



Datum  
2017-05-19

Dnr RA 11-2016/12374

Kulturdepartementet  
Finansdepartementet


## **Delredovisning av uppdrag om Förvaltningsgemensamma specifikationer**

Riksarkivet överlämnar härmed rapport enligt regeringsuppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2017 (Ku2016/02761/LS) om att redogöra för hur de förvaltningsgemensamma specifikationerna utvecklats och används samt deras framtida roll i den digitala förvaltningen.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarie Karin Åström Iko. Ärendet har beretts av utredare Nora Liljeholm, funktionsansvarig Karin Bredenberg, utredare Désirée Veschetti Holmgren och avdelningschef Peter Sivervall, föredragande.



Karin Åström Iko



Peter Sivervall



Datum  
2017-05-19

## Förvaltningsgemensamma specifikationer, FGS:er

### Uppdraget

Riksarkivet har i regleringsbrevet för 2017 fått i uppdrag att i en delredovisning redogöra för hur de förvaltningsgemensamma specifikationerna, FGS:er, utvecklats och används samt deras framtida roll i den digitala förvaltningen. Redovisningen ska bl.a. innehålla en analys av de förvaltningsgemensamma specifikationernas främsta intressenter, hinder vid utveckling och tillämpning, konsekvenser för förvaltningen, samt ge förslag på lämpliga sätt att styra utveckling, förvaltning och tillämpning av specifikationerna i syfte att dessa ska verka normerande och bidra till en effektiv digital informationshantering.

I utarbetandet av denna rapport har Riksarkivet anlitat en extern part som genomfört intervjuer av nyckelpersoner både internt och externt. Synpunkterna som framkom har utgjort underlag till denna redovisning.

Delredovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Finansdepartementet och Kulturdepartementet) senast den 15 maj 2017. Riksarkivet fick dock förlängd tid och lämnar sin rapport den 22 maj 2017.

### Riksarkivets sammanfattande slutsatser

Riksarkivets samlade bedömning är att det för att stärka den framtiden utvecklingen och användningen av FGS:er finns fyra frågor som behöver hanteras:

- *Tydligare styrning:* För att snabbare kunna uppnå målet med och för att stödja utvecklingen av den digitala infrastrukturen bör regeringen i sin styrning av statliga myndigheter ställa tydliga och riktade krav.
- *Tydligare förvaltningsansvar:* För att kunna öka takten i arbetet med FGS:er är det viktigt att så snart som möjligt fastställa var ansvaret för förvaltningen av FGS:er för informationsutbyte ska ligga och vad ansvaret omfattar. Riksarkivet anser att vi har lämpliga förutsättningar att ansvara för den fortsatta förvaltningen av FGS:er.
- *Stärkta resurser:* En viktig förutsättning för att kunna öka takten i arbetet med utvecklingen av FGS:er och främjandet av användningen av dessa är att Riksarkivet eller den organisation som utses att ta förvaltningsansvaret tillförs nödvändiga resurser i form av finansiella medel och de kompetenser som krävs.
- *Främjandeinsatser:* För att nå ut till nya användare och andra målgrupper är de som nås i dag, exempelvis utvecklingschefer, verksamhetsarkitekter, leverantörer och kravställare krävs olika marknadsförings- och främjandeinsatser.

## Bakgrund

### *Begreppet förvaltningsgemensamma specifikationer*

I budgetpropositionen 2007 (prop. 2006/7:1) berörs standardiseringsfrågor inom e-förvaltningen och där prioriteras följande:

*Regeringen skall säkerställa att förvaltningen utvecklar gemensamma principer för hur statlig registerinformation enklare skall kunna utbytas, samt att myndigheter använder enhetliga format för övrig informationsöverföring och kommunikation när det krävs. Vidare kommer regeringen att tillse att statsförvaltningen i samverkan med kommuner och landsting utvecklar och tillämpar förvaltningsgemensamma specifikationer för elektronisk identifiering, signering, lagring samt sökning av elektroniska meddelanden och dokument. Angelägna pilotprojekt som skall finansieras samordnat skall identifieras. Regeringen skall utveckla former för en sådan finansiering samt fördela samordningsansvar för dessa projekt. Uppföljningen och granskningen av myndigheternas IT-baserade utvecklingsarbete skall stärkas.*

Användningen av begreppet har sedan dess skiftat i betydelse, dock alltid med utgångspunkten att IT-standarder i grunden handlar om att skapa förutsättningar för samverkan inom förvaltningen och mellan olika aktörer i samhället.

