



Datum
2018-12-10

Dnr
2018-00324-1.1

En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv



Datum
2018-12-10

Dnr
2018-00324-1.1

Regeringen
Finansdepartementet
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 överlämnar härmed promemorian En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.

Generaldirektören Thomas Pålsson har beslutat i detta ärende. Marknadschefen Charlotte Johansson Ahlström, projektledaren Cecilia Jarehov, föredragande, rättschefen Gustaf Johnssén och verksjuristen Christer Persson var närvarande vid den slutliga handläggningen av ärendet.

Thomas Pålsson

Christer Persson



Innehåll

Sammanfattning	4
1 Bakgrund och historik	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Upphandlingsstrategi	5
1.3 Definierat upphandlingsobjekt	6
1.4 Upphandlingshistorik	7
1.4.1 Uppdragets första upphandling	7
1.4.2 Uppdragets andra upphandling	7
1.5 Beslut om avbrytande	8
2 Nästa steg - ny analys och förnyad upphandling	8
3 Estimera anslutning och användning av e-arkivtjänsten	9
3.1 Praktiska förutsättningar	9
3.1.1 Avgörande med förberedelser inför e-arkivering	10
3.1.2 Informationsinsatser	11
4 Förutsättningar för slutförande av uppdraget	11
4.1 Förordningsreglerad anslutning	11
4.2 Samverkan, finansiering och förlängt uppdrag	12



Datum
2018-12-10

Dnr
2018-00324-1.1

Sammanfattning

Statens servicecenter har beslutat att avbryta upphandlingen avseende en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.

Endast en leverantör har lämnat ett slutligt anbud och det offererade priset ligger över förväntad prisbild. Statens servicecenter bedömer att det pris som nu offererats medför en alltför hög kostnad för Statens servicecenter och de myndigheter som ska använda tjänsten. Anslutningen till och användningen av tjänsten kan därför inte antas nå de volymer som krävs för att investeringen ska vara ekonomiskt försvarbar.

Med de erfarenheter som upphandlingsförsöken gett, samt med hänsyn till att förutsättningarna har förändrats sedan upphandlingen inleddes, bedömer Statens servicecenter att det fortsatta arbetet med uppdraget i första hand ska fokusera på att utreda om det är möjligt att fastslå en strategi som innebär att Statens servicecenter endast upphandlar programvarulicenser för e-arkiv och istället överenskommer med en inomstatlig aktör om ansvar för drift och lagring av e-arkivtjänsten.

För att Statens servicecenter ska kunna slutföra uppdraget och etablera en ändamålsenlig e-arkivtjänst krävs att regeringen förlänger uppdraget, säkerställer dess finansiering, och styr användningen av tjänsten genom att i förordning besluta att ett antal myndigheter ska anslutas till e-arkivtjänsten i samband med dess etablering.

1 Bakgrund och historik

1.1 Bakgrund

Regeringen gav den 14 augusti 2014 Statens servicecenter i uppdrag¹ att i samverkan med Riksarkivet och sju pilotmyndigheter² utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.

Under den förberedande analysfasen har projektet förutom att arbeta fram de funktionella kraven bedrivit ett noggrant arbete med att utreda de rättsliga förutsättningarna och kraven kring informationssäkerhet.

I slutet av november 2017 inledde Statens servicecenter upphandlingen av ett förvaltningsgemensamt e-arkiv.

1.2 Upphandlingsstrategi

Inför upphandlingen arbetades en upphandlingsstrategi fram inom projektet. Målsättningen var att tydliggöra hur en upphandling lämpligast skulle kunna genomföras med hänsyn till de omfattande juridiska, tekniska och säkerhetsmässiga krav som präglar uppdraget och hur de samtidigt kan tillgodose att tjänsten blir ett kostnadseffektivt alternativ för kundmyndigheternas bevarande av elektronisk information. Utgångspunkten var att upphandlingen särskilt måste beakta följande;

- Krav för att tillgodose personuppgiftslagen (1998:204), och dataskyddsförordningen
- Krav för att tillgodose offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- Krav för att tillgodose arkivförfattningar
- Att upphandlingen genomförs som en säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).
- Att behovet av flexibilitet för att anpassa tjänsten till nya författningskrav, nya förutsättningar, krav från

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

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



kundmyndigheterna, ny teknikutveckling och volymförändringar över tid tillgodoses.

