtgärder för regeringen	29
8 Bilagor	31

Sammanfattning

Statens servicecenter har sedan 2014 haft regeringens uppdrag att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Regeringen utsåg sju pilotmyndigheter för att bistå i arbetet samt använda tjänsten när den fanns tillgänglig. E-arkiv är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna digitalisera sina informationsflöden samtidigt som de uppfyller rättsliga krav. För att minska kostnaderna och öka säkerheten bör e-arkivet tillhandahållas som en förvaltningsgemensam tjänst. Intresset hos statliga myndigheter för en gemensam tjänst är också mycket stort.

Tillsammans med Riksarkivet, pilotmyndigheterna och expertmyndigheter inom framförallt säkerhetsområdet har Statens servicecenter arbetat fram en kravställning för tjänsten. Vidare har en process utvecklats för att förbereda information inför e-arkivering.

Erfarenheter från två upphandlingsförsök visar dock att det finns få kommersiella aktörer som kan tillhandahålla och ta ett samordnande ansvar för ett förvaltningsgemensamt e-arkiv med de krav på informationssäkerhet det innebär. Det enda anbud som slutligen kom in och som klarade ställda krav var förenat med ett pris som inte skulle göra tjänsten ekonomiskt försvarbar. En ny strategi har därför tagits fram för att inrätta, drifva och tillhandahålla e-arkivet. Teknisk drift ska hanteras inomstatligt av Försäkringskassan. Statens servicecenter tar det övergripande samordningsansvaret för tjänsten samt ansvar för applikationsförvaltningen. Upphandlingen begränsas till programvara för e-arkiv.

Det finns vinster ur ett säkerhetsperspektiv med att behålla it-driften inom staten, vilket möjliggjorts av en lagändring om att utkontraktera teknisk bearbetning och lagring mellan myndigheter. Den utökade rollen för Statens servicecenter kräver en större initial investering för myndigheten, bland annat ökat krav på att bygga upp en organisation för tjänsten, vilket dock innebär fördelar på sikt. Den utökade rollen för Statens servicecenter medför också vissa rättsliga aspekter som behöver beaktas i samband med den närmare utformningen av tjänsten, som ska ske inom ramen för gällande rätt. Den nya strategin förväntas innebära ökad konkurrens och lägre pris i en kommande upphandling då fler företag kan lämna anbud. Även arbetet med upphandlingen i sig förenklas betydligt.

Den kommande tjänsten bedöms kunna finansieras genom avgifter från kundmyndigheterna. För att finansiera de grundläggande investeringar som behöver göras initialt behöver dock Statens

servicecenters låneram utökas från och med 2020. Vidare beräknas tillhandahållandet av en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv inledningsvis att medföra underskott för Statens servicecenter, vilket regeringen behöver beakta för kommande årliga mål om överskott i myndigheten avgiftsfinansierade verksamhet. Myndighetens långsiktiga mål om en ekonomi i balans senast 2030 beräknas dock inte påverkas av etableringen av tjänsten. I den mån anslagsmedel kan tilldelas skulle detta bidra till att minska inledande underskott och myndighetens ekonomiska risk. Det är dock inte nödvändigt för att slutligen inrätta och börja tillhandahålla den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten.

Inrättandet av e-arkivet kommer att innebära nya ekonomiska åtaganden för Statens servicecenter och en inte obetydlig påverkan på myndighetens organisation. Då förutsättningarna dessutom ändrats sedan uppdraget gavs 2014 bedömer Statens servicecenter att ett nytt uppdrag från regeringen är lämpligt för att inrätta och tillhandahålla e-arkivet i enlighet med den nya inriktningen. Vidare bör regeringen ge nya uppdrag till Riksarkivet och tidigare pilotmyndigheter.

För att slutligt inrätta den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten och ansluta de sju pilotmyndigheterna behöver Statens servicecenter:

- teckna avtal med en leverantör för programvarulicens för e-arkivsystem,
- ta fram ett grundläggande infrastruktur- och säkerhetskoncept tillsammans med Försäkringskassan, och
- etablera en ny förvaltningsorganisation med kunskap även inom applikationsförvaltning.

Regeringen bör för detta syfte:

- ge Statens servicecenter ett nytt uppdrag om att inrätta och tillhandahålla e-arkivet utifrån de nya förutsättningarna,
- besluta om utökad låneram för Statens servicecenter från och med 2020,
- under en inledande period beakta det förväntade underskottet av den nya verksamheten i samband med årliga mål för den avgiftsbelagda verksamheten, och
- uppdraga till Riksarkivet och tidigare pilotmyndigheter att fortsätta delta i arbetet för att därefter ansluta sig till e-arkivtjänsten.

1 Bakgrund och uppdrag

Statens servicecenter fick i augusti 2014 regeringens uppdrag att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Tjänsten ska utformas så att den förenklar införandet samt sänker införande- och förvaltningskostnaderna för detta jämfört med alternativa lösningar.¹ I samband med uppdraget utsåg regeringen sju pilotmyndigheter² som skulle använda tjänsten när den fanns tillgänglig samt bistå i arbetet med att ta fram tjänsten, bland annat för att precisera nödvändiga krav på den.

Statens servicecenter har hittills överlämnat tre delrapporter³ till regeringen och regeringen har i olika beslut tilldelat ytterligare medel och förlängt tiden för uppdragets genomförande.⁴

Tillsammans med Riksarkivet, pilotmyndigheterna och särskilda expertmyndigheter har Statens servicecenter analyserat förutsättningarna för ett förvaltningsgemensamt e-arkiv och vilka specifika krav som måste ställas på tjänsten utifrån funktionalitet, säkerhet och rättsliga krav. Det förvaltningsgemensamma e-arkivet ska vara en standardiserad och färdigpaketerad tjänst som är skräddarsydd för de statliga myndigheterna avseende både funktionalitet och säkerhet. Tjänsten ska innebära systemstöd, metoder och verktyg för att kunna förbereda och genomföra e-arkivering samt personresurser som kan stödja myndigheterna i detta arbete.

Tjänsten ska vara ett så kallat mellanarkiv. Respektive myndighet som använder e-arkivet är fortsatt informationsägare och har alltså tillgång till sina uppgifter och ansvaret för dessa.

Samtliga sju pilotmyndigheter har skrivit på en avsiktsförklaring om att ansluta sig till tjänsten.

Statens servicecenter har vid två tillfällen påbörjat upphandlingar av en tjänst för e-arkiv där en privaträttslig leverantör ska leverera en sammanhållen leverans av programvarulicens och tjänster, inklusive

¹ N2014/3415/ITP

² Bolagsverket, Energimyndigheten, Fortifikationsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Post- och telestyrelsen, Statens fastighetsverk

³ Delrapport 1 - februari 2015, Delrapport 2 - februari 2016. Delrapport 3 - december 2016.