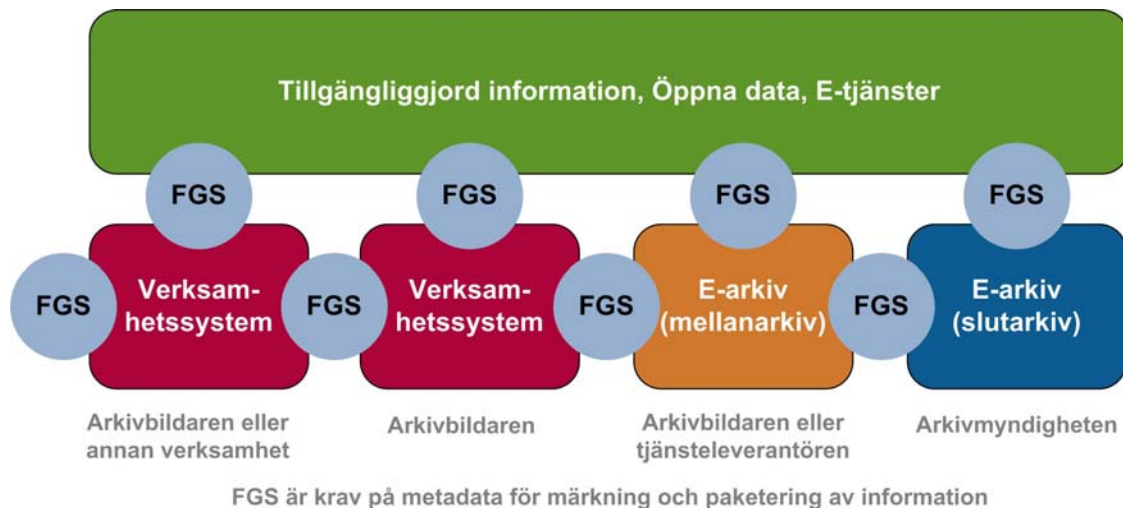
I IT-standardiseringsutredningen, Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering, (SOU 2007:47), kap 6, ges en beskrivning av utgångspunkterna för begreppet gemensamma specifikationer i e-förvaltningen. Några viktiga punkter som tas upp om gemensamma specifikationer är att de:

- Så långt det är möjligt ska referera till andra självständiga och frivilliga standarder.
- Kan innebära särskilda anpassningar av existerande standarder för att passa den svenska förvaltningens behov.
- I formella standardiseringssammanhang när begreppet specifikation används ses det som en beteckning på ett dokument som innehåller standardliknande information utan att vara en beslutad standard.
- I grunden är frivilliga men de kan ges styrande eller bindande status genom hänvisning från andra dokument, t.ex. upphandlingsunderlag, vägledningar eller föreskrifter.

Begreppet förvaltningsgemensamma specifikationer, FGS, kan därför omfatta flera utvecklingsområden. I denna rapport och när Riksarkivet använder begreppet avser vi förvaltningsgemensamma specifikationer som syftar till att underlätta den offentliga förvaltningens möjlighet att utbyta information på ett strukturerat sätt. En FGS är en specifikation som beskriver hur man strukturerar information i ett utbytesformat som möjliggör överföring av information till valfritt system, valfri e-tjänst, annan myndighet, mellan arkiv slutarkiv osv., samt identifiering av informationen.

Man kan se förvaltningsgemensamma specifikationer som grundläggande krav för utbytesformat som används av hela den offentliga förvaltningen. I dag betraktas FGS:er som en grundläggande beståndsdel i den nationella digitala infrastrukturen. Bilden nedan visar i vilka sammanhang FGS:er för informationsutbyte är av betydelse för att på ett enkelt och strukturerat sätt kunna flytta information till:

- ett nytt system,
- en annan förvaltning,
- ett mellanarkiv (ex Statens servicecenters tjänst)
- ett slutarkiv,
- för tillgängliggörande och vidareutnyttjande genom publicering som öppna data.