- Att utifrån ett e-arkivs särskilda krav på långsiktigt bevarande och potentiellt stora volymer säkerställa möjlighet till minimering av inläsningseffekter för att möjliggöra transitor till framtida leveransavtal eller ändrade förutsättning för drift.
- Att funktionella och tekniska krav på systemlösningen möter Statens servicecenters och kundernas behov
- Övriga krav som följer av regeringsuppdraget

1.3 Definierat upphandlingsobjekt

Projektets upphandlingsstrategi innebar att:

1. Statens servicecenter skulle upphandla en sammanhållen leverans av programvarulicens och tjänster för att stödja e-arkivering för statliga myndigheter. De delar som skulle ingå för att skapa en heltäckande leverans var:

- Samordningstjänst
- Drifttjänst
- Applikationsförvaltningstjänst
- Programvarulicens
- Supporttjänst
- Underhållstjänst
- Utvecklingstjänst
- Konsulttjänster

Leverantören som upphandlas skulle ansvara för alla delar i den sammanhållna leveransen så att dessa fungerar tillsammans som en helhet.

Slutsatsen var då att det inte var möjligt att dela upp leveransen på två leverantörer (programvarulicens respektive drift och lagring) eftersom det fanns en icke försumbar risk för att en otydlig ansvarsfördelning mellan två privaträttsliga aktörer skulle kunna drabba tjänstens förvaltningsbarhet och stabilitet.

2. Upphandlingen skulle ske i form av en konkurrenspräglad dialog och genomföras i tre faser, selekteringsfas, dialogfas och anbudsfas. Den konkurrenspräglade dialogen skulle syfta till att i samverkan med kvalificerade leverantörer utforma en gemensam

Datum
2018-12-10

Dnr
2018-00324-1.1

kravbild och därmed skapa förutsättningar för en kvalitativ och långsiktig upphandling för statsförvaltningen.

3. Upphandlingen skulle genomföras som en säkerhetsskyddad upphandling (SUA) och säkerhetsskyddsavtal skulle tecknas med leverantören.

1.4 Upphandlingshistorik

1.4.1 Uppdragets första upphandling

I maj 2017 inledde Statens servicecenter uppdragets första upphandling.

Efter utvärdering under selekteringsfasen stod det klart att ingen av leverantörerna kvalificerat sig vidare till dialogfasen eftersom ingen av leverantörerna uppfyllde informationssäkerhetskraven.

Informationssäkerhetskraven omfattade krav på att leverantören (inklusive eventuella underleverantörer) skulle bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete, med stöd av ett ledningssystem för informationssäkerhet (enligt standarderna SS-ISO/IEC 27001 och SS-ISO/IEC 27002 eller likvärdigt).

Statens servicecenter beslutade därför i juni 2017 att avbryta upphandlingen.

1.4.2 Uppdragets andra upphandling

Uppdragets andra upphandling inleddes i november 2017.

Efter utvärdering under selekteringsfasen stod det klart att endast två leverantörer kvalificerat sig vidare till dialogfasen. Ingen av de övriga leverantörerna uppfyllde informationssäkerhetskraven.

De två kvalificerade leverantörerna bjöds därefter in till dialogfasen. I samband med det första dialogtillfället valde en av leverantörerna att återta sin ansökan.

Upphandlingen fortsatte då med endast en leverantör. Dialoger genomfördes under våren 2018 och i juni 2018 annonserades upphandlingen.

I september 2018 var sista dag för anbudssvar i upphandlingen. Efter kontroll och utvärdering av anbudet konstaterades att anbudet

Datum
2018-12-10Dnr
2018-00324-1.1

uppfyllde ställda krav, men att offererat pris för programvarulicens och kringtjänster låg högt.

1.5 Beslut om avbrytande

Statens servicecenter ska enligt regeringsuppdraget utveckla en kostnadseffektiv och säker tjänst där skalfördelar med lägre kostnader kan realiseras genom bland annat centraliserad upphandling, drift, förvaltning och utveckling av e-arkivtjänsten.

I uppdraget ingår även att skapa en förvaltningsorganisation runt det upphandlade e-arkivsystemet med kringtjänster. I alla Statens servicecenters tjänster byggs kundernas pris upp dels av direkta kostnader mot leverantör, men även av de omkostnader som Statens servicecenter har för att utveckla och förvalta tjänsten över tid, det vill säga personella resurser.