⁴ N2015/3928/EF, N2016/04105/EF, Fi2017/01440/DF, Fi2018/01458/DF

ett samordningsansvar för helheten. Den första upphandlingen avbröts på grund av att ingen av de leverantörer som lämnat anbud levde upp till ställda informationssäkerhetskrav. Säkerhets- och informations-säkerhetskraven togs fram efter en grundlig analys av befintliga författningskrav och måste vara uppfyllda. Därefter har informationsinsatser kring säkerhetsskydd och informationssäkerhet genomförts. Under hösten 2017 hölls bland annat ett öppet seminarium där potentiella leverantörer fick veta mer om skyddsvärden och om Statens servicecenters krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet.

I den andra upphandlingen kvalificerades sig två leverantörer att delta i dialogfasen. I december 2018 beslutade Statens servicecenter att avbryta pågående upphandling. Skälet till beslutet var ett för högt pris i det enda anbud som slutligen inkom.

2 Erfarenheter från genomförandet

2.1 Arbetet med att ta fram kravställning har skett i bred samverkan

Utgångspunkten genom hela uppdraget har varit att skapa en flexibel och skalbar e-arkivtjänst som kan stödja olika myndigheters verksamheter oavsett storlek och uppdrag. Arkivmaterialet ska skyddas mot otillåten eller oavsiktlig förändring eller förlust och ska kunna hanteras samt skyddas utifrån kraven i tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen, arkivförordningen, och dataskyddsförordningen samt stödja Riksarkivets aktuella föreskrifter och allmänna råd som publiceras i Riksarkivets författningssamling (RA-FS). Vidare behöver nödvändiga säkerhets- och informations-säkerhetskrav ställas på tjänsten.

Kravställningen och dess olika delar finns beskriven i den rapport som lämnades till regeringen i februari 2016. Kravställningen har därefter utvecklats ytterligare. Arbetet med att ta fram kraven har skett i bred samverkan med Riksarkivet och pilotmyndigheterna samt efter samråd med flera expertmyndigheter.

Riksarkivet har under hela uppdraget aktivt bidragit till att utveckla kravställningen på tjänsten, bland annat utifrån att specificera vilka standarder inom arkivområdet som ska tillämpas och hur detta bör ske, t.ex. genom s.k. förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er).

Pilotmyndigheterna har under kravställningsfasen granskat och bidragit till att utveckla den gemensamma kravställningen på tjänsten. Parallellt med detta har pilotmyndigheterna också deltagit i en rad olika workshops kring frågor som rör informationssäkerhet, säkerhetsskydd, offentlighet och sekretess, samt personuppgiftsbehandling.

Vid flera tillfällen har Statens servicecenter haft samråd med Säkerhetspolisen för att definiera de skyddsvärden som följer av aggregering av stora mängder uppgifter, som kan vara både offentliga och sekretessreglerade. Tjänsten ska dock enligt ett strategiskt beslut inte dimensioneras för att innehålla uppgifter som är hemliga enligt säkerhetsskyddslagen. Statens servicecenter har även genomfört samråd med Försvarets radioanstalt om innehållet i den kravspecifikation som tagits fram inom uppdraget. Vidare har samråd hållits med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Datainspektionen.

Under uppdragets gång har projektet genomfört en dataskyddsrättslig analys. Arbetet har bestått i analyser av tjänstens uppbyggnad och av de dataskyddsrättsliga reglerna, framför allt dataskyddsförordningen. Synpunkter på den dataskyddsrättsliga analysen har inhämtats från Datainspektionen och från pilotmyndigheterna. En mer utförlig beskrivning av det dataskyddsrättsliga analysarbetet finns i den delrapport som Statens servicecenter lämnade i december 2016.⁵ I enlighet med uppdraget så har samråd även skett med e-Sam för frågor om outsourcing av sekretessreglerade uppgifter.

2.2 Nödvändiga förberedelser inför e-arkivering

Inför etablering och kundmyndigheternas anslutning till e-arkiv-tjänsten har en övergripande process för att e-arkivera tagits fram, där pilotmyndigheterna lämnat synpunkter och genomfört praktiska tester. Processen redogör för de grundläggande förberedelser och åtgärder som krävs för att man ska kunna börja e-arkivera. Förutom att värdera informationen och utreda eventuell gallring, så behöver metadata och filer ”mappas” mot en förvaltningsgemensam specifikation (FGS), innan den exporteras och transformeras bland annat till filformat som är lämpliga för bevarande, samt paketeras inför leverans (överföring) till e-arkiv.

Processen har fungerat som stöd vid pilotmyndigheternas arbete med att testa att ta fram arkivpaket, vilket har varit ett förberedande arbete för piloterna under projektets gång. Arbetet har gett dem praktisk erfarenhet och förståelse för vad processen innebär inför vidare arbete med att förbereda information för e-arkivering. Tanken har även varit att dessa arkivpaket skulle kunna användas vid de acceptanstester som ingår vid införandet av systemstöd.

Processen kommer att behöva utvecklas kontinuerligt, och sannolikt redan i samband med att mjukvaror för leveransförberedelser och e-arkivering upphandlas och införs. En annan faktor i detta är den ökade kunskap Statens servicecenter och kundmyndigheterna kontinuerligt kommer att bygga upp om hur befintliga och kommande FGS:er kan användas. I sammanhanget kan nämnas att Statens servicecenter dels deltar i Riksarkivets projekt med att arbeta fram en FGS för att hantera databaser som en egen typ av överföring (leverans) och dels i projekt FormatE som inte bara kommer att leda till en uppdaterad uppsättning filformat som lämpar sig för långsiktigt bevarande, utan även en

⁵ En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv - delrapport december 2016, dnr: 10429-2016/1221

generell modell för att bedöma olika filformats förutsättningar att bevara information över tid. Detta kommer att påverka förutsättningarna för tjänsten på ett avgörande sätt.

2.3 Få aktörer kan ta ett helhetsansvar

Under hösten 2014 genomfördes en s.k. request for information (RFI) som ett första steg inför upphandling. Syftet var att få en bild av leverantörernas mognad i relation till grundläggande krav. Den första kravbilden omfattade funktionella krav, it-arkitektur samt säkerhets- och informationssäkerhetskrav. Svarefrekvensen var hög och marknaden bedömdes som mogen nog för att gå vidare med en upphandling. Detta var ett sätt för Statens servicecenter att ”samråda” med marknadens aktörer inom ett antal specifika frågor inför vidare arbete och kommande upphandling.