## Redovisning av uppdraget

### Intressenter

Målbilden är att förvaltningsgemensamma specifikationer ska vara till nytta för hela den offentliga förvaltningen. Riksarkivet har valt att dela in intressenterna i två grupper, intressenter av färdiga FGS:er och intressenter som deltar vid utvecklingen av FGS:er. Till dessa kommer också övriga intressenter vilka kan ha en mängd olika behov och nyttor. Bland dessa kan särskilt nämnas arrangörer av utbildningar inom offentlig informationshantering i allmänhet och inom metadatahantering och standardisering i synnerhet samt nationella och internationella utvecklingsprojekt.

#### *Intressenter av färdiga FGS:er*

Eftersom FGS:er utgör standardliknande metadatakrav ska de egentligen kunna användas av alla som hanterar information, både offentliga och privata aktörer. Riksarkivets FGS:er riktar sig dock främst till den offentliga förvaltningen i bred bemärkelse, dvs. såväl statliga, som kommunala och landstingskommunala myndigheter. Det är just detta breda fokusområde som utmärker FGS:er gentemot andra krav och föreskrifter som enbart gäller för statliga myndigheter. FGS:erna



innehåller därför inga fält som är specifika för överföring till Riksarkivet eller till andra aktörer såsom Statens servicenter. Istället bör de ses som grundläggande metadatakrav som kan kompletteras med uppgifter för särskilda informationstyper, eller för särskild överföring. Gemensamma strukturer för all offentlig information kan effektivisera och underlätta framställning och överföring av verksamhetsinformation mellan olika system och aktörer och underlättar även publicering av information för vidareutnyttjande.

Statens servicenter (SSC) pekas ut som en viktig intressent för Riksarkivets arbete med FGS:er. Detta innebär att de har fått insyn i arbetet med framtagning av FGS:er på ett särskilt sätt. Riksarkivet har medverkat i SSC:s kravställningsarbete och SSC har fått se utkast till ännu inte beslutade FGS:er.

Utöver SSC ser Riksarkivet leverantörer och underleverantörer av såväl system som tjänster inom offentlig informationshantering som viktiga intressenter. De behöver följa arbetet med FGS:er, vara uppdaterade för att kunna kravställa och anpassa sina tjänster och produkter till specifikationerna som tas fram.

#### *Intressenter som deltar vid utvecklingen av FGS:er*

En viktig intressentgrupp är de som deltar i utvecklingen av FGS:er. Dessa är aktörer från hela den offentliga sektorn, exempelvis enskilda myndigheter eller grupper av sådana, som ser behov av att utveckla nya FGS:er eller översyn av fastställda sådana.

#### *Intressenter utanför Sverige*

Riksarkivet har under flera år samarbetat med Norska Riksarkivet i standardiseringsfrågor. Vilket resulterat att de har tagit fram en anpassad version av den svenska FGS Paketstrukturen för norska förhållanden. Norska Riksarkivet har nyligen presenterat en rapport i vilken standardiserade arkivöverföringsformat ses som en av de viktigaste byggstenarna för informationsöverföring och den långsiktiga informationsförsörjningen i offentliga förvaltningen.

EU-projektet EARK (European Archival Records and Knowledge Preservation) använde FGS Paketstruktur som utgångspunkt för beskrivningar av informationspaket, en för EU anpassad specifikation. Projektet EARK är avslutat och resultatet i form av FGS-liknande specifikationer tas om hand av DLM Forum Archival Standards Board (DAS Board) och vidareutveckling pågår. Liknande användningar av FGS:erna kan därför bli aktuella. Riksarkivet deltar också i flera arbeten på EU-nivå och där särskilt i Connecting Europe Facility, CEF. Av det arbetet kan resultatet bli specifikationer liknande FGS:er på EU-nivå.

#### **Dagens utveckling och förvaltning**

På uppdrag av e-delegationen genomförde Riksarkivet en förstudie om e-arkiv och e-diarium och överlämnade rapporten i början av 2011. I uppdraget ingick att utreda om ett gemensamt verksamhetsstöd för e-arkiv och e-diarium skulle säkerställa förvaltningens långsiktiga informationsförsörjning.

I rapporten föreslogs bland annat att Riksarkivet:

- skulle leda ett arbete mot ett gemensamt verksamhetsstöd,
- utarbeta förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) i samverkan mellan statliga myndigheter och kommunala myndigheter, dessa specifikationer ska kunna utgöra underlag tjänstebaserade lösningar, samt
- skulle ta ett övergripande ansvar för att vidareutveckla och förvalta specifikationerna.

Den 1 juni 2011 startades projektet e-arkiv och e-diarium (eARD). I projektet fick utbytesformaten namnet Förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) och utökade användningsområdet för specifikationerna från att enbart gälla informationsöverföring till e-arkiv till att även gälla överföring av information generellt mellan olika system. Denna förändring öppnade upp nya möjligheter och gav FGS:erna för informationsutbyte ett större användningsområde. Projektet avslutades 30 juni 2014 och levererade då ett antal underlag för fortsatt arbete med att skapa färdiga FGS:er.

Från eARD-projektet överlämnades utkast till FGS:er och andra dokument som har krävt bearbetning för att kunna användas som FGS:er för hela den offentliga förvaltningen. I samband med redigeringsarbetet kunde konstateras att ett arbetssätt som kräver en omarbetning av projektresultatet till en gemensamt godkänd och användbar form är tidskrävande.

Vidare konstateras att även underlagen för FGS Personal (informationsstruktur för överföring av personalinformation) och FGS Ärendehantering (informationsstruktur för överföring av ärendehanterings-information) innebär ett omfattande arbete för att dessa ska uppfylla de krav som den offentliga förvaltningen ställer.

Utarbetandet av FGS Arkivredovisning som ett stöd för framtagandet av e-arkivlösningen hos Statens servicecenter är prioriterat under 2017. Samtidigt pågår ett arbete med att omarbeta FGS Ärendehantering. Utöver dessa två FGS:er finns det ytterligare identifierade utvecklingsbehov, exempelvis FGS Personal vilken nu är under utveckling.

#### *Dagens förvaltningsorganisation*

Riksarkivarien fattade 2014 beslut om att inrätta en förvaltningsorganisation (kallad FGS-funktionen) för de förvaltningsgemensamma specifikationerna. FGS-funktionen inledde sitt arbete med att ta projektresultatet från eARD-projektet vidare för att skapa fastslagna FGS:er. Arbetet med detta fortlöper.

Organisatoriskt är FGS-funktionen placerad på Riksarkivets avdelning för Offentlig informationshantering (OFI), vid enheten för Utredning och utveckling (UTU). FGS-funktionen består av tre resurser; en expert inom metadataområdet som är funktions- och processansvarig för FGS-arbetet, en expert inom metadataområdet samt en samordnare/administratör.

FGS-funktionen har i huvudsak i uppgift att:

- samordna arbetet med förvaltning, revidering och utveckling av FGS:er,
- utgöra sekretariat för och föredra ärenden i Riksarkivets förvaltningsråd för FGS:er,
- upprätthålla kontakter med arbetsgrupper/projekt, referensgrupper och övriga intressenter, nationellt och internationellt,
- utgöra operativ beställare för tillsatta arbetsgrupper/projekt,
- ansvara för utgivning och publicering av FGS:erna, samt
- främja användningen av FGS:erna (information, rådgivning m.m.).

Som beslutsstöd i Riksarkivets arbete med att förvalta FGS:erna har ett förvaltningsråd inrättats. Förvaltningsrådet behandlar övergripande strategi-, planerings- budget- och prioriteringsfrågor, samt medverkar till att säkerställa behovet av utvecklingsresurser och finansiering. Rådet består av representanter från kommuner, landsting och statliga myndigheter som är inbjudna av riksarkivarien. Att förvaltningsrådet har denna sammansättning baseras på att hela den offentliga förvaltningen ska vara med i styrningen och arbetet. Ordförande för förvaltningsrådet är riksarkivarien som även tar besluten.

Av de intervjuer som gjordes av en utomstående konsult framgick önskemål om att det bör finnas politisk representation, att omformulera mandatet och att göra rådet mer operativt.

## Hinder och utvecklingsmöjligheter

### *Nuvarande uppdrag*

Riksarkivet kan se att de hinder som upplevs vid utvecklingen och framtagningen av FGS:er kan delas in i fyra kategorier: brister i resurser/kompetens, begränsade utvecklingsresurser, oklarheter kring tillämpningen av FGS:er och Riksarkivets roll vid förvaltningen av FGS:er.

I Statskontorets rapport Myndighetsanalys av Riksarkivet (2017:4) anges att flera intressenter anser att Riksarkivet tar för lång tid på sig att ta fram FGS:er. Statskontoret skriver att de inte ser några formella hinder mot att Riksarkivet skulle kunna öka takten i arbetet med att ta fram specifikationerna. Däremot anser Statskontoret att Riksarkivets roll och uppdrag inom området e-förvaltning är oklart vilket skapar osäkerhet i hur långt myndighetens uppdrag rörande FGS:er sträcker sig.

Statskontoret framhåller samtidigt att Riksarkivet sannolikt kan vara ett bättre stöd för myndigheterna även inom sin nuvarande roll. Men om Riksarkivet ska kunna leva upp till den offentliga förvaltningens önskemål i fråga om utveckling av en digital förvaltning bedömer Statskontoret att Riksarkivets roll och mandat behöver förtydligas och eventuellt utökas.



Liknade synpunkter framkom i Riksrevisionens granskning, Den offentliga förvaltningens digitalisering (RiR 2016:14) som presenterades i juni 2016. I den lyfter Riksrevisionen bland annat fram att det har varit oklart om Riksarkivets arbete med FGS:er har baserats på ett uttryckligt uppdrag från regeringen. Det har delvis förtydligats i Riksarkivets regleringsbrev för 2017, genom att Riksarkivet fått ett uppdrag att arbeta med FGS:er under åren 2017 och 2018.

För närvarande fungerar FGS-funktionen vid Riksarkivet som en utvecklingsorganisation och inte som en förvaltningsorganisation enligt de beslutade processerna. Skälet till det är att funktionen behövt inrikta sina insatser på att vidareföra resultatet från eARD-projektet till FGS:er i enlighet med den av Riksarkivet bestämda strukturen. Detta innebär att det ännu inte finns fullt utvecklade rutiner för arbetet med nya FGS:er.

Samtidigt kan Riksarkivet konstatera att de idag beskrivna processerna är omständliga och baserade på uppfattningen att det endast skulle finnas ett fåtal FGS:er. För att underlätta arbetet har Riksarkivet tagit fram förklarande och kompletterande anvisningar i form av en vägledning till vad myndigheten själv gör och till hur en FGS tas fram.

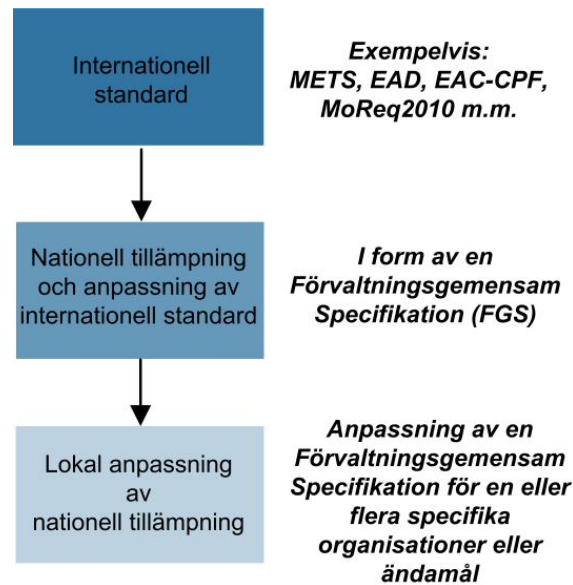
Enligt Riksarkivets uppfattning och erfarenhet av utvecklingsarbetet hittills bör utgångspunkt för den framtida organisationen vara att utvecklingen behöver ske, med stöd av förvaltningsorganisationen, i särskilda projekt under ledning av den/de myndigheter, kommun- och landstingskommunala myndigheter och andra aktörer som kan informationen bäst. På så sätt nyttjas rätt kompetenser och den framtagna FGS:en får bättre och rätt förankring i förvaltningen.

### *Utveckling av FGS:er*

Utvecklingen av FGS:er liksom annan utveckling för främjande av en digital förvaltning förutsätter ett nära samarbete mellan flera olika kompetenser, särskilt i fråga om IT-arkitektur och informationsstruktur. Det innebär att flera myndigheter och intressenter behöver delta med sina kompetenser. Samtidigt är utveckling av FGS:er en relativt ny form av standardisering som kräver att det byggs upp nya arbetsformer och erfarenhet kring hur man både använder och implementerar denna typ av nationellt anpassad standard.

Dagens arbete med FGS:er utgår från de principer som angavs i IT-standardiseringsutredningen betänknade (SOU 2007:47) av vilken bland annat framgår att standardisering så långt det är möjligt ska referera till andra självständiga och frivilliga standarder och samtidigt kan innebära särskilda anpassningar av existerande standarder för att passa den svenska förvaltningens behov. I bilden nedan framgår nivåerna för arbetet med dagens FGS:er.





Den nuvarande utvecklingen av FGS:er bygger på filformatet XML. Från Riksarkivets sida ser vi emellertid inga hinder för att något annat format används istället för XML. Om så sker är en grundläggande förutsättning att utvecklingsprojekten använder ett format som är kompatibelt och motsvarar kraven i och syftet med de specifikationer som tagits fram för den svenska offentliga förvaltningen. I den framtagna FGS:en måste också finnas ett regelverk som möjliggör validering av att utbytesformatet.

Det har även framförts åsikter om att FGS:erna styr informationsstrukturerna på en för detaljerad nivå för utbytesformat. Det arbetet, anser de som lämnat synpunkterna, bör tas fram av respektive aktör på egen hand. Med ett sådant synsätt, dvs. att inte hantera utbytesformaten i en gemensam specifikation, är det enligt Riksarkivet svårt att nå målet med en gemensam uppsättning av FGS:er för hela den offentliga förvaltningen.

#### *Tillämpningen av FGS:er*

Då antalet framtagna FGS:er är få är Riksarkivets erfarenhet kring hur dessa tillämpas begränsad. De arbeten vi känner till är inom SKL, Kommunförbundet Sydarkivera, Statens Servicecenter, Kungliga Biblioteket och några landsting. Utöver det antar vi att det pågår implementering hos aktörer som vi dock inte fått kännedom om.

Riksarkivet har emellertid kunnat konstatera att den offentliga förvaltningens behov och krav är olika vilket ställer höga krav på ensning och generalisering för att hitta den minsta gemensamma nämnaren. FGS:erna är avsedda för hela den offentliga förvaltningen och är därför generellt hållna. På så sätt skapas frihet för användarna att anpassa dessa med kompletterande krav i form av fler obligatoriska element och användning av andra kompletterande fält och XML-scheman. Det enda kravet Riksarkivet ställer är att förändringarna och kompletteringarna dokumenteras så att det i efterhand går att förstå vad som gäller i denna aktuella tillämpning av FGS:en.

Denna möjlighet till anpassning ses dock av vissa som ett hinder för att använda FGS:erna. Deras önskemål är att allt ska vara klart för en export och överföring direkt utan behov av anpassning innan genomförandet. En sådan allt-i-ett lösning kan tyckas vara praktisk men den skulle medföra att varje framtagna FGS behöver tillföras alla fält som samtliga aktörer i hela den offentliga förvaltningen behöver för sin informationsstruktur så att ingen ska sakna någon typ av information.

Riksarkivet menar att en sådan hantering innebär att FGS:erna blir alltför omfattande och tunga att hantera och med största sannolikhet inte heller blir användbara. Denna utökning av fält bör istället ske i anpassningen av FGS:en till respektive aktörs verksamhet.

För att kunna tillämpa en FGS krävs det att man har kunskap om hur man skapar en informationsstruktur och hur man genomför import samt export av information. Detta innebär att man behöver kunna lämpliga standarder och ha kunskap om hur de ska tillämpas, exempel på en sådan standard är XML. Vidare förutsätts att utvecklingsprojekten tillförs fler kompetenser än enbart teknisk sådan. Det krävs bland annat sakkunskap om begrepp och då särskilt begrepp som används utanför den egna yrkesrollen. Under den tid som arbetet med FGS:er pågått har Riksarkivet även fått önskemål om att delta i utformningen av utbildningar för tillämpningen av FGS:er och att ta fram kursmaterial som stöd för myndigheternas tillämpning.

Det finns också önskemål om att Riksarkivet ska tillhandahålla verktyg för att kunna hantera exempelvis mappning mellan en databas och en FGS och paketering av information. Vidare finns det önskemål om att all text som rör FGS:er ska vara på engelska, dels för att dessa ska kunna implementeras av vem som helst men även för att utbilda internationella studenter vid svenska lärosäten. Sådana insatser kräver emellertid omfattande resurser som Riksarkivet idag saknar.

En orsak till att inte fler offentliga myndigheter tillämpar FGS:erna kan vara uppfattningen att det är bäst att invänta att samtliga FGS:er som behövs ska vara på plats innan man integrerar dessa i den egna informationsstrukturen. Då det just nu endast finns en fastslagen FGS (Paketstruktur) innebär det att ett större genomslag för användningen kan dröja. Riksarkivet erfarenhet är också att det, bland de olika användargrupper och projektdeltagare som deltar i utveckling och genomförande, saknas ett ensat språk och samsyn över vilket problem man avser att lösa. Det resulterar ibland i att organisationen väljer att inte använda FGS:er.

Ett användningsområde för FGS:er är att den offentliga förvaltningen ska kunna använda FGS:erna för kravställning i samband med upphandling av olika system och tjänster för informationshantering. En förutsättning för att kunna kravställa på rätt sätt är att den som upphandlar begreppsmässigt kan uttrycka hur befintliga och kommande FGS:er är relevanta för hur det system som man avser att upphandla ska användas och genomföras.

### *Förvaltning av FGS:er*

Riksarkivets roll är att förvalta framtagna FGS:er och främja användningen av dessa. Som framgår ovan har denna roll fått stå tillbaka till förmån för arbete med utveckling av de första FGS:erna. Vi ser fördelarna med en enhetlig och samordnad förvaltning av alla framtagna FGS:er. I förvaltningsuppdraget ingår att underlätta för användare att hitta och tillämpa relevanta FGS:er. Det är dock viktigt att understryka att denna förvaltning inte innefattar de tillämpningar som tas fram för den egna verksamheten.

Riksarkivet anser att den framtida rollen som förvaltningsorganisation behöver ses över. Utgångspunkten för översynen bör vara en långsiktigt hållbar lösning. Riksarkivet ser samtidigt att dagens resurser inte motsvarar behovet. Antalet medarbetare kommer att behöva utökas i takt med att antalet FGS:er som förvaltas ökar och att kompetensen hos dessa måste vara i samklang med de FGS:er som förvaltas.

### *Konsekvenser för offentlig förvaltning*

Idag utvecklas system för informationshantering hos många aktörer och det finns många alternativa lösningar att välja mellan. Det innebär att olika egenutvecklade import- respektive exportlösningar används i förvaltningen. Utvecklingen av dessa lösningar kommer naturligtvis att utgå från användarens egna behov vid det aktuella tillfället. Detta innebär att det saknas ett generellt sätt för att strukturera informationen på vilket medför återkommande kostnader för att genomföra nya applikationer för export och/eller import varje gång ett system byts ut och information ska överföras.

Med utvecklingen och användningen av FGS:er har hela den offentliga förvaltningen enats om ett gemensamt sätt att beskriva grundläggande informationsstrukturer som kan anpassas för de egna behoven. En gemensam grundlösning (minsta gemensamma nämnare) skapar samtidigt förutsättningar för en effektivare spridning, användning och vidareutnyttjande av offentlig information. Vidare innebär gemensamma krav på informationsstrukturer vid informationsöverföring lägre risker för informationsförlust och lägre kostnader då behovet av anpassning av informationsstrukturen kommer att vara begränsad.

Gemensamma FGS:er underlättar även för offentlig förvaltning då det tidigt går att ställa krav på informationsutbyte och informationsstrukturering vid upphandling av programvaror samt nyutveckling av programvaror.

Det oklara uppdraget och de ytterst begränsade resurser som finns tilldelade för arbetet innebär att utvecklingen tar lång tid. Vidare är Riksarkivets möjligheter att främja användningen av FGS:er begränsade. Nuvarande situation påverkar givetvis de statliga myndigheternas och den offentliga förvaltningens möjligheter att påskynda den egna utvecklingen och arbetet för att uppnå regeringens mål för den digitala förvaltningen.

## Framtida utveckling och förvaltning av FGS:erna

Riksarkivets bedömning är att det för att stärka den framtiden utvecklingen och användningen av FGS:er finns fyra frågor som behöver hanteras. Dessa är tydligare styrning och förvaltningsansvar samt stärkta resurser och främjandeinsatser.

*Tydligare styrning:* Utvecklingen av FGS:er syftar till att främja digitaliseringen av den offentliga förvaltningen genom att lägga grunden för gemensamma informationsstrukturer som fungerar. Det är därför viktigt att dessa så långt som det är möjligt är framtagna i samarbete inom hela den offentliga förvaltningen. Att arbetet görs i samarbete och följer ett enhetligt arbetssätt behöver därför stödjas. Det är också viktigt att för att kunna nyttja potentialen som finns i en samverkande förvaltning begränsa möjligheten att skapa genvägar och egna lösningar.

För att snabbare kunna uppnå målet med och för att stödja utvecklingen av den digitala infrastrukturen bör regeringen i sin styrning av statliga myndigheter ställa tydliga och riktade krav. Det kan vara krav på att myndigheter vid utvecklingen av den digitala förvaltningen använder lämpliga standarder och FGS:er. Det kan exempelvis ingå som ett krav i särskilda uppdrag som riktar sig till myndigheter. Om det inom ett område saknas lämpliga FGS:er kan kravet vara att som en del av uppdraget ta fram nya FGS:er. Dessa ska kunna komma hela den offentliga förvaltningen till gagn.

En annan möjlighet för regeringen är att i förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, lägga till bestämmelser som fastställer att myndigheter vid digitalt utbyte och överföring av information ska använda sig av framtagna förvaltningsgemensamma specifikationer. Utöver det regleras att en utpekad myndighet ansvarar för förvaltningen av sådana specifikationer. Riksarkivet menar att ju fler som samverkar vid utvecklingen och användningen av gemensamt framtagna lösningar desto mer effektiv är användningen av offentliga medel.

*Tydligt förvaltningsansvar:* De som idag behöver FGS:er och som deltagit i utvecklingen av dessa signalerar att det finns behov av att öka takten i arbetet med att utveckla och besluta FGS:er.

Som tidigare angetts bedömer Statskontoret och Riksrevisionen att Riksarkivets roll och mandat är otydligt och därför behöver förtydligas och eventuellt utökas. Det är en uppfattning som Riksarkivet även mött under arbetet med FGS:er. I delbetänkandet om effektiv styrning av nationella digitala tjänster (SOU 2017:23) beskrivs FGS:er som en viktig del i standardiseringen. Utredningen tar emellertid inte ställning till en eventuell framtida förvaltning.

För att kunna öka takten i arbetet med FGS:er anser Riksarkivet att det är viktigt att så snart som möjligt fastställa var ansvaret för förvaltningen av FGS:er för informationsutbyte ska ligga och vad ansvaret omfattar. I det sammanhanget är det viktigt att hänsyn tas till den upparbetade kompetens som finns i fråga om normering av offentlig informationshantering och framtagning av FGS:er. Därför anser vi att har lämpliga förutsättningar att ansvara för den fortsatta förvaltningen av FGS:er.

*Stärkta resurser:* En viktig förutsättning för att kunna öka takten i arbetet med utvecklingen av FGS:er och främjandet av användningen av dess är att Riksarkivet eller den organisation som utses att ta förvaltningsansvaret tillförs nödvändiga resurser i form av finansiella medel och de kompetenser som krävs.

Ett sätt att öka andelen myndigheter som kan delta i utvecklingsprojekt kan också vara att den förvaltande organisationen tilldelas medel som kan användas för att täcka gemensamma övergripande kostnader för ett framtagningsprojekt. Dessa behöver därmed endast stå för sina egna direkta kostnader.

*Främja utveckling:* För att nå ut till nya användare och andra målgrupper är de som nås i dag, exempelvis utvecklingschefer, verksamhetsarkitekter, leverantörer och kravställare krävs olika marknadsförings- och främjandeinsatser. En av nyckelfaktorerna för spridningen av FGS:er är utbildningsinsatser för hur dessa användas. Det behöver därför tas fram en plan som beskriver vilka som behöver nås och vilka insatser som är lämpliga för de olika grupperna samt vem som ska ansvara för insatserna.

Karin Åström Iko  
Riksarkivarie