Anbudets höga prisbild gör det svårt för Statens servicecenter att kunna skapa ett attraktivt erbjudande gentemot potentiella kunder. Statens servicecenters sammantagna affärskalkyl, som tagits fram utifrån inkommet anbud, visar att om Statens servicecenter ska kunna erbjuda sina kunder ett rimligt pris för tjänsten måste Statens servicecenter gå med kraftigt underskott i långt över tio år. Offererat anbud visade inte på några skalfördelar såsom att exempelvis lägre kostnader, trots den höga grad av standardisering och centralisering som etableringen av tjänsten innebär.

Det ackumulerade underskottet som kalkylen visar på, i kombination med osäkerheten kring anslutningar och leveranser till e-arkivet, innebär att Statens servicecenter inte kunde gå vidare med uppdraget och teckna avtal med anbudsgivaren. Statens servicecenter beslutade därför i december 2018 att avbryta upphandlingen.

2 Nästa steg - ny analys och förnyad upphandling

I och med den avbrutna upphandlingen har Statens servicecenter påbörjat en analys av förutsättningarna för en förnyad upphandling.

Statens servicecenters sammantagna erfarenhet utifrån hittillsvarande svar från leverantörer är att det är få leverantörer som kan ta ansvar för den totala kravbildningen. Det blir svårt för många av leverantörerna att kunna leverera en sammanhållen leverans av programvarulicens och kringtjänster inklusive samordningsansvar för helheten.



Datum
2018-12-10

Dnr
2018-00324-1.1

Statens servicecenter bedömer dock att avkall inte kan göras på ställda krav i upphandlingen med mindre än att myndigheternas användning av tjänsten riskerar att inte vara förenlig med gällande författningskrav. Det går således inte att sänka dessa krav i syfte att sänka kraven på leverantörerna och priset på tjänsten. Den befintliga strategin för hur en långsiktig, säker och kostnadseffektiv e-arkivtjänst ska kunna etableras bör därför förändras.

Förutsättningarna för att kunna etablera en sådan tjänst har också förändrats sedan den första upphandlingen påbörjades 2017. Till exempel har Statens servicecenter och Försäkringskassan från och med första kvartalet 2019 inlett ett samarbete som innebär att Försäkringskassan ansvarar för Statens servicecenters it-drift. Under Statens servicecenters arbete med uppdraget har det också 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. Vidare infördes under 2017 en bestämmelse i 11 kap. 4 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om att sekretess till skydd för ett allmänt intresse som gäller hos en myndighet, vid utkontraktering av enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring, också ska gälla hos en mottagande myndighet.

Statens servicecenters bedömning är mot denna bakgrund att det ska utredas om det är möjligt att fastslå en strategi som innebär att Statens servicecenter endast upphandlar programvarulicenser för e-arkiv och överenskommer med en inomstatlig aktör om ansvar för drift och lagring av e-arkivtjänsten. Detta skulle sannolikt resultera i att fler leverantörer kan lämna anbud vilket skulle öka konkurrensen. Sannolikt skulle en sådan strategi också förbättra anslutningsgraden till den nya e-arkivtjänsten.

Statens servicecenter behöver dock säkerställa att detta är genomförbart och en fördjupad dialog måste inledas med Försäkringskassan, se nedan under avsnitt 4.

3 Estimera anslutning och användning av e-arkivtjänsten

3.1 Praktiska förutsättningar

Utöver ovan nämnda utmaningar med regeringsuppdraget finns utmaningar för Statens servicecenter med att kunna estimera

Datum
2018-12-10Dnr
2018-00324-1.1

anslutning och användning av e-arkivtjänsten. En myndighet som ansluter sig till tjänsten är skyldig att börja betala sina fasta avgifter. Anslutningen till tjänsten innebär dock inte att myndigheten är skyldig att börja använda och överföra information till tjänsten vilket genererar löpande intäkter. Mycket arbete kommer därför även efter anslutningar att behöva läggas på att för kundmyndigheter tydliggöra syftet och vinsterna med att använda e-arkivtjänsten, liksom att erbjuda metoder och tekniskt stöd för att förbereda och överföra information till e-arkivtjänsten.