Trots åtgärderna för att på förhand inhämta och bedöma leverantörernas syn på de grundläggande kraven var det ändå bristande uppfyllnad av informationssäkerhetskraven som gjorde att det första försöket till upphandling avbröts. Inför det andra försöket anordnade Statens servicecenter under hösten 2017 ett öppet seminarium där potentiella leverantörer fick information om skyddsvärden och vilka krav som gäller för säkerhetsskydd och informationssäkerhet inom statliga myndigheter. Under seminariet gavs även tillfälle att ställa frågor och kommentera det tänkta upplägget.

Statens servicecenters erfarenhet hittills är att det finns få leverantörer på den kommersiella marknaden som kan ta ett helhetsansvar och leverera en sammanhållen leverans av programvarulicens och tjänster, inklusive ett samordningsansvar för helheten. Utifrån det anbud som kom in vid det andra försöket skulle Statens servicecenter inte kunna tillhandahålla en tjänst som är ekonomiskt försvarbar.

Samtidigt är behovet i förvaltningen stort både av att påbörja löpande e-arkivering och att det finns en gemensam tjänst med stöd för detta. Mot denna bakgrund har Statens servicecenters därför tagit fram en ny strategi för att slutföra uppdraget (se avsnitt 5). Strategin innebär att begränsa upphandlingens omfattning och i stället bedriva fler ansvarsområden samordnat inom statsförvaltningen, bland annat den tekniska driften av själva e-arkivet. Genom att strategin framåt innebär att endast upphandla programvarulicenser kommer sannolikt fler leverantörer lämna anbud, vilket bidrar till ökad konkurrens.

Den nya strategin tillvaratar också möjligheterna av de ändrade rättsliga förutsättningar som har uppstått under uppdragets gång, då möjligheten att mellan myndigheter utkontraktera teknisk drift och

teknisk bearbetning har ökat efter en ändring i offentlighets- och sekretesslagen från 2017. Det finns vinster ur ett säkerhetsperspektiv med att behålla it-driften inom staten, vilket också påtalats av pilotmyndigheterna. Statens servicecenter bedömer att detta i sig bidrar positivt till myndigheternas vilja att använda tjänsten samt att detta kan göras utan behov av författningsändringar.

2.4 Stort intresse av att ansluta sig till tjänsten

Under uppdragets gång har två marknadsundersökningar genomförts. Enkäter har skickats ut till drygt 200 myndigheter under regeringen för att undersöka intresset kring anslutning och leverans till den kommande förvaltningsgemensamma tjänsten. Den första enkäten genomfördes av Statens servicecenter i september 2016. Den andra enkäten genomfördes av Governo i april 2019, som ett led i den oberoende analys som de gjort av projektet (se avsnitt 6).

Enkäterna har innehållit frågor om vilka faktorer som påverkar viljan att ansluta och vilka myndigheter som överväger att ansluta till e-arkivtjänsten samt när i tiden det skulle vara aktuellt. Den första enkäten innehöll även frågor som berörde myndigheternas interna arbete med informationshantering och elektroniskt bevarande (e-arkivering), t.ex. frågor om specifika behov vid e-arkivering och användning av e-arkivtjänsten. Vidare ställdes ett antal frågor om eventuella tidigare erfarenheter kring e-arkivering och ett antal kontrollfrågor om myndigheterna är förberedda för att börja e-arkivera.

2.4.1 Enkäten 2016

Enkäten från 2016 visade att det fanns ett mycket stort intresse för att ansluta sig till e-arkivtjänsten. Av de 147 myndigheter som svarat på enkäten övervägde 122 att ansluta sig. Till dessa tillkommer de sju pilotmyndigheter som ska vara först att anslutas sig, alltså totalt 129 myndigheter.

Enligt enkäten fördelade sig intresset för att ansluta sig enligt följande inklusive de sju pilotmyndigheterna:

- från start 7 st (pilotmyndigheter)
- 2018 ca 20 st
- 2019 ca 17 st
- 2020 ca 31 st
- 2021 ca 14 st
- 2022 eller senare ca 40 st

Av de 147 myndigheter som besvarade enkäten svarade 33 myndigheter att de har ett system för bevarande/e-arkiv. Trots det övervägde tio av dessa att ansluta sig till den förvaltningsgemensamma tjänsten när den finns på plats.

2.4.2 Enkäten 2019

Resultatet av enkäten från april 2019 bekräftar till stora delar resultatet från den första enkäten. Det finns fortsatt ett mycket stort intresse för att ansluta sig till e-arkivtjänsten.

Av de 162 myndigheter som totalt svarat på enkäten svarade 153 på frågan om de överväger att ansluta sig. Av dessa angav 122 att de övervägde att ansluta sig. Enkäten gick ut även till uppdragets pilotmyndigheter.

Enligt enkäten fördelade sig intresset för att ansluta sig enligt följande:

- från start 7 st (pilotmyndigheter)
- 2020 ca 16 st
- 2021 ca 28 st
- 2022 ca 24 st
- 2023 ca 14 st
- 2024 eller senare ca 33 st

3 Nyttor med att e-arkivera

3.1 E-arkiv är en förutsättning för digitaliserade informationsflöden

För att ta till vara digitaliseringens möjligheter behöver myndigheter i större utsträckning digitalisera sina informationsflöden, exempelvis för att kunna effektivisera sina rutiner för handläggning. De rättsliga krav som följer av bland annat offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen riskerar att hindra verksamhetsutveckling och effektiviseringar om dessa skyldigheter ska fullgöras genom analog hantering av i övrigt digitaliserade processer. Det handlar till exempel om möjligheten att automatisera flöden från verksamhetssystem till ett mellanarkiv och att informationen i digital form uppfyller befintliga krav för bevarande redan från början. Möjligheten att kunna e-arkivera är alltså en förutsättning för att den digitala förvaltningens grundtankar och möjliga nyttor ska kunna realiseras fullt ut.

3.2 Minskad risk för dyra migreringsprojekt och otillåten gallring

Stora informationsmängder ligger mer eller mindre bundna i olika verksamhetssystem med separata strukturer och är inte alltid konsekvent uppmärkt med metadata. I samband med att olika generationer av it-system byts ut krävs det ofta omfattande och kostnadsdrivande arbete för att migrera informationen till nya miljöer. Riskerna för informationsförlust ökar gradvis över tid allteftersom system och tekniska format blir äldre och kompetensen för att arbeta med dessa successivt försvinner. Det blir därför allt svårare och dyrare om man skjuter på arbetet med att föra över informationen till former som lämpar sig för långsiktigt bevarande.

Risken finns att myndigheterna i praktiken använder verksamhetssystemen som ”mellanarkiv” och slentrianmässigt låter informationen ligga kvar i systemen även efter den är färdighandlagd. Om informationen inte medvetet omhändertas och aktivt transformeras till format som är lämpligt för långtidsbevarande samt förs över till ett e-arkiv och sedan vårdas där så riskerar informationen helt enkelt att gå förlorad över tid.

Eftersom informationen i stor utsträckning utgör allmänna handlingar innebär detta otillåten gallring, där skyldigheter enligt såväl offentlighets- och sekretesslagen som arkivlagen åsidosätts, och där t.ex. allmänhet och forskning förlorar möjligheterna till insyn i

förvaltningen. Risken för otillåten gallring är särskilt hög i takt med att allt fler uppgifter endast förekommer i digital form.

3.3 Bättre möjligheter att återanvända och vidareutnyttja uppgifter

De investeringar som myndigheterna förväntas göra för att genomföra e-arkivering handlar inte enbart om att uppfylla författningskrav eller kunna effektivisera och digitalisera sina egna processer. Att fler myndigheter börjar e-arkivera bidrar till ökad transparens och förenklad tillgång till offentliga uppgifter i digital form, vilket leder till att medborgare, näringsliv och medarbetare enklare kan hitta och konsumera uppgifter digitalt, med möjlighet till nya tillämpningar och tjänster i samhället. Detta är helt i linje med EU:s och regeringens ambitioner kring öppna data, eller i övrigt aspekter som följer av PSI-direktivet och det svenska genomförandet av det. Observera att ökad öppenhet endast avser offentliga uppgifter och inte påverkar skyddet för sekretessreglerade uppgifter eller i övrigt skyddet av personuppgifter. Det kommer fortsatt vara upp till varje myndighet om och hur de vill tillgängliggöra sin information digitalt.

4 Nyttor med att e-arkivet finns som förvaltningsgemensam tjänst

E-arkivering ska innebära ett arbetssätt där lagring i format som lämpar sig för bevarande och systematisk vård samt tillhandahållande sker i en miljö som är skapade för detta, och som dessutom innebär goda möjligheter att tillhandahålla autentisk information för olika syften.

Det finns ett tydligt behov för myndigheterna att börja e-arkivera, både för att kunna effektivisera sin verksamhet, göra informationen lättare att hitta och konsumera samt för att säkra att gällande författningskrav följs. I teorin kan varje enskild myndighet själv köpa eller utveckla ett eget e-arkiv. Det finns dock tydliga fördelar med att en sådan tjänst i stället tillhandahålls som en förvaltningsgemensam tjänst för myndigheter under regeringen.

4.1 Ökad samordning minskar kostnaderna

Det finns flera anledningar till varför det blir effektivare att ansluta till en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv i stället för att varje myndighet själv skaffar ett e-arkiv. Det är kostsamt och kräver att resurser avsätts på varje enskild myndighet för att upphandla, införa och förvalta ett nytt systemstöd. E-arkivering är ett komplext område där myndigheterna ofta inte har all teknisk kunskap som krävs eller tillräckliga personella resurser. Förutom lagar och förordningar innebär det ett omfattande arbete för varje enskild myndighet att sätta sig in i tekniska format och standarder (exempelvis specifikationer för filformat och förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS)), samt att arbeta fram krav, genomföra en upphandling och därefter implementera och testa systemet.

Genom att kravställning, upphandling och etablering av e-arkiv-tjänsten görs centralt i stället för att detta arbete görs av varje enskild myndighet så innebär det en besparing för staten som helhet, i synnerhet ur ett livscykelperspektiv. Om en myndighet väljer att investera i t.ex. en kommersiell molntjänst för e-arkiv behöver den upphandlas på nytt efter några år i samband med att avtalet löper ut. Förutom nya upphandlingar innebär detta återkommande cykler av komplexa och omfattande migreringar mellan olika leverantörers e-arkivsystem, inklusive noggranna kontroller och tester. Statens servicecenters bild är att det hittills talats mycket lite om detta arbete, även inom arkivbranschen, vilket förmodligen beror på att ännu är det relativt få organisationer som har erfarenhet av att byta e-arkiv.

I anslutning till Statens servicecenters befintliga verksamhet har regeringen tidigare konstaterat att kostnaderna för byten av administrativa stödsystem är för stora. Regeringens bedömning är dock att det i samband med omfattande systembyten är en tydlig fördel med en samlade aktör som Statens servicecenter (prop. 2017/18 utg. omr. 2 avsnitt 5.3.3).

Med en samordnande aktör för att erbjuda själva e-arkivtjänsten kan den enskilda myndigheten i stället fokusera resurserna på det interna arbetet med att förbereda verksamheten på att börja e-arkivera löpande ur sina verksamhetssystem.

De enkäter som genomförts bland myndigheterna under hösten 2016 och våren 2019 visar på behovet av e-arkivering inom statsförvaltningen (se punkten 2.4). Intresset för en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv är följaktligen mycket stort. Med en gemensam tjänst kan skalfördelar som lägre kostnader realiseras både för de enskilda myndigheterna och för staten som helhet.

4.2 En gemensam tjänst innebär ökad säkerhet

Utöver de samordningsvinster generellt som beskrivs ovan (se avsnitt 4.1) finns anledning att särskilt framhålla säkerhetsaspekter av en förvaltningsgemensam tjänst, i synnerhet när it-driften tillhandahålls inom staten. Relevanta säkerhetskrav, i kombination med funktionalitet, tillhör de svårare delarna att kravställa. Utöver de samordningsvinster som i dessa fall går förlorade är det Statens servicecenters bedömning, utifrån tidigare erfarenheter, att det också innebär en säkerhetsrisk om enskilda myndigheter i stor utsträckning själva börjar utkontraktera e-arkiv för den egna verksamheten. Exempelvis kan en för hög prisbild riskera att sänka nödvändiga säkerhetskrav, i den mån kompetens alls finns att ställa rätt krav.

I en gemensam tjänst kan expertis kring kravställning både samlas och utvecklas. Vidare leder det till bättre möjligheter för regeringen att ha en samlad bild över förvaltningens informationshantering, inklusive möjligheter till uppföljning och revision av relevanta tillsynsmyndigheter på säkerhetsområdet.

4.3 Samordnade arbetssätt ger erfarenhet och bättre möjligheter till utveckling

Den bild som presenterades i Statens servicecenters första rapport från februari 2015 kvarstår. Slutsatsen är fortfarande att mycket lite digitalt bevarande genomförs inom statsförvaltningen totalt sett.

Många myndigheter uppfattar med rätta området som komplext och behöver konkret stöd med att förbereda inför och genomföra e-arkivering, bland annat att tolka och omsätta de författningskrav och ”best practice” som finns inom området. Statens servicecenter ser sin roll inte enbart som förvaltare av det förvaltningsgemensamma e-arkivet utan även som den som ska underlätta för myndigheterna att ta hand om sin digitala information genom att erbjuda konkret stöd för e-arkivering genom systemstöd, metoder, verktyg samt resurser för genomförandet. Statens servicecenters uppgift i och med e-arkiv-tjänsten blir inte minst att med stöd av Riksarkivet praktiskt omsätta författningskrav och övriga standarder inom området.

I och med en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv är Statens servicecenter mål även att tillsammans med kundmyndigheterna systematiskt bygga upp en kunskapsbas kring e-arkivering - med utgångspunkt ifrån i första hand Riksarkivets krav på filformat för bevarande och metadatahantering.

5 Ny strategi för att slutföra uppdraget

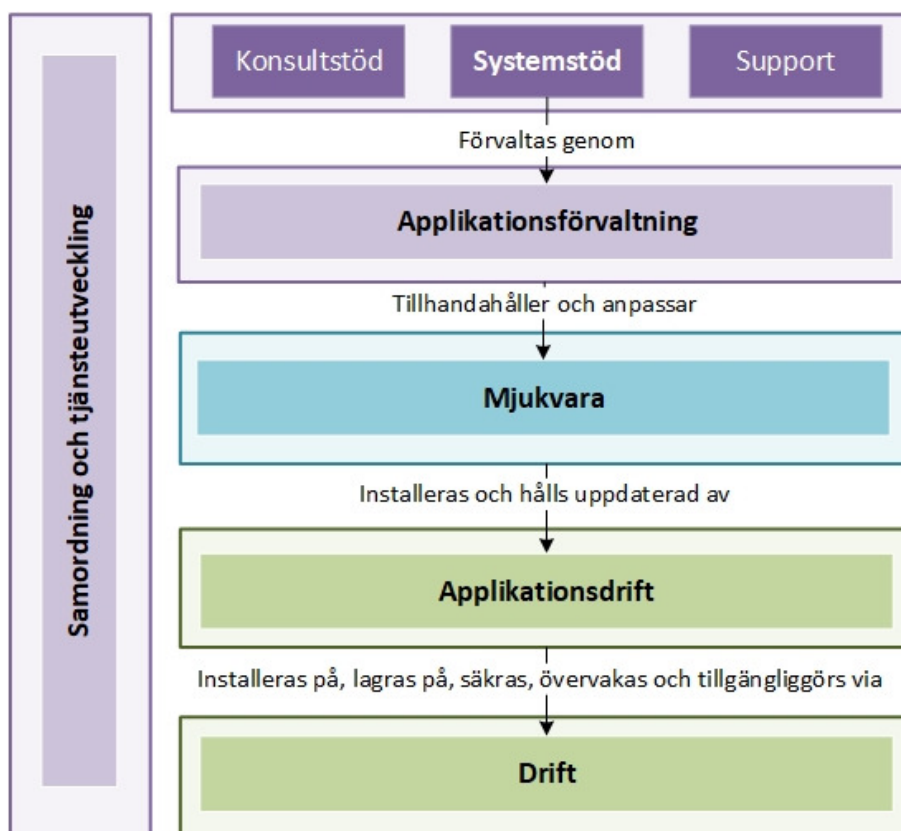
Som anges ovan har erfarenheterna från tidigare upphandlingsförsök medfört att Statens servicecenter ändrat strategi för slutförandet av uppdraget och inte minst för att kunna erbjuda en förvaltningsgemensam tjänst som är ekonomiskt försvarbar.

Utgångspunkten är att Statens servicecenter endast ska upphandla programvarulicenser och konsulttjänster för e-arkiv och kombinera detta med att staten internt, genom Försäkringskassan, svarar för drift av e-arkivet. Detta upplägg kommer att innebära en större roll för Statens servicecenter som tar på sig det övergripande samordningsansvaret för tjänstens olika delar inklusive ansvarat för applikationsförvaltningen inom tjänsten.

5.1 Ansvarsfördelning mellan parterna

Den e-arkivtjänst som ska erbjudas kommer att bestå av flera delar, till exempel systemstöd (programvara), support och konsultstöd vid e-arkivering. Tjänsten som helhet kommer kontinuerligt att behövas utvecklas och underhållas av Statens servicecenter. Det innebär även att den centrala komponenten som utgörs av programvaran för e-arkiv kommer att behöva underhållas, anpassas, utvecklas och hållas tillgänglig över tid.

Bilden nedan illustrerar tänkt ansvarsfördelning mellan parterna. Lila färg illustrerar de delar av tjänsten som bedöms hanteras av Statens servicecenter, den blå färgen visar leverantören för e-arkivprogramvaran och den gröna färgen symboliserar den inomstatliga driftsleverantören, det vill säga Försäkringskassan. Statens servicecenter ansvarar för det övergripande samordningsansvaret och är den part som myndigheterna som ansluter till tjänsten tecknar en överenskommelse och har en direkt kontakt med.



Bildtext: Tjänstens olika delar och ansvarsfördelning mellan parterna

Kontaktytorna och ansvarsfördelningen mellan de olika områdena i kombination med nuvarande processer för support och andra ITIL-processer⁶ kommer att behöva detaljeras. Det kräver samarbete i en tidig fas mellan Statens servicecenter och Försäkringskassan för att sedan kunna ställa rätt krav mot programvaruleverantören i en kommande upphandling.

För att det nya upplägget med tre parter ska fungera krävs det att ansvarsområdena för respektive part tydligt definieras, med utgångspunkt i fördelningen ovan. I det nya upplägget tar Statens servicecenter på sig det övergripande samordningsansvaret för tjänsten samt applikationsförvaltningen. Det innebär att det kommer att krävas en större initial investering för Statens servicecenter eftersom myndigheten måste bygga upp en organisation och rekrytera personal för detta. Det ger dock stora fördelar på längre sikt då Statens

⁶ Information Technology Infrastructure Library (ITIL) är en samling principer för hantering av IT-tjänster.

servicecenter får större möjlighet att bygga upp kunskap kring applikationen och arbetsprocessen kring e-arkivering. På detta sätt stannar kunskapen inom statsförvaltningen och försvinner inte enbart ut till externa konsulter. Som ovan nämnt är målet att metoder och arbetssätt ska kunna återanvändas när Statens servicecenter hjälper kunderna att förbereda och genomföra e-arkivering. Det ger även Statens servicecenter kontroll att själv skala upp eller ner organisationen som behövs vid anslutning, leveranser och liknande arbete.

5.2 Rättsliga aspekter av den nya strategin

Som anges i avsnitt 3 ovan är e-arkiv en förutsättning för att myndigheter ska kunna digitalisera sina informationsflöden fullt ut, vilket också påverkar möjligheterna att effektivisera till exempel handläggningen av ärenden. Utan ett e-arkiv behöver myndigheterna fortsatt ha analoga inslag i eller vid sidan av sin ärendehantering för att fullgöra rättsliga skyldigheter, vilket är både kostnadsdrivande och försvårar verksamhetsutveckling. Vidare riskerar myndigheterna att låsa allmänna handlingar till särskilda system, vilket kan få budgetärt mycket stora konsekvenser, då exempelvis migreringar mellan systemgenerationer är ett omfattande arbete, samt att risken för otillåten gallring är överhängande samtidigt som de tekniska åtgärder för bevarande som krävs riskerar att helt utebli.

De rättsliga risker med ett förvaltningsgemensamt e-arkiv som projektet identifierat har framförallt avsett frågor kring offentlighet och sekretess. Den nya strategin, som innebär att driften av e-arkivet ska behållas inom staten, eliminerar den risk som tidigare identifierats om att stora volymer av allmänna handlingar läggs ut till en extern privaträttslig aktör. Även om de rättsliga förutsättningarna finns för ett sådant förfarande har principiella farhågor väckts om vad som är lämpligt i detta avseende. Vidare elimineras risken för att motparten genom ändrade ägarförhållanden hamnar under annat lands jurisdiktion, vilket bland annat kan påverka skyldigheter att lämna ut sekretessreglerade uppgifter.

Statens servicecenter bedömer att det generellt inom statsförvaltningen finns större acceptans för it-drift inom staten. Detta styrks också av Governos enkätundersökning (se avsnitt 6) där en tredjedel av myndigheterna angav att intresset för att ansluta sig ökar med den nya strategin. Det i sig medverkar till en ökad vilja att använda tjänsten och e-arkivera i större utsträckning, särskilt för sekretessreglerade uppgifter. Statens servicecenter bedömer att skade- och menprövningen kan förenklas om mottagaren av uppgifterna är en statlig myndighet. Förutsättningarna att mellan myndigheter göra

överenskommelser på området har också förbättrats genom 2017 års ändring i OSL, med införandet av bestämmelsen i 11 kap. 4 a § om överföring av sekretess, med hänsyn till ett allmänt intresse, till mottagande myndighet i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för en annan myndighets räkning.

Vad gäller applikationsförvaltningen kvarstår dock frågor att utreda närmare, bland annat hur den förhåller sig begreppet till teknisk bearbetning eller teknisk lagring, liksom vilka uppgifter som Statens servicecenter i sådana fall behöver ta del av. Om förfarandet inte kan anses som teknisk lagring eller bearbetning blir uppgifterna allmän handling hos Statens servicecenter utan någon tillämplig reglering om överföring av sekretess.

I det fortsatta arbetet kommer Statens servicecenter att närmare beakta dessa förutsättningar, vilket också kan påverka utformningen av tekniska lösningen och vilka organisatoriska och administrativa åtgärder som är lämpliga. Det behöver analyseras närmare under vilka omständigheter som tillgång till kundmyndigheternas uppgifter i sådana fall behöver finnas i applikationsförvaltningen. Givet att anställda hos Statens servicecenter i vissa fall behöver sådana uppgifter ska klargöras under vilka former detta kan ske. Det kan t.ex. vara om dessa användare genom uppdragsavtal kan knytas till berörd kundmyndighet när särskilda åtgärder behöver vidtas eller om uppgifter kan tillhandahållas under förutsättning att uppgifterna gallras hos Statens servicecenter i direkt anslutning till att en åtgärd har slutförts. Utgångspunkten är att tjänstens utformning ska vara förenlig med gällande rätt och inte kräva författningsändringar.

5.3 Säkerhetsaspekter med den nya strategin

Under projektets gång har ett stort arbete lagts ner på att analysera den kommande e-arkivtjänsten utifrån ett säkerhets- och informations-säkerhetsperspektiv (se punkten 2.1). Samråd har bland annat hållits med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen och Försvarets radioanstalt. Det grundläggande arbete som har gjorts har resulterat i den kravställning som funnits med i upphandlingsunderlaget. Genom att tjänsten ska erbjudas till flera myndigheter under regeringen, och utgångspunkten tidigare varit att en privat aktör ska sköta drift och samordning, har detta medfört särskilda risker som tagits höjd för i arbetet.

Även med en ny strategi där staten sköter drift och förvaltning själv kvarstår samma höga behov av säkerhet i tjänsten. Det underlag som tagits fram är därför i högsta grad fortsatt relevant, även om kravspeci-

fikationen för säkerhets-, säkerhetsskydds- och it- och informations-säkerhetsrelaterade krav kan komma att revideras som en konsekvens av det ändrade upplägget, liksom en risk- och sårbarhetsanalys av detta behöver tas fram.

5.4 Finansiella konsekvenser av den nya strategin

I samband med den nya strategin har Statens servicecenter tagit fram ett business case. Tillsammans med konsultföretaget PwC har en modell utvecklats och sammanställts för att möjliggöra beräkning av kostnader för införandet av tjänsten e-arkiv inom Statens servicecenter. Oaktat de nyttor som finns för statsförvaltningen i stort med ett förvaltningsgemensamt e-arkiv (se avsnitt 3 och 4) behöver ekonomiska förutsättningar finnas för Statens servicecenter att kunna tillhandahålla tjänsten.

Aktuellt business case utgår från den nya strategin och bygger därmed på vissa antaganden om exempelvis storleken på den förvaltningsorganisation som behövs för etableringen av tjänsten, systemkostnader (licenser, lagring, drift, support, underhåll m.m.) och kostnader för overhead. Kostnaderna har estimerats och löpande validerats genom intervjuer med berörda inom Statens servicecenter samt externa referenser (främst genom s.k. benchmarking).

I det nya upplägget tar Statens servicecenter det övergripande samordningsansvaret samt ansvarar för förvaltning av både applikationen och tjänsten som helhet. Det kommer att kräva en större initial investering eftersom myndigheten måste bygga upp en större intern organisation och rekrytera personal för detta. Organisatoriskt betyder den nya strategin att den förvaltningsorganisation som planeras att byggas inom Statens servicecenter utökas till att innefatta även samordningsansvar och applikations- och integrationsförvaltning. Det nya verksamhetsområdet beräknas från start omfatta ca 14 årsarbetskrafter i grundbemanningen och därefter ökas upp i takt med att fler myndigheter ansluter sig till det förvaltningsgemensamma e-arkivet.

Statens servicecenter har valt att bygga på antagandet att finansieringen ska ske via avgifter och inte vara beroende av anslag. Enligt kalkylen antas ett positivt ekonomiskt resultat i tjänsten ändå uppnås från år 6, vilket sedan förväntas gradvis öka. Business caset redovisas i bilaga 2 - Beräkningsmodell e-arkiv. Se också avsnitt 7.2 om behov av utökad låneram och anpassat mål om ekonomiskt överskott för Statens servicecenter.

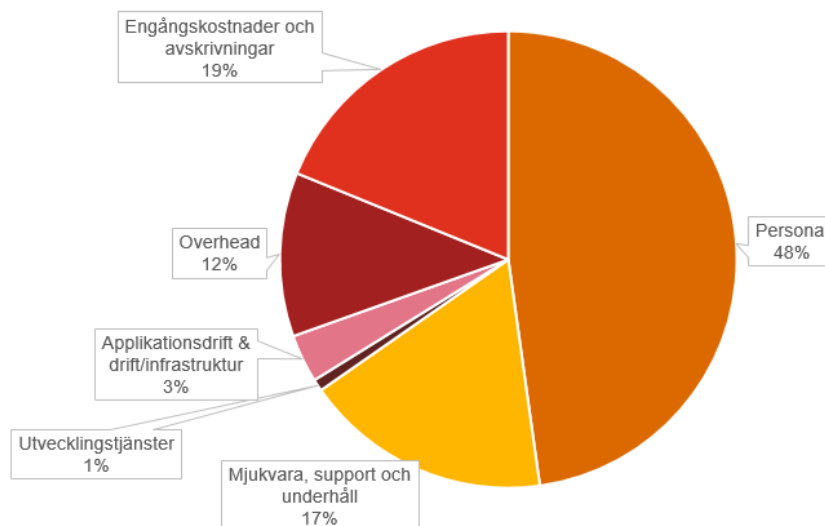
5.4.1 Sammanställning av beräknade kostnader

Nedan framgår beräknade kostnader givet befintliga antaganden i modellen samt hur dessa utvecklar sig över kalkylperioden.

Resultaträkning/kostnadslag	MSEK									
	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9	År 10
Personal	9,6	9,6	11,1	14,1	15,9	17,7	19,9	23,6	23,7	25,0
Mjukvara, support och underhåll	1,0	2,1	3,8	5,9	7,6	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4
Utvecklingsjänster	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Applikationsdrift & drift/infrastruktur	0,6	0,7	0,9	1,0	1,2	1,3	1,4	1,6	1,7	1,7
Overhead	2,3	2,3	2,7	3,4	3,9	4,3	4,9	5,8	5,8	6,1
Engångskostnader och avskrivningar	8,1	10,0	10,3	12,2	13,1	7,7	4,2	1,4	0,0	0,0
Anslagsfinansiering	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totalt	21,9	24,8	29,0	36,9	41,9	39,7	39,1	41,1	39,8	41,5

Estimerade intäkter	4,4	9,4	17,0	26,5	34,0	40,3	46,6	55,4	59,2	63,0
Estimerat resultat	-17,5	-15,4	-12,0	-10,5	-7,9	0,6	7,6	14,3	19,4	21,4

Den antagna anslutningstakten är baserad på resultatet av enkäten från 2016 (intresset för anslutning hos myndigheterna) men överensstämmer i huvudsak även med resultatet av den nya enkät som gick ut våren 2019. Detta talar för att e-arkivtjänsten kommer att kunna finansieras via avgifter.



I figuren ovan framgår genomsnittlig kostnadsfördelning för e-arkivtjänsten.

6 Utvärdering av extern part

Statens servicecenter och Riksarkivet fick regeringsuppdraget under hösten 2014. Under dessa fyra år har det skett förändringar i omvärlden som har påverkat uppdraget och Statens servicecenter har därför tagit fram en ny strategi för inrättandet av e-arkivtjänsten.

Med anledning av detta har en oberoende analys av uppdraget utförts av konsultföretaget Governo för att se om uppdraget är på rätt väg eller om åtgärder måste vidtas för att ändra kursen. Syftet är att få en oberoende bedömning av förutsättningarna för att skapa och införa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv utifrån den nya strategi som tagits fram. Delar av den enkätundersökning som Governo gjorde har hänvisats till tidigare i denna rapport.

Målet med Governos uppdrag har varit att ge 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 gällande slutförandet av uppdraget?
- Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen: Vilka strategiska vägval behöver göras i slutförandet av uppdraget samt vid införandet av tjänsten?

Governo bedömer bland annat att alla myndigheter behöver ha ett e-arkiv inom inte alltför lång tid. De konstaterar att det inte med nödvändighet måste vara föreslagen lösning, men finner ändå att det finns övertygande skäl till detta. Mycket talar för att en gemensam lösning är mer rationell och kostnadseffektiv än om varje myndighet själv skulle skaffa e-arkiv. De bedömer att den nya strategin har förutsättningar för att skapa en förvaltningsgemensam e-arkivlösning som är genomförbar i såväl tekniskt, juridiskt, säkerhetsmässigt som ekonomiskt hänseende.

Ett antal komponenter framhålls som nödvändiga för att den nya strategin ska fungera. I detta ingår lämpliga och fungerande juridiska och tekniska lösningar, men också att den tänkta driftleverantören (Försäkringskassan) kan leverera den önskade tjänsten, att en ända-

målsenlig förvaltningsorganisation byggs upp hos Statens servicecenter, att en tillräcklig ekonomisk satsning görs i investeringsskedet (bland annat för att bygga upp förvaltningsorganisationen, inkl. de verksamhetskonsulter som ska hjälpa kunderna vid e-arkivering) samt att projektet kan drivas i mål på avsett vis. Alla dessa komponenter anges ha karaktären av ”hygienfaktorer” som inte får fallera. Samtidigt uppfattar Governo att Statens servicecenter har identifierat alla de väsentliga faktorerna av detta slag.

Även om inga garantier kan lämnas bedömer Governo att de nödvändiga förutsättningarna finns på plats eller kommer att göra det när tjänsten väl ska initieras. Det kan t.ex. antas att det kommer finnas en tillräcklig efterfrågan för tjänsten även med en modell som bygger på frivillig anslutning. Inga risker har påvisats som är av sådan dignitet att de skulle kullkasta genomförandet, dock med reservation för att tidigare nämnda hygienfaktorer måste finnas på plats. Vidare betonas att tidsfönstret för att få det förvaltningsgemensamma e-arkivet på plats sannolikt inte är öppet hur länge som helst. Med de förseningar som hittills inträffat under uppdraget, så skulle ytterligare fleråriga förseningar sannolikt upplevas som negativt av myndigheterna.

Governos samlade bedömning är att det finns goda förutsättningar för att Statens servicecenter ska lyckas införa den förvaltningsgemensamma e-arkivlösningen. Deras rekommendation är därför att arbetet bör fortsätta i enlighet med den nya strategin. Rapporten i sin helhet går att läsa i bilaga 1 - Utvärdering e-arkiv rapport.

.

7 Vägen framåt

7.1 Statens servicecenters kommande arbete

Statens servicecenter bedömer att inrättandet av det förvaltningsgemensamma e-arkivet, givet den nya strategin, kan genomföras inom ramen för gällande rätt och utan behov av författningsändringar. Försäkringskassans roll som driftsleverantör till e-arkivet bedöms av Försäkringskassan att rymmas inom myndighetens befintliga uppdrag att tillhandahålla samordnad och säker it-drift till bland annat Statens servicecenter. Inom ramen för den befintliga överenskommelsen behöver dock Försäkringskassan och Statens servicecenter ta fram ett grundläggande infrastruktur- och säkerhetskoncept som beskriver hur Statens servicecenter med stöd av Försäkringskassans infrastruktur ska kunna leverera tjänster till kundmyndigheterna. Statens servicecenter behöver också säkerställa nödvändiga mekanismer för att över tid kunna följa upp leveransen hos Försäkringskassan.

Förutom utökad samverkan med Försäkringskassan behöver Statens servicecenter genomföra en ny upphandling av programvarulicenser. Som framgår av avsnitt 2.3 är Statens servicecenters bedömning att få leverantörer på marknaden i dag kan ta ett helhetsansvar för tjänsten såsom tidigare försök har utgått från. Genom att begränsa upphandlingen till programvarulicenser är det dock Statens servicecenters bedömning, utifrån myndighetens erfarenheter, att detta påtagligt kommer att gynna konkurrensen och innebära fler och bättre anbud. Det innebär också att själva upphandlingsprocessen i sig underlättas.

För att slutligt inrätta den förvaltningsgemensamma e-arkivtjänsten och ansluta de sju pilotmyndigheterna förutsätts att Statens servicecenter:

- tecknar ett avtal med en leverantör för programvarulicens för e-arkivsystem,
- tar fram ett grundläggande infrastruktur- och säkerhetskoncept tillsammans med Försäkringskassan och
- etablerar en ny förvaltningsorganisation med kunskap även inom applikationsförvaltning.

7.2 Åtgärder för regeringen

Som framgår av avsnitt 5.4 beräknas e-arkivet inledningsvis medföra ett underskott för Statens servicecenter. Detta är bland annat en konsekvens av att färre myndigheter hunnit ansluta sig till tjänsten och att myndigheter som ansluter sig tidigt inte ska behöva betala högre avgifter än myndigheter som ansluter sig senare. Inledande underskott är därför både nödvändigt och oundvikligt, där samma principer gjort sig gällande också med den tidigare strategin. Inrättandet av e-arkivet innebär dock nya ekonomiska åtaganden för Statens servicecenter och tjänsten kommer att ha en inte obetydlig påverkan på myndighetens organisation. Givet detta, och de ändrade förutsättningar som varit sedan uppdraget gavs 2014, bedömer Statens servicecenter att ett nytt uppdrag från regeringen är lämpligt för att inrätta och tillhandahålla e-arkivet utifrån den nya strategi som beskrivs i denna rapport.

Arbetet med att genomföra en upphandling och utarbeta de närmare formerna för samverkan med Försäkringskassan bedöms kunna finansieras inom befintliga ramar. För att därefter inrätta och tillhandahålla tjänsten finns däremot ett investeringsbehov. Som framgår av tabellen i avsnitt 5.4.1 beräknas engångskostnader och avskrivningar totalt uppgå till 67 miljoner kronor under en period om åtta år. För att finansiera dessa investeringar behöver Statens servicecenter låneram utökas från och med år 2020. Kalkylen är i dagsläget baserad på anskaffning av licensierad programvara från en kommersiell aktör och om t.ex. programvara med s.k. open source kan användas för att anskaffa licenser kan detta belopp komma att justeras något. Vidare påverkas beloppet av hur myndighetens planerade investeringar och användning av låneramen för den befintliga verksamheten har utfallit. Statens servicecenter utgångspunkt är att tillhandahållandet av e-arkiv inte ska undantränga andra insatser och investeringar. Vid ett nytt uppdrag om fortsatt arbete med det förvaltningsgemensamma e-arkivet kommer Statens servicecenter att återkomma till regeringen med närmare underlag inom ramen för det ordinarie budgetarbetet.

Vidare finns behov av att de det årliga resultatmålet i regleringsbrevet (för 2019 ett resultat på minst 5 miljoner kronor) justeras ned de kommande åren som en konsekvens av att tjänsten för e-arkiv inledningsvis beräknas ge underskott. Däremot påverkas inte Statens servicecenters långsiktiga mål, senast fastslaget i 2019 års regleringsbrev, om en ekonomi i balans senast 2030. I den mån anslagsmedel kan tilldelas för att delvis täcka kostnaderna under det inledande skedet kommer detta att minska det inledande underskottet i motsvarande mån. Statens servicecenter skulle se positivt på en sådan möjlighet, som också kan minska myndighetens risk, men det är inte en nödvändighet

för tjänstens inrättande. Vidare ser Statens servicecenter inte behov av utökad räntekontokredit.

Utöver det uppdrag till Statens servicecenter som föreslås ovan bör motsvarande uppdrag ges till Riksarkivet och befintliga pilotmyndigheter att, utifrån de nya förutsättningarna, fortsatt delta i arbetet för att därefter ansluta sig till e-arkivet. Regeringen har tidigare uttalat att den följer Statens servicecenters arbete med e-arkiv och överväger om åtgärder behöver vidtas för att säkerställa en bred och säker anslutning till tjänsten (prop. 2017/18:1 utg. omr. 2 avsnitt 5.5). Som framgår av punkten 2.4 bedömer Statens servicecenter att behovet och intresset av ett förvaltningsgemensamt e-arkiv är tillräckligt stort för att det ska kunna finansieras med avgifter. Vidare bör tillräckligt intresse finnas från ett tillräckligt antal myndigheter för att anslutningen till tjänsten kan ske utan särskild styrning från regeringen. Ett nytt uppdrag till Riksarkivet och tidigare pilotmyndigheter att bistå i arbetet med att ta fram respektive använda tjänsten utifrån den nya inriktningen kan dock ändå fylla en funktion, bland annat som styrsignal om att regeringen fortsatt ser det förvaltningsgemensamma e-arkivet som en angelägen förvaltningspolitisk åtgärd. Ett sådant uppdrag bör kunna ges inom befintliga ekonomiska ramar.

8 Bilagor

Bilaga 1 – Utvärdering e-arkiv rapport

Bilaga 2 – Beräkningsmodell e-arkiv