

En förvaltning som håller ihop

Slutbetänkande av E-delegationen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:66

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.
Omslag: Elanders Sverige AB.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24322-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mehmet Kaplan

Vid regeringssammanträdet den 26 mars 2009 bemyndigade regeringen statsrådet Mats Odell att tillkalla en delegation med uppdrag att samordna myndigheternas it baserade utvecklingsprojekt och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning (dir. 2009:19). Delegationen fick den 25 mars 2010 ett tilläggsdirektiv (dir. 2010:32) med uppdrag om vidareutnyttjande av offentlig information och riktlinjer för myndigheters användning av sociala medier.

Generaldirektören Mats Sjöstrand förordnades att vara ordförande i Delegationen för e-förvaltning (Fi 2009:01) från och med den 26 mars 2009. I *bilaga 5* finns en förteckning över delegationens övriga ledamöter, experter och sekretariat, samt även E-delegationens arbetsgrupp, expertgrupp för rättsliga frågor och referensgrupp. Mats Sjöstrand entledigades den 1 augusti 2011, och generaldirektören Annika Bränström förordnades samma dag till delegationens nya ordförande.

Claes Thagemark anställdes som kanslichef från och med den 7 december 2009 till och med den 1 april 2012. Cecilia Bredenwall var t.f. kanslichef under perioden 1 april 2012 till och med 11 november 2012. Ewa Carlsson anställdes som kanslichef från och med 12 november 2012.

Delegationen har antagit namnet E-delegationen.

Delegationen överlämnade den 19 oktober 2009 sitt första betänkande *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* (SOU 2009:86). Därefter har följande betänkanden redovisats:

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e förvaltning (SOU 2010:20)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning (SOU 2010:62)

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – En bit på väg (SOU 2011:27)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning (SOU 2011:67)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg (SOU 2012:18)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster (SOU 2012:68)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – samordning och digital samverkan (SOU 2013:22)
- Organisering av framtidens e-förvaltning (SOU 2013:75)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. It-standardisering inom socialtjänsten (SOU 2013:77)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service (SOU 2014:39)
- Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering (SOU 2014:75)

Delegationen överlämnar sitt slutbetänkande *En förvaltning som håller ihop* (SOU 2015:66). Delegationens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2015

Annika Bränström

Anders Danielsson

Dan Eliasson

Ingemar Hansson

Bengt Kjellson

Claes Ljungh

Per Mosseby

Ann Persson Grivas

Katrin Westling Palm

Leif Denneberg

Christina Gellerbrant Hagberg

Björn Jordell

Helena Lindberg

Therese Mattsson

Gunilla Nordlöf

Mikael Sjöberg

Maria Ågren

*/Ewa Carlsson
Karolina Brogan
Johan Bålman
Marit Dozzi
Margareta Eriksson
Viktoria Hagelstedt
Björn Hagström
Catharina Nyström
Anna Pegelow
Odd Sivertzen
Jan Sjösten
Lena Olofsson Warstrand*

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Inledning.....	17
1.1 Bakgrund	17
1.2 Disposition och läsanvisningar	18
Del 1. E-delegationens rekommendationer, erfarenheter och uppdrag	
2 Förutsättningar för att nå målen för e-förvaltningsutvecklingen	21
2.1 Inledning	21
2.2 Hur används digitaliseringens möjligheter?	22
2.3 Rekommendationer för att driva på den gemensamma e-förvaltningsutvecklingen.....	23
2.3.1 Digitala tjänster som förstahandsval	24
2.3.2 Kostnadsfri grundläggande information	27
2.3.3 Långsiktigt hållbar finansiering för gemensamma digitala tjänster	29
2.3.4 Förstärk förmågan att skapa juridiska förutsättningar för förvaltningsgemensam utveckling.....	30
2.3.5 Behovet av balans mellan effektivitet och integritet.....	32
2.3.6 Elektroniska underskrifter och andra formkrav.....	33

2.3.7	Informationsutbyte vid försörjningsstöd.....	37
2.3.8	Utökat elektroniskt utbyte i processen för bygglov och planhantering	42
3	Analys av sekretess vid outsourcing	45
3.1	Prövning av skaderekvisit.....	46
3.2	Röjandebegreppet.....	47
3.3	Nödvändigt utlämnande.....	48
3.4	Bedömning.....	49
4	E-delegationens uppdrag och erfarenheter	51
4.1	E-delegationens arbetssätt	51
4.1.1	Allmänt om E-delegationens organisation	53
4.2	E-delegationens erfarenheter	54
4.2.1	Digital samverkan.....	55
4.2.2	Behovsdriven utveckling – att samverka med medborgaren i fokus	57
4.2.3	Samordning av stöd till förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser	59
4.2.4	Nationella utvecklingsportföljen	61
4.2.5	E-legitimationer	62
4.2.6	Uppföljning av det samlade arbetet med e-förvaltning	62
4.2.7	Nyttorealisering	65
4.2.8	Webbriktlinjer	67
4.2.9	PSI och öppna data	68
4.2.10	Juridik	68
4.2.11	Informationssäkerhet.....	69
4.2.12	Behovet av kompetens inom e-förvaltningsområdet.....	70
5	Redovisning av E-delegationens uppdrag utifrån direktiven.....	71
5.1	Regeringens intention och E-delegationens uppdrag.....	71
5.1.1	Redovisning utifrån direktiv 2009:19.....	72

- 5.1.2 Redovisning utifrån tilläggsdirektiv 2010:32 87
- 5.1.3 Redovisning utifrån tilläggsdirektiv 2013:40 91

Del 2. Ett forskarperspektiv om e-förvaltningsutveckling

6	Introduktion.....	95
7	Digitaliseringens historia kopplat till svensk förvaltningspolitik.....	97
7.1	E-förvaltning har utretts i många omgångar	98
7.1.1	Stabsmyndighet på e-förvaltningsområdet... ..	98
7.1.2	Efter Statskontoret bildades... ..	99
7.1.3	Sedan tillsattes en utredning... ..	99
7.1.4	Utredningens förslag låg till grund för... ..	100
7.1.5	Sedan tillsattes en ny stabsutredning... ..	101
7.1.6	Stabsutredningens förslag låg till grund för... ..	102
7.1.7	Styr- och samverkansformer har utretts, bland annat av.....	102
7.1.8	Så har man även tittat på framtidens utmaningar, t.ex... ..	105
7.2	Efter E-delegationen – vad händer sen?	107
7.3	Slutsatser.....	108
7.3.1	”Same same but different”	109
8	Problem i en fragmenterad förvaltning	111
8.1	Medborgarens problem	112
8.1.1	Informationsproblemet.....	112
8.1.2	Navigationsproblemet.....	113
8.1.3	Koordinationsproblemet.....	114
8.1.4	Kommunikationsproblemet.....	114
8.1.5	Uppgiftskravsproblemet	115
8.1.6	Transaktionsproblemet	115
8.1.7	Redundansproblemet	116
8.1.8	Transparensproblemet.....	116
8.1.9	Exempel på livshändelser där medborgare kan få problem	116

8.1.10	Gränssnittens betydelse för medborgarnas kontakter med offentlig sektor	126
8.2	Förvaltningens problem	132
8.2.1	Informationsproblemet	133
8.2.2	Navigationsproblemet	134
8.2.3	Koordinationsproblemet	134
8.2.4	Kommunikationsproblemet	135
8.2.5	Uppgiftskravsproblemet	135
8.2.6	Transaktionsproblemet	136
8.2.7	Redundansproblemet	136
8.2.8	Transparensproblemet	137
8.2.9	Exempel på problembilder i den offentliga förvaltningen	137
9	Sveriges e-förvaltningsutveckling i relation till omvärlden	141
9.1	Sverige tappar fart	141
9.2	Uppföljning och analys av den svenska e-förvaltningsutvecklingen	142
9.2.1	Analys av fyra internationella undersökningar ...	142
9.2.2	Reflektioner	147
9.2.3	Rekommendationer	148
10	Förutsättningar för att nå målet enklare, öppnare och effektivare förvaltning	151
10.1	Inledning	151
10.2	Hur går det att samverka i en fragmenterad förvaltning? ..	151
10.3	Principer för en sammanhållen förvaltning	153
10.4	Att utveckla service i samverkan	153
10.5	Hur ser styrningen ut på olika nivåer i organisationen?	155
10.5.1	Strategisk styrning	155
10.5.2	Operativ styrning	156
10.5.3	Taktisk styrning	156
10.6	Hur ser samverkan ut mellan offentliga aktörer?	157

10.6.1	Former för samverkan.....	157
10.6.2	Gemensamma förutsättningar för digital samverkan.....	159
10.6.3	Hinder för digital samverkan.....	160
10.6.4	Drivkrafter för digital samverkan.....	166
10.6.5	Slutsatser kring samverkan mellan offentliga aktörer.....	168
10.7	Samverkan i styrsystemet.....	169
10.7.1	Vad behöver hanteras på den strategiska nivån?	169
10.7.2	Vad behöver hanteras på den taktiska nivån?	173
10.7.3	Vad behöver hanteras på den operativa nivån?	174
10.8	Drivkrafter för ökad styrning.....	175
10.8.1	Starkare styrning utifrån kvalitativa underlag.....	175
10.8.2	Slutsatser kring samverkan i styrsystemet.....	179
	Referenser	181

Bilagor

Bilaga 1. Kommittédirektiv 2009:19.....	189
Bilaga 2. Tilläggsdirektiv 2010:32.....	201
Bilaga 3. Tilläggsdirektiv 2013:40.....	205
Bilaga 4. Tilläggsdirektiv 2014:131.....	207
Bilaga 5. E-delegationens sammansättning.....	209
Bilaga 6. Förvaltningspolitikens grundläggande värden	217

Sammanfattning

E-delegationen har i snart sex år drivit på den förvaltningssammansamma utvecklingen för att skapa förutsättningar att nå regeringens övergripande mål för e-förvaltningen.¹ För att kunna utveckla kvalitativa sammanhållna e-tjänster med hög användningsgrad är det viktigt att utgå från medborgarnas och företagarnas behov. Den svenska förvaltningen står därmed inför ett antal utmaningar för att lyckas nå målen. Offentlig sektor har hittills ofta varit fragmentarisk i sättet att utveckla e-tjänster till medborgare och företag, då myndigheter oftast utgått från det egna uppdraget och inte sett vikten av att samverka över organisationsgränser för att tillgodose medborgares och företagares behov av sammanhållna e-tjänster. En förklaring till detta kan vara att den svenska förvaltningsmodellens fördelar med att snabbt kunna ställa om till ett digitaliserat samhälle, upplevs bli problematisk när det gäller förvaltningsövergripande samverkan. Frivilligheten och självständigheten kan upplevas som hinder för samverkan.

I detta sammanhang kan det slås fast att det goda engagemanget och tilliten hos myndigheterna som byggts upp inom E-delegationen har varit en framgångsfaktor för utvecklingen av förvaltningssammansamma e-tjänster. Statskontoret har även konstaterat att delegationen har förmått att tillvarata driv- och utvecklingskraften hos de myndigheter som ingår i delegationen.²

Sverige har tidigare varit föregångsland inom e-förvaltningsutvecklingen. De senaste årens internationella mätningar visar dock att denna position håller på att försämrats, då den offentliga

¹ Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37). Målbild: En enklare vardag för medborgare, Öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet, Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

² Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering En utvärdering av E-delegationen* (2014:12).

sektorns digitalisering har börjat halka efter. Vad detta beror på kan diskuteras men trenden är stark och går inte att bortförklara. I dag går digitaliseringen snabbare i många andra länder än i Sverige. De komparativa fördelarna av självständiga myndigheter att snabbt komma till beslut kring digitalisering är inte längre tillräckligt. Mycket av den utveckling som realiserats i andra länder bygger på gemensamma identifieringslösningar, säker infrastruktur för kommunikation, registerhantering och lagstiftning kopplad till denna samt inte minst gemensamma sammanhållna kundmöten i livshändelser. Oavsett vilka vägval som görs i den offentliga sektorn behöver samverkan mobiliseras. För detta krävs centrala inriktningsbeslut och en nationell styrning och samordning.

Förutsättningar för att nå målen för e-förvaltningsutvecklingen

Regeringen behöver fortsätta driva på en utveckling som syftar till att lösa de samverkanshinder som motverkar de övergripande målen med e-förvaltningen. Delegationen lämnar därför följande rekommendationer och ställningstaganden:

- Digitala tjänster ska, så långt det är möjligt och där det är relevant, vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare och företag. Regeringen behöver därför driva en utveckling som leder till att digitala tjänster införs som förstahandsval i offentlig sektor.
- Regeringen behöver vidta åtgärder för att möjliggöra ett avgiftsfritt informationsutbyte mellan myndigheter. Utgångspunkten ska vara att myndigheternas samlade informationsmängder ska ses som en myndighetsgemensam resurs och att lösningen ska bidra till en effektivare förvaltning.
- En långsiktigt hållbar finansieringsmodell för utveckling, förvaltning och drift av förvaltningsgemensamma lösningar är en förutsättning för att nå regeringens mål för e-förvaltningen. Därför behöver regeringen gå vidare med att utreda finansieringsmodeller enligt de överväganden som görs i Budgetpropositionen för 2015.

- Regeringen behöver stärka sin förmåga att omhänderta och driva på nödvändiga författningsändringar för att skapa bättre förutsättningar för förvaltningsgemensam e-utveckling. Det ställer krav på samverkansförmågan hos myndigheterna under regeringen, Regeringskansliet, regeringen och riksdagen. En förutsättning för detta är att regeringen förbättrar den interdepartementala samordningen av juridiska frågor.
- Det finns brister i regleringen av förutsättningarna för en effektiv e-förvaltning och ett välavvägt integritetsskydd när det gäller automatiserad behandling av uppgifter om enskilda. Det påverkar även enskildas tilltro till myndigheterna. Det är angeläget att regeringen har ett helhetsperspektiv när resultaten av tillsatta utredningar bereds.
- Det behövs en ny genomgång av regler som kräver egenhändig underskrift eller fysiska original exemplar så att onödiga hinder mot elektroniska rutiner kan undanröjas.
- Det finns behov av att utländska medborgare ska kunna få Svensk e-legitimation eller kunna legitimera sig med en utländsk e-legitimation i svenska e-tjänster.
- Det finns kvarvarande utmaningar för elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder och andra myndigheter vid handläggning av ärenden avseende försörjningsstöd. Det medför att ärenden delvis måste hanteras manuellt.
- Onödiga hinder i författningsregleringen mot elektronisk hantering av bygglov och planhantering vid informationsutbyte mellan kommuner och länsstyrelser behöver undanröjas.

Analys av sekretess vid outsourcing

Frågan om sekretess utgör hinder för outsourcing av drift till en privat utförare har uppmärksammats till följd av JO:s kritik mot en offentlig vårdgivare för att ha lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till en privat utförare. E-delegationen har av denna anledning genomfört en förstudie. Förstudien syftar dels till att klarlägga rättsläget om i vilken mån sekretess utgör ett hinder för outsourcing, dels skapa underlag för en bedömning av om det finns

anledning för delegationen att överväga författningsåtgärder inom området.

På sikt är det önskvärt att regelverket kan förtydligas i syfte att förenkla förfarandet vid utlämnande av uppgifter till en tjänsteleverantör. Delegationen bedömer dock inte att förstudien ger tillräckligt stöd för slutsatsen att behovet av författningsändringar för närvarande är så stort att delegationen borde ha initierat ett sådant arbete. Däremot kan myndigheter behöva en vägledning i dessa frågor.

E-delegationens erfarenheter

Förverkligandet av regeringens strategi har kommit att präglade E-delegationens arbete. Att utgå från medborgares och företagares behov, ofta uttryckt som livshändelser, ställer stora krav på att utveckling av tjänster sker i samverkan över organisatoriska gränser inom offentlig sektor och ofta med privata aktörer. E-delegationen har särskilt uppmärksammat kritiska framgångsfaktorer för digital samverkan och försökt skapa förutsättningar och stöd till samverkande aktörer. Delegationen har valt att förstärka möjligheten till samordning genom att fokusera på koordinering, digital samverkan och behovsdriven utveckling. Arbetet har resulterat i vägledningar och metoder för hur samverkan kan organiseras, ledas och styras, följas upp samt vilka överenskommelser eller avtal som kan behövas.

Uppföljning av E-delegationens uppdrag utifrån direktiven

I delegationens första betänkande, Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86), presenterades ett förslag till genomförandeplan. Delegationen har sammanställt uppdraget och de resultat som uppnåtts utifrån kommittédirektiven. I E-delegationens tidigare betänkanden går det att följa det arbete som gjorts genom alla år som delegationen verkat.

Ett forskarperspektiv om e-förvaltningsutveckling

Några av utmaningarna för ökad samordning och ökat samutnyttjande av tjänster är hur man kan organisera och finansiera såväl utvecklingsarbete som förvaltning av e-tjänster. Erfarenheten har visat att det blir särskilt stora utmaningar då samverkan sker över organisatoriska gränser i den offentliga sektorn. I avsnitt 6–10 finns ett forskarperspektiv om e-förvaltningsutveckling sett över en längre period som bygger på underlag från forskningsresultat. Syftet är att bidra med kunskap som kan användas för framtida utveckling och styrning av svensk e-förvaltning samt ge perspektiv på vikten av att kunna samverka.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

E-delegationens arbete med uppdraget att samordna myndigheternas arbete för att stärka utvecklingen av e-förvaltningen har pågått sedan 2009.³ Med myndigheter avses i detta betänkande statliga myndigheter, kommuner och landsting.

E-delegationens erfarenheter av att samordna och koordinera myndigheternas arbete med e-förvaltning innebär att det finns mycket kunskap som kan tas till vara och återanvändas vid fortsatt utveckling av gemensamma tjänster utifrån medborgarnas och företagens behov. E-delegationen lämnar i detta betänkande rekommendationer för att öka förutsättningarna att få ytterligare fart på e-förvaltningsutvecklingen.

Regeringen avser att öka satsningarna på e-förvaltningsområdet, bl.a. genom att förstärka styrning och samordning av övergripande it-användning. Regeringen har även meddelat sin avsikt att bilda ett strategiskt e-förvaltningsråd med syfte att bättre samordna myndigheternas verksamhetsplanering och regeringens budgetprocess avseende e-förvaltningsfrågor. Den ökade satsningen på e-förvaltningsområdet syftar också till att ta tillvara och driva vidare myndigheternas engagemang och drivkraft som vuxit fram under de år som E-delegationen har verkat. Ekonomistyrningsverket (ESV) har av regeringen fått i uppdrag att främja digital samverkan över myndighetsgränserna och att förbättra styrningen av it-användningen i staten. Genom uppdraget får ESV en utökad uppgift inom området e-förvaltning. Ett samarbete mellan myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) – E-samverkansprogrammet – startar upp den 1 juli 2015 för att driva

³ Dir. 2009:19, *Delegation för e-förvaltning*.

e-förvaltningsfrågorna vidare. Programmet är ett självständigt medlemsdrivet komplement till regeringens initiativ inom e-förvaltningsområdet.

1.2 Disposition och läsanvisningar

Betänkandet är uppdelat i två delar + bilagor. *Del 1 – E-delegationens rekommendationer, erfarenheter och uppdrag* innehåller:

- delegationens rekommendationer till åtgärder för att lösa samverkanshinder och förstärka kontinuiteten kring samverkan inom hela den offentliga sektorn (avsnitt 2.3)
- en juridisk frågeställning om outsourcing och sekretess som E-delegationens rättsliga expertgrupp har identifierat men inte hunnit utreda inom ramen för delegationens uppdrag (avsnitt 3)
- E-delegationens erfarenheter (avsnitt 4)
- redovisning av E-delegationens uppdrag (avsnitt 5)

Del 2 – Ett forskarperspektiv om e-förvaltningsutveckling beskriver e-förvaltningsutveckling sett över en längre period och syftar till att bidra med kunskap som kan användas för framtida utveckling och styrning av svensk e-förvaltning. (avsnitt 6–10). Denna del har tagits fram i nära samarbete med Anders Persson, forskare från Linköpings universitet, tillika konsult från Governo⁴.

⁴ Governo är ett konsultföretag som bedriver rådgivning och förändringsarbete i offentlig sektor. Kunskapsområdena är strategi, styrning, genomförande, organisation och utredning/analys.

Del 1. E-delegationens rekommendationer, erfarenheter och uppdrag

2 Förutsättningar för att nå målen för e-förvaltningsutvecklingen

2.1 Inledning

Regeringens övergripande mål för e-förvaltning är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. År 2011 slog regeringen fast att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.⁵ Detta uttrycks även i regeringens e-förvaltningsstrategi, som preciserar målbilden för e-förvaltningen.⁶ Målbilden beskrivs i figur 2.1 nedan och anger inriktningen på regeringens arbete med att förbättra förvaltningens förmåga att samverka digitalt. I strategin pekar regeringen på att tjänster ska byggas utifrån medborgarnas behov, vilket kräver att myndigheter⁷ samverkar för att ta fram förvaltningsgemensamma tjänster.

E-delegationen har drivit på e-förvaltningsutvecklingen genom att skapa förutsättningar att förverkliga målbilden, dvs. enklare vardag, öppnare förvaltning och en effektivare verksamhet. För att kunna nå målen behöver myndigheterna ges förutsättningar att kunna samverka bättre kring förvaltningsgemensamma tjänster. Flera tjänster har realiserats eller är på väg att realiseras, vilka närmare beskrivs i avsnitt 4.2.3. För att ta fram förvaltningsgemensamma tjänster som uppfyller behoven, behövs en gemensam bild av hur digitala möten mellan användarna och förvaltningen sker och hur bakomliggande infrastruktur bör se ut. Detta arbete behöver fortsätta efter att E-delegationen upphör och en förutsättning

⁵ Näringsdepartementet (2011), *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige* (dnr N2011/342/ITP).

⁶ Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

⁷ Med myndigheter avses myndigheter inom stat, kommuner och lands ting.

för en sammanhållen förvaltning är att *stat, kommun och landsting* inkluderas i arbetet.

Detta avsnitt innehåller rekommendationer som syftar till att lösa ett antal samverkanshinder som motverkar regeringens övergripande mål med e-förvaltningen.

Figur 2.1 Målbild för e-förvaltningen



2.2 Hur används digitaliseringens möjligheter?

Sverige ligger långt framme bland ledande it-nationer⁸ och har mycket goda förutsättningar att använda digitaliseringens möjligheter när det gäller tillgång till internet, befolkningens utbildningsnivå och förutsättningar att kunna använda elektroniska tjänster. Den offentliga sektorn tappar dock fart i internationella mätningar när det gäller målet "bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter". Det visar en analys av fyra internationella undersökningar

⁸ Sverige ligger på andra plats (efter Danmark) i Europeiska kommissionens nya index, DESI (Digital Economy and Society Index), för att bedöma EU-ländernas utveckling mot en digital ekonomi och ett digitalt samhälle.

inom området e-förvaltning, som Governo⁹ genomfört på uppdrag av E-delegationen.¹⁰ Dessa mätningar finns beskrivna i del 2 i detta betänkande.

I regeringens handlingsplan för e-förvaltning beskrivs hur Sverige som tidigare ledande nation på e-förvaltningsområdet har backat tillbaka i internationella mätningar.¹¹ En förklaring till detta är att den modell för e-förvaltning som fungerat bra inom enskilda myndigheter inte har fungerat lika bra för gemensam utveckling, då en förvaltningsövergripande styrning saknas.

2.3 Rekommendationer för att driva på den gemensamma e-förvaltningsutvecklingen

För att nå målbilden och få ytterligare fart på myndigheternas utveckling av förvaltningsgemensamma tjänster är det viktigt att undanröja de samverkanshinder som bromsar utvecklingen. Delegationen lämnar här rekommendationer och ställningstaganden för att driva på den gemensamma e-förvaltningsutvecklingen. De områden delegationen vill uppmärksamma är:

- Digitala tjänster som förstahandsval
- Kostnadsfri grundläggande information
- Långsiktigt hållbar finansiering för gemensamma digitala tjänster
- Förstärkt förmågan att skapa juridiska förutsättningar för förvaltningsgemensam utveckling
- Behovet av balans mellan effektivitet och integritet
- Elektroniska underskrifter och andra formkrav

⁹ Governo är ett konsultföretag som bedriver rådgivning och förändringsarbete i offentlig sektor. Kunskapsområdena är strategi, styrning, genomförande, organisation och utredning/analys.

¹⁰ Governo (2015), *Den svenska e-förvaltningens utveckling i relation till omvärlden – Jämförande analys av internationella mätningar*. Rapporten är en analys av fyra internationella mätningar som visar att Sverige rankas lågt inom området e-förvaltning. Undersökningarna utgörs av EU-kommissionens benchmark, FN:s Global E-government Survey, Wasedas International E-government Ranking och World Economic Forums Global Information Technology Report.

¹¹ Finansdepartementet (2008), *Handlingsplan för eFörvaltning*.

- Informationsutbyte vid försörjningsstöd
- Utökat elektroniskt utbyte i processen för bygglov och planhantering.

Delegationen vill också uppmärksamma de integritetsrisker vid informationshantering som beror på bristande samordning mellan tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, personuppgiftslagen och registerförfattningar. Dessa brister för med sig att befogade intressen av skydd kan bli åsidosatta så att allmänhetens förtroende för myndigheter skadas.

2.3.1 Digitala tjänster som förstahandsval

Delegationens rekommendation: Digitala tjänster ska, så långt det är möjligt och där det är relevant, vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare och företag. Regeringen behöver därför driva en utveckling som leder till att digitala tjänster införs som förstahandsval i offentlig sektor.

Skälen för delegationens rekommendation: För att nå regeringens mål om en digitalt samverkande statsförvaltning med medborgaren i centrum krävs en utveckling av digitala tjänster som utgår från medborgarnas och företagarnas behov. För att kunna uppnå både medborgarnytta och kostnadseffektivitet krävs att framtagna e-tjänster används i hög utsträckning. Det är ineffektivt med pappersutskick för tjänster som finns digitalt, och det leder till dubbeladministration när både manuella och elektroniska tjänster används.

Digitala tjänster som förstahandsval kan sänka administrativa kostnader för myndigheterna och öka servicen till medborgare och företagare som får bättre överblick över sina ärenden och som dessutom inte behöver avbeställa pappersutskick från myndigheter. Som exempel kan nämnas Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Försäkringskassan som har infört möjligheten att avbeställa pappersutskick och bara få utskick digitalt. Trots denna möjlighet sker omfattande pappersutskick även om de flesta medborgare skulle klara sig bra utan. Därför borde ordningen istället kunna vara

tvärtom, dvs. att medborgaren i första hand får tillgång till tjänsten digitalt och aktivt får be om pappersutskick om så önskas.

I Danmark är det sedan slutet av 2014 obligatoriskt för medborgare att ta emot post digitalt från myndigheter, med vissa undantag. Den svenska regeringen har för avsikt att göra det obligatoriskt för myndigheter att ansluta sig till Mina meddelanden (myndigheternas gemensamma tjänst för digital myndighetspost)¹² men det finns inget uttalat om ett obligatorium för medborgare och företag. För att Mina meddelanden ska få en hög användningsgrad krävs det inte bara att myndigheter ansluter sig, utan också att det finns mottagare som använder tjänsten.

I både offentlig sektor och näringsliv finns exempel på obligatoriska digitala tjänster som används redan i dag eller som kommer att införas på sikt. Ett exempel inom e-handelsområdet som nyligen har utretts är att införa krav på e-faktura till offentlig sektor, vilket delvis hänger samman med ett EU-direktiv om e-faktura vid offentlig upphandling, som senast 2018 kommer att införas i svensk lag.¹³ Ett annat exempel är att det blir obligatoriskt för leverantörer att lämna in sina anbud elektroniskt enligt de nya upphandlingsdirektiven.¹⁴ Ett exempel på obligatorisk e-tjänst som införts är Skatteverkets krav på företag att lämna in ansökan om utbetalning för utförda rot- och ruttjänster elektroniskt. Obligatoriska digitala tjänster är utbrett i näringslivet och vanligt i bland annat bank- och försäkringsbranschen.

Digitala tjänster bidrar till ökad säkerhet och kvalitet i ärendehantering jämfört med motsvarande manuell hantering och skapar bättre förutsättningar för likabehandling utifrån att ärenden alltid innehåller samma grundläggande information.

E-delegationens vägledande principer för digital samverkan slår fast att digitala kanaler är det naturliga och primära alternativet i kommunikation och dialog med offentlig sektor. Vid framtagande

¹² Budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1), utgiftsområde 22. Regeringens mål är att mellanstora och större myndigheter ska ha anslutit relevanta meddelandeflöden till Mina meddelanden senast 2017, dock med hänsyn till myndigheternas förutsättningar.

¹³ Näringsdepartementet (2015), *Uppdrag att analysera konsekvenser av ett krav på e-fakturerering* (dnr N2015/739/EF). ESV fick i uppdrag av regeringen att analysera vilka konsekvenserna blir om det blir obligatoriskt att skicka elektroniska fakturor från företag till offentlig sektor. ESV:s slutsats är att ett lagkrav på e-faktura bör införas i november 2018 för hela den offentliga sektorn.

¹⁴ Socialdepartementet (2014), *Uppdrag att ta fram ett underlag till en handlingsplan för en genomgående elektronisk inköpsprocess* (dnr S2014/6323/RU).

av nya digitala tjänster måste en analys göras av om det är nödvändigt att överhuvudtaget utveckla en traditionell, pappersbaserad kanal för medborgaren.¹⁵ Det ligger alltså väl i tiden att digitala tjänster i större utsträckning blir förstahandsval i ett alltmer digitaliserat samhälle. Genom att göra e-tjänster till förstahandsval i myndigheternas kontakter med medborgare och företag kan digitaliseringen påskyndas och hanteringen av ärenden via analoga kanaler kan minska.

De analoga kanalerna kommer dock alltid att finnas som ett komplement till de digitala, med hänsyn till medborgares olika behov och förutsättningar samt grundläggande rätt att ta del av offentlig service. En viktig förutsättning för digitaliseringen är beroendet av fortsatt infrastrukturutveckling inom t.ex. bredbandsområdet, så att hela Sverige har en god infrastruktur som stödjer användningen av digitala tjänster. Det är långt ifrån alla som har tillgång till bredband i dag, men nu är en ökad takt i bredbandsutbyggnaden på gång.¹⁶ Andra grundförutsättningar för att kunna delta i det digitala samhället är tillgång till digital utrustning, utbildning, språkförutsättningar, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och möjlighet att erhålla e-legitimation. Många individer har också begränsade förmågor att använda e-tjänster och digitala kanaler och effekterna för dessa bör särskilt belysas. Det digitala utanförskapet måste minska och tidigare erfarenheter av digital delaktighet, t.ex. Digidel:s kampanjarbete för ökad digital delaktighet i samhället,¹⁷ behöver tas tillvara. Digitaliseringskommissionen föreslår i sitt senaste betänkande att regeringen bör införa en skattereduktion för kompetenshöjande insatser inom digitalisering för att öka medborgarnas förmåga att använda digitala verktyg och tjänster. Vidare föreslås att kommunerna

¹⁵ E-delegationen (2015), *Vägledande Principer för digital samverkan, version 1.3*.

¹⁶ Den 26 maj 2015 tillkännagav regeringen att EU-kommissionen ger klartecken till svenska landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020, vilket innebär att regeringens aviserade satsning på 3,25 miljarder kronor till bredbandsutbyggnad nu kan komma igång. Dessa medel, som utgörs av 1,93 miljarder kronor i nationella medel och 1,32 miljarder kronor i EU-medel, kommer att ges till utbyggnad i de områden där det inte är lönsamt för marknaden att bygga ut.

¹⁷ Digidel (2013), *Ökad digital delaktighet – förslag från Digidel 2013*. Kampanjen Digidel 2013 har under tre år arbetat för och har bidragit till att en halv miljon svenskar som tidigare stod utanför den digitala världen har blivit digitalt delaktiga. Digidel 2013 lämnade en slutrapport till regeringen med sexton förslag som främjar digital delaktighet.

bör erbjuda digitala servicecenter för att utveckla medborgarnas digitala kompetens.¹⁸

2.3.2 Kostnadsfri grundläggande information

Delegationens rekommendation: Regeringen behöver vidta åtgärder för att möjliggöra ett avgiftsfritt informationsutbyte mellan myndigheter. Utgångspunkten ska vara att myndigheternas samlade informationsmängder ska ses som en myndighetsgemensam resurs och att lösningen ska bidra till en effektivare förvaltning.

Skälen för delegationens rekommendation: Regeringens övergripande mål med e-förvaltningen är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt att ta del av förvaltningens service. Detta förutsätter bland annat att förvaltningsmyndigheternas möjligheter att samverka digitalt förbättras. En viktig faktor för lyckad samverkan är att myndigheter får avgiftsfri tillgång till grundläggande registerinformation som de behöver för att kunna utföra sina offentliga uppgifter.

Myndigheterna förfogar över en stor mängd data som de ansvarar för att samla in och införa i olika register. Utöver sin egen registerinformation har en myndighet även behov av att få tillgång till relevant och aktuell grundläggande information som en annan myndighet har samlat in. Myndigheterna ska enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) ge varandra hjälp inom ramen för den egna verksamheten och enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska en myndighet, på en annan myndighets begäran, lämna uppgift som den förfogar över. Förutom dessa bestämmelser saknas det allmänna regler om att myndigheterna utan vidare har rätt att få åtkomst till en annan myndighets registerinformation.

Myndigheters rätt att tillhandahålla information mot avgifter regleras i svensk rätt främst i avgiftsförordningen (1992:191). En

¹⁸ SOU 2015:28, *Gör Sverige i framtiden – digital kompetens*.

myndighet har rätt att ta ut avgifter för varor och tjänster bara om det framgår av lag eller förordning (3 §). Vid avgiftsuttaget har myndigheterna i regel inte någon särställning, utan alla – både privata aktörer och myndigheter – som vill komma åt information från en myndighet ska erlægga avgifter enligt gällande författningar och andra regelverk.

Delegationen anser att skyldigheten att betala avgifter för information myndigheter emellan motverkar regeringens övergripande mål med e-förvaltningen och försvårar ett ändamålsenligt nyttjande av myndighetsinformation. I den mån en myndighet har behov av aktuell registerinformation från en annan myndighet är avgiftsskyldigheten ett uppenbart praktiskt hinder. En myndighets benägenhet att fortlöpande se till att ha åtkomst till uppdaterad information påverkas nämligen av de avgifter som den måste betala till en annan myndighet. Avgiftsskyldigheten innebär därför inte bara onödig offentlig administration och ökade kostnader för hantering av ett ärende – det skapar dessutom ett incitament för att fortsätta med pappershanteringen. Detta leder i sin tur till att medborgare och företagare själva kan vara hänvisade till att ansvara för inhämtning och inlämning av uppgifter som en myndighet på ett enkelt sätt hade kunnat hämta från en annan myndighet, om det inte hade varit för avgifter. Ett exempel på detta är när myndigheter begär in personbevis av medborgare istället för att själva hämta uppgiften ur Skatteverkets aviseringsystem Navet.¹⁹

Såväl EU som Sveriges regering och riksdag har pekat på vikten av att underlätta tillgången till myndigheternas databaser. Syftet är både demokratiskt och ekonomiskt. Den offentliga sektorn saknar i dag en sådan modell för intern kostnadsfördelning som tydligt stödjer ett informationsutbyte som utgår från att myndigheternas information är en gemensam resurs. Myndigheters avgiftsfria åtkomst till grundläggande registerinformation har betydelse för att aktuell information alltid används vid utförande av offentliga uppgifter. Det har också betydelse för enskildas tillit till myndighetens informationskvalitet, möjligheterna att utveckla e-förvaltningen och samverkan mellan myndigheterna. Tidigare utsedda

¹⁹ Navet – Avisering av befolkningsuppgifter – är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället. Ändamålet med folkbokföringen är att tillgodose samhällets behov av basuppgifter om befolkningen. Skatteverket lämnar dagligen uppgifter till andra myndigheter via Navet.

utvecklingsmyndigheter (Bolagsverket, Transportstyrelsen, Skatteverket och Lantmäteriet)²⁰ arbetar för närvarande med översyn av möjligheterna att tillsammans med Regeringskansliet skapa förutsättningar för ett avgiftsfritt informationsutbyte.

Avgiftsfrihet mellan myndigheter förutsätter i sin tur att det skapas enhetlighet för myndigheters finansiering av avgiftsbortfallet. Detta bör kunna ske inom ramen för statliga anslag. Ett avgiftsfritt informationsutbyte mellan myndigheter påverkar inte tillämpningen av andra begränsningar som kan följa av sekretess, rikets säkerhet eller andra åtkomstbegränsande bestämmelser t.ex. i olika registerlagstiftningar.

2.3.3 Långsiktigt hållbar finansiering för gemensamma digitala tjänster

Delegationens rekommendation: En långsiktigt hållbar finansieringsmodell för utveckling, förvaltning och drift av förvaltningsgemensamma lösningar är en förutsättning för att nå regeringens mål för e-förvaltningen. Därför behöver regeringen gå vidare med att utreda finansieringsmodeller enligt de överväganden som görs i Budgetpropositionen för 2015.

Skälen för delegationens rekommendation: En viktig drivkraft i digitaliseringen av den offentliga sektorn är minskade kostnader och effektivitetsvinster för både medborgare, företag och förvaltning. Finansiering är en viktig del i att ge uthålliga organisatoriska förutsättningar för en samverkansinsats. Finansiering kring samverkan är en av de kritiska faktorerna som hindrar många projekt att realiseras i rimlig tid eller i vissa fall överhuvudtaget. Det är i dag inte formaliserat hur en fördelning av ekonomisk börda för en utvecklingsinsats ska ske. I brist på en sådan formalisering har E-delegationen och andra konstellationer löst finansieringen för förvaltningsgemensam utveckling genom att ta

²⁰ Näringsdepartementet (2011), *Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning* (N2011/1368/ITP). Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Transportstyrelsen har haft i uppdrag att vara utvecklingsmyndigheter för e-förvaltningen. Bolagsverkets uppdrag sträckte sig till och med 2013. Övriga myndigheters uppdrag sträckte sig till och med 2014.

fram olika kortsiktiga finansieringslösningar, som kan ha negativ påverkan för incitamenten att delta i samverkansutveckling. Finansieringsproblematiken innebär ofta att skevheter i fördelning av kostnad och nytta på olika sätt tenderar att hindra utvecklingsinsatser. För att hantera detta är det centralt att de förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatserna ges en tryggad och långsiktig finansiering. Annars finns risk att de anslutande parterna, dvs. de som ska nyttja de gemensamma lösningarna, får otillräckliga incitament att ansluta sig, då anslutning ofta innebär höga kostnader för att ställa om den egna verksamheten.

Exempel på möjliga finansieringslösningar som i olika sammanhang förts fram är att låneramsmodellen anpassas för att säkra framtida investeringsbehov. En annan lösning som diskuterats är SKL:s förslag om att prioriterade förvaltningsgemensamma lösningar kan finansieras utifrån en kostnads- och nyttoprincip med hjälp av gemensamma medel, och en omfördelning vid justering av generella statsbidrag.²¹ För statliga myndigheter kan reducering av pris- och lönekompositionsmedel vara en lösning.

2.3.4 Förstärk förmågan att skapa juridiska förutsättningar för förvaltningsgemensam utveckling

Delegationens rekommendation: Regeringen behöver stärka sin förmåga att omhänderta och driva på nödvändiga författningsändringar för att skapa bättre förutsättningar för förvaltningsgemensam e-utveckling. Det ställer krav på samverkansförmågan hos myndigheterna under regeringen, Regeringskansliet, regeringen och riksdagen. En förutsättning för detta är att regeringen förbättrar den interdepartementala samordningen av juridiska frågor.

Skälen för delegationens rekommendation: Regeringen och i förekommande fall riksdagen behöver vara mer lättroliga för att lösa ut de juridiska hinder som i dag hämmar e-förvaltnings-

²¹ Jonasson L, Persson A och Forest C (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo 2013.

utvecklingen. Juridiken sätter ramarna för hur myndigheterna bedriver förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete. En svårighet är att regelverk skiljer sig åt mellan myndigheter och därför behöver författningar kontinuerligt ses över för att kunna harmoniseras med digitaliseringen, och i synnerhet med den förvaltningsgemensamma utvecklingen. Då juridiken är en av de viktigaste hörnstenarna för en rättssäker förvaltningsgemensam utveckling gör E-delegationen bedömningen att fortsatt utveckling förutsätter att regeringen ökar sin samlade förmåga att omhänderta juridiska frågeställningar. Ett sätt att öka denna förmåga är att bilda en interdepartemental arbetsgrupp för juridiska frågor i Regeringskansliet.

Det är också av central betydelse att det finns en öppen kanal och dialog mellan myndigheterna som ansvarar för att driva och utveckla e-förvaltningen och de enheter inom Regeringskansliet som ansvarar för aktuell lagstiftning. Detta behov blir än mer accentuerat om ansvaret för regelverksutvecklingen i större utsträckning ligger på förvaltningsmyndigheterna i stället för på särskilda utredare inom kommittéväsendet. Den möjlighet som normalt finns inom kommittéväsendet att genom experter och sakkunniga från Regeringskansliet få förankring och tillgång till spetskompetens inom mycket svåra rättsområden måste tillgodoses på andra sätt när myndigheterna själva driver behövlig och nödvändig regelverksutveckling.

Den begränsade förmågan att lösa juridiska hinder kan till stor del bero på samordningsbrister i regeringens styrformer, vilket flera utredningar har konstaterat. Bland annat har Ansvarskommittén påpekat att sektoriseringen i Regeringskansliet gör det svårt att fatta beslut och ta fram lösningar som tar ett helhetsperspektiv på problem vilka spänner över departements-, sektors- och myndighetsgränser.²² Styrutredningen konstaterade att styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samordning mellan myndigheter.²³ Statskontoret har i olika utredningar pekat på att resultatstyrning förvärrar problemen med samverkan mellan myndigheter genom att bidra till stuprörstänkande och så kallad

²² SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

²³ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

sektorisering.²⁴ Statskontoret har bedömt att regeringen behöver stärka både den samlade beslutsförmågan och genomförandekraften inom e-förvaltningsområdet för att svensk offentlig förvaltning ska kunna nå målen om en digitalt samverkande förvaltning.²⁵

Dessa slutsatser är alltså centrala för att lyckas genomföra regeringens mål om en digitalt samverkande statsförvaltning med medborgaren i centrum.

2.3.5 Behovet av balans mellan effektivitet och integritet

E-delegationens rekommendation: Det finns brister i regleringen av förutsättningarna för en effektiv e-förvaltning och ett välavvägt integritetsskydd när det gäller automatiserad behandling av uppgifter om enskilda. Det påverkar även enskildas tilltro till myndigheterna. Det är angeläget att regeringen har ett helhetsperspektiv när resultaten av tillsatta utredningar bereds.

Skälen för E-delegationens rekommendation: Det finns i dag betydande brister i regleringen av förutsättningarna för en effektiv e-förvaltning kombinerat med ett tillfredsställande integritetsskydd. Bristerna har uppmärksammats av regeringen som tillsatt en rad utredningar som sammantaget bör ha möjlighet att komma tillrätta med dem²⁶. Bristerna beror till stor del på att nya tekniska förutsättningar och nya kommersiella behov inte har uppmärksammats i regelutvecklingen.

När det gäller bristande effektivitet finns exempel på hur reglering i registerförfattningar tillåter elektroniskt utlämnande för vissa kommersiella ändamål men utesluter utlämnande av uppgifter för nya men liknande ändamål med samma integritetsskyddsintresse som de tillåtna. Som exempel kan nämnas att Lantmäteriet får tillhandahålla personuppgifter enligt lagen (2000:224) om

²⁴ Statskontoret (2013), *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*, Delrapport, dnr 2013/273-5.

²⁵ Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering En utvärdering av E-delegationen* (2014:12).

²⁶ Se Kommittén om den personliga integriteten (dir. 2014:65), Kommittén på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (dir.2014:31) och Informationshanteringsutredningen (dir. 2011:86). Den sistnämnda utredningen har nyligen avlämnat sitt slutbetänkande *Myndighetsdatalag* (SOU 2015:39).

fastighetsregister bland annat för kreditgivning men inte för positionering. Registerändamålen är uttömmande reglerade i lagens andra paragraf.

När det gäller bristande integritetsskydd finns exempel på hur handlingar med integritetskänsliga personuppgifter i dag lämnas ut i fysisk form till kommersiella aktörer, med stöd av offentlighetsprincipen, varefter de skannas. Med utnyttjande av s.k. utgivningsbevis används sedan uppgifterna i en privat leverantörs kommersiella verksamhet där de kan lämnas ut automatiserat och till och med publiceras på internet. Förutom att detta medför ett eftersatt integritetsskydd, påverkar det också enskildas tilltro till myndigheter. Enskilda personer ser hur uppgifter om dem själva, som de många gånger tvingats lämna ifrån sig, används i kommersiell verksamhet och förstår inte varför myndigheterna låter det ske.

Regeringens utredningsinitiativ måste leda till en bättre balans mellan effektiv förvaltning och ett gott integritetsskydd för att förbättra allmänhetens tilltro till myndigheter.

2.3.6 Elektroniska underskrifter och andra formkrav

E-delegationens ställningstaganden: Det behövs en ny genomgång av regler som kräver egenhändig underskrift eller fysiska original exemplar så att onödiga hinder mot elektroniska rutiner kan undanröjas.

Det finns behov av att utländska medborgare ska kunna få Svensk e-legitimation eller kunna legitimera sig med en utländsk e-legitimation i svenska e-tjänster.

Skälen för E-delegationens ställningstaganden: Det måste finnas väl fungerande tjänster för *elektronisk identifiering och underskrift*. Myndigheterna måste kunna ta emot ansökningar och andra handlingar i elektronisk form med stöd av tekniska och administrativa funktioner som uppfyller kraven på rättssäkerhet, informationssäkerhet och persondataskydd. Dessutom bör de metoder och rutiner som väljs ges en sådan utformning att de nyligen införda bestämmelserna i 14 och 15 kap. brottsbalken om ansvar för urkundsförfalskning och liknande förfaranden med elektroniska handlingar blir tillämpliga.

Genom en arbetsgrupp inom Regeringskansliet i vilken departementen företrätts av cheftjänstemän eller chefer för rättssekreterariaten, den s.k. FORMEL-gruppen (Ju 2002:D), har ställning tagits till tolkningen av formföreskrifter i författningar (se Ds 2003:29). Gruppen gjorde bedömningen att föreskrivna krav på underskrift, namnteckning, undertecknande m.m. inte kan uppfyllas med elektroniska rutiner (s. 87 ff.). Gruppens bedömning torde kunna användas vid argumentering för gällande rätt.

I en bilaga till promemorian redogjordes för de lagar och förordningar där det fanns hinder, bland annat de som innebär att elektroniska underskrifter inte kan användas. Flera av dessa hinder är åtgärdade men det har i delegationens utredningsarbete framkommit att det hos många myndigheter, nu mer än tio år senare, fortfarande kvarstår många formkrav som hindrar elektroniska underskrifter. Det försvårar för myndigheter att utveckla e-tjänster. Bedömningen av om legitimering eller underskrift behövs beror inte bara på om det finns några formkrav för den aktuella ärendetypen. Behovet av informationssäkerhetsrelaterade och rättsligt relaterade skydd måste också beaktas. Till detta kommer frågor om vilka nivåer av sådant skydd som krävs i det enskilda fallet.

För att kunna använda e-tjänster fullt ut måste utformningen av formkraven i vissa författningar ändras då vissa begrepp innebär att det inte går att utföra en åtgärd elektroniskt. Som exempel kan nämnas krav på original exemplar och egenhändiga underskrifter. Formkrav kan också vara utformade så att originalhandlingar ska bifogas. Det kan medföra att ett elektroniskt ingivande försvåras. Regler om original behöver emellertid inte utesluta elektroniska rutiner; se vidare E-delegationens vägledning Elektroniska original, kopior och avskrifter.

Rättsreglerna måste moderniseras och harmoniseras så att en enklare vardag kan skapas för den enskilde vid kontakter med myndigheter och vid ingivning av handlingar.

Genom att bygga in elektroniska underskrifter i allt fler flöden förbättras kundupplevelsen samtidigt som processen förenklas.

Utländsk e-legitimation i svenska e-tjänster

Med e-legitimation är det i många fall möjligt att elektroniskt legitimera sig för att anhängiggöra ett ärende och skriva under en handling elektroniskt. Det är endast de som har svenskt personnummer eller samordningsnummer som kan få en svensk e-legitimation. Avsaknaden av myndighetsgemensamma regler och rutiner för att säkerställa identiteten elektroniskt på utländska personer som har en svag anknytning till det svenska samhället är ett hinder mot e-förvaltningen. Det försvårar för många myndigheter som har behov av att identifiera användare som saknar svensk e-legitimation. Ett exempel är de bevisfrågor som aktualiseras vid indrivning av fordringar i utlandet och möjligheten att kunna spåra personer vid utebliven betalning utomlands. Det är viktigt att underskriften är oförvanskad över tid och kan göras visningsbar för externa parter som exempelvis utländsk myndighet. En bevisfråga om en fordrings existens eller ansökans innehåll kan aktualiseras flera årtionden efter utbetalningen.

Svenska myndigheter kan i dag rekvirera samordningsnummer från Skatteverket för personer som saknar svenskt personnummer om det behövs vid viss ärendehantering. Förutsättningarna för en sådan rekvisition är emellertid begränsade, bland annat ska individens identitet vara styrkt. Skatteverket lagrar uppgift om bland annat födelsetid, namn och adress i Sverige, men saknar författningsstöd för att lagra personens identitet från hemlandet. Ett sådant författningsstöd finns endast för personnummer som personen har tilldelats i annat nordiskt land.

För att hantera detta med minsta möjliga ändring av svenska e-tjänster behöver den ansvariga myndigheten, Skatteverket, ges författningsstöd att dels få tilldela dessa personer samordningsnummer eller liknande identifikationsbegrepp, dels få lagra kopplingen till den utländska e-legitimationen. Identifiering av utländska personer behöver möjliggöras.

I sammanhanget kan nämnas att en lösning som omfattar EU-länderna är på väg. EU har beslutat om en förordning som innebär att EU-medborgare som kan visa upp en inom EU godkänd e-legitimation, ska ha rätt att använda sig av denna för att identifiera sig och därmed kunna använda svenska myndigheters e-tjänster. Regeringen har den 19 mars 2015 (N2015/2620/EF) uppdragit åt

E-legitimationsnämnden att utreda och föreslå hur en lösning för gränsöverskridande elektronisk identifiering och underskrift kan utformas och erbjudas.

Exempel på bestämmelser som hindrar elektronisk underskrift eller elektronisk hantering

E-delegationen genomförde en inventering under 2014 av kvarstående formkrav. Inventeringen är inte uttömmande men resultatet visar på att flera myndigheter konstaterar att det kvarstår formkrav i lag eller förordning som hindrar att elektroniska underskrifter kan användas i större utsträckning och mer effektivt. Några exempel:

- Stora delar av jordabalkens regler om inskrivningsverksamheten är formulerade under en tidsålder präglad av papper, penna och fysisk dokumenthantering. Elektroniska överlåtelse- och upplåtelsehandlingar är ett naturligt steg för att elektronisk ansökan om inskrivning ska införas och verksamheten ska kunna nå sin fulla potential.
- Fastighetstaxeringslagen (1979:1152) har inte setts över och moderniserats på samma sätt som inkomstbeskattningen genom skatteförfarandelagen (2011:1244). De förslag till förenklingar och slopande av obsoleta begrepp som Bostadstaxeringsutredningen har föreslagit i betänkandet Bostadstaxering – avveckling eller förenkling (SOU 2012:52) har inte lett till lagstiftning.
- Formkraven när det gäller bouppteckningar behöver enligt Formelutredningen utredas vidare. När efterlevande ska lämna in bouppteckning krävs stämpel och flera skriftliga underteckningar, se bl.a. 20 kap. ärvdabalken.
- Bestämmelsen i 26 § personuppgiftslagen (1998:204), PuL, rörande begäran om registerutdrag, bör ändras så att regleringen medger användning av elektroniska underskrifter. Det möjliggör elektroniska rutiner samtidigt som massbeställning försvåras.
- Inom socialförsäkringen råder ett generellt krav på egenhändigt undertecknande (uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete). Det finns behov av att reformera vissa av

dessa regler så att elektroniska förfaranden och elektroniska tjänster kan införas för olika förmåner och ersättningar. I sådana fall kan föreskrivas att bestämmelserna i 111 kap. socialförsäkringsbalken, SFB, om självbetjäningstjänster via internet inom socialförsäkringsadministrationen ska tillämpas inom ett visst område.

- Inom skuldebrevs- och exekutionsområdet behövs en genomlysning av gällande regler och de praktiska förfaranden som krävs för att göra en helt elektronisk hantering möjlig.
- 9 § lagen (2004:243) om allmänna arvsfonden där ansökan om stöd ur fonden ska vara skriftlig och egenhändigt undertecknad
- 3 § förordningen (1999:731) registrering av trossamfund ska ansökan göras skriftligt och undertecknas av alla styrelseledamöter i samfundet.

Ytterligare bestämmelser som hindrar elektroniskt undertecknande finns vidare exempelvis i förordningen (2004:703) om europabolag, förordningen (2006:922) om europakooperativ, förordningen (2007:572) om värdepappersmarknaden, förordning (2005:411) om försäkringsförmedling, förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och i kupongskattelagen (1970:624).

2.3.7 Informationsutbyte vid försörjningsstöd

E-delegationens ställningstagande: Det finns kvarvarande utmaningar för elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder och andra myndigheter vid handläggning av ärenden avseende försörjningsstöd. Det medför att ärenden delvis måste hanteras manuellt.

Skälen för E-delegationens ställningstagande: Tidigare genomförda författningsändringar är inte tillräckliga. Kommunernas socialnämnder har genom lagstöd i dag rätt att utreda och behandla

integritetskänslig information om sökande av försörjningsstöd.²⁷ Av 7 kap. 2 § OSL följer att om en myndighet får en sekretessbelagd uppgift från en annan myndighet, gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess. För uppgifter som lämnas till andra socialnämnder kommer den informationen att omfattas av sekretessen i 26 kap. 1 § OSL. Frågan om socialnämndens tillgång till information via direktåtkomst har bland annat belysts i regeringens proposition Utökad elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160), vars förslag har genomförts. Direktåtkomst förslogs när det ansågs vara adekvat till det integritetsintrång det innebär.²⁸

Försörjningsstöd via socialnämnd (4 kap. 1 § SoL) är det bidrag som ytterst finns att tillgå för personer som inte kan försörja sig på annat sätt. Om den sökande har rätt att få detta behov tillgodosett av annan huvudman ska dessa insatser användas i första hand, exempelvis bostadsbidrag, arbetsmarknadsåtgärd, studiebidrag eller arbetslöshetsersättning.

E-delegationens projekt, Effektiv informationsförsörjning – ekonomiskt bistånd, resulterade i att en teknisk lösning togs fram för samordning av socialnämndernas direktåtkomst i ärenden om försörjningsstöd. Centralt i denna lösning är en vidareförmedlingstjänst, som i dag är i bruk.²⁹ Den förstudie som låg till grund för projektet visade att det i vissa delar inte fanns något lagligt stöd för socialnämnderna att utbyta information elektroniskt, t.ex. information mellan kommuner. Projektet kunde därför inte utreda detta vidare. Det innebär att det fortfarande finns uppgifter som måste inhämtas manuellt från andra kommuner och från vissa statliga myndigheter som skulle kunna inhämtas elektroniskt genom vidareförmedlingstjänsten.

Genom utökad stöd för elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter kan felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen

²⁷ 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) SoL.

²⁸ Prop. 2007/08:160 *utökad elektroniskt utbyte* s. 147 ff.

²⁹ Med vidareförmedlingstjänst menas sammansatt bastjänst ekonomiskt bistånd (SSBTEK). Genom tjänsten kan handläggare inom socialtjänstens verksamhetsområde ekonomiskt bistånd få utlämnat information från a-kassorna, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Försäkringskassan ansvarar för teknisk förvaltning och drift av tjänsten på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

successivt minska. En statlig delegation mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) har påtalat behovet av ett utökat it-baserat handläggarsöd för att bättre kunna genomföra kontroller och att elektronisk direktåtkomst till andra myndigheters uppgifter möjliggör detta på ett kostnadseffektivt sätt.³⁰ Swecos statistikrapport avseende felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd i Stockholms stad visade att under 2012 fattades 134 beslut om återkrav på nära 3,7 miljoner kronor. I september 2013 uppgick de obetalda återkraven till nära 3,3 miljoner kronor.³¹

Mot denna bakgrund finns anledning att göra en författningsöversyn i den del där det fortfarande saknas lagligt stöd för socialnämnderna att utbyta information elektroniskt.

Genomförande av de återstående författningsändringarna skulle innebära att uppgifter får inhämtas elektroniskt från annan socialnämnd och ytterligare uppgifter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket och Kronofogden³² vid pågående handläggning av försörjningsstöd. Sådana författningsändringar kan förenas med tekniska begränsningar om till exempel vilka handläggare som har möjlighet att inhämta informationen och att det endast ska kunna ske inom ramen för ett pågående ärende om försörjningsstöd. Aktörerna måste därför se till att det finns administrativa och tekniska lösningar som lever upp till de rättsliga krav som finns, exempelvis personuppgiftslagens (1998:204) regler och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter (2009:10) om statliga myndigheters informationssäkerhet.³³ I detta arbete behöver aktörerna bland annat göra en riskanalys, inklusive en informationsklassning, beträffande vad som är lämpliga administrativa och tekniska lösningar.

Elektronisk informationsinhämtning kommer att leda till förkortade handläggningstider samt att beslut om försörjningsstöd fattas på korrekta grunder.

³⁰ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008), *Hur tryggar vi trygghetssystemen? Kontroller och kontrollmetoder*, Rapport 2008, FUT-delegationen.

³¹ Sweco Eurofutures AB (2014), *Felaktiga utbetalningar inom Ekonomiskt bistånd i Stockholms stad*.

³² Dessa uppgifter beskrivs nedan under rubriken *Information från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket och Kronofogden*.

³³ Föreskrifterna håller för närvarande på att revideras. Nya föreskrifter planeras träda i kraft den 1 januari 2016.

Utbyte av information mellan socialnämnder

Tjänsten för ekonomiskt bistånd möjliggör för kommuner att elektroniskt inhämta information från statliga myndigheter vid utredning i ärenden rörande försörjningsstöd. Reglerna medger dock inte att information kan inhämtas om den sökande uppstår, har ansökt eller fått avslag på ansökan hos annan socialnämnd. Det kan därför inte uteslutas att sökanden uppstår ekonomisk ersättning från fler socialnämnder samtidigt. Frågorna har tidigare delvis belysts i E-delegationens förstudierapport Effektiv informationsförsörjning. Socialnämnder är genom sekretess förhindrade att utbyta information med andra socialnämnder i ärenden om försörjningsstöd. Det är därför inte möjligt att automatiskt genomföra kontroll om den sökande erhåller, ansöker eller har ansökt om försörjningsstöd hos annan socialnämnd. Information inhämtas i dag manuellt efter sekretesseftergift från den sökande.

De manuella rutinerna ökar risken för att beslut om försörjningsstöd fattas på bristfällig eller felaktig information. För att socialnämnderna ska ha möjlighet att inhämta information elektroniskt från andra socialnämnder måste ändringar göras i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Information från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket och Kronofogden

Socialnämnder inhämtar även i förekommande fall annan information manuellt, efter sekretesseftergift, från andra myndigheter. Informationen skulle kunna inhämtas genom vidareförmedlingstjänsten istället. Det gäller uppgift om enskilda arbetsförmåga, sysselsättning eller aktivitetsersättning från:

- Arbetsförmedlingen avseende till vilken omfattning en arbetsökande står till arbetsmarknadens förfogande samt även aktivitetsrapport och en s.k. SKAT-kod med detaljeringsnivå (öppet arbetslös, arbetssökande med förhinder, annan sökandekategori) samt om sökanden är föremål för någon åtgärd

- Försäkringskassan om en ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har avslagits och orsaken till avslaget
- Pensionsmyndigheten om en ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har avslagits och orsaken till avslaget
- Migrationsverket om permanent eller tillfälligt uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppgift om rätt att vistas i landet och dagersättning under pågående utredning.

För att socialnämnderna ska ha möjlighet att inhämta dessa uppgifter elektroniskt krävs ändringar i socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdens verksamhet, utlänningslagen (2005:716) samt förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Information från Arbetsförmedlingen angående om aktivitetsplan är inlämnad samt hur närvaron har varit behövs för att kunna bedöma behovet av socialbidrag. SKAT-kod med detaljeringsnivå kan utvisa om sökanden exempelvis saknar barnomsorgsplats eller har sagt upp den och därför är förhindrad att söka arbete eller endast delvis står till arbetsmarknadens förfogande. Uppgift om att en person är inne i en åtgärd, exempelvis praktik, ger socialtjänstens handläggare möjlighet att följa upp att sökanden fullföljer åtgärden.

En utredning har tillsatts för att utreda och föreslå hur stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot försörjningsstöd kan utvecklas.³⁴ I uppdraget ingår att vid behov lämna författningsförslag som gör det möjligt för socialtjänsten att ta del av exempelvis den aktivitetsrapport som arbetssökande ska lämna till Arbetsförmedlingen.

³⁴ Dir. 2014:39, *Stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot försörjningsstöd*.

2.3.8 Utökad elektroniskt utbyte i processen för bygglov och planhantering

E-delegationens rekommendation: Onödiga hinder i författningsregleringen mot elektronisk hantering av bygglov och planhantering vid informationsutbyte mellan kommuner och länsstyrelser behöver undanröjas.

Skälen för E-delegationens rekommendation: Det har inom ramen för projektet Sammanhållet bygglov gjorts en översyn av ärendehantering för bygglov sett ur ett kundperspektiv samt samverkan mellan de myndigheter som är involverade i bygglovsprocessen.³⁵

Det finns länsstyrelser som vid ett överklagande saknar möjlighet att hantera elektroniska handlingar. De begär därför in handlingarna på papper med stöd av 2 kap. plan- och byggförordningen (2011:338). Bestämmelsen i 2 kap. 6 § anger att de handlingar som ska skickas till Boverket, länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten ska vara *lämpliga* för arkivering. Detta behöver inte innebära något hinder mot elektroniskt informationsbyte men kan kräva att det sker en samordning vad gäller elektronisk arkivering hos olika aktörer. I 2 kap. 8 § samma förordning anges emellertid att länsstyrelsen kan besluta att handlingar inte behöver ges in om den *har rutiner* för att ta del av handlingarna på annat sätt.

Det innebär att även om många kommuner har en teknisk lösning för att göra handlingar elektroniskt tillgängliga så kan länsstyrelser sakna rutiner för att ta del av dem. I praktiken innebär det även att det är länsstyrelsen som avgör i vilka format de ska ta emot dokumentation och om de är lämpliga för den arkivlösning som myndigheten har.

Myndigheter är enligt tryckfrihetsförordningen skyldiga att ta hand om allmänna handlingar, bland annat genom att registrera dem eller hålla dem ordnade på annat sätt. Dessa krav omfattar även allmänna handlingar i digitalt format. Riksarkivet har bestämt vilka elektroniska format som är lämpliga för arkivering.

³⁵ Boverket och SKL har i samverkan med Länsstyrelsen och Lantmäteriet genomfört ett projekt för att utveckla förutsättningarna för en digital hantering av plan- och bygglovsprocessen.

Vidare skiljer det sig åt mellan kommuner om akten skickas i original och en kopia behålls i pappersformat eller om endast en digital kopia behålls. Många kommuner anser att de måste ha kvar handlingarna i pappersformat för den fortsatta hanteringen av ärendet. Det finns också varierande uppfattningar om äktheten i en digital kopia.

I plan- och bygglagen (2010:900) respektive plan- och byggförordningen (2011:338) finns formuleringar som verkar begränsande för utveckling av digitala lösningar inom området. Exempelvis ska anteckning ske på en planhandling när den vunnit laga kraft³⁶

En översyn behöver göras av regleringen inom området för att möjliggöra att ärenden ska kunna anhängiggöras elektroniskt och även vidare hanteras på samma sätt. Vad det får för närmare ekonomiska konsekvenser för de myndigheter som omfattas är oklart, men det bör belysas. Det är också viktigt att klargöra vilka digitala format som är lämpliga i sammanhanget för att dokumentationen ska kunna återanvändas vid senare förrättningar. Utgångspunkten bör vara att möjliggöra en utveckling av myndighetsgemensamma processer och system.

³⁶ 5 kap. 32 § plan- och bygglagen (2010:900).

3 Analys av sekretess vid outsourcing

Outsourcing, dvs. att till underleverantörer överlåta utförandet av funktioner som tidigare har skötts i egen regi, är en viktig del i myndigheternas strategier för att utveckla e-förvaltningen. Många myndigheter har t.ex. utkontrakterat drift och förvaltning av myndighetens informationssystem, tekniskt stöd såsom it-support och teknisk bearbetning såsom skanning, tryck och postbefordran av dokument.

I vissa fall innebär outsourcing att tjänsteleverantören och dennes personal får tillgång till uppgifter som hos myndigheten är sekretessreglerade och därmed inte utan särskild prövning får lämnas ut. I förarbetena till den numera upphävda sekretesslagen förordas för en sådan situation, nämligen då en skrivbyrå anlitas för utskrift av handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter, att myndigheten ställer krav på att det utförande företaget ska sluta avtal om tystnadsplikt med sin personal. Huruvida ett sådant krav är tillräckligt för att en myndighet ska kunna lämna ut uppgifter i samband med outsourcing har dock ifrågasatts av Riksdagens ombudsmän (JO), som i ett beslut den 9 september 2014 riktade allvarlig kritik mot två offentliga vårdgivare som hade anlitat ett privat företag för vissa läkarsekreterartjänster. JO menade att vårdgivarna inte hade haft rättsligt stöd för att lämna ut de sekretessbelagda uppgifter om patienter som läkarsekreterarna behövde för att kunna utföra den kontrakterade tjänsten. Avgörande vikt lades av JO vid att läkarsekreterarna inte omfattades av någon straffsanktionerad tystnadsplikt, till skillnad från vårdgivarnas egen personal.

Mot denna bakgrund beslutade E-delegationen att bedriva en förstudie som syftar till att klarlägga rättsläget rörande i vad mån

sekretess utgör ett hinder för outsourcing och skapa underlag för en bedömning av om det finns anledning för delegationen att överväga författningsåtgärder inom området.

3.1 Prövning av skaderekvisit

Inför ett utlämnande av sekretessreglerade uppgifter måste myndigheten pröva om sekretessen gäller gentemot mottagaren, dvs. den aktuella leverantören. Om sekretessen är reglerad utan skaderekvisit gäller s.k. absolut sekretess, vilket innebär att uppgifterna kan röjas endast med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Om den aktuella sekretessbestämmelsen däremot är försedd med skaderekvisit ska myndigheten göra en sekretessprövning, dels utifrån den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses, dels med beaktande av de kunskaper som myndigheten har om mottagaren, dvs. hur denne kommer att hantera uppgifterna och vilken spridningsrisk som finns.

En aspekt som enligt JO är särskilt viktigt att beakta vid denna sekretessprövning är huruvida leverantören omfattas av en tystnadsplikt som är straffsanktionerad. Enligt vår mening bör det dock vid prövningen av om skaderekvisitet är uppfyllt inte bara beaktas om någon straffsanktionerad tystnadsplikt i traditionell mening gäller för mottagaren av uppgifterna. Bedömningen bör på motsvarande sätt påverkas av om mottagaren är bunden av någon annan straffsanktionerad bestämmelse som i praktiken får samma effekt som en tystnadsplikt.

I förstudien analyseras vilka andra straffrättsliga sanktioner än ansvar för brott mot tystnadsplikt som skulle kunna aktualiseras om en leverantör vidarebefordrar eller själv utnyttjar en uppgift som han eller hon fått kännedom om genom sitt uppdrag åt myndigheten. Bland annat konstateras att ansvar för trolöshet mot huvudman kan vara av relevans såvitt avser sådana tjänster som innebär att leverantören självständigt handhar kvalificerad teknisk uppgift eller övervakar skötseln av sådan angelägenhet eller uppgift, t.ex. vissa typer av it-drift.

När det gäller sådana sekretessreglerade uppgifter om enskilda som inte kan anses vara av särskilt integritetskänsligt slag anser vi dock att utgångspunkten vid sekretessprövningen bör vara att en

avtalsreglerad tystnadsplikt räcker för att man ska kunna konstatera att sekretess inte gäller gentemot tjänsteleverantören. En annan tolkning skulle förändra sekretessens innebörd jämfört med den som beskrivs i sekretesslagens lagmotiv, vilket i sin tur, utan att vara motiverat ur ett integritetsperspektiv, skulle försvåra en effektiv förvaltning. På motsvarande sätt bör en avtalsreglerad tystnadsplikt i normalfallet ge ett tillräckligt skydd för sådana uppgifter som sekretessreglerats till skydd för allmänna eller kommersiella intressen, med undantag för vissa uppgifter som har ett särskilt uttalat skyddsbehov med hänsyn till Sveriges internationella relationer eller rikets säkerhet.

För den sistnämnda typen av särskilt känsliga uppgifter, liksom för vissa särskilt skyddsvärda uppgifter om enskildas personliga förhållanden, kan det däremot antas att sekretess skulle anses gälla gentemot en tjänsteleverantör, om utförarens personal varken omfattades av en straffsanktionerad tystnadsplikt eller av någon motsvarande straffsanktionerad befogenhetsinskränkning.

3.2 Röjandebegreppet

Om det kan konstateras att en planerad outsourcing kräver ett tillgängliggörande av uppgifter för vilka sekretess gäller även gentemot tjänsteleverantören, måste myndigheten ta ställning till om uppgifterna kommer att göras tillgängliga på ett sådant sätt att uppgifterna anses vara "röjda" i offentlighets- och sekretesslagens mening.³⁷ I förstudien analyseras därför röjandebegreppets närmare innebörd.

Enligt förarbetena till sekretesslagen tycks "att röja" kunna översättas med att låta någon ta del av en hemlig uppgift, oavsett om mottagaren faktiskt har tagit eller kommer att ta del av uppgiften. Av Högsta domstolens rättspraxis avseende innebörden av uttrycket "röjer uppgift" i brottsbalkens bestämmelse om vårdslöshet med hemlig uppgift, framgår dock att det avgörande för straffansvar främst är om uppgiften har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med

³⁷ Själva röjandaspekten är normalt inte ett fristående moment utan ingår i den prövning som en myndighet måst göra innan uppgifter kan lämnas ut till en leverantör. Det är av pedagogiska skäl som röjandaspekten här särskiljs från prövningen i övrigt.

att den obehörige kommer att ta del av uppgiften. Även om rättsfallet rör gränsen för när det straffrättsliga ansvaret inträder, torde ett liknande resonemang kunna föras också i fråga om den närmare innebörden av röjandebegreppet enligt offentlighets- och sekretesslagen. Enligt vår uppfattning bör det i vart fall inte betraktas som ett röjande i offentlighets- och sekretesslagens mening om en hemlig uppgift har gjorts tillgänglig för en utomstående på ett sådant sätt att det förefaller osannolikt att mottagaren tar del av uppgifterna. Vid outsourcing av exempelvis it-drift skulle en sådan situation kunna föreligga om tjänsteavtalet har försetts med ett tydligt förbud för leverantören och dennes personal att ta del av den information som hanteras i systemen. Detta ställer krav på kontrollmekanismer såsom loggning och kännbara civilrättsliga sanktioner vid överträdelse.

3.3 Nödvändigt utlämnande

En planerad outsourcing kräver emellertid i vissa fall att ett faktiskt ”röjande” sker, antingen av uppgifter för vilka absolut sekretess gäller eller av sådana särskilt skyddsvärda uppgifter som efter en sekretessprövning kan konstateras vara sekretessbelagda även gentemot utföraren, trots att denne är bunden av en avtalsreglerad tystnadsplikt. I sådana situationer krävs stöd av en sekretessbrytande bestämmelse för att utlämnande av uppgifterna ska kunna ske och outsourcingen komma till stånd. Av särskilt intresse bedömer vi den sekretessbrytande bestämmelse vara som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Förstudien innehåller därför en analys av syftet bakom den bestämmelsen och av JO:s tolkning av den i det ovan nämnda ärendet.

Syftet med bestämmelsen om nödvändigt utlämnande är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta sina uppgifter, dvs. att fullgöra det uppdrag som följer av myndighetens instruktion, andra författningar, regleringsbrevet och särskilda regeringsbeslut. Även om bestämmelsen ska tillämpas restriktivt är vår bedömning att avsikten inte har varit att den ska tillämpas endast i situationer av

undantagskaraktär. I linje med förarbetenas konkreta exempel på situationer då bestämmelsen kan tillämpas anser vi att ett tillgängliggörande av uppgifter i samband med sådan outsourcing som sker i syfte att dra nytta av utförarens expertkompetens eller tekniska utrustning, i särskilda fall bör anses utgöra ett nödvändigt utlämnande och därmed vara tillåtet. Den sekretessbrytande bestämmelsen om nödvändigt utlämnande bör alltså under vissa omständigheter kunna tillämpas vid outsourcing av teknisk bearbetning eller teknisk lagring, såsom it-drift eller vissa dokumenthanterings-tjänster, samt tekniska hjälptjänster, t.ex. avseende it-support.

Trots det utrymme som offentlighets- och sekretesslagen ger till utlämnande av sekretessreglerade uppgifter, kan det inte uteslutas att det kan förekomma enstaka situationer då en samhällsekonomiskt välmotiverad outsourcing inte kan ske, pga. att sekretess hindrar ett utlämnande av de uppgifter som tjänsteleverantören behöver ha tillgång till. Under sådana omständigheter kan myndigheten genom anställnings- eller uppdragsavtal knyta den fysiska person som ska utföra uppgiften till sig på ett sådant sätt att denne enligt 2 kap. 1 § OSL kan anses delta i myndighetens verksamhet. Detta utgör dock inte outsourcing i begreppets egentliga betydelse, eftersom arbetsuppgiften då alltså utförs i myndighetens egen regi.

3.4 Bedömning

Det finns inga prejudicerande rättsfall eller vägledande förarbetsuttalanden som tydliggör exakt i vilka avseenden eller under vilka omständigheter som gällande rätt kan hindra ett utlämnande av sekretessreglerade uppgifter till en tjänsteleverantör i samband med outsourcing. Rättsläget måste därför i någon mån, i vissa avseenden, bedömas som osäkert.

E-delegationens förstudie visar dock att offentlighets- och sekretesslagen kan tolkas på ett sätt som ger ett relativt och normalt tillräckligt stort utrymme för sådana utlämnanden, förutsatt att tjänsteavtalet tydligt anger leverantörens befogenheter och skyldigheter i fråga om tystnadsplikt, behandling av personuppgifter, rätten att ta del av information och egenkontroll av överträdel-

ser³⁸. På det område som kanske är av störst relevans för en effektiv och väl fungerande e-förvaltning, nämligen teknisk bearbetning, teknisk lagring och tekniska hjälptjänster, visar förstudien dessutom att utlämnanden i särskilda fall skulle kunna anses vara nödvändiga, och därmed lagliga, för att myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

De bedömningar rörande sekretess som en myndighet måste göra inför en planerad outsourcing kan i vissa fall framstå som komplicerade att utföra och det finns risk för att fel kan uppstå. Den omständigheten att gällande rätt på detta område är delvis otydlig kan medföra en oro för att till och med en mycket noggrann analys senare kan visa sig vara felaktig, vid en rättslig prövning av redan gjorda utlämnanden.

Dessa olägenheter utgör dock enligt vår bedömning inte ett tillräckligt starkt skäl för delegationen att lämna förslag till författningsändringar. Såvitt vi kan bedöma mot bakgrund av vad som framkommit under förstudien torde det nämligen vara mycket få fall av outsourcing som inte kan komma till stånd, pga. av offentlighets- och sekretesslagens utformning. Som redan har nämnts kan en planerad outsourcing ofta anpassas på olika sätt, i syfte att åstadkomma ett förfarande som är förenligt med sekretessregleringen. Om sådana anpassningar i något fall inte skulle vara möjliga eller meningsfulla, måste arbetsuppgiften visserligen i stället utföras i myndighetens egen regi, med hjälp av anställd personal eller osjälvständiga uppdragstagare som alla agerar som offentliga funktionärer och omfattas av offentlighets- och sekretesslagens krav. Det är emellertid enligt vår uppfattning inte heller självklart att outsourcing alltid ska utgöra ett reellt alternativ, om ett sådant förfarande exempelvis skulle kunna medföra risker ur ett integritetsperspektiv.

På sikt kan det vara önskvärt om regelverket kunde förtydligas i syfte att förenkla förfarandet vid utlämnande av uppgifter till en tjänsteleverantör. Vi anser emellertid att vår genomgång inte ger tillräckligt stöd för slutsatsen att behovet av sådana författningsändringar för närvarande är så stort att ett sådant arbete bör initieras. Däremot är det uppenbart att myndigheterna är betjänta av en vägledning för dessa frågor.

³⁸ Det kan i detta sammanhang nämnas att liknande krav ställs även på innehållet i de avtal som ska träffas mellan den personuppgiftsansvarige och ett biträde enligt 30 § personuppgiftslagen (1998:204).

4 E-delegationens uppdrag och erfarenheter

Den 26 mars 2009 beslutade regeringen att tillkalla en delegation med uppdrag att samordna myndigheternas it-baserade utvecklingsprojekt och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning. Delegationens uppdrag framgår av kommittédirektiven (dir. 2009:19) och av tilläggsdirektiven (dir. 2010:32 och dir. 2013:40). Delegationen antog namnet E-delegationen. Delegationens uppdrag ska slutredovisas senast den 1 juli 2015 (tilläggsdirektiv 2014:131). Delbetänkanden har lämnats två gånger per år. I E-delegationens tidigare betänkanden går det att följa det arbete som gjorts genom åren som delegationen verkat. Slutbetänkandet är en summering av delegationens uppdrag.

4.1 E-delegationens arbetsätt

E-delegationen har bl.a. i uppdrag att koordinera strategiska förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser. Dessa utvecklingsinsatser beskrivs närmare i avsnitt 4.2.3.

E-delegationens strategiska mål är en enklare, öppnare och effektivare förvaltning som utgår från medborgares och företagares behov. Arbetsättet kännetecknas av frivilligheten i myndigheternas deltagande, den flexibla resurstillgången och den nyckelroll som myndighetscheferna i delegationen utövar. Arbetet bygger på att den grundläggande drivkraften finns hos myndigheterna.

Statskontoret gjorde i sin utvärdering av E-delegationen bedömningen att delegationen har förmått att tillvarata driv- och utvecklingskraften hos de myndigheter som ingår i delegationen. Detta var en av regeringens centrala ambitioner vid tillsättandet av E-delegationen. E-delegationen har hittat former för att vidare-

utveckla samarbetet mellan stat, kommuner och landsting. Engagemanget för frågorna har ökat inom delegationen, men även inom övriga delar av statsförvaltningen. Statskontoret bedömer också att E-delegationens arbete har bidragit till att vidmakthålla och utveckla nätverk och kompetensgemenskaper i e-förvaltningsfrågor. Statskontoret anser att det är av stor vikt att regeringen tar vara på den drivkraft som härigenom har skapats.³⁹

Delegationens arbetsätt har präglats av att de medverkande myndigheterna haft incitament att bidra och ställa resurser till förfogande och fokusera på den gemensamma uppgiften snarare än myndigheternas egna verksamheter, dvs. de egna s.k. stuprören.

I detta avsnitt beskrivs E-delegationens arbete med digital samverkan och vilka krav som ställs när medborgares och företagens behov ställs i centrum för gemensamma utvecklingsinsatser. Avsnittet tar även upp koordineringen av initiativ som leder till förvaltningsgemensamma tjänster och andra strategiska projekt. Vidare redogörs för E-delegationens erfarenheter av detta arbete och framtida utmaningar.

Förverkligandet av regeringens strategi har kommit att prägla E-delegationens arbetsätt. Att utgå från medborgares och företagens behov, ofta uttryckt som livshändelser⁴⁰, ställer stora krav på att utveckling av tjänster sker i samverkan över organisatoriska gränser mellan aktörer inom offentlig sektor och ofta med privata aktörer. E-delegationen har särskilt uppmärksammat kritiska framgångsfaktorer för digital samverkan och försökt skapa förutsättningar för samverkan och stöd. Delegationen har valt att förstärka möjligheten till samordning genom att fokusera på koordinering, digital samverkan och behovsdriven utveckling. Arbetet har resulterat i vägledningar och metoder för hur samverkan kan organiseras, ledas, styras och följas upp samt vilka överenskommelser eller avtal som kan behöva tas fram. Se vidare avsnitt 4.2.

³⁹ Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering En utvärdering av E-delegationen* (2014:12).

⁴⁰ Livshändelser är benämningen på händelser som påverkar en medborgares livssituation. Detta beskrivs i avsnitt 4.2.2.

4.1.1 Allmänt om E-delegationens organisation

E-delegationen leds av en ordförande och består av myndighetscheferna från 16 stora myndigheter⁴¹ och chefen för SKL:s Center för eSamhället (CeSam) samt ett sekretariat (kansli). Delegationen har också en arbetsgrupp som myndigheterna och SKL bemannat med deltagare från myndigheternas strategiska nivå. Val av organisation och arbetssätt har inte alltid sett ut på samma sätt utan har växlat över tid, då rådande behov har lett till förändringar. Detta avsnitt innehåller en nulägesbeskrivning av arbetssättet.

I praktiken omfattar E-delegationens verksamhet en stor organisation som engagerar många, däribland en juridisk expertgrupp och olika arbetsutskott med experter från myndigheter, SKL och andra organisationer. Arbetsutskotten involverar även medarbetare från andra myndigheter och organisationer än de som ingår i delegationen.

För att hantera processerna har delegationen två utskott, varav det ena fungerar som styrgrupp till delegationens koordinering av förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser. Det andra delegationsutskottet hanterar bland annat samverkan inom plan- och byggprocessen och leds av SKL. Boverket, SKL och Lantmäteriet överlämnade 2013 två rapporter till Socialdepartementet, som beskriver hur man genom samverkan och med stöd av digital teknik kan påskynda, effektivisera och förenkla processen fram till bygglov.⁴²

I delegationsutskotten ingår företrädare för delegationen, arbetsgruppen och kansliet.

Arbetsgruppen är främst en berednings- och stödfunktion till delegationens ledamöter och säkerställer att arbetsutskott och andra grupperingar bemannas och att arbetet genomförs och följs upp.

⁴¹ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, CSN, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Transportstyrelsen, Statens Jordbruksverk, Riksarkivet, Kammarkollegiet, Tullverket, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), Lantmäteriet, Migrationsverket, Tillväxtverket, Bolagsverket och Rikspolisstyrelsen.

⁴² Boverket m.fl. (2013), *Digital samverkan – exemplifierad genom samordnad detaljplanering och fastighetsbildning* (Rapport 2013:29).

Boverket m.fl. (2013), *Effektivare samhällsbyggnadsprocess, ”från ide till färdig byggnad”, med hjälp av digital teknik* (Rapport 2013:28).

Arbetet med att till exempel ta fram och vidareutveckla vägledning eller göra fördjupade studier och analyser sker i arbetsutskott eller i den rättsliga expertgruppen.

Deltagarna i delegationens arbetsgrupp och arbetsutskott deltar i arbetet genom att myndigheterna ställer sina resurser och kompetenser till förfogande. Delegationens kansli är ett administrativt stöd och bidrar till att ta fram samverkansverktyg och rutiner. Kansliet leder också arbetsutskottens arbete och bistår departementet i vissa internationella frågor.

4.2 E-delegationens erfarenheter

Delegationens erfarenheter av samverkan har visat att det finns ett stort behov av stöd för hur samverkan sker. Det saknas ofta förmåga att utveckla myndighetsövergripande tjänster som utgår från medborgarnas och företagarnas behov. E-delegationen har inte haft mandat att styra över myndigheter, utan har istället tagit fram stöd för utveckling i samverkan såsom metodstöd, vägledningar och informationsinsatser. Delegationens erfarenheter av dessa stöd visar att teorin har kunnat tillämpas i praktiken vid utveckling av gemensamma utvecklingsinsatser. Som exempel på detta kan nämnas projektet Effektiv informationsförsörjning – Ekonomiskt bistånd.

Nyttoperspektivet för medborgare och företag har varit en ledstjärna i arbetet. Det övergripande nyttoperspektivet har också underlättat för de deltagande organisationerna att definiera lösningar och därmed gett förutsättningar att leverera resultat i form av myndighetsövergripande e-förvaltningslösningar.

En viktig erfarenhet av förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete är att samverkan till stor del är en fråga om samverkan mellan individer inom olika organisationer. Att lösa frågor om gemensam arkitektur, teknik, juridik och informationssäkerhet är i och för sig ett problem, men dessa problem är lättare att överbrygga än de problem som tillhör de så kallade mjuka värdena. Med mjuka värden menas här de problem som uppstår när aktörer i sina försök att samverka inser att den egna organisationen, kulturen och semantiken blir ett hinder för samverkan. Problematiken med kultur och semantik är att organisationer har olika värderingar och

använder sig av begrepp och ord som ofta är unika för respektive organisation.

Samverkande myndigheter upplever ofta svårigheter med frivillig samverkan, då resurser tas i anspråk när gemensamma processer utvecklas. Många myndigheter upplever även svårigheter med att implementera E-delegationens vägledningar och andra stöd. En annan erfarenhet är de samverkande myndigheternas olika prioriteringar av utvecklingsinsatser, då de egna enskilda uppdragen prioriteras och de gemensamma insatserna nedprioriteras, bl.a. för att förståelse och engagemang för frågor utanför den egna myndighetens uppdrag ofta saknas. Förutsättningarna för samverkan är olika för myndigheterna och är ofta personberoende då engagemanget skiftar mellan olika individer. Det är en helt annan sak att leda och ansvara för en utvecklingsinsats i samverkan än vad det är att driva en utvecklingsinsats inom den egna organisationen.

Den finansiella problematiken har visat sig vara en kritisk faktor för samverkan och förhindrar ofta projekt att realiseras i rimlig tid. Ansvaret för förvaltning och vidareutveckling blir därefter en svårlöst fråga. Skevheter i fördelning av kostnad och nytta försvårar på många sätt gemensamma utvecklingsinsatser. Medel har öronmärkts av regeringen via det s.k. 2:6-anslaget Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse. Det handlar dock om låga belopp som utgör en liten del av utvecklingsinsatsens totala budget. E-delegationen har fått ansöka om dessa medel för varje utvecklingsinsats och det har inneburit en omfattande administrativ hantering. Det är inte heller någon långsiktigt hållbar finansieringslösning.

Nedan beskrivs ett antal samverkansområden som E-delegationen tagit initiativ till utifrån uppdraget.

4.2.1 Digital samverkan

Utbyte av information ger förutsättningar att både förenkla och effektivisera för medborgare, företag och myndigheter. Digital samverkan innebär att olika aktörers verksamhet, information och tjänster knyts samman till digitalt samverkande lösningar för att nå gemensamma mål. Med en gemensam struktur för utbyte av information kan informationen användas av andra.

Digital samverkan ser olika ut beroende på behovsbild och önskade nyttor:

- När myndigheter med flera aktörer delar och utbyter information med varandra, dvs. ett digitaliserat informationsutbyte med hjälp av tjänster.
- När aktörernas processer samverkar med hjälp av digitala tjänster för att tillgodose medborgares eller företagares behov.
- När myndigheter och andra aktörer med hjälp av digitala tjänster samlar in och gemensamt publicerar relevant information för att möta medborgarens behov vid olika livshändelser.
- När samverkan resulterar i digitala tjänster som flera aktörer beslutar sig för att använda istället för att utveckla separata lösningar.

Resultatet av digitalt samverkande lösningar är att medborgare och företagare slipper agera koordinator i sina egna myndighetskontakter, dvs. samla in uppgifter från flera myndigheter eller lämna samma information flera gånger. Deras ärenden hanteras därmed snabbare och med högre kvalitet.

E-delegationens erfarenheter av arbetet med digital samverkan visar att utveckling underlättas om förutsättningar för samverkan är tydliga, beskrivna och överenskomna. Delegationen tog därför fram en vägledning för digital samverkan som knyter samman mål och principer, ansvar och roller, ledning och styrning, samt processer för utveckling och förvaltning som bygger på en samverkansidé.⁴³ Arbetet bygger på ett antal principer för en samverkande e-förvaltning baserat på de huvudmål och delmål som definieras i regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning.⁴⁴ Ur dessa mål har grundprinciper formulerats och arkitekturprinciper utarbetats som innehåller delar kring digitala möten, tjänste- och processsamverkan samt informationssäkerhet och juridik.⁴⁵

⁴³ E-delegationen (2015), *Vägledning för digital samverkan, version 4.1*.

⁴⁴ Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

⁴⁵ E-delegationen (2015), *Vägledande Principer för digital samverkan, version 1.3*.

4.2.2 Behovsdriven utveckling – att samverka med medborgaren i fokus

Utveckling av tjänster bör utgå från medborgares och företagares behov, annars finns risk att tjänster utvecklas som inte används eller skapar någon nytta. Behovsdriven utveckling innebär att fånga in, förstå och beskriva medborgares och företagares behov genom behovsanalys, men också att involvera berörda aktörer i processen med att ta fram tjänsten.

De myndigheter som i dag genomför behovsanalys kopplar dem till medborgarens behov i kontakten med den egna myndigheten. I en sammanhållen förvaltning behöver myndigheter lyfta blicken och se behov ur ett större perspektiv över organisationsgränser. Det är först då vi får en förståelse för gemensamma behov och ser effekterna av detta. E-delegationens vägledning för behovsdriven utveckling ger stöd och verktyg för myndigheter och andra organisationer som arbetar med att ta fram behovsdrivna tjänster.⁴⁶

Livssituation, livshändelse och agerande

För att beskriva medborgarnas och företagarnas behov utifrån ett helhetsperspektiv, har delegationen valt att använda begreppen *livssituation*, *livshändelse* och *agerande*.

En medborgares liv kan delas in i olika faser, s.k. *livssituationer*. Exempel på livssituationer är *hälsa*, *arbete* och *utbildning*. Livssituationer är relativt konstanta och som medborgaren befinner sig i under en längre tid. Flera olika livssituationer kan pågå samtidigt, men inte alla och inte alltid. Livssituationen arbete är t.ex. inte pågående förrän medborgaren kommit upp i arbetsför ålder och utbildning blir pågående först då medborgaren påbörjat utbildning.

I en medborgares livssituation inträffar händelser som påverkar livssituationen, vilket vi benämner *livshändelser*.⁴⁷ När en livshändelse inträffar gör medborgaren något, s.k. *agerande*.⁴⁸

⁴⁶ Vägledning för behovsdriven utveckling, version 2.0.

⁴⁷ Exempel på livshändelser kan vara "bli sjuk", som då knyts till livssituationen hälsa, "slutar anställning", som är knuten till arbete, osv. I och med att en livshändelse inträffar förändras också status på livssituationen. Från att t.ex. ha varit "är frisk" (inom livssituationen hälsa) så ändras status till "är sjuk" i och med att livshändelsen "bli sjuk" inträffar.

Med utgångspunkt från behov ur ett livshändelseperspektiv kan samverkande aktörer:

- få en gemensam bild och ökad förståelse för hur en medborgare upplever myndighetskontakt och stöd i samband med en inträffad livshändelse
- identifiera andra aktörer i samma livshändelse, inklusive myndigheternas interna aktörer (t.ex. handläggare, support, drift)
- identifiera den information som samlas in, kommuniceras och delas mellan aktörerna
- identifiera nyttor; medborgarnytta, samhällsnytta, effektivisering
- skapa en gemensam mål- och behovsbild tillsammans med lösningsalternativ; lagändring, bemötande, kanalval, digital lösning
- skapa förutsättningar för att fortsatt involvera målgrupp i utveckling och fortsatt förvaltning

E-delegationens erfarenhet är att myndigheterna har börjat utveckla förmågan att förstå medborgarnas och företagarnas behov, och utgå från behovsbilden vid både utveckling och fortsatt förvaltning av samverkanslösningar.

I syfte att driva på utvecklingen ur ett livshändelseperspektiv har E-delegationen beslutat att påbörja ett arbete kring livshändelser och färdledande myndigheter har utsetts att leda detta arbete. Arbetet genomförs i samverkan med relevanta aktörer och ska i ett första steg leda till att identifiera behov, intressenter och nyttor som utgör beslutsunderlag för fortsatt utvecklingsarbete. De livshändelser som prioriteras är:

- Gå till arbete
- Nyanländ

⁴⁸ Exempel på ageranden kan vara att kontakta vården, kopplat till livshändelsen "bli sjuk", eller att söka jobb, kopplat till livshändelsen "förlora och hitta arbete".

- Få barn
- Bli efterlevande

Utvecklingsmyndigheternas arbete

I mars 2011 gav regeringen Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Transportstyrelsen i uppdrag att vara utvecklingsmyndigheter för e-förvaltningen. Syftet med uppdraget var att samordna strategiprocesser inom följande intresse- och målgruppsområden; företag och företagande, geografisk information, privatpersoner samt fordon och förare. Bolagsverkets uppdrag sträckte sig till och med 2013 och övriga myndigheter till och med 2014.

Samtliga myndigheter valde att anta ett utifrån-in perspektiv i sina respektive ansvarsområden och att redan från början utgå från och vidareutveckla arbetssätt inom behovsdriven utveckling. Arbetet genomfördes i nära samarbete med E-delegationen och har resulterat i erfarenheter som sedan kunnat återanvändas i delegationens fortsatta arbete med behovsdriven utveckling och livshändelser.

4.2.3 Samordning av stöd till förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser

E-delegationen inrättade 2012 ett program för samordning av stöd till förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser som ingår i delegationens portfölj.⁴⁹ Utvecklingsinsatserna tar fram förvaltningsgemensamma tjänster och lösningar som kan återanvändas av många aktörer när dessa utvecklar sina verksamheter. I utvecklingen av de förvaltningsgemensamma tjänsterna har E-delegationens vägledningar varit ett stöd och utvecklingsinsatserna i samordningsprogrammet har också bidragit med erfarenheter. Fokus för programmets arbete är att, genom stöd till utvecklingsinsatserna, säkra att de önskade nyttorna med utvecklingen uppnås. En gemensam metod för utveckling i

⁴⁹ Program SOFT, Samordning av förvaltningsgemensamma tjänster.

samverkan har tagits fram och tillämpas inom programmet.⁵⁰ Denna metod med särskilt fokus på så kallade samordningsområden, dvs. områden som en utvecklingsinsats i samverkan måste ta särskild hänsyn till, utgör basen för programmets stödjande arbete. Metoden har för avsikt att komplettera myndigheternas egna utvecklingsmodeller och samla de samverkande parterna kring en gemensam nomenklatur och gemensamma förväntningar på arbetet som ska utföras tillsammans. Samordningsområdena är:

- Arkitektur
- Förutsättningar och organisation
- Rättsliga förutsättningar
- Behovsdriven utveckling
- Förvaltning
- Kommunikation
- Finansiering
- Informationssäkerhet
- Nyttorealiserings

Utvecklingsinsatserna bedrivs av flera myndigheter där en myndighet ansvarar för utvecklingsinsatsen. Varje utvecklingsinsats leds av en styrgrupp. Ansvaret för utvecklingsinsatsen innebär bl.a. att göra överenskommelser med ingående samverkansparter, kommunicera med intressenter, ta fram anslutningsplaner m.m. För att stärka myndighetssamverkan har ett programråd inrättats. Programmet ansvarar för koordineringen av de strategiska projekten samt ger stöd enligt metoden för utveckling i samverkan. Inom programmet har bl.a. följande utvecklingsinsatser koordinerats:

- Mina meddelanden
- Min ärendeöversikt

⁵⁰ E-delegationen (2015), *Metod för utveckling i samverkan, version 1.1.*

- Mina fullmakter inklusive de tre delarna Fullmaktsnod försäkring, Nationell ställföreträdartjänst och Visningstjänst
- E-arkiv och e-diarium
- Effektiv informationsförsörjning – Ekonomiskt Bistånd
- Nationella Tjänstekatalogen 2.0 och Nationella Informationsutbyteskatalogen
- Föräldraskapsbekräftelse
- Planeringsverktyg

E-delegationens erfarenheter visar att det är betydelsefullt med ett tydligt och avgränsat ansvar för de myndigheter som bedriver utvecklingsinsatser i samverkan. Programmet är ett viktigt stöd till kommande utvecklingsinsatser. Delegationens erfarenheter visar att nya förvaltningsgemensamma arbetssätt tar tid att utveckla, vilket kräver organisatorisk uthållighet av både uppdragsgivare och samverkande aktörer.

4.2.4 Nationella utvecklingsportföljen⁵¹

E-delegationen har i uppdrag från regeringen att samordna och följa upp strategiska utvecklingsinsatser inom e-förvaltningen. Utifrån uppdraget har under åren 2013–2014 ett arbete bedrivits för att skapa en mer sammanhållen bild av den strategiska e-förvaltningsutveckling som bedrivs på nationell nivå. Under 2014 resulterade detta arbete i att en första version av ett publikt webbgränssnitt lanserades, den Nationella utvecklingsportföljen. Syftet med att ta fram en nationell utvecklingsportfölj är att få en samlad bild över pågående strategiska förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser, och att ge regeringen underlag och analyser för att kunna följa upp myndigheternas utveckling gentemot de e-förvaltningspolitiska målen. Vidare ska portföljen sprida information om vilken strategisk e-förvaltningsutveckling som pågår samt skapa kontaktvägar mellan olika aktörer, för att därmed främja återanvändning och minimera dubbelarbete.

⁵¹ <http://nationellautvecklingsportfoljen.se>

Portföljen omfattar information om utvecklingsinsatser från den offentliga sektorn som bedrivs i samverkan eller där resultatet utvecklas för att användas av många myndigheter.

4.2.5 E-legitimationer

En av många grundläggande förutsättningar för att utvecklingsinsatser ska kunna realiseras är att det finns säkra metoder för elektronisk identifiering och signering. E-delegationen föreslog i sitt första betänkande att en nämnd för e-legitimationer skulle inrättas.⁵² Förslaget låg till grund för bildandet av E-legitimationsnämnden. Nämnden arbetar med införandet av en förnyad infrastruktur för elektronisk legitimering och underskrift. Den nya infrastrukturen, Svensk e-legitimation, kommer att finnas tillgänglig för anslutning från halvårsskiftet 2016. Detta arbete utgör en central komponent i den fortsatta utvecklingen av svensk e-förvaltning och är en nyckel i realiseringen av regeringens Digitala agenda.

I E-delegationens koordinering av förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser är E-legitimationsnämnden en viktig samverkansaktör. E-delegationen och E-legitimationsnämnden har tillsammans tagit fram en avsiktsförklaring avseende anslutning för E-delegationens myndigheter till Svensk e-legitimation.

Det bör ytterligare poängteras att myndigheters anslutning till Svensk e-legitimation är en förutsättning för den framtida e-förvaltningsutvecklingen.

4.2.6 Uppföljning av det samlade arbetet med e-förvaltning

Inom ramen för E-delegationens uppdrag att följa upp strategiska utvecklingsinsatser ska delegationen bistå regeringen i det internationella samarbetet kring e-förvaltning.

⁵² SOU 2009:86, *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*.

Nationell uppföljning

E-delegationen har i olika omgångar genomfört uppföljningar av myndigheternas utvecklingsarbete kring e-förvaltning. Dessa uppföljningar genomfördes i olika omfattning 2010, 2011 och 2013. Den första uppföljningen (2010) handlade om behovsfångst, sociala medier, internationella projekt och it-standardisering.⁵³

Den andra uppföljningen (2011) gjordes i samarbete med SKL. Uppföljningen omfattade följande områden: e-tjänster, ledning och styrning, samverkan, effekter och hinder, öppenhet och innovation, grön it, informationssäkerhet, it-standardisering, sociala medier samt öppen programvara. Syftet var att få en översiktlig bild över e-förvaltningsutvecklingen av hela förvaltningen, och låg till grund för erfarenhetsutbyte, jämförelser, prioriteringar och beslut inom statliga myndigheter och kommuner.⁵⁴

Den senaste uppföljningen (2013) riktade sig endast till statliga myndigheter och fokuserade på samverkan mellan myndigheter.⁵⁵

Analys av svensk uppföljning och EU Benchmarking

Governo har på uppdrag av E-delegationen gjort en översiktlig sammanställning och analys av genomförda uppföljningar från 2011 och 2013. Underlaget innefattar dels E-delegationens uppföljning av statliga myndigheter, dels EU-kommissionens benchmarkundersökning, vilken omfattar samtliga medlemsländer. Resultatet visar att Sverige brister i att få fram e-tjänster som stödjer livshändelser och som spänner över statlig, regional och lokal nivå. Samtidigt kan man se att e-förvaltning fått högre prioritet och samverkan inom offentlig sektor har ökat de senaste åren.⁵⁶

Den nationella uppföljningsenkäten har ett starkt inifrån-och-ut-perspektiv medan EU:s eGovernment Benchmarking har ett utifrån-och-in-perspektiv, vilket gör att undersökningarna tillsammans ger en helhetsbild och ger underlag för analysen.

⁵³ Resultaten av undersökningen finns i bilaga 18 i SOU 2010:62.

⁵⁴ E-delegationen (2011), *Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster 2011*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *E-förvaltning och e-tjänster i Sveriges kommuner 2011*.

⁵⁵ E-delegationen (2013), *Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster 2013*.

⁵⁶ Forest C, Rodén S och Persson, A (2013), *Uppföljning av e-förvaltning i Sverige*, Governo.

Internationell uppföljning

Sverige deltar i ett antal internationella uppföljningar och benchmark inom e-förvaltningsområdet, huvudsakligen inom EU, FN, OECD, Nordiska Ministerrådet samt World Economic Forum.

Näringsdepartementet har huvudansvaret för att koordinera och delta i internationella uppföljningar och E-delegationen har bistått i detta arbete. Delegationens kansli har bidragit med dels facilitering av uppföljningsenkäter, dels deltagande i utvärderings- och utvecklingsmöten kring uppföljningsmetod och verktyg. Det har också skett erfarenhetsutbyten och dialog kring "best practice" i specifika frågor.

EU eGovernment Benchmark är den uppföljning som har ett tydligt fokus på livshändelser som utgångspunkt för att mäta hur offentliga aktörer samverkar för att möta behov från medborgare och företagare i deras livshändelser. Från och med 2012 följs vartannat år två uppsättningar om fyra till fem livshändelser.

Övriga internationella uppföljningar fokuserar mest på utbud av e-tjänster och nationens grundläggande förutsättningar för digitalisering och e-förvaltning. Även dessa efterfrågar dock i ökande grad indikatorer för hur offentlig sektor som helhet möter medborgares och företagares behov.

Analys av fyra internationella undersökningar

De senaste åren har Sveriges ranking i internationella mätningar dalat. En anledning till detta kan vara att andra länder gör mer på området och därför kommer ifatt. Sverige hade även en komparativ fördel när mätningarnas indikatorer främst rörde utbud av e-tjänster då svenska myndigheter tidigt var bra på detta. Mätningarna som görs i dag mäter offentlig sektors samverkan gentemot medborgare och företagare i ett organisationsövergripande perspektiv, vilket Sverige är sämre på.

2014 genomförde Governo på uppdrag av E-delegationen en fördjupad analys av fyra internationella undersökningar (benchmarks) inom e-förvaltningen. Syftet med den fördjupade analysen var att granska vad som faktiskt mäts i de internationella uppföljningarna samt att belysa tydliga förbättringsområden. Analysen är avsedd att användas i ett framtida arbete med att ta fram en gemensam nationell färdplan och att se över vilka indikatorer som är

intressanta för att belysa de värden som för Sveriges del är relevanta att betrakta som ”god e-förvaltning”. Även denna analys visar att svensk e-förvaltningsutveckling tappar fart i internationella mätningar.⁵⁷

4.2.7 Nyttorealiserings

Nyttorealiserings handlar om den offentliga sektorns ansvar att säkerställa att offentliga medel används optimalt och genererar nytta för hela samhället där både medborgarnytta och kostnads-effektivitet vägs in. Med krav på behovsdriven utveckling och samverkan över organisationsgränser för att leverera förvaltnings-gemensamma lösningar ökar kraven på beslutsunderlag och proces-ser som möjliggör att nyttan verkligen uppstår. En utgångspunkt är att allt utvecklingsarbete ska vara väl förankrat i verksamhetsmål och underbyggt med bra beslutsunderlag. E-delegationen har i uppdrag att ta fram förslag på metoder för hur nyttan kan reali-seras. Ett arbetsutskott inom delegationen har sedan 2010 bedrivit ett arbete med att ta fram en vägledning i nyttorealiserings. En första version av vägledningen publicerades 2011.⁵⁸ Vägledningen utgör ett ramverk och är ett stöd för organisationer vid införande eller vidareutveckling av arbetet med nyttorealiserings. Intresset för vägledningen och konceptet var stort men erfarenheterna från bl.a. E-delegationens koncernstöd i nyttorealiserings visar att även om nyttorealiserings är ett relativt enkelt koncept att förstå kan det vara svårare att tillämpa. Därför omformades arbetsutskottet efter väg-ledningens publicering till ett nätverk för de myndigheter och organisationer som har för avsikt att införa nyttorealiserings-konceptet i någon form. Nätverket för nyttorealiserings syftar till att:

- verka för ökat användande av nyttorealiserings inom offentliga organisationer,

⁵⁷ Governo (2015), *Den svenska e-förvaltningens utveckling i relation till omvärlden – Jämförande analys av internationella mätningar*.

⁵⁸ E-delegationen (2011), *Vägledning i nyttorealiserings version 1.0*.

- bidra till erfarenhetsutbyte och nätverksbyggande mellan medlemmarna i E-delegationens arbetsutskott kopplat till nyttorealiserings samt
- metodutveckling kopplat till området nyttorealiserings.

Inom nätverket bildades en så kallad koncernstödsgrupp, med målsättningen att bereda väg för ett effektivare användande av nyttorealiseringskonceptet. Koncernstödsgruppen erbjöd stöd inom följande områden:

- Genomförande av mognadsanalyser för att kartlägga myndigheternas nuläge och ambitionsnivå. Koncernstödet lämnade förslag på aktiviteter för implementering och anpassning av konceptet i myndigheternas organisation.
- Utbildning och information för att sprida kunskap om nyttorealiseringskonceptet till olika aktörer och intressenter. Syftet med detta är dels att skapa förståelse för nyttorealiseringskoncept och dels att skapa ett gemensamt språkbruk och plattform för aktörer att kunna kommunicera med en gemensam begreppsapparat.
- Mentorskap och kvalitetsgranskningar för både pågående förstudier inom E-delegationen men också för andra myndigheter som behöver ett bollplank inom området.

E-delegationens kansli och delar av nätverket tog under 2013 fram ett verktyg för Business Case med nyttorealiseringsfokus.⁵⁹ Detta verktyg testades under 2013–2014 på utvecklingsinsatserna som ingår i delegationens samordningsprogram.

Hösten 2014 publicerades en ny och omarbetad version av vägledningen i nyttorealiserings, version 2.0, som tar ett större grepp om nyttorealiserings ur perspektivet verksamhetsförändring.⁶⁰ Mätbarhet, koppling till verksamhetens mål och vikten av förändringsledning är centrala perspektiv i vägledningen. Det bör noteras

⁵⁹ E-delegationens verktyg för Business Case och nyttorealiserings syftar till att underlätta registrering av nyttor, kostnader, risker, angelägenhet och komplexitet, samt aktiviteter och uppföljning av dessa, för offentliga investeringar i verksamhetsutveckling.

⁶⁰ E-delegationen (2014), *Vägledning i nyttorealiserings version 2.0*.

att det är svårt att mäta nyttan när den uppstår hos en annan myndighet än hos den som ansvarar för en utvecklingsinsats.

4.2.8 Webbriktlinjer

E-delegationen har haft i uppdrag att ansvara för vägledningen för webbutveckling som många myndigheter och offentliga aktörer tillämpar i syfte att utveckla användbara och tillgängliga webbplatser. Målet är att webben ska vara enkel att använda för alla. Vägledningen för webbutveckling (f.d. 24-timmarsvägledningen) är officiella riktlinjer för hur man bör arbeta med webbplatser inom offentlig sektor i Sverige. Även den privata sektorn kan med fördel använda den.⁶¹ Vägledningen utgår från sex grundläggande principer. Dessa principer gäller i arbetet med både interna och externa webbaserade applikationer.

- Tillgänglig
- Användbar
- Förtroendeingivande
- Effektiv
- Tekniskt oberoende
- Åtkomlig över tid

Sedan 2013 har E-delegationen och Post- och telestyrelsen (PTS) etablerat ett samarbete kring webbriktlinjerna. Samarbetet syftar till att sprida kunskap om webbriktlinjerna till utvecklare och beställare i den privata sektorn för att fler ska kunna delta i it-samhället. Det syftar också till att stödja utvecklingen av de förvaltningsgemensamma tjänsterna och Svensk e-legitimation, så att dessa blir användbara och tillgängliga för så många som möjligt.

⁶¹ Riktlinjerna finns på webbplatsen www.webbriktlinjer.se.

4.2.9 PSI och öppna data

E-delegationen fick ett tilläggsuppdrag att främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av offentlig information, dvs. PSI (Public Sector Information). Uppdraget har sin utgångspunkt i lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen). PSI-lagen ger utrymme för myndigheter att ta ut avgifter till en viss nivå och innebär begränsningar för de aktörer som inte har ekonomiska resurser att betala för offentlig information. Sådana begränsningar i villkoren kan vara ett hinder för vidareutnyttjande. Därför har E-delegationen valt att fokusera på behovet av öppna offentliga data (en mindre del av PSI) som är fria från avgifter och begränsande licensvillkor.

E-delegationen har bl.a. genomfört följande insatser inom området öppna offentliga data:

- En vägledning för vidareutnyttjande av offentlig information har tagits fram och vidareutvecklats.⁶² I den nya versionen av vägledningen (version 2.0) inkluderas SKL:s och Kommunförbundet Stockholms läns ramverk för öppna data.
- Främjande insatser i form av deltagande på föreläsningar och seminarier under ett antal år, och arrangerande av ”Forum öppna data” tillsammans med VINNOVA, SKL och Näringsdepartementet.
- E-delegationen har följt upp myndigheters arbete med öppna data.⁶³

4.2.10 Juridik

En förutsättning för samverkan är att det finns rättsliga förutsättningar som stödjer e-förvaltningsutvecklingen. Det uppstår ibland en osäkerhet kring tillämpningen av regelverken hos myndigheter som ska ta fram e-förvaltningslösningar i samverkan över organisationsgränser. Därför tillsattes en rättslig expertgrupp med

⁶² www.vidareutnyttjande.se

⁶³ E-delegationen (2013), *Redovisning av enkätresultat och kommentarer kring myndigheters arbete med öppna data 2013*.

uppgift att bidra till minskad osäkerhet kring hur gällande rätt ska tillämpas fram till dess att Sverige får en lagstiftning anpassad till e-förvaltningen. Expertgruppen har bland annat tagit fram en juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltning, riktlinjer för sociala medier och andra juridiska vägledningar kring e-förvaltning. Det har också anordnats seminarier och informationsinsatser kring vägledningar och angelägna juridiska frågeställningar. Målgrupperna har huvudsakligen varit jurister som hanterar förvaltningsrättsliga frågor.

Enligt direktiven ska delegationen identifiera regelverk som på ett olämpligt sätt hindrar elektroniskt informationsutbyte, och vid behov ska delegationen lämna förslag till författningsändringar. I sitt första betänkande (SOU 2009:86) föreslog delegationen att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av registerförfattningarna.⁶⁴ Delegationen har i betänkanden lämnat förslag på författningsändringar i syfte att förbättra förutsättningarna för elektroniskt informationsutbyte och underlätta för myndigheter att fatta automatiserade beslut (SOU 2014:39 och SOU 2014:75).

I avsnitt 2.3.4–2.3.8 samt avsnitt 3 uppmärksammas juridiska frågor som behöver lösas efter att E-delegationen upphör.

4.2.11 Informationssäkerhet

E-förvaltningsutveckling i samverkan förutsätter att samverkande aktörer säkerställer att informationssäkerheten hanteras på rätt nivå i gemensamma projekt. Informationssäkerheten är en förutsättning för att it-lösningar ska kunna utnyttjas med så stor nytta som möjligt utan att det skapar oacceptabla risker. MSB bildade ett arbetsutskott för informationssäkerhet för att förverkliga den strategi för informationssäkerhet i e-förvaltning som tagits fram på uppdrag av E-delegationen.⁶⁵ Arbetsutskottets uppgift var att ta fram en handlingsplan för att förverkliga målen i strategin och att ge metodstöd till delegationens utvecklingsinsatser.

⁶⁴ Informationshanteringsutredningen tillsattes 2011 (dir. 2011:86).

⁶⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Strategi för informationssäkerhet i e-förvaltning* (MSB690).

Arbetsutskottet har bidragit med kunskapen och ”tänket” kring informationssäkerhet kopplat till utvecklingsinsatser. Att upprätthålla rätt nivå på informationssäkerhet och integritet är en av E-delegationens grundprinciper för digital samverkan.⁶⁶ Tillämpning av digital samverkan förutsätter att berörda aktörers krav på informationssäkerhet kan tillgodoses, dvs. att information kan kommuniceras enligt önskade kriterier för riktighet, konfidentialitet, tillgänglighet och spårbarhet. Vägledningen för digital samverkan belyser bl.a. vikten av att informationssäkerheten säkerställs genom att informationsutbyte sker enligt fastställda riktlinjer, samt att följa upp att kraven uppfylls. Informationssäkerhet är också ett samordningsområde för kravställning och stöd i vägledningen Metod för utveckling i samverkan.

MSB har tagit fram vägledningar och praktiskt stöd för långsiktigt och systematiskt arbete med informationssäkerhet. Dessa finns samlade på webbplatsen www.informationssakerhet.se.

4.2.12 Behovet av kompetens inom e-förvaltningsområdet

Inom ramen för E-delegationens koordineringsuppdrag har det gjorts olika insatser för att tillgodose behovet av kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte inom offentlig sektor. Det har bl.a. skett genom delegationens vägledningar, då de även kan användas som argumentation för att lösa samverkansfrågor. Ett annat sätt har varit att erbjuda stöd, nätverk och erfarenhetsutbyten inom olika samordningsområden.

Behovet av stöd och kompetensutveckling minskar inte i och med att E-delegationens uppdrag upphör. Kompetensutvecklingen måste fortsätta, i synnerhet kring beställarkompetens, ledarskap och utveckling. En gemensam syn på kompetensförsörjning inom offentlig sektor och erfarenhetsutbyte ökar den totala kompetensnivån och leder till en effektivare och mer förändringsbenägen förvaltning.

⁶⁶ E-delegationen (2015), *Vägledande Principer för digital samverkan, version 1.3*.

5 Redovisning av E-delegationens uppdrag utifrån direktiven

5.1 Regeringens intention och E-delegationens uppdrag

Regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning förtydligar de mål och ställningstaganden som uttrycks i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) och i den digitala agendan för Sverige (dnr N2011/342/ITP).

E-delegationens uppdrag är att koordinera digital samverkan och att driva på utvecklingen av förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser. Detta innebär samordning av e-förvaltningsprojekt av strategisk natur och samordning av myndigheter med ansvar att utveckla respektive sektor och som väger in intresset för staten som helhet – ett koncernperspektiv – i sitt utvecklingsarbete. Kontakten mellan förvaltning och medborgare ska kännetecknas av tillgänglighet och användbarhet.

I delegationens första betänkande, Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86), presenterades ett förslag till genomförandeplan. I detta avsnitt sammanställs E-delegationens uppdrag och de resultat som uppnåtts utifrån kommittédirektiven.

I E-delegationens tidigare betänkanden går det att följa det arbete som gjorts genom alla år som delegationen verkat. Denna sammanställning är en totalsummering av delegationens resultat utifrån uppdraget. Upprepningar från avsnitt 4 förekommer.

5.1.1 Redovisning utifrån direktiv 2009:19

Utgångspunkter för delegationens arbete

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Medborgare ska kunna utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service på ett enkelt sätt. E-förvaltningen ska bidra till att förenkla kontakten mellan förvaltning och medborgare och ska präglas av tillgänglighet och användbarhet. Det är mycket viktigt att denna utveckling sker med ett bibehållet starkt skydd för den personliga integriteten.</p>	<p>Delegationen har tagit fram en Vägledning för digital samverkan, som stödjer organisationer som behöver samverka vid utveckling och förvaltning av gemensamma digitala lösningar. I vägledningen beskrivs vissa områden som bör beaktas när informationsutbyte planeras ske mellan parter i offentlig sektor, och bygger på de rättsliga regler som påverkar möjligheten att utbyta information och vem som har rätt att få ta del av känsliga uppgifter och personuppgifter. Se även E-delegationens Juridiska vägledning för verksamhetsutveckling och Checklista för jurister, där ytterligare rättsliga frågeställningar beaktas.</p> <p>Vägledningen för behovsdriven utveckling ger stöd i att utforma tjänster som motsvarar användarnas behov. Vägledningen involverar även målgrupper i utvecklingen av tjänster. Med målgrupper menas främst medborgare och företag.</p> <p>Vägledningen för digital samverkan ger stöd för interna effektiviseringar som kan frigöra resurser för att ytterligare behovsanpassa gränssnittet mellan offentlig förvaltning och medborgare.</p> <p>E-delegationen har koordinerat utvecklingsmyndigheternas arbete, som pågick mellan 2011–2014.⁶⁷ Delegationen har därefter startat upp nya livshändelsearbeten inom fyra områden: Gå till arbete, nyanländ, få barn och bli efterlevande.</p>
<p>Delegationen ska även beakta den utveckling som sker inom området e-demokrati, dvs. användning av it i demokratiska processer.</p>	<p>E-delegationen har gjort en avgränsning av uppdraget och har inte beaktat demokratifrågor.</p>

⁶⁷ Näringsdepartementet (2011), *Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning*, (N2011/1368/ITP). I mars 2011 gav regeringen Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Transportstyrelsen i uppdrag att vara utvecklingsmyndigheter för e-förvaltningen. Syftet med uppdraget var att samordna strategiprocesser inom områdena företag och företagande, geografisk information, privatpersoner samt fordon och förare. Bolagsverkets uppdrag sträckte sig till och med 2013 och övriga myndigheter till och med 2014.

Dir. 2009:19	Resultat
<p>E-förvaltningen ska bidra till att minska företagens administrativa kostnader och även i övrigt åstadkomma en märkbar förbättring i företagets vardag. Näringslivet ska stödjas genom förenklingar för företagen, när det gäller formerna för uppgiftslämnande och möjligheterna att kunna ta del av data från offentliga register och andra uppgifter.</p>	<p>Bolagsverket genomförde en förstudie, Minskat uppgiftslämnande (AD 62-1047/2008), som rapporterades till regeringen i april 2009. Denna fråga har hanterats som ett prioriterat e-förvaltningsprojekt och ställningstaganden har gjorts i E-delegationens betänkanden. Regeringen tillsatte en utredning i april 2012, Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (dir. 2012:35, samt tilläggsdirektiven 2013:51 och 2013:111). Uppgiftslämnarutredningen har utrett och lämnat förslag som syftar till att minska företagens administrativa börda i samband med lämnande av uppgifter till statliga myndigheter. Utredningen har samrått med E-delegationen, som har haft en expert med i utredningen.</p>
<p>Delegationen ska i sin verksamhet främja konkurrens i enlighet med nationella och gemenskapsrättsliga regler om konkurrens.</p>	<p>E-delegationen har inom ramen för tilläggsuppdraget att främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av offentlig information (PSI) valt att fokusera på behovet av öppna offentliga data, som är fria från avgifter och begränsande licensvillkor. Det kan ses som ett främjande av konkurrensen för mindre aktörer som inte har ekonomiska resurser att betala för offentlig information.</p>
<p>Den offentliga förvaltningens e-tjänster bör i så stor utsträckning som möjligt bygga på öppna standarder samt använda sig av programvara som bygger på öppen källkod och lösningar som stegvis frigör förvaltningen från beroendet av enskilda plattformar och lösningar.</p>	<p>I E-delegationens principer för digital samverkan slås fast att öppna standarder bör användas, bl.a. för att de kan användas fritt utan att ägaren av standarden sätter upp orimliga eller diskriminerande hinder, kostnader eller avtalsmässiga begränsningar. Proprietära standarder⁶⁸ medför inläsnings-effekter som kan få oönskade ekonomiska och praktiska konsekvenser för de samverkande parterna.</p> <p>Vägledning för webbutveckling (www.webbriktlinjer.se) slår fast att utveckling ska ske utifrån standarder (t.ex. HTML5) och inte för specifika webbläsare eller versioner av webbläsare.</p> <p>Delegationen föreslog i sitt första betänkande (SOU 2009:86) att en vägledning för automatiserad samverkan skulle slå fast att öppen programvara alltid ska övervägas vid val av lösning. Något sådant fastställande gjordes dock inte.</p>

⁶⁸ Proprietär är en beteckning för den som äger något. Proprietära standarder har restriktioner kring användning, modifiering och kopiering, och saknar de grundläggande friheter som finns med öppna standarder.

Dir. 2009:19	Resultat
<p>E-förvaltning, som syftar till att förenkla kontakten med medborgare och företagare, bör alltid ske utifrån användarnas behov och nytta i kombination med beräkningar av den interna produktiviteten.</p>	<p>Detta finns beskrivet i vägledningen för behovsdriven utveckling, vägledningen i nyttorealiserings, vägledningen för digital samverkan samt i en rapport, Målbild – Det digitala mötet. Vägledningarna ger stöd för att skapa tjänster som förenar målgruppernas och organisationernas behov att generera så mycket nytta som möjligt. I vägledningen i nyttorealiserings tillhandahålls verktyg för att realisera de nyttor som ligger till grund för genomförandet av verksamhetsutveckling. Hela konceptet för samverkan som beskrivs i Vägledning för digital samverkan syftar till att flytta fokus från myndigheternas interna organisationer, processer och metoder till samverkande organisationsformer, processer och metoder för att öka fokus på medborgaren.</p>
<p>Delegationen bör beakta behovet av att tillgängliggöra offentlig information bl.a. för vidareutnyttjande. Sverige har idag en i stora delar digitalt baserad förvaltning. En mer tillgänglig offentlig information kan bidra till utveckling av ekonomin, men också underlätta vardagen för medborgare och företag.</p>	<p>Delegationen har tagit fram en vägledning för vidareutnyttjande av offentlig information. Vägledningen beskriver hur myndigheter kan förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av offentlig information från myndigheter för både kommersiella och ideella ändamål.</p> <p>Delegationen har driftsatt en Nationell Tjänstekatalog, som är en katalog med tillgängliga tjänster för alla myndigheter och offentliga aktörer i Sverige. All information som behövs för att använda en tjänst ska finnas beskriven i den nationella tjänstekatalogen. Syftet är att nå största möjliga återanvändning av tjänsterna samt att det ska vara enkelt att överblicka vilka tjänster som finns publicerade.</p> <p>Delegationen har tagit fram den webbaserade Nationella utvecklingsportföljen, som ger en samlad bild över pågående strategiska förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser.</p>
<p>Det är av stor vikt att det långsiktiga digitala bevarandet stärks inom e-förvaltningen, både för system och enskilda handlingar. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt att bevarandeperspektivet beaktas när nya system byggs upp.</p>	<p>Riksarkivet har på uppdrag av E-delegationen, och i samverkan med statliga myndigheter, kommuner och landsting, drivit projektet E-arkiv och e-diarium, eARD. Projektet har tagit fram förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er) för e-arkiv och e-diarium. Projektet avslutades i juni 2014 och Riksarkivet tog över förvaltningsansvaret.</p> <p>Regeringen gav Statens servicecenter i uppdrag att tillsammans med Riksarkivet utveckla en myndighetsgemensam tjänst för e-arkiv, med FGS:erna som grund.</p>

Delegationens uppdrag – Allmänt

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Delegationen ska, så som det föreslogs i betänkandet Ett stabsstöd i tiden, i nära samspel med statssekreterargruppen för e-förvaltning, samordna och utveckla det fortsatta arbetet med e-förvaltningen.</p>	<p>Delegationen samordnar och utvecklar arbetet med e-förvaltningen genom koordinering av ett antal strategiska initiativ, men ett nära samspel med statssekreterargruppen för e-förvaltning har inte etablerats.</p> <p>E-delegationen har i sitt arbete koordinerat det arbete som bedrivits av utvecklingsmyndigheter.</p>
<p>Delegationen ska ansvara för samordningen på den myndighetsövergripande nivån. Detta innebär dels samordning av e-förvaltningsprojekt som är av strategisk natur, dvs. individuella projekt som påverkar förvaltningens samlade utvecklingsinriktning, dels samordning av de myndigheter som har ett eget ansvar att utveckla ett arbete eller en sektor så att respektive sektor väger in intresset för staten som helhet i sitt utvecklingsarbete.</p>	<p>Ett program för Samordning av Förvaltningsgemensamma Tjänster (SOFT) har inrättats. Syftet med programmet är att koordinera de gemensamma utvecklingsinsatser som omfattas av E-delegationens leveransplan för att möta regeringens strategiska mål för svensk e-förvaltning.</p> <p>Vägledning för Metod för utveckling i Samverkan ska tillämpas av samtliga utvecklingsinsatser inom program SOFT. Vägledningen är framtagen för att underlätta samverkan i en utvecklingsinsats.</p> <p>Nätverksträffar för erfarenhetsutbyte mellan utvecklingsmyndigheter har genomförts.</p>
<p>Delegationen ska också, så som det föreslogs i betänkandet Den osynliga infrastrukturen, samordna den offentliga sektorns deltagande i det internationella it-standardiseringsarbetet avseende e-förvaltning.</p>	<p>Inom ramen för utveckling på nationell nivå har en nationell utvecklingsportfölj tagits fram under våren 2014, nationellutvecklingsportföljen.se. Den nationella utvecklingsportföljen ger en samlad bild över pågående strategiska förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser.</p> <p>Delegationen har inrättat ett it-standardiseringsråd, som numera är etablerat inom standardiseringsorganisationen SIS. Delegationen har deltagit i ISA-arbetet vilket är ett EU-projekt för samarbete och utbyte av information mellan offentliga förvaltningar om tillhandahållande/utveckling av gränsöverskridande e-tjänster.</p>

Utformning av en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Utifrån de utgångspunkter som angivits ovan samt de mål som lades fast i handlingsplanen för e-förvaltning, ska delegationen inledningsvis lämna förslag till en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning till regeringen. Strategin ska innehålla uppföljningsbara mål och delmål som ska uppnås på fem års sikt. Delegationen ska i förslaget ange de viktigaste utvecklingsprojekten i statsförvaltningen som behöver prioriteras.</p>	<p>Delegationen har tagit fram förslag till en strategi i sitt första betänkande Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86). Strategin är i huvudsak strukturerad efter regeringens handlingsplan för e-förvaltning (dnr Fi 2008/491). I genomförandeplanen beskrivs det planerade genomförandet av delegationens föreslagna strategi uppdelat enligt redovisningen i betänkandet. Genomförandeplanen sträcker sig över de fem år den föreslagna strategin skulle realiseras.</p> <p>I bilaga 5 i SOU 2009:86 finns en förteckning och beskrivning över de föreslagna prioriterade utvecklingsprojekten.</p>
<p>Strategin ska innefatta hur samverkan mellan myndigheter, kommuner och landsting samt näringsliv och organisationer kan förbättras och hur ansvaret mellan dessa ska fördelas, bl.a. ska sektorsvisa samverkansansvariga myndigheter föreslås.</p>	<p>Regeringen har, utifrån delegationens förslag, utsett fyra utvecklingsmyndigheter med uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning inom utvecklingsområdena Företag och företagare (Bolagsverket), Privatpersoner (Skatteverket), Geografisk- och fastighetsinformation (Lantmäteriet) samt Fordon och förare (Transportstyrelsen).</p> <p>Regeringen har, utifrån delegationens förslag, gett Tillväxtverket i uppdrag att ta fram mallar för samverkan i e-förvaltningsprojekt. Detta arbete görs i samverkan med Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och i samråd med SKL. Inom ramen för uppdraget har en Vägledning för organisering i samverkan tagits fram. Vägledningen beskriver de överväganden som bör göras i samband med val och utformning av organisationsform.</p> <p>E-delegationen har tagit fram en Metod för utveckling i samverkan. Syftet med metoden är att tillhandahålla ett gemensamt ramverk för att säkerställa kvalitet, gemensamma förväntningar och krav på utvecklingsarbetet, med fokus på att realisera de önskade nyttorna av utvecklingen. Metoden säkerställer vad som bör genomföras för att bedriva framgångsrik utveckling i samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer. Hur lösningar och resultat tas fram lämnas till respektive utvecklingsinsats och färdledande myndighet att besluta.</p>

Skatteverket har i uppdrag att tillhandahålla Mina meddelanden – en gemensam infrastruktur för digital och säker myndighetspost till privatpersoner, företag och andra organisationer. Bolagsverket har tillsammans med 14 andra myndigheter kartlagt företagens uppgiftslämnande till följd av lag, förordning eller föreskrift. E-delegationen hade dessförinnan i sina betänkanden påtalat behovet av en utredning kring minskat uppgiftslämnande.

Strategin ska innefatta hur den offentliga sektorns försörjning av elektroniska legitimationer, dvs. hanteringen av identifiering och underskrifter, bör genomföras i framtiden med utgångspunkt i rapporten Säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar (Verva 2008:12).

E-legitimationsnämnden inrättades 2011, vilket har sitt ursprung i ett förslag från E-delegationen. Nämndens uppgift är att stödja och samordna offentliga sektorns behov av säkra metoder för elektronisk identifiering och signering. Den offentliga federationen beräknas vara i drift vid halvårsskiftet 2016.

Strategin ska innehålla hur en koncentration av administrativa stödtjänster kan ske inom statsförvaltningen.

E-delegationen föreslog i sitt första betänkande (SOU 2009:86) hur en koncentration av administrativa stödtjänster bör ske. Detta ledde till att Servicecenterutredningen tillsattes, som lämnade förslag på bildandet av ett myndighetsgemensamt servicecenter (SOU 2011:38). Statens servicecenter bildades den 1 juni 2012. Statens servicecenter tillhandahåller tjänster inom löne- och ekonomiadministration, e-handel samt e-arkiv. Syftet är att statliga myndigheter ska kunna effektivisera sin verksamhet, sänka sina kostnader och trygga sin kompetensförsörjning.

Strategin ska innehålla hur myndigheterna i framtiden bör driva, utbyta eller köpa och sälja it-tjänster inom den statliga sektorn samt i samband med tjänsteexport.

E-delegationen har tagit fram vägledande principer för digital samverkan och en vägledning för digital samverkan, vilka utgör stöd till organisationer som behöver samverka vid utveckling och förvaltning av gemensamma digitala tjänster. Vägledningen för effektiv it-försörjning ger stöd för ett strukturerat analysarbete vid köp av it-tjänster. Det finns stöd för förvaltning av it-tjänster och vägledningen bidrar till att skapa väl underbyggda beslutsunderlag för att ta ställning till alternativa vägar för it-försörjning. Det finns också en vägledning för översikt över finansieringsformer för e-förvaltning. Den beskriver möjliga finansieringsformer som kan utgöra underlag när organisationer ska fatta beslut om utveckling och förvaltning av gemensamma e-förvaltningstjänster.

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Strategin ska innehålla hur it-utvecklingen kan skapa möjligheter till förbättrad service för medborgare och näringsliv i gles- och landsbygd, med beaktande av lokala förutsättningar samt medborgares olika behov.</p>	<p>Delegationen har inte särskilt beaktat glesbygdpolitiken, utan utgår från att digitaliseringen i samhället kan betraktas som möjliggörare för bättre offentlig service för medborgare i glesbygd.</p>
<p>Strategin ska innehålla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hur teknisk samverkansförmåga mellan olika system, s.k. interoperabilitet, kan komma till stånd på förvaltningsgemensam nivå och på sektorsnivå. • hur standardisering och eventuella systemväxlar (växlar för automatisk konvertering mellan standarder och format) bör användas vid utvecklingen av e-förvaltning. 	<p>Delegationen tog 2011 fram en vägledning för automatiserad samverkan. Ett arbete initierades därefter med att ta fram en ny version av vägledningen. Bland annat genomfördes ett arbete med att få till en bra interoperabilitet mellan plattformarna RIV (Regelverk för Interoperabilitet inom Vård och omsorg) och SHS (Spridnings- och HämtningsSystem).⁶⁹</p> <p>Den nya vägledningen bytte namn till Vägledning för digital samverkan och fastställdes i mars 2013. Vägledningen har uppdaterats i flera versioner och i maj 2015 tog delegationen fram version 4.1 av vägledningen. Den gamla vägledningen för automatiserad samverkan hade fokus på den tekniska interoperabiliteten. Den nuvarande vägledningen för digital samverkan har ändrat fokus och utgår istället från att grundförutsättningar för digital samverkan är en gemensam förståelse för behov och mål samt insikt i relevanta juridiska förutsättningar och krav på informationssäkerhet.</p> <p>I vägledningen för digital samverkan har E-delegationen valt att inte arbeta med specifika systemväxlar utan hellre uppmuntra till utveckling av bastjänster och utveckling av gemensamma begrepps- och informationsstrukturer.</p>

⁶⁹ RIV Tekniska anvisningar (RIV TA) ingår i RIV och beskriver hur man realiserar utbytet av information mellan två parter. RIV TA är en integrerad del i den nationella arkitekturen och utan hårda kopplingar till vårdens specifika infrastruktur.

SHS är en informationsväxel och ett koncept för att säkert utbyta information digitalt mellan offentliga organisationer. SHS används i dag av statliga myndigheter, kommuner och landsting men även av företag och organisationer vid informationsutbyte. Utifrån en hemställan från E-delegationen gav Socialdepartementet Försäkringskassan i uppdrag att förvalta SHS-konceptet med tillhörande ramverk.

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Strategin ska innehålla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hur samverkan kring e-förvaltningsarbete inom sektorer kan främjas, • hur fler e-tjänster för medborgare och företagare kan utvecklas, framför allt sådana tjänster som integrerar flera myndigheters processer i användarvänliga gränssnitt, och hur myndigheters servicenivå för e-tjänster bör regleras, 	<p>Delegationen har analyserat medborgarnas behov ur ett helhetsperspektiv och tagit fram vägledningar för verksamhetsplanering resp. behovsdriven utveckling samt bildat arbetsutskottet Digitala mötet ur ett livshändelseperspektiv. Med det digitala mötet avses helhetsbilden av den service som ges och skulle kunna ges av våra myndigheter till medborgare i Sverige och EU. Begreppet beskriver den digitala kontaktytan mellan myndigheter och medborgare. Delegationen har samverkat med utvecklingsmyndigheterna kring erfarenhetsutbyte och för att säkerställa en sektorsövergripande ansats.</p> <p>Konceptet för digital samverkan utgår från behov. Behovet kan komma från en medborgare (ofta baserat på livshändelser), en privat aktör eller en annan organisation vars verksamhet kan effektiviseras eller utvecklas genom digital samverkan. Detta beskrivs i Vägledning för digital samverkan.</p>
<p>Strategin ska innehålla hur den offentliga sektorns utveckling av e-tjänster bör stödja övergången till ny teknik som t.ex. övergången till IPv6, dvs. ett nytt system för tilldelning av Internets IP-adresser.</p>	<p>E-delegationen tog inledningsvis fram en vägledning för införande av Ipv6. Efter detta har PTS på regeringens uppdrag tagit fram en vägledning för införande av IPv6 (PTS – ER-2011:18), vilken ersätter E-delegationens vägledning.</p>

Koordinering av arbetet med e-förvaltning

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Delegationen ska löpande samla in information om planerade och pågående e-förvaltningsprojekt som är av strategisk natur, dvs. projekt som påverkar förvaltningens samlade utvecklingsinriktning. En utgångspunkt i detta arbete ska vara den rapport som Verva, på uppdrag av regeringen tog fram på området – 69 myndigheter redovisar 915 strategiska insatser för utvecklingen av e-förvaltning. Delegationen ska utifrån denna information sammanställa och analysera myndigheternas e-förvaltningsprojekt.</p>	<p>En Nationell utvecklingsportfölj etablerades 2014 för att visa på den samlade bilden av gemensamma utvecklingsinsatser inom e-förvaltningen i Sverige. Insamling av information sker kontinuerligt. Portföljen utgör en plattform för analys av svensk e-förvaltningsutveckling, ger en överblick över pågående arbete inom förvaltningen och uppmuntrar till erfarenhetsutbyte som därmed förebygger dubbelarbete inom e-förvaltningsområdet. Utifrån detta underlag kommer åtgärder att föreslås av kommande utvecklingsinitiativ. Den nationella utvecklingsportföljen finns tillgänglig på webben för alla.⁷⁰</p>

⁷⁰ <http://nationellautvecklingsportfoljen.se>

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Delegationen ska verka för att regeringens förvaltningspolitiska mål vägs in i planeringen och genomförandet av de viktigaste e-förvaltningsprojekten och verka för att dubbelarbete undviks.</p> <p>Delegationen ska årligen redovisa en sammanställning av myndigheternas planerade och pågående e-förvaltningsprojekt samt bedöma om de projekten understöder de förvaltningspolitiska mål som regeringen satt upp.</p>	<p>E-delegationen har från början (2010) valt att prioritera fem strategiska e-förvaltningsprojekt. Därefter startades flera strategiska utvecklingsinsatser som 2012 samlades inom program SOFT (Samordning av förvaltningsgemensamma tjänster). De viktigaste utvecklingsinsatserna som pågår eller har pågått inom programmet är Mina meddelanden, Mina fullmakter, Min ärendöversikt, Effektiv informationsförsörjning (ekonomiskt bistånd), E-arkiv och e-diarium samt områdena inom livshändelsearbetet.</p> <p>Inom program SOFT sker löpande uppföljning av de utvecklingsinsatser som ingår i E-delegationens portfölj. Den Nationella utvecklingsportföljen omfattar samtliga gemensamma strategiska utvecklingsinsatser på nationell nivå. Regeringen avsätter årligen medel för att finansiera strategiska utvecklingsinsatser.</p> <p>E-delegationen har inte gjort en bedömning huruvida de strategiska projekten understödjer de förvaltningspolitiska målen i tillräcklig grad, men har skapat förutsättningar för en sådan analys i och med Nationella utvecklingsportföljen.</p>
<p>Delegationen ska vidare i sina rapporter redovisa goda förebilder inom e-förvaltningen.</p>	<p>Delegationen har inte redovisat goda förebilder i betänkanden, men har använt begreppet goda exempel i vissa vägledningar och på delegationens webbplats. Det har visat sig vara problematiskt att använda sådana subjektiva begrepp.</p>

Uppföljning av det samlade arbetet med e-förvaltning

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Delegationen ska från 2010, utifrån de förvaltningspolitiska målen, och de mål som regeringen kan komma att besluta på området, följa upp myndigheternas samlade arbete med e-förvaltning. Arbetets konsekvenser för brukarna ska beskrivas och analyseras.</p> <p>Indikatorer för uppföljning ska utarbetas. Vid utarbetandet av indikatorer angående service, förvaltningens interna effektivitet och administrativ börda ska samråd ske med Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (TUA). Vad gäller indikatorer på andra områden ska delegationen samråda med andra berörda myndigheter.</p>	<p>E-delegationen har skickat ut enkäter till Sveriges myndigheter. Sommaren 2010 distribuerades den första enkäten till samtliga statliga myndigheter. Frågorna handlade om behovsfångst, sociala medier, internationella projekt och it-standardisering. Resultaten finns som bilaga i SOU 2010:62. Under 2011 gjordes en ny uppföljning i samarbete med SKL. Den senaste undersökningen, som genomfördes 2013, riktar sig endast till statliga myndigheter.</p> <p>Några fastställda indikatorer har inte använts utan frågebatteriet har utvecklats och delvis förändrats mellan de två enkäterna.</p> <p>E-delegationen tog 2015 fram en fördjupad analys av några av de internationella uppföljningar och benchmarks som görs. Analysen visar att de olika uppföljningarna använder sig av såväl olika indikatorer som olika angreppssätt och metoder, vilket gör det svårt att få en kvalitetssäkrad helhetsbild över hur Sverige faktiskt ligger till inom e-förvaltningsområdet.</p>

Regeringens nuvarande mål "bäst i världen på att tillvarata digitaliseringens möjligheter" är en tydlig vision men har visat sig svårt att över tiden mäta och följa eftersom begreppet digitalisering är så mångfacetterat. Digitalisering och e-förvaltning omfattar både grundläggande infrastruktur (såsom bredband), s.k. mjuk infrastruktur (t.ex. återanvändning av information) och service till medborgarna (e-tjänster för ökad kvalitet och effektivitet).

Det som analysen visar på är ett behov av att på nationell nivå **bestämma vad som indikerar en "god e-förvaltning"**. Indikatorerna bör komplettera det som mäts på internationell nivå och framförallt vara kopplade till och vara en värdemätare på hur aktiviteter i en nationell handlingsplan framskrider.

Delegationen ska ta fram förslag på metoder för hur planerade besparingar i myndigheternas e-förvaltningsarbete i högre grad kan realiseras och tas till vara.

E-delegationen har tagit fram en vägledning i nyttorealiseringsområde som beskriver ett ramverk för nyttorealiseringsområde. Vägledningen innehåller verktyg för att realisera nyttor i verksamhetsutvecklingen. Delegationen har också tagit fram ett verktyg för Business Case med Nyttorealiseringsfokus, som ska underlätta arbetet med att registrera nyttor, kostnader, angelägenhet och genomförbarhet för en specifik utvecklingsinsats.

Delegationen har inte lämnat förslag till regeringen på metoder för realisering av planerade besparingar, men har samverkat med ESV i dess uppdrag att följa upp nyttor av gemensamma e-förvaltningsprojekt. ESV tog också fram en modell som myndigheterna och regeringen kan använda för att följa upp nyttor från gemensamma e-förvaltningsprojekt. ESV:s arbete bygger på det arbete som E-delegationen gjort avseende Vägledning i nyttorealiseringsområde och verktyg för Business Case.

Koordinering av it-standardiseringsarbete

Dir. 2009:19	Resultat
<p>E-delegationen ska samordna den statliga förvaltningens it-standardiseringsarbete avseende e-förvaltning.</p> <p>Delegationen ska se till att metod- och expertstöd i it-standardiseringsfrågor inom den statliga förvaltningen tillhandahålls, också när det gäller begreppsstandarder. Arbetet ska utföras i samverkan med SKL.</p> <p>Samordningen av it-standardiseringsarbetet ska främja användningen av öppna standarder. Delegationen ska beakta det IT-standardiseringsarbete som pågår på internationell nivå.</p>	<p>E-delegationen etablerade 2009 ett it-standardiseringsråd, som utgjorde regeringens plattform för att hantera standardiseringsfrågorna på it-området. 2012 gjordes en översyn av uppdraget för att utreda hur stödet kring it-standardisering kan utformas.</p> <p>Hösten 2013 inrättades ett nytt nationellt it-standardiseringsråd, som på E-delegationens uppdrag etablerades hos standardiseringsorganisationen SIS (Swedish Standards Institute). Uppdraget har sitt ursprung i ett regeringsbeslut i maj 2013 om att ge E-delegationen i uppdrag att etablera ett nytt it-standardiseringsråd. It-standardiseringsrådets verksamhet utgår från den nationella och internationella standardiseringsordningen där arbete i så hög utsträckning som möjligt styrs utifrån behoven från intressenterna, i detta fall primärt It-standardiseringsrådets deltagare.</p> <p>2014 fick SIS i uppdrag av Regeringskansliet att göra det möjligt för samhället att forma gemensamma strukturer och regler som underlättar utveckling och användning av it. I detta uppdrag knyts nationella behov ihop med europeiska och globala perspektiv och ska se till att Sverige utvecklar hållbar it-standardisering till fördel för Sveriges företag, myndigheter och medborgare.</p>

Stöd till regeringen i det internationella arbetet

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Delegationen ska bistå regeringen i EU-samarbetet och i det internationella arbetet med frågor om e-förvaltning</p> <p>Delegationen ska bistå regeringen vid beredningen av svenska ståndpunkter i EU och andra mellanstatliga organ i ärenden som rör standarder och standardisering på it-området. Delegationen ska följa utvecklingen på området och delta i diskussioner och informationsutbyte om frågor som rör det internationella arbetet med standardiseringsfrågor på it-området. Dessa ärenden kan beröra olika samhällssektorer och delegationens uppdrag kan i denna del komma att beröra frågor som inte enbart avser e-förvaltning.</p>	<p>E-delegationen har faciliterat Sveriges deltagande i EU:s arbete med att kategorisera och analysera medborgarnas attityder i form av en årlig enkät (uppföljning av EU:s digitala agenda, The eGovernment Action Plan 2011–2015). Undersökningen syftar till att få fram underlag som stödjer EU-ländernas förvaltningar med att utveckla bättre e-tjänster ur ett livshändelseperspektiv.</p> <p>Beredning av svenska ståndpunkter avseende it-standardisering hanteras av It-standardiseringsrådet inom SIS.</p> <p>E-delegationen deltar i samverkan med Näringsdepartementet i EU:s initiativ kring interoperabilitet, ISA. Kontinuerlig samverkan sker på EU-nivå. Delegationen har bidragit i OECD:s arbete med e-förvaltning.</p>

E-nämndens och Vervas vägledning och rapporter

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Delegationen ska inventera och vid behov utveckla den tidigare E-nämndens och dåvarande Vervas vägledning och rapporter på det aktuella området.</p>	<p>E-delegationen har inventerat den tidigare E-nämndens och dåvarande Vervas vägledning och rapporter. Utifrån detta uppdrag har delegationen tagit fram nya vägledning och rapporter, vilka kort beskrivs nedan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Checklista för jurister – Introduktion i rättsliga förutsättningar för enklare samverkan i utvecklingsinsatser • Vägledning för organisering av samverkan – Beskriver de överväganden som bör göras i samband med val och utformning av organisationsform. • Översikt över finansieringsformer för e-förvaltning – Beskriver möjliga finansieringsformer för gemensamma e-förvaltningsprojekt. • Vägledning för effektiv it-försörjning/sourcing – Hjälp att ta fram underlag till en strategi för organisationens försörjning av it-tjänster (outsourcing eller egen regi). • Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltning – Beskriver centrala juridiska frågor inom området verksamhetsutveckling inom e-förvaltning. • Metod för Utveckling i Samverkan – Tillhandahåller ett gemensamt ramverk för att säkerställa kvalitet, gemensamma förväntningar och krav på utvecklingsarbetet, med fokus på nytta. • Digital samverkan – Hanterar information inom och mellan organisationer. Gemensamma funktioner behövs som gör att informationssystem kan kommunicera med varandra. • Webbutveckling – Vägledningens mål är att tillgängligheten och användbarheten till offentliga webbplatser ska öka. • Behovsdriven utveckling – Stöd och verktyg för myndigheter, kommuner, landsting och andra organisationer att ta fram tjänster som uppfyller målgruppers behov. • Nyttorealiserings – Tillhandahåller verktyg för att realisera de nytta som ligger till grund för genomförandet av verksamhetsutveckling. • Sociala medier – Beskriver hur myndigheter hanterar sociala medier enligt de författningar som måste följas. • Vidareutnyttjande av offentlig information – Beskriver hur myndigheter kan förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av offentlig information från myndigheter för både kommersiella och ideella ändamål.

- Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling – Beskriver ett online-liknande utlämnande som inte ska anses vara direktåtkomst utan istället uppfyller författningskraven för utlämnande på medium för automatiserad behandling.
 - Elektroniska original, kopior och avskrifter – Beskriver olika typer av elektroniska handlingar som blivit vanliga i myndigheters elektroniska tjänster.
 - Vägledande principer för förvaltning – Beskriver ett förhållningssätt när en förvaltningsorganisation ska etableras för en förvaltningsgemensam lösning.
 - Verksamhetsplanering – Beskriver vad man inom varje myndighet behöver tänka på avseende e-förvaltning vid planering på lång och kort sikt.
 - Kanalstrategi – Beskriver bl.a. vad myndigheter och kommuner bör tänka på vid framtagande av en kanalstrategi. Den bör innehålla en analys av vilka kanaler som används för kommunikation, utifrån målgruppernas och myndighetens behov.
 - IPv6 – Att införa IPv6 vid sidan av IPv4 är en förutsättning för en organisation att behålla och förbättra sin förmåga att kommunicera via internet. PTS har i uppdrag av regeringen att förvalta och vidareutveckla vägledningen.
 - DNSSEC – Gör internet säkrare genom att skydda internet-användare från att hamna på en falsk webbplats som lurar besökaren att lämna ifrån sig känslig information i tron att han eller hon besöker en äkta webbplats. Vägledningen är ett stöd för att snabbt och smidigt kunna införa DNSSEC.
 - Terminologi – Fackord och termer kring e-förvaltning.
-

Uppdragets genomförande

Dir. 2009:19	Resultat
<p>I frågor som rör den strategiska utvecklingen av elektronisk förvaltning ska delegationen löpande rapportera till den interdepartementala arbetsgruppen för elektronisk förvaltning och vid behov även till statssekreterargruppen för e-förvaltning.</p>	<p>Delegationen har löpande rapporterat till Näringsdepartementet, men kontakten mellan E-delegationen och den interdepartementala arbetsgruppen och statssekreterargruppen för e-förvaltning har varit närmast obefintlig.</p>
<p>Delegationen ska tillkalla en arbetsgrupp bestående av ansvariga för strategiska e-förvaltningsprojekt, eller motsvarande verksamhetsutvecklare, som arbetar på myndigheter eller organisationer som deltar i delegationens arbete.</p>	<p>Delegationen har etablerat en arbetsgrupp med representanter på strategisk nivå från myndigheter och SKL.</p> <p>En referensgrupp bildades för att vid behov bidra med kunskap till delegationens löpande arbete.</p>
<p>Vid behov ska delegationen även tillkalla en referensgrupp bestående av företrädare för näringsliv, forskare och brukare för att ta del av deras kunskaper och vidgade perspektiv på delegationens arbete.</p>	<p>SKL ingår i E-delegationen och samverkan med SKL sker kontinuerligt i kommunal- och myndighetsövergripande frågor.</p> <p>Kontinuerliga kontakter sker med näringslivet inom ramen för It-standardiseringsrådet (SIS).</p>
<p>Det är angeläget att utvecklingsarbetet avseende e-förvaltningen sker i samverkan med SKL. Samarbete ska inriktas mot att nå en samsyn mellan staten, landsting och kommuner kring strategiskt viktiga e-förvaltningsfrågor.</p>	<p>Samordning med berörda myndigheter har skett kontinuerligt inom E-delegationens samordningsprogram och har utgjort kärnan i E-delegationens arbete och verksamhet.</p>
<p>Samverkan ska också ske med näringslivet bl.a. inom standardiseringsarbetet i likhet med vad som anges i Riktlinjerna till statssekreterargruppen för e-förvaltning.</p>	<p>MSB ingår i E-delegationen. E-delegationen har tillsammans med MSB tagit fram en strategi för informationssäkerhet inom e-förvaltningen. En handlingsplan finns framtagna.</p>
<p>I syfte att koordinera det strategiska e-förvaltningsarbetet och för att stärka pågående reformer inom e-förvaltningen, ska delegationen föra en dialog kring samordning av pågående insatser med berörda myndigheter.</p>	
<p>Delegationens arbete ska genomföras i samråd med de myndigheter som har särskilda uppgifter inom it-säkerhetsområdet, bl.a. MSB samt Post- och telestyrelsen. Delegationen ska också samråda med MSB i frågor om elektronisk identifiering och underskrift.</p>	

Redovisning

Dir. 2009:19	Resultat
<p>Delegationen ska inledningsvis ta fram förslag till en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning som ska lämnas till regeringen senast den 30 september 2009.</p> <p>Delegationen ska med början 2010 redovisa sitt arbete till regeringen senast den 20 mars respektive den 1 oktober varje år.</p> <p>Ett förslag till hur arbetet kan föras vidare i ett längre perspektiv ska lämnas senast den 20 mars 2014.</p> <p>En slutredovisning av arbetet ska lämnas senast den 31 december 2014.</p>	<p>Delegationen tog i oktober 2009 fram en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86).</p> <p>Delegationen har redovisat sitt arbete två gånger per år sedan 2010. Arbetet har redovisats i betänkandeform (SOU), och dessa listas i missivet till detta betänkande.</p> <p>Delegationen har i oktober 2013 presenterat förslag till organisering av framtidens e-förvaltning (SOU 2013:75).</p> <p>Delegationen fick förlängt uppdrag (tilläggsdirektiv 2014:131) och ska slutredovisa sitt arbete senast den 1 juli 2015.</p>
<p>Delegationen ska också redovisa till regeringen om den i sitt arbete identifierar regelverk som på ett olämpligt sätt hindrar elektroniskt informationsutbyte. Vid behov ska delegationen lämna förslag till författningsändringar.</p>	<p>I strategibetänkandet (SOU 2009:86) föreslog delegationen att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av registerförfattningarna. Informationshanteringsutredningen etablerades 2011 (dir. 2011:86).</p> <p>Delegationen har i betänkanden lämnat förslag på författningsändringar i syfte att förbättra förutsättningarna för elektroniskt informationsutbyte och underlätta för myndigheter att fatta automatiserade beslut (SOU 2014:39 och SOU 2014:75).</p>
<p>Delegationen ska, utöver vad som i kommittéförordningen föreskrivs om konsekvensbedömningar, beskriva konsekvenser för användare av e-tjänster.</p>	<p>Det har inte tagits fram någon konsekvensbeskrivning för användare av e-tjänster.</p>
<p>Delegationen ska hålla berörda centrala arbetsorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.</p>	<p>E-delegationen har inte aktivt informerat arbetsorganisationer. Informationen om delegationens arbete har kunnat följas av alla intressenter genom delegationens webbplats och nyhetsbrev.</p>

5.1.2 Redovisning utifrån tilläggsdirektiv 2010:32

Vidareutnyttjande av information

Dir. 2010:32	Resultat
<p>Delegationen ges i uppdrag att, med utgångspunkt i den föreslagna lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen.</p>	<p>E-delegationens Vägledning för vidareutnyttjande av offentlig information stödjer myndigheternas arbete med att skapa öppna offentliga data. Ett syfte med vägledningen är att förmedla kunskap om de regler som myndigheter måste följa när de tillgängliggör information för vidareutnyttjande. Det finns både rättsregler som styr tillgängliggörandet av myndighetsinformation och rättsregler som rör eventuella villkor för vidareutnyttjandet som uppställs av myndigheten.</p> <p>VINNOVA driver en teknisk plattform för förmedling av data som tillgängliggjorts för vidareutnyttjande, webbportalen opnadata.se.</p>
<p>I sitt arbete för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information ska delegationen verka för erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning om goda exempel på hur information kan tillhandahållas.</p>	<p>Genom informationsinsatser har E-delegationen verkat för erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning om hur information kan tillhandahållas. Aktiviteterna har varit fokuserade kring deltagande på seminarier, föreläsningar och konferenser samt anordnande av Forum öppna data vid fem tillfällen tillsammans med VINNOVA, SKL och Näringsdepartementet.</p>
<p>Delegationen ska undersöka hur information praktiskt och tekniskt kan tillhandahållas för automatiserade uttag i de fall uttag i sådan form är tillåtet och den berörda myndigheten har bedömt att utlämnande av informationen i elektronisk form är lämpligt. Delegationen ska i detta arbete särskilt uppmärksamma behovet av skydd för den personliga integriteten.</p> <p>När det gäller frågor om utlämnande av handlingar i elektronisk form ska delegationen dessutom beakta de överväganden och förslag som redovisas i E-offentlighetskommitténs slutbetänkande Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4).</p>	<p>E-delegationens rättsliga expertgrupp har tagit fram rapporten Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling. Rapporten innehåller en juridisk modell för online-liknande utlämnanden som inte kommer i konflikt med de krav i författning som gäller för direktåtkomst, uppfyller krav på persondataskydd och informationssäkerhet och inte för med sig det "överskott av allmänna handlingar" hos mottagande myndighet som direktåtkomst anses leda till.</p> <p>Vägledningen för vidareutnyttjande av offentlig information rekommenderar att information som redan finns i elektronisk form bör göras tillgänglig för vidareutnyttjande i sådan form på begäran, med undantag för begränsningar i offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagen och upphovsrättslagen.</p>

Dir. 2010:32	Resultat
<p>I PSI-direktivets artikel 8.2 anges att myndigheterna ska uppmuntras att använda standardiserade licenser. Delegationen ska bedöma på vilka områden och för vilken typ av handlingar sådana standardiserade licenser kan behövas och vilka frågor de bör reglera.</p> <p>Delegationen ska, om den bedömer att det behövs, i samråd med berörda myndigheter utarbeta sådana standardiserade licenser och föreslå hur de ska hanteras i framtiden.</p>	<p>Vägledningen för vidareutnyttjande av offentlig information rekommenderar användandet av Creativecommons-licenser i de fall en myndighet hävdar upphovsrätt till data som publiceras. Denna licens har fördelar genom att vara enkel att förstå samt är internationellt gångbar. Något ytterligare behov av nationella licenser har inte identifierats. I vägledningen framgår att myndigheter ska informera om vilka handlingar som finns tillgängliga för vidareutnyttjande. Även en registerförteckning över ännu inte publicerade handlingar ska finnas.</p> <p>E-delegationen bedömer inte att det finns behov av standardiserade licenser.</p>
<p>Vidare ska delegationen verka för att myndigheterna på ett ändamålsenligt sätt informerar om vilka handlingar som finns hos myndigheten och som tillhandahålls för vidareutnyttjande.</p> <p>Delegationen ska utveckla former för att tillgängliggöra informationen om handlingar för vidareutnyttjande i en samlad form, t.ex. på en gemensam webbplats. Delegationen ska i detta arbete säkerställa att skyddet för den personliga integriteten kan upprätthållas.</p>	<p>I vägledningen för vidareutnyttjande av offentlig information rekommenderas att på webbplatsen skapa en sida, /psidata, som ska innehålla viss information som på ett ändamålsenligt sätt ska informera om vilka handlingar som finns tillgängliga för vidareutnyttjande hos myndigheten. Myndighetens tillgängliggörande av personuppgifter i elektronisk form för vidareutnyttjande ska ske i enlighet med personuppgiftslagstiftningens regler.</p> <p>E-delegationen och VINNOVA har gemensamt tagit fram webbplatsen psidatakollen.se, som syftar till att ge en indikation på hur väl offentliga organisationer följer rekommendationerna i E-delegationens vägledning.</p> <p>VINNOVA driver en teknisk plattform för förmedling av data som tillgängliggjorts för vidareutnyttjande, portalen öppnadata.se.</p>
<p>Delegationen ska särskilt uppmärksamma förutsättningarna för mindre och nyetablerade företag att få tillträde till marknaden för offentlig information.</p>	<p>Vägledningen för vidareutnyttjande av offentlig information rekommenderar att avgifter och begränsande licensvillkor bör undvikas när data lämnas ut i elektronisk form. Detta gäller framför allt när informationen är lätt att ta fram och distribuera. Myndigheten bör inte heller ta betalt när den potentiella avgiften ligger i nivå med eller understiger kostnaden för att hantera avgiftsuttaget. Vägledningens grundprincip är att lägga ut så mycket information som möjligt elektroniskt, vilket gör det lättare för andra att vidareutnyttja informationen, samtidigt som det blir lättare att följa bestämmelserna i PSI-lagen.</p>

Dir. 2010:32	Resultat
Delegationen ska följa utvecklingen på området och bedöma behovet av ytterligare förvaltningsgemensamma insatser.	Uppföljning sker kontinuerligt via psidatakollen.se. Under sommaren 2013 skickade E-delegationen ut en enkät om öppna data till svenska myndigheter. Syftet med enkätundersökningen var att få en bild över hur myndigheterna arbetat med öppna data utifrån vägledningen för vidareutnyttjande av offentlig information.
Delegationen ska utreda om någon myndighet behöver ges stödjande, vägledande, samordnande eller andra uppgifter på området.	När PSI-utredningen tillsattes ingick i dess uppdrag att ta fram förslag till stödjande och främjande insatser. E-delegationen har inte arbetat specifikt med denna fråga.

Riktlinjer för användning av sociala medier

Dir. 2010:32	Resultat
Delegationen ska inom ramen för sitt uppdrag att utveckla vägledningar även ta fram riktlinjer för statliga myndigheters användning av sociala medier, t.ex. Facebook och Twitter. Delegationen ska i detta arbete särskilt beakta rättsliga aspekter på sådan användning.	E-delegationen har tagit fram Riktlinjer för myndigheters användning av sociala medier. Riktlinjerna utgår från när myndigheten använder sociala medier i sin externa kommunikation, dvs. i sin dagliga kontakt med medborgare, företag och andra organisationer. Myndigheter måste kunna hantera allmänna handlingar och skydda enskildas personliga integritetsskydd. Riktlinjerna syftar till att identifiera de rättsliga kraven och därmed underlätta för myndigheterna att göra rätt.

Uppdragets genomförande

Dir. 2010:32	Resultat
Uppdraget ska genomföras i samråd med berörda myndigheter. Delegationen ska särskilt samråda med Datainspektionen och Riksarkivet.	Uppdraget utförs i samråd med berörda myndigheter. Vad gäller frågan om särskilt samråd med Datainspektionen och Riksarkivet ingår båda myndigheterna i expertgruppen för rättsliga frågor.
När det gäller arbetet att främja, leda och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information ska delegationen även samråda med Ekonomistyrningsverket och Statskontoret samt på lämpligt sätt med andra aktörer t.ex. näringslivet.	Dialog har förekommit med Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, men samråd skedde även med andra berörda aktörer på området, framför allt VINNOVA och SKL samt med näringslivet.

Dir. 2010:32	Resultat
Delegationen ska inte föreslå ändringar i grundlag. Arbetet ska redovisas i de rapporter som delegationen enligt sina direktiv ska lämna den 20 mars och den 1 oktober varje år.	E-delegationens arbete med vidareutnyttjande av information och riktlinjer för användning av sociala medier har avrapporterats i delegationens betänkanden.

5.1.3 Redovisning utifrån tilläggsdirektiv 2013:40

Utvidgning av uppdraget

Dir. 2013:40	Resultat
<p>Utöver det ursprungliga uppdraget ska E-delegationen göra en behovsinventering beträffande standarder inom socialtjänstens område samt angränsande områden inom hälso- och sjukvård inom ramen för regeringens överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten.</p>	<p>Uppdraget resulterade i en rapport, som är en särredovisning utifrån tilläggsdirektivet. Rapporten presenteras som bilaga i SOU 2013:77.</p>
<p>E-delegationen ska i samverkan med andra relevanta aktörer göra en behovsinventering för att klargöra inom vilka områden som det finns anledning att nationellt enas kring ett antal fastställda normer eller regler.</p>	<p>Uppdraget med behovsinventeringen inom socialtjänsten är genomfört i projektform med representanter från Socialstyrelsen, SKL och andra representanter för kommuner och landsting (kommunförbund, regionförbund och socialförvaltning), Vårdföretagarna, Famna, Swedish Medtech, Inera m.fl.</p>
<p>Målet med att peka ut ett antal nationella standarder ska vara att åstadkomma en ökad interoperabilitet för en mer effektiv och säker informationsöverföring mellan individ, utförare, kommun, landsting och statliga myndigheter. Detta bör göras i syfte att skapa bättre förutsättningar för planering, genomförande och uppföljning av socialtjänst och hälso- och sjukvård, vilket är grunden för en god kvalitet och effektivitet.</p>	<p>E-delegationen har inte kunnat lämna förslag om lämpliga standardiseringar på området, utan bedömer att detta istället bör utredas vidare av de etablerade organisationerna inom e-hälsoområdet. E-delegationens bedömning är även att djupare analysarbete bör genomföras inom informationssäkerhetsområdet, för att ta hänsyn till att vård och omsorg är samhällsviktig verksamhet som i hög grad är beroende av information för att fungera.</p>
<p>Uppdraget innebär att sammankalla socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och andra representanter för kommuner och landsting, Vårdföretagarna, Famna, Swedish Medtech, Inera samt yrkesverksamma inom området och andra relevanta aktörer.</p>	<p>Behovsinventeringen har legat till grund för regeringens bedömning av fortsatta insatser inom området och 2014 års överenskommelse mellan regeringen och SKL.</p>

Arbetet ska fokusera på socialtjänsten samt områden i hälso- och sjukvården som angränsar till socialtjänsten, som t.ex. hemsjukvård, missbruks- och beroendevård samt psykiatri.

Arbetet ska resultera i konkreta förslag på områden där nationellt angivna standarder bör användas i högre grad än i dag. Det ska framgå om detta bör åstadkommas genom en ökad tydlighet kring vilka befintliga standarder som kan användas eller om nya standarder behöver utvecklas.

Förslagen ska även gälla vilken typ av standarder som bör användas eller utvecklas.

Om det finns ändamålsenliga internationella standarder så är det att föredra jämfört med att ta fram nationella standarder.

Vidare ska förslagen gälla hur en ökad användning av standarder kan åstadkommas för att få legitimitet och genomslag.

En utgångspunkt för hela arbetet ska vara att tillvarata den effektiviserings-, förbättrings- och besparingspotential som standardisering erbjuder.

Tilläggsuppdraget ska redovisas den 1 november 2013.

Förslagen bör även gälla hur en ökad användning av standarder kan åstadkommas för att få legitimitet och genomslag.

I redovisningen ska E-delegationen ge förslag på parter som kan ta över, förvalta och verkställa förslagen.

Del 2. Ett forskarperspektiv om e-förvaltningsutveckling

6 Introduktion

Digitaliseringen medför både krav på och möjligheter till ökad samordning och samnyttjande av tjänster. SKL identifierar samverkan inom hela den offentliga sektorn som en central framgångsfaktor för digitaliseringen.⁷¹ Detta gäller såväl kring förutsättningar för intern effektivisering för myndigheterna som för möjligheter att skapa nytta för medborgare och företagare. Några av utmaningarna för ökad samordning och ökat samutnyttjande av tjänster är hur man kan organisera och finansiera såväl utvecklingsarbete som förvaltning av utvecklade e-tjänster. Erfarenheten har visat att det inte är enkelt att samverka och att det blir särskilt stora utmaningar då samverkan sker över organisatoriska gränser i den offentliga sektorn.

Denna del av betänkandet innehåller ett forskarperspektiv om e-förvaltningsutveckling sett över en längre period och bygger främst på underlag från forskningsresultat.⁷² Syftet är att bidra med kunskap som kan användas för framtida utveckling och styrning av svensk e-förvaltning samt ge perspektiv på vikten av att kunna samverka. Anders Persson, forskare från Linköpings universitet, tillika konsult från Governo⁷³ har bidragit med underlag till texterna.

⁷¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Strategi för eSambället*.

⁷² Underlagen utgörs till stor del av följande forskningsrapporter:

– Goldkuhl G, Eriksson O, Persson A och Röstlinger A (2014), *Offentliggemensamma digitala resurser: Utmaningar i samstyrning och sam användning inom svensk e-förvaltning* (RESONANS slutrapport), Linköpings universitet och Uppsala universitet.

– Governo (2015), *Den svenska e-förvaltningens utveckling i relation till omvärlden – Jämförande analys av internationella mätningar*.

⁷³ Governo är ett konsultföretag som bedriver rådgivning och förändringsarbete i offentlig sektor. Kunskapsområdena är strategi, styrning, genomförande, organisation och utredning/analys.

7 Digitaliseringens historia kopplat till svensk förvaltningspolitik

Sverige har en lång historia av att arbeta med frågor som rör digitaliseringen av den offentliga sektorn. I detta avsnitt kommer den historiska utvecklingen av tanken kring en mer sammanhållen förvaltning att utvecklas. Denna beskrivning tar sin början i mitten på 1990-talet då internet gjorde intåg som möjlighet för att utveckla förvaltningens relationer med medborgare och företag samt för informationsutbyten inom den offentliga förvaltningen. Förvaltningens digitalisering har en längre historia men i och med internet inleddes en ny era för både informations samverkan mellan myndigheter liksom för myndigheternas externa relationer. I *bilaga 6* beskrivs förvaltningspolitikens grundläggande värden och utvecklingen av tanken kring service i samverkan i svensk förvaltningspolitik.

Som Statskontoret påpekar i sin utvärdering av E-delegationen⁷⁴ är det viktigt att tillvarata och utveckla det arbete som delegationen har gjort genom åren, t.ex. vidmakthålla och utveckla nätverk och kompetenser i e-förvaltningsfrågor, samt inlett och utvecklat samverkan mellan stat, kommuner och landsting. Den bedömning som görs av kvarstående behov är att regeringen behöver stärka både den samlade beslutsförmågan och genomförandekraften inom e-förvaltningsområdet för att svensk offentlig förvaltning ska kunna nå målen för e-förvaltningsutvecklingen. Utöver detta behöver regeringen också säkerställa ett långsiktigt stöd i arbetet, i form av vägledning, uppföljningar och förvaltningskapacitet.⁷⁵

⁷⁴ Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering En utvärdering av E-delegationen* (2014:12).

⁷⁵ Vikten av beslutsförmåga och uthållighet har tidigare påtalats av både Statskontoret och Verva.

Den 1 juli 2015 avslutar E-delegationen sitt uppdrag. E-delegationen lämnade i oktober 2013 förslag på hur framtidens e-förvaltning kan organiseras och föras vidare i ett längre perspektiv,⁷⁶ med betoning på stärkt samverkan mellan stat, kommun och landsting.

7.1 E-förvaltning har utretts i många omgångar

Den svenska offentliga sektorns digitaliseringsarbete var fram till millennieskiftet huvudsakligen en intern angelägenhet inom offentlig sektor. I början av 2000-talet började regeringen driva utvecklingen mot vad som då benämndes som 24-timmarsmyndigheten med en mer aktiv styrning. Därefter har en mängd olika uppdrag och utredningar initierats genom åren. Några av dessa beskrivs i avsnitt 7.1.1–7.1.8 för att belysa ett flertal av alla omtag som har gjorts på e-förvaltningsområdet. E-delegationens bildande 2009 kan på ett bra sätt illustreras i ljuset av de organisationer som tidigare föregick.

7.1.1 Stabsmyndighet på e-förvaltningsområdet...

...var Statskontoret, som hade rollen att stödja e-förvaltningsutvecklingen....

Under de första åren på 2000-talet var det stabsmyndigheten Statskontoret som hade rollen att stödja och driva på den offentliga sektorn i riktning mot 24-timmarsmyndigheten. Arbetet handlade mycket om att etablera och utveckla formerna för internetnärvaro inte minst via e-tjänster bland myndigheterna. Detta innebar att myndigheters service och information skulle ges via internet på tider och platser som passade medborgare och företag samt att ärenden skulle kunna initieras via e-tjänster. Statskontorets uppdrag handlade om att utveckla och tillhandahålla metoder, vägledningar och avtal för utvecklingen mot visionen om 24-timmarsmyndigheten.

⁷⁶ SOU 2013:75, *Organisering av framtidens e-förvaltning*.

Statskontoret har i ett antal rapporter under senare år belyst frågan om brister i samverkan mellan myndigheter.

Under denna period hade även dåvarande Riksskatteverket regeringens uppdrag (Ju2000/4939) att utreda och lämna förslag på hur ansvaret för utfärdande och administration av certifikat och elektroniska signaturer bör organiseras i statsförvaltningen. Detta arbete skedde inom SAMSET-projektet som även inkluderade Riksförsäkringsverket, Patent- och registreringsverket och Statskontoret. I arbetet utvecklades bland annat riktlinjer för statsförvaltningens användning av elektronisk identifiering och elektronisk underskrift.

7.1.2 Efter Statskontoret bildades...

... 24-timmarsdelegationen och E-nämnden

24-timmarsdelegationen övertog mellan 2003–2005 till viss del Statskontorets drivande och samordnande roll i arbetet med utveckling av e-förvaltningen. Parallellt med 24-timmarsdelegationens uppdrag skapades även E-nämnden som gavs en mer operativ roll. E-nämnden fick till uppgift att stödja utvecklingen av ett säkert och effektivt informationsutbyte mellan myndigheter samt mellan medborgare och myndigheter. En viktig del i arbetet var att besluta om standarder för informationsutbyte. 24-timmarsdelegationens roll innebar huvudsakligen att vara pådrivande inom utvecklingen av offentliga e-tjänster, samt att skapa bättre möjligheter för samverkan och kunskapsöverföring mellan myndigheter, kommuner och näringsliv.

7.1.3 Sedan tillsattes en utredning...

...utredningen Regeringens stabsstöd

I en utredning om regeringens stabsstöd konstaterades att samverkan mellan myndigheter är en viktig förutsättning för det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet.⁷⁷ Oavsett hur ansvaret fördelas

⁷⁷ SOU 2005:32, Regeringens stabsmyndigheter.

mellan myndigheter är det angeläget att perspektivet i än högre grad vidgas från den egna organisationen till koncernen staten och den offentliga sektorn i övrigt.

En ny förvaltningspolitisk myndighet föreslogs som skulle realisera de förvaltningspolitiska målen.⁷⁸ Den nya myndigheten skulle främja den förvaltningspolitiska utvecklingen och bl.a. ge stöd när det gäller utvecklad styrning, organisationsutveckling, modernisering och utveckling av samverkan mellan myndigheter. En viktig uppgift för den nya myndigheten skulle vara att värna koncernperspektivet, att se staten som en sammanhållen enhet.

7.1.4 Utredningens förslag låg till grund för...

...bildandet av Verket för förvaltningsutveckling (Verva) och 24-timmarsdelegationen och E-nämnden lades ner

Verva bildades den 1 januari 2006, och detta innebar ett nytt försök mot ökad styrning och tydligare gemensamt fokus i organiseringen av utvecklingen av den offentliga förvaltningen. Verva övertog delar av Statskontorets, Statens kvalitets- och kompetensråds (KKR), E-nämndens samt 24-timmarsdelegationens uppgifter i e-förvaltningsfrågor. Huvuduppdraget som gavs var att stärka medborgarorienteringen i förvaltningen, genom att skapa samverkansformer, och genom att tillhandahålla stöd och verktyg för utveckling av e-förvaltningen. Dessutom fick Verva föreskriftsrätt, vilket då sågs som en viktig förutsättning för att kunna driva på utvecklingen.

Verva avvecklades dock redan efter 3 år (december 2008). Stabsutredningen bedömde att Verva hade ett för svårt uppdrag. Konstruktionen med en renodlad utvecklingsmyndighet gav inte rätt förutsättningar för att möta de krav som ställdes. Det fanns heller inte, enligt utredningens mening, anledning att förvänta sig att en myndighet av Vervas storlek skulle kunna spela en avgörande roll när det gällde den framtida e-förvaltningsutvecklingen.

⁷⁸ Verket för förvaltningsutveckling, Verva, bildades den 1 januari 2006.

7.1.5 Sedan tillsattes en ny stabsutredning...

...som kort och gott blev Stabsutredningen

Den nya Stabsutredningen fick i uppdrag att göra en översyn av Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret och Verva i syfte att effektivisera stabsorganisationen och dess verksamhet.

Stabsutredningen bedömde att betydande effektiviseringsvinster borde kunna uppnås om e-förvaltningsutvecklingen drivs i andra organisatoriska former.⁷⁹ Utredningen menade att utveckling av e-förvaltningen bör ske i mer flexibla arbetsformer där statens samlade kompetens och resurser tas tillvara. Utredningen föreslog en delegation i kommittéform.⁸⁰ Avsikten var att skapa en samverkansstruktur genom vilken regeringen kan interagera med myndigheterna.

Utredningen menade att det fanns skäl att överväga en utveckling som skulle präglas av en federationstanke där större och it-intensiva myndigheter med många medborgarkontakter, i nära samverkan med Regeringskansliet, bildar stommen i utvecklingen. Detta var ett sätt att välja en annan och mer flexibel väg än vad till exempel några av våra grannländer gjort med mer centralstyrda modeller. Utredningen konstaterade brister i samordningen av e-förvaltningsutvecklingen men att det i sammanhanget är viktigt att ha realistiska förväntningar på vilken samordning som verkligen kan ske i praktiken. Till exempel pekar utredningen på Ansvarskommittén,⁸¹ som framhöll att sektoriseringen i Regeringskansliet gör det svårt att åstadkomma beslut och lösningar som tar ett helhetsperspektiv på olika problem vilka spänner över departements-, sektors- och myndighetsgränser.

⁷⁹ SOU 2008:22, Ett stabsstöd i tiden.

⁸⁰ E-delegationen bildades i mars 2009.

⁸¹ SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

7.1.6 Stabsutredningens förslag låg till grund för...

...avvecklandet av Verva och bildandet av E-delegationen

Efter Vervas avveckling 2008 bildades E-delegationen, den 26 mars 2009. Uppdraget var att koordinera de statliga myndigheternas it-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp dess effekter för medborgare, företagare och medarbetare. Delegationen ska vidare koordinera vissa it-standardiseringsfrågor samt bistå regeringen i det internationella arbetet på området.⁸²

E-delegationens bildande grundar sig på Stabsutredningens förslag att driva e-förvaltningsutvecklingen i kommittéform i nära samarbete med Regeringskansliet. Tanken var att myndigheternas kompetens och resurser lättare skulle kunna samordnas, utan att förändra den grundläggande principen om ett decentraliserat beslutsfattande i respektive myndighet. Delegationens första uppgift var att utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Delegationens fortsatta arbete bygger till stora delar på den strategin.

7.1.7 Styr- och samverkansformer har utretts, bland annat av...

...Ansvarskommittén

Ansvarskommittén slog i sitt slutbetänkande fast att relationen mellan staten och den kommunala sektorn uppvisar brister i tillit och dialog.⁸³ Statens styrning av kommuner och landsting är sektoriserad, dåligt samordnad och oprioriterad. Kunskapen om dess effekter är bristfällig. Få avvägningar görs av hur enskilda styrmedel påverkar andra verksamheter. I utredningen togs upp att myndigheter ibland tenderar att se sig som autonoma och avgränsade organisationer i stället för att se sig som en del i ett större sammanhang.

⁸² Dir. 2009:19, *Delegation för e-förvaltning*.

⁸³ SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

...Styrtredningen

Styrtredningen presenterade i november 2007 en ny syn på hur regeringen skulle kunna styra förvaltningen.⁸⁴ Utredningen menade bl.a. att dagens styrsystem bygger på ett synsätt som formulerades för snart ett halvt sekel sedan. Mycket av 1960-talets problem beskrivs än i dag som problem. Utredningen beskriver vidare att det under senare år förts en omfattande diskussion om fragmentering och s.k. stuprör i förvaltningen och i vilken mån detta utgör ett större problem.

Utredningen pekar på att samordningen mellan myndigheter ibland försvåras av alltför starkt fokus på de enskilda myndigheterna utan hänsyn till att en enskild myndighets verksamhet ibland utgör ett led i en process i vilken flera myndigheter deltar. Men det faktum att många verksamheter har gemensamma mål motiverar inte med automatik en samordning. Om målen görs tillräckligt övergripande, kommer de förr eller senare att omfatta snart sagt all statlig verksamhet.

Utredningen slår även fast att styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samordning mellan myndigheter.

...och Statskontoret

I Statskontorets rapport *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*⁸⁵ beskrivs problemet med att resultatstyrning förvärrar problemen med samverkan mellan myndigheter genom att bidra till stuprörstänkande och så kallad sektorisering. Vilka mål som sätts och hur de organisatoriska gränserna dras har betydelse för hur samverkan inom system fungerar.⁸⁶

En fråga som ställs i rapporten är hur regeringen följer upp att myndigheter, i enlighet med krav i myndighetsförordningen,

⁸⁴SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

⁸⁵ Statskontoret (2013), *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet* (Delrapport, dnr 2013/273-5).

⁸⁶Systemsyn innebär att se myndighetsövergripande processer och det behov av samverkan som ofta är nödvändig för att utföra och slutföra offentliga åtaganden gentemot en enskild. Genom att betrakta offentlig verksamhet som system, istället för att ensidigt se och hantera enskilda myndigheter/avdelningar/offentliga aktörer, flyttas uppmärksamheten till helheten och relationen mellan systemets olika delar och till möjliga orsakssamband.

genom samarbete tar tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda och staten som helhet.

Statskontoret beskriver att det på fler områden pågår arbete med att utveckla en systemsyn i styrningen av myndigheterna utan att förändra de organisatoriska gränserna, t.ex. det arbete som pågår inom E-delegationen.

*Delegerad digitalisering, En utvärdering av E-delegationen*⁸⁷

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat E-delegationens arbete. Utvärderingen visar att E-delegationen inom ramen för sitt uppdrag har förmått att tillvarata driv- och utvecklingskraften hos de myndigheter som ingår i delegationen, vilket var en av regeringens centrala ambitioner vid tillsättandet av E-delegationen. Statskontoret konstaterar att E-delegationen har hittat former för att vidareutveckla sitt samarbete inom e-förvaltningsområdet. Engagemanget för frågorna har ökat inom E-delegationen, men även inom övriga delar av statsförvaltningen. På senare tid har ledamöterna i delegationen utvecklat former för att gemensamt tillgodose finansieringsbehov för prioriterade projekt och förstudier. Statskontoret bedömer också att E-delegationens arbete har bidragit till att vidmakthålla och utveckla nätverk och kompetenser i e-förvaltningsfrågor inom offentlig förvaltning. I detta arbete har samverkan också inletts mellan stat, kommuner och landsting. Statskontoret menar dock att denna samverkan bör kunna stärkas ytterligare.

Den bedömning som görs av kvarstående behov är att regeringen behöver stärka både den samlade beslutsförmågan och genomförandekraften inom e-förvaltningsområdet för att svensk offentlig förvaltning ska kunna nå målen om en digitalt samverkande förvaltning.

Statskontoret konstaterar att svensk offentlig förvaltning inte i tillräcklig utsträckning förmår att hantera information utifrån ett livshändelseperspektiv med medborgarens behov som utgångspunkt. Statskontoret har också noterat att samverkan är outvecklad inom offentlig förvaltning som helhet, både mellan sektorer

⁸⁷Statskontoret, Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering En utvärdering av E-delegationen* (2014:12).

(mellan förvaltningsmyndigheterna i statsförvaltningen) och mellan förvaltningsnivåer (stat, kommun och landsting).

7.1.8 Så har man även tittat på framtidens utmaningar, t.ex...

...Innovationsrådet

Innovationsrådet beskriver att dagens och framtidens utmaningar kräver en utvecklad samverkan över myndighets- och organisationsgränser. Samverkan utifrån den enskildes behov är centralt för att åstadkomma ett bättre samlat resultat för den enskilde.

Internationell forskning har under senare år uppmärksammat kravet på organisationsövergripande samverkan och samordning som ett medel att bättre tillgodose medborgarnas och företagens krav på service.

Innovationsrådet beskriver myndigheternas samverkan som omfattande och svåröverskådlig. Viss samverkan regleras i lag och annan samverkan i förordning eller särskilda regeringsbeslut. Generella samverkanskrav på statliga myndigheter finns i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Organiseringen av samverkan beslutas ibland av regeringen och i andra fall av myndigheterna själva. Avseende finansiering får myndigheterna i vissa fall särskilda medel för samverkan och ibland inte.

Riksrevisionen belyser samverkansproblemen i en rad effektivitetsrevisioner. Regeringskansliets interna riktlinjer för de årliga myndighetsdialogerna betonar vikten av att följa upp myndighetens samverkan, men i vilken utsträckning detta görs i de faktiska dialogerna har Innovationsrådet inte kunnat fastställa. Det har däremot framgått att myndighetsledningarna i flera fall efterlyser mer dialog med Regeringskansliet.

Innovationsrådet föreslog i sitt betänkande bl.a. bildandet av ett utvecklings- och kompetenscentrum för offentliga tjänster, för att ge handfast stöd till samverkande organisationer utifrån kundens perspektiv.⁸⁸

Innovationsrådet föreslog även att Regeringskansliet bör utveckla sin förmåga att stödja och stimulera innovations- och

⁸⁸ SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

förändringsarbete i offentlig verksamhet utifrån människors och företags behov, politikens syften och det offentliga komplexitet.

Ett annat förslag som presenterades var att Riksrevisionen ska finna former för att granska hur myndigheter under regeringen lever upp till kraven på fortlöpande verksamhetsutveckling och samarbete, enligt myndighetsförordningen.

...Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Förutsättningar för digital samverkan – utredning om insatser för att främja digitalisering och digital samverkan

Sommaren 2013 undertecknade regeringen och SKL en överenskommelse om att främja digitalisering och digital samverkan inom ett antal olika områden, däribland inom den offentliga förvaltningen och i skolan. Governo fick av SKL i uppdrag att genomföra utredningen.⁸⁹

En viktig slutsats av utredningen är behovet av en styrning mot ett e-samhälle som är medborgarcentrerat snarare än myndighetsbaserat, och som tar utgångspunkt i medborgares och företagares behov även då de skär över förvaltningsgränser. Styrningen behöver stärkas och i betydligt högre utsträckning än i dag och bygga på gemensamma demokratiska beslut snarare än frivillig samverkan mellan några berörda aktörer. I utredningen föreslås inrättandet av ett nationellt samverkansorgan som ansvarar för de frågor där samverkan måste ske mellan aktörerna inom offentlig sektor.

... samt en Forskarantologi kring effektivitetssträvanden inom den svenska statsförvaltningen

I en forskarantologi presenteras flerårig forskning kring effektivitetssträvanden inom den svenska statsförvaltningen.⁹⁰ Här beskrivs de ökande kraven på organisationsövergripande samverkan och samordning som ett medel för att bättre tillgodose medborgarnas krav på service. I jämförelse med många andra länder framstår

⁸⁹ Jonasson L, Persson A och Forest C (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo.

⁹⁰ Modell S, Grönlund A m.fl. (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*.

främjandet av myndighetsövergripande samverkan inte som särskilt högprioriterat.

Diskussionen kring samverkan och samordning tenderar att kretsa kring vilka formella strukturer och styrsystem som bör utvecklas för dess ändamål. Författarna pekar på risken för överdriven formalisering som eventuellt kan motverka mer informella samordningsformer. Problemet är att informella samordningsformer ofta är mindre synliga än formella styrsystem och därmed riskerar att förbises.

7.2 Efter E-delegationen – vad händer sen?

Regeringen har uttalat höga ambitioner med att utveckla den offentliga sektorns digitalisering, bl.a. genom ett tydligare fokus på styrning. Regeringen har för avsikt att inrätta ett strategiskt e-förvaltningsråd och därmed förstärka samordningen i Regeringskansliet avseende e-förvaltningsfrågor. Regeringen avser även att i större utsträckning än tidigare styra myndigheternas anslutning till gemensamma tjänster, och i övrigt främja utveckling och användning av gemensamma lösningar.⁹¹

Ett antal olika utredningar har uttryckt olika ställningstaganden kring hur digitaliseringen av den offentliga sektorn bör fungera framöver. SKL har i sin Samverkansutredning⁹² presenterat sina synpunkter där samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting blir en central utvecklingsfråga.⁹³ Utredningen pekar på att det behövs en starkare styrning samt behov av ett nationellt samverkansorgan. Dessutom ser man finansieringen av gemensamma insatser som en central fråga. Kommunerna står för en övervägande andel av medborgarkontakterna, och det fortsatta arbetet efter E-delegationen behöver därför inkludera kommuner och landsting.

⁹¹ Budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1).

⁹² Jonasson L, Persson A och Forest C. (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo.

⁹³ Samverkansutredningen har sitt ursprung ur en överenskommelse mellan regeringen och SKL om att främja digitalisering och digital samverkan inom ett antal olika områden, bland annat inom den offentliga förvaltningen och i skolan.

7.3 Slutsatser

Under de senaste 15 åren av arbete med e-förvaltning har Sverige utvecklat ett antal strategier och ett antal organisationsformer har prövats för att ge fart åt utvecklingen. Det huvudsakliga arbetet har dock skett inom ramen för enskilda myndigheter.

Den utveckling som ligger till grund för den sammanhållna förvaltningen har varit i fokus under i stort sett hela denna resa. Centralt var att nå medborgare och företag genom digitala tjänster samt möjligheterna för myndigheter att samverka digitalt. Under perioden med statskontoret som stabsstöd hette det att ”förvaltningen skall uppfattas som en sammanhållen förvaltning” samt att ”förvaltningen skall effektiviseras genom att tillvarata samverkanspotentialen i gemensamma ärenden”.⁹⁴ Under denna period var även begreppet nätverksförvaltning central för utvecklingen. Senare var detta centrala frågor för såväl 24-timmarsdelegationen och E-nämnden, där 24-timmarsdelegationen fokuserade på det medborgarorienterade och E-nämnden på interoperabilitet och informationsutbyten. Denna utveckling har sedan fortsatt och utvecklats under tiden med Verva och E-delegationen. Under de senaste åren har E-delegationen arbetat med att ta fram stöd för digital samverkan, som lagt grunden för utveckling av gemensamma e-tjänster utifrån medborgarperspektivet, dvs. med medborgaren i centrum.⁹⁵

I Budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) fokuserar regeringen tydligt på att ta ytterligare steg för att stärka styrningen av förvaltningsövergripande insatser inom e-förvaltningen. Den stabsmyndighet som får utökat uppdrag blir ESV. En större återhållsamhet kan utskiljas kring kraven på samverkan utifrån ett serviceperspektiv, dvs. att utgå från medborgares och företagens behov i ett livshändelseperspektiv. Sådana exempel finns kring vilka frågor som de utvecklingsansvariga myndigheterna ska fokusera på under 2015. Dessa är mer sakpolitiskt orienterade än präglade av servicevärden och en tydlig medborgarorientering. En sådan

⁹⁴ Jfr Statskontoret (2005), *Mot en modern och sammanhållen förvaltning – dilemman och strategiska vägval i förvaltningspolitiken*; Statskontoret (2005), *Mot en modern och sammanhållen förvaltning – åtaganden för fortsatt servicesamverkan*.

⁹⁵ Se E-delegationens *Vägledande principer för digital samverkan* och *Vägledning för digital samverkan*.

orientering kan leda till att utvecklingen och konkretiseringen av det digitala mötet som utgår från livshändelser försvinner från agendan.

I de målbilder som varit aktuella under arbetet med e-förvaltningen kan tre utvecklingslinjer urskiljas:

1. Krav och förväntningar på medborgarorientering stärktes och det blev ett mer allmänt medborgarfokus. Förväntningarna på service i samverkan började skärpas.
2. Det har skett en successiv konkretisering från en stödjande och utvärderande roll för Statskontoret och 24-timmarsdelegationen till en drivande och koordinerande roll för Verva och E-delegationen. ESV har fått i uppdrag att ge stöd till regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna och därigenom bidra till en förbättrad styrning och samordning av den övergripande it-användningen i statsförvaltningen. På många sätt kan ESV:s uppdrag ses som att cirkeln är sluten med en återgång till den situation som Statskontoret befann sig i början av 2000-talet.

Denna utveckling bygger på föreställningen om att den svenska förvaltningsmodellen saknar styrmedel och det innebär att samverkan över organisationsgränser försvåras.

3. Utvecklingen från Statskontorets roll till inrättandet av E-delegationen visar på en gradvis formalisering av uppdraget. Verva hade föreskriftsrätt men svag förankring i myndigheternas utvecklingsarbete medan E-delegationen hade en djupare förankring hos myndigheterna. Detta har visat sig vara betydelsefullt för att få legitimitet och myndigheternas engagemang.

7.3.1 "Same same but different"

Sammantaget kan sägas att utvecklingen tagit ett antal viktiga steg framåt men även att vi står med i stort sett samma, men mer konkretiserade målbilder för vad digitaliseringen innebär. I den svenska utvecklingen av den förvaltningsgemensamma digitaliseringen har organisationer fokuserat på olika mål och haft olika mandat, men inte fullt ut fått till arbetet med en digitalt samverkande förvaltning. Organiseringen av e-förvaltningen kan liknas vid ett hoppande mellan tuvor där regeringen försökt parera den mest

dominerande dysfunktionen. Verva hade inte förankring hos myndigheterna, något som försvagade inflytandet för myndigheten. E-delegationen hade däremot djupare förankring hos myndigheterna men saknade mandatet att styra vilket ledde till att frågorna kopplades närmare Regeringskansliet. Förmodligen hade föreskriftsrätt för E-delegationen varit bra när mycket av strukturen kring digital samverkan fanns på plats.

Förankringen hos myndigheterna som E-delegationen byggt upp under åren har bidragit till att skapa tillit och förtroende i samverkansarbetet. Det finns risk att denna tillit försvinner med ett strategiskt råd på hög nivå och ESV som stabsmyndighet.

Den svenska digitaliseringen har präglats av försök att realisera ungefär samma mål under 15 års tid med mycket långa ledtider, och under de senaste åren har e-förvaltningsutvecklingen kontinuerligt tappat mark på grund av att omvärlden blivit bättre (se vidare avsnitt 9). Samtidigt har organiseringen av det digitaliseringsstyrande och främjande arbetet präglats av korta uppdrag, fragmentering, otillräcklig uthållighet och svag analys av de förutsättningar som krävs för att arbeta med gemensam digitalisering.

8 Problem i en fragmenterad förvaltning

En förutsättning för att aktörer inom offentlig sektor ska kunna utveckla förvaltningsgemensamma lösningar med utgångspunkt från medborgarnas behov är att förvaltningen hålls samman på ett tydligare sätt än i dag. Detta ska ställas mot att myndigheterna naturligtvis kommer att ha fortsatt behov av att effektivisera den egna verksamheten utifrån det givna uppdraget. Avsaknaden av en sammanhållen förvaltning innebär problem för såväl medborgare och företagare som myndigheter.

En sammanhållen förvaltning där utveckling av service och tjänster sker utifrån medborgares och företagares behov och där den offentliga förvaltningen på ett enklare sätt än i dag kan samverka och samordna sig har dock börjat utvecklas. Det ska i detta sammanhang konstateras att en sammanhållen förvaltning i sig inte är målet utan en förutsättning, medlet, för att lösa medborgares och företagares behov av förvaltningsgemensamma och sammanhållna lösningar.

Förvaltningsgemensamma lösningar bygger på att det inom den offentliga sektorn finns en gemensam syn på bl.a. informationsförsörjning, juridik, informationssäkerhet, verksamhetsarkitektur, it-arkitektur och semantik, dvs. en gemensam syn på hur tjänster ska tas fram och beskrivs. Lika viktigt som att komma överens om hur tjänster tas fram är aktörernas förmåga att komma överens om utvecklingsinsatser bland annat genom gemensamma verksamhets- och utvecklingsplaner. Erfarenheterna från RESONANS-projektet

är att bl.a. styrning, ledning, ägandeformer och finansiering för myndighetsövergripande digitala resurser behöver utvecklas.⁹⁶

8.1 Medborgarens problem

Målbilden har successivt utvecklats sedan 1990-talet när det gäller vilka förväntningar som medborgare kan ha på mötet med den offentliga sektorn. Ett viktigt steg i att förstå vilka krav medborgare ställer på myndigheter är att diskutera de problem som gäller hanteringen av vad som för medborgaren är en livshändelse⁹⁷ men som i dag ofta hanteras som en samling separata och fragmenterade ärenden. I detta avsnitt diskuteras dessa problem baserade på aktuell forskning.⁹⁸ Därefter kommer diskussionen att fördjupas genom att dessa problemkategorier används för att analysera ett antal exempel på situationer där medborgare behöver hantera effekterna av en fragmenterad förvaltning. Ett antal sådana allmänna problemkategorier i medborgarnas möte med en fragmenterad förvaltning beskrivs nedan.

8.1.1 Informationsproblemet

Informationsproblemet innebär att medborgare behöver få reda på vilka krav som ställs i de olika reglerade delarna (tillstånd, anmälningar eller ansökningar) i en förvaltningsövergripande komplex ärendehantering. Denna information behöver vara tillräckligt detaljerad för att medborgare och företagare ska få stöd med vägval eftersom man behöver värdera sin situation i relation till regelverken. I dag hanteras detta i regel inte sammanhållet i förvaltningen. Medborgaren blir en projektledare för sin egen situation där kunskapen om vad som behöver göras växer fram evolutionärt och tar mycket tid i anspråk. Informationen kan vara fragmenterad

⁹⁶ Goldkuhl G, Eriksson O, Persson A och Röstlinger A (2014), *Offentliggemensamma digitala resurser: Utmaningar i samstyrning och sam användning inom svensk e-förvaltning* (RESONANS slutrapport), Linköpings universitet och Uppsala universitet.

⁹⁷ I avsnitt 4.2.2 beskrivs exempel på livshändelser.

⁹⁸ Persson A (2015), *E-förvaltning som sammanhållen förvaltning*, Doktorsavhandling [Kommande], Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.

inom en myndighet genom att vara strukturerad utifrån olika organisationers ansvarsområden. I dessa situationer behöver medborgare och företagare lägga pussel utifrån olika informationsmängder. Denna typ av livshändelser kan samordnas genom att information gemensamt presenteras och situationsanpassas i förvaltningsövergripande presentationsgränssnitt. Det finns ett antal initiativ som strävar efter att hantera sådan information tematiserat och målgruppsanpassat, t.ex. verksamt.se och korkortsportalen.se. I andra fall finns det nationella portaler som t.ex. antagning.se, studera.nu och CSN.se. Portalerna fungerar som korslänkning mellan de olika platserna där informationsmängderna presenteras och underlättar en helhetsförståelse hos medborgaren.

8.1.2 Navigationsproblemet

Navigationsproblemet är ett centralt problem i den fragmenterade förvaltningen och är kopplat till informationsproblemet. Problemet uppstår när medborgaren eller företagaren inte har tillgång till en sammanhållen plats utifrån sin livshändelse, utan behöver hitta relevanta aktörer att vända sig till. Den problematik med fragmenterad information som diskuteras ovan förstärks om man som medborgare även behöver bygga en karta för att säkerställa att rätt kontakter tas. Som medborgare går man annars på en stegvis framväxande upptäcktsresa där de olika myndigheterna successivt adderar ärenden genom att identifiera kontakter som behöver tas. Dessa medborgare och företag studsar runt i förvaltningen likt flipperkulor när de inte får stöd att identifiera de myndigheter som hanterar respektive del i det sammansatta ärendet. Myndigheterna ger inte det stöd som krävs för att på ett enkelt sätt navigera i förvaltningsmiljön. I en sammanhållen förvaltning är det väsentligt att kunna ge stöd kring navigation och att gränssytorna är uppbyggda för att visa hela livssituationen både vad gäller aktörer och reglerade delar. Den svenska förvaltningspolitiken identifierade tidigt att det inte ska vara medborgares och företagares uppgift att veta hur den offentliga sektorn är organiserad. Trots detta är det relativt ovanligt att myndigheter hjälper till för att underlätta identifieringen av aktörer och information utanför den egna

myndigheten utan lämnar istället detta till medborgaren och företagaren.

8.1.3 Koordinationsproblemet

Koordinationsproblematiken handlar om att utifrån livshändelsen identifiera i vilken ordning kontakter ska tas. Det är inte heller ovanligt att medborgare och företagare ges uppgiften att i sammansatta ärenden skicka information mellan myndigheter. Denna egna koordinering sker ofta utan stöd från myndigheter vilket gör att sammansatta förvaltningsövergripande livshändelser blir onödigt tidskrävande. Forskning⁹⁹ visar att det för många komplexa sammansatta ärenden går att spara mycket tid genom att ge stöd för att bättre koordinera kontakter och initiera ärenden genom olika typer av planeringsverktyg, som stödjer identifieringen av olika ärenden i en livshändelse.

8.1.4 Kommunikationsproblemet

Kommunikationsproblemet innebär att kommunikationen mellan medborgare/företagare och myndigheter tenderar att vara mycket fragmenterad, vilket i sin tur gör att besked från olika handläggare inte alltid stämmer överens. Medborgare och företagare får därmed svårt att lita på informationen. En annan dimension är att i många komplexa ärenden blir det svårt att fylla i en ansökan rätt då tillräcklig vägledning saknas, vilket får till följd att det kan bli fel i bl.a. ansökningshandlingar. Utan stöd från myndigheterna avbryts ofta försöken att hantera en e-tjänst och ärendet hanteras istället manuellt, vilket gör att den potential till effektivisering som finns i och med digitaliseringen inte realiserar.

⁹⁹ Goldkuhl G, Persson A och Röstlinger A (2009), *PROFET – Processdrivna e-tjänster för näringslivsutveckling i kommuner*. Slutrapport från FoU-projekt 2006–2009, Linköpings universitet.

Goldkuhl G, Persson A och Röstlinger A (2012), *DUKAT för restaurangföretagare – visioner om ett samlat informationssystem*, VITS/IEI, Linköpings universitet.

8.1.5 Uppgiftskravsproblemet

Uppgiftskravsproblemet handlar om svårigheter att veta vad det är för underlag som myndigheterna behöver för att kunna genomföra sin handläggning, t.ex. material som ska bifogas en ansökan. Många ansökningar är inte kompletta eller är allt för bristfälliga för att kunna utgöra beslutsunderlag. Detta problem innebär ofta att personliga kontakter mellan medborgare och myndigheter behöver tas för att klargöra vad som behöver ingå i en ansökan. Detta problem går att åtgärda genom målgruppsanpassad information och genom att hämta information från källor där informationen redan finns. Översiktlig information räcker dock i regel inte utan bör kompletteras med interaktiva it-verktyg som ger en mer strukturerad datainsamling som därmed ger färre fel. Just denna interaktivitet och ”intelligens” i tjänsterna är även en fråga för den grad av interaktivitet som såväl FN¹⁰⁰ som EU-kommissionen¹⁰¹ efterfrågar i sina benchmarkingundersökningar kopplade till den offentliga sektorns digitalisering.

8.1.6 Transaktionsproblemet

Transaktionsproblemet är det problem som rör svårigheterna att, inte minst på kommunal nivå, hantera ärenden elektroniskt via e-tjänster. I många kommuner finns det inte e-tjänster för alla ärendetyper utan medborgare och företagare hänvisas till de blanketter som finns på nätet. Riskerna för fel ökar när de valideringskontroller och den vägledning som bör finnas i e-tjänster saknas. Många e-tjänster, inte minst på kommunal nivå, är inmatningstjänster som presenterar den information som myndigheten behöver för att hantera ärenden. Momentet med vägledning och stöd i ansökningsprocessen är ofta ett eftersatt område. Det gör att e-tjänsterna på många sätt snarare representerar en omvänd serviceskyldighet där tjänster är designade för att förse myndigheterna med information på ett strukturerat sätt snarare än att förenkla för medborgare och företag.

¹⁰⁰ UN E-government survey, 2014.

¹⁰¹ EU-kommissionen (2014), *Delivering on the european advantage*.

8.1.7 Redundansproblemet

Redundansproblemet är den problematik som innebär att i en fragmenterad förvaltning begär myndigheter in information som redan finns dokumenterad inom den offentliga ”koncernen”. Detta innebär att medborgare och företagare av olika skäl agerar brevbärare mellan myndigheter. Exempel på sådan information är kontaktuppgifter och annan gemensam grunddata. Förtroendet för offentlig sektor skadas av att medborgare och företagare behöver lämna samma uppgifter till flera aktörer eller agera brevbärare där uppgifter hämtas från en myndighet och lämnas in till en annan. Det är obegripligt för medborgarna hur den offentliga förvaltningen kan sakna minne att hantera gemensamma informationsmängder och underlag.

8.1.8 Transparensproblemet

Transparensproblemet handlar om möjligheter att följa sina egna ärenden i den livshändelse man befinner sig i. I många fall är tjänsterna utformade för att medborgarna ska lämna information men inte för att kunna följa sina egna ärenden. Detta kan innebära många onödiga kontakter med handläggare eftersom det inte finns feedback på ärendeprocessen. Om man som medborgare eller företagare måste vänta på svar i sitt ärende utan att veta när det förväntas vara klart blir hela processen svåröverskådlig. Finns ett stort antal pågående ärenden som t.ex. i situationen att starta restaurang blir det ett så stort osäkerhetsmoment att förvaltningarna upplevs agera som ett svart hål där det är oklart vad som händer med de olika ärendena. Det finns ett embryo till lösning i Mina meddelanden men denna tjänst behöver kompletteras med en ärendeöversikt för att hantera helheten i problematiken ovan.

8.1.9 Exempel på livshändelser där medborgare kan få problem

I detta avsnitt diskuteras medborgares och företagares problem i en fragmenterad förvaltning utifrån ett par exempel på livshändelser där problem framträder; *starta och driva företag* och *förlora och hitta*

arbete. I exemplet starta och driva företag finns lösningar för att försöka överbygga fragmenteringen. I exemplet förlora och hitta arbete är fragmenteringen inte hanterad vilket innebär att medborgare i stor utsträckning får ta rollen som koordinatörer i sina egna ärenden. Exempelen på livshändelser är uppbyggda enligt följande struktur:

- Beskrivning av livshändelsen.
- Aktörs- och interaktionskarta som beskriver de aktörer och de interaktioner i form av ärenden och kontakter som behöver tas med olika förvaltningsaktörer.
- Analys av problemkategorierna.
- Diskussion kring utvecklingspotentialen för respektive livshändelse.

Beskrivning av livshändelsen starta och driva företag

I Sverige finns en nationell portal, www.verksamt.se, för att stödja och vägleda företagare som är i olika utvecklingsskeden (fundera, starta, driva etc.) i sina myndighetskontakter kopplade till företagande. Starta och driva företag är ett prioriterat område i förvaltningspolitiken liksom i digitaliseringspolitiken. De senaste åren har inneburit en utveckling med fokus på företagarnas uppgiftslämnande.¹⁰² Genom EU:s tjänstedirektiv finns krav på att alla formaliteter och förfarande för tjänsteföretagare inom EU ska kunna genomföras vid en kontaktpunkt inom respektive land. I Sverige är denna kontaktpunkt placerad i [verksamt.se](http://www.verksamt.se).

De företagare som startar verksamhet har olika behov av stöd. Från mindre tjänsteföretag utan anställda som i stort sett bara har relationer med Skatteverket och Bolagsverket till miljöstörande eller livsmedelsbehandlande företag som kan ha omfattande tillståndsprocesser med kommuner, länsstyrelser och i vissa fall även med miljödomstolarna för att kunna etablera sina verksamheter.

¹⁰² En utredning – Uppgiftslämnarutredningen – tillsattes för att utreda och föreslå lösningar som leder till ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande *Uppgiftslämnarservice för företagen* (SOU 2015:33) den 30 mars 2015.

Generellt är större företag väl försedda med personal som kan hantera processerna inom bolagen eller med konsultstöd för att hantera processerna. Det blir däremot problematiskt för de mindre företagen med omfattande tillståndsprocesser som t.ex. restaurangföretag som var i fokus för projektet DUKAT (2012).¹⁰³ Dessa företagare har omfattande tillståndsprocesser som de ofta behöver hantera på egen hand. Därmed blir beroendet av stöd från myndigheter omfattande och centralt för framgången i etableringen av företag.

Aktörs- interaktionskarta för starta och driva företag

Interaktionskartan (figur 8.1) visar en översikt av komplexiteten i de kontakter som behöver tas med offentliga aktörer för att starta och driva företag. Interaktionskartan ska ses som ett exempel på den komplexitet och otydlighet som kan finnas i en fragmenterad förvaltning och det är svårt att urskilja alla detaljer i bilden. Trots detta blir det ändå tydligt hur omfattande koordineringen av ärendehantering blir för företagare. Om företagare ska kunna hantera detta själva krävs mycket kunskap om den offentliga sektorns organisering samt de olika regelverken.

¹⁰³ Goldkuhl G, Persson A och Röstlinger A (2012), *DUKAT för restaurangföretagare – visioner om ett samlat informationssystem*, VITS/IEI, Linköpings universitet.

informationsproblemet har verksamt.se en inriktning som gör att webbplatsen fokuserar på övergripande information och hänvisning görs till mer detaljerad information på myndigheters webbplatser. För att samla på sig den informationen som krävs för att kunna ansöka om tillstånden är därmed informationen på verksamt.se ofta inte tillräcklig. En företagare behöver vända sig till sin kommun för att ta till sig mer detaljerad information om olika kommunala tillstånd. Detta gäller inte minst de tillstånd som t.ex. serverings-tillstånd, tillstånd för uteserveringar och skyltar där det finns lokala regelverk som företagares verksamheter prövas mot.

Utöver att identifiera tillstånden finns det inte stöd för koordinering av olika tillstånd i verksamt.se, det blir upp till respektive kommun och företagare att hantera. I vissa kommuner finns lotsstöd för att hantera delar av denna problematik genom personliga möten. Planeringsverktyg för att bygga upp och tidsätta den sammansatta ärendeprocessen finns inte. När det gäller transaktioner finns blanketter på verksamt.se för att hantera kommunala tillstånd. Dessa är relativt enkla blanketter i pdf-format som kan skickas till kommunen via verksamt.se.

Vad gäller transaktioner ger kommunerna varierande möjligheter att söka tillstånd elektroniskt. Vissa större kommuner har utbyggt stöd för företagares ärendetyper medan andra, framförallt mindre kommuner, helt saknar e-tjänster för detta. I projektet DUKAT arbetade forskare vid Linköpings universitet, SKL, Tillväxtverket, Bolagsverket och Skatteverket med hur dessa frågor kan utvecklas i ett mer optimalt stöd för företagares ansökningsprocesser. En del i projektet var att undersöka förekomsten av uppgiftsreduktion. Förekomsten av reduktion visade sig vara omfattande eftersom det inte finns utvecklade former för att dela information mellan många av aktörerna och i många av ärendeprocesserna.

I flera av tillstånden var det även fråga om mycket generellt beskrivna uppgiftskrav där flera av de medverkande kommunerna menade att det finns mycket fel kopplade till ansökningar på dessa områden. Därmed finns det en utvecklingspotential kopplad till att utveckla bättre stöd för att lämna dessa uppgifter. Transparensproblemet är hanterat på så sätt inom verksamt.se att det är upp till handläggarna i kommunerna att svara på ärendet genom kontaktpunkten. Automatiska funktioner liknande Mina sidor finns inte

för att hantera alla de kommunala tillstånden. I flertalet kommuner finns ingen funktionalitet för att följa sina ärenden över förvaltningsgränser och i flertalet fall inte heller andra möjligheter att göra ärendeprocesserna mer transparenta. Det gör att det skapas mycket onödigt efterfrågan av svar på frågor kring ansökningarnas status.

Diskussion kring utvecklingspotentialen

I utvecklingsplanerna för verksamt.se finns utvecklad funktionalitet för att hantera planering och vägledning, dvs. framförallt informations- och navigationsproblemen. Till detta kommer ett utvecklingsarbete kopplat till de kommunala tillståndsprocesserna som syftar till att skapa bättre förutsättningar för att hålla samman företagsärenden och möjliggöra elektroniska ansökningar. Därmed kan verksamt.se förbättra möjligheterna att hantera ovanstående problembilder för gruppen företagare.

SKL:s utredning om förutsättningar för digital samverkan visar på ett antal nyttor för företagarna genom bättre stöd i etableringsprocessen inom ramen för verksamt.se.¹⁰⁵ Det finns dessutom planer för att utifrån en pågående förstudie utveckla stödet till företagare genom att kommunerna, genom SKL, knyts närmare till verksamt.se och att den kontaktpunkt som finns utvecklas till ett mer modernt ansökningsstöd. Nyttan med en utökad ambitionsnivå kring ett företagariorienterat stöd för företagsetableringar är:

- Ett mer enhetligt och sammanhållet företagarestöd genererar nytta till både enskilda företagare och samhället i stort i form av en ökad service, mindre variation och ökad rättssäkerhet. Enhetligheten bygger dels på en utökning av verksamt.se för att på ett tydligare sätt inkludera de kommunala ärendetyperna, dels på att stöd ges i hela etableringsprocessen.
- Minskad belastning på företagen genom att den offentliga sektorn utbyter information om företaget och dess tidigare ansökningar i andra ärendetyper, istället för att företagaren agerar informationsförmedlare. På detta område har

¹⁰⁵ Jonasson L, Persson A och Forest C (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo.

Bolagsverket, Skatteverket och SCB utvecklat en sammansatt bastjänst för företagsinformation.

- Minskade trösklar för företagsetablering och nyföretagande bidrar både till individuell handlingsfrihet och är även en angelägenhet för samhällets tillväxt och har sina grunder i näringsfriheten. Med minskade trösklar avses bland annat:
 - ökad kunskap gör det lättare att fatta rätt beslut om att starta företag eller inte
 - lägre administrativa kostnader för att fullgöra företagsetableringen
 - transparens och smidighet i att hantera sammansatta ärendeprocesser
 - ökad förståelse för och insikt om företagets påverkan på miljö och hälsa samt om möjligheterna att bedriva en säker verksamhet utifrån dessa aspekter, dvs. att avsaknad av kunskap inte skapar hinder eller säkerhetsproblem för företagaren.

Beskrivning av livshändelsen förlora och hitta arbete

Att förlora sitt arbete är ofta en omvälvande situation som kan ställa många viktiga och grundläggande frågor på sin spets. Olika arbetssökande kräver olika typer av insatser. Insatserna för de arbetssökande kräver samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner samt a-kassorna. Arbetssökande kan ha behov av allmän vägledning, individuellt stöd och rådgivning, arbetsmarknadsinsatser, arbetslöshetsersättning m.m.

Allmän vägledning utgörs av det generella stöd som ges till olika målgrupper för hur vägen till arbete kan se ut. Detta är i regel generisk information som finns på de offentliga aktörernas webbplatser samt i andra informationskanaler. Informationen kan t.ex. innehålla olika handlingsalternativ som finns för att bättre matcha arbetsmarknadens krav på rätt kompetens hos arbetssökande. Det finns också allmänna råd för hur man söker arbete och förutsättningarna för olika yrken i stort.