Det tål även att understrykas att det jämfört med Statens servicecenters övriga tjänster är svårt att estimerera användandet av e-arkivtjänsten. När en myndighet anslutits till en lönetjänst eller en ekonomitjänst arbetar Statens servicecenters egen personal löpande efter tydliga processer i en kontinuerlig handläggning av löner och fakturor. Arbete i e-arkivtjänsten kommer till största delen att ske av kundmyndigheternas egen personal.

Överföringar till e-arkivtjänsten kommer att kräva ofta omfattande förberedelser, vilket förutsätter budgetmedel och personal. Det kräver i sin tur god framförhållning i verksamhetsplanering på varje enskild myndighet. Myndigheterna skjuter därför oftast e-arkivering framför sig så länge att äldre digital information riskerar att gå förlorad (jämför delrapport 1³).

3.1.1 Avgörande med förberedelser inför e-arkivering

Det är helt avgörande att den myndighet som ansluter till e-arkivtjänsten har arbetat med att förbereda sin information inför e-arkivering. Detta innefattar bland annat att myndigheten besvarar följande grundfrågor jakande.

- Har värdering av informationen inkl. gallringsutredning gjorts?
- Har metadata, informationsmodell och format definierats?
- Har materialet informationssäkerhetsklassats?
- Går det att exportera ut informationen från verksamhetssystemet?

³ En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport 1, dnr: 10444-2014/1221

Datum
2018-12-10Dnr
2018-00324-1.1

Myndigheten behöver även utreda hur omfattande de tekniska åtgärderna är som krävs kring en informationsmängd inklusive s.k. ”paketering” innan den kan överföras till e-arkivtjänsten. Detta kan vara ett omfattande arbete.

Om det förberedande arbetet inte har gjorts finns risken att myndigheter ansluter till tjänsten men avvaktar med att leverera information. Det innebär både att Statens servicecenters inkomster minskar samt att det ger ”bad will” för tjänsten då den inte används trots att myndigheten betalar en månatlig avgift för denna.

3.1.2 Informationsinsatser

Under projektets gång har Statens servicecenter därför kontinuerligt deltagit på träffar och konferenser för att informera om det förberedande arbete som måste göras i den egna verksamheten innan man ansluter till det förvaltningsgemensamma e-arkivet. Projektet har även sedan flera år haft information publicerad med konkreta tips för det förberedande arbetet.

4 Förutsättningar för slutförande av uppdraget

4.1 Förordningsreglerad anslutning

I likhet med vad Statens servicecenter framförde i uppdragets delrapport i februari 2016⁴ är det alltså Statens servicecenters bedömning att en förordningsreglerad anslutning av myndigheter till e-arkivtjänsten utgör en nödvändig förutsättning för slutligt genomförande av uppdraget. En förordningsreglerad anslutning till tjänsten skulle leda till flera positiva effekter:

1. förbättrade förutsättningar för leverantörer att delta i en upphandling,
2. bättre estimering av anslutning och användning,
3. en så bred anslutning till tjänsten som möjligt
4. på kort sikt ett lägre pris vid upphandling, samt
5. på längre sikt även en bättre statlig lönsamhet med tjänsten.

⁴ En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport 2, dnr: 10395-2015/1221

Datum
2018-12-10Dnr
2018-00324-1.1

Samtliga dessa aspekter är avgörande för att skapa en stabil och attraktiv tjänst som ger Statens servicecenter rimliga förutsättningar att etablera och förvalta tjänsten över lång tid.

Förordningsregleringen bör utformas så att ett antal myndigheter utpekas för anslutning till tjänsten i samband med tjänstens etablering.

4.2 Samverkan, finansiering och förlängt uppdrag

Statens servicecenter har för avsikt att under början av 2019 inleda en fördjupad dialog med Försäkringskassan inför fastställande av en förändrad strategi. För att kunna genomföra en sådan dialog, en förnyad upphandling och de förberedelser som krävs inför denna behöver Statens servicecenter ytterligare finansiering och ett förlängt uppdrag. Eventuellt behöver även formerna för uppdraget omformuleras om Statens servicecenter och Försäkringskassan ser en möjlighet att genom samverkan i ett gemensamt uppdrag kunna etablera en långsiktig, säker och kostnadseffektiv e-arkivtjänst inom statsförvaltningen. Statens servicecenter avser att senast den 28 februari 2019 återkomma till regeringen med en mer detaljerad redogörelse av behoven i samtliga dessa delar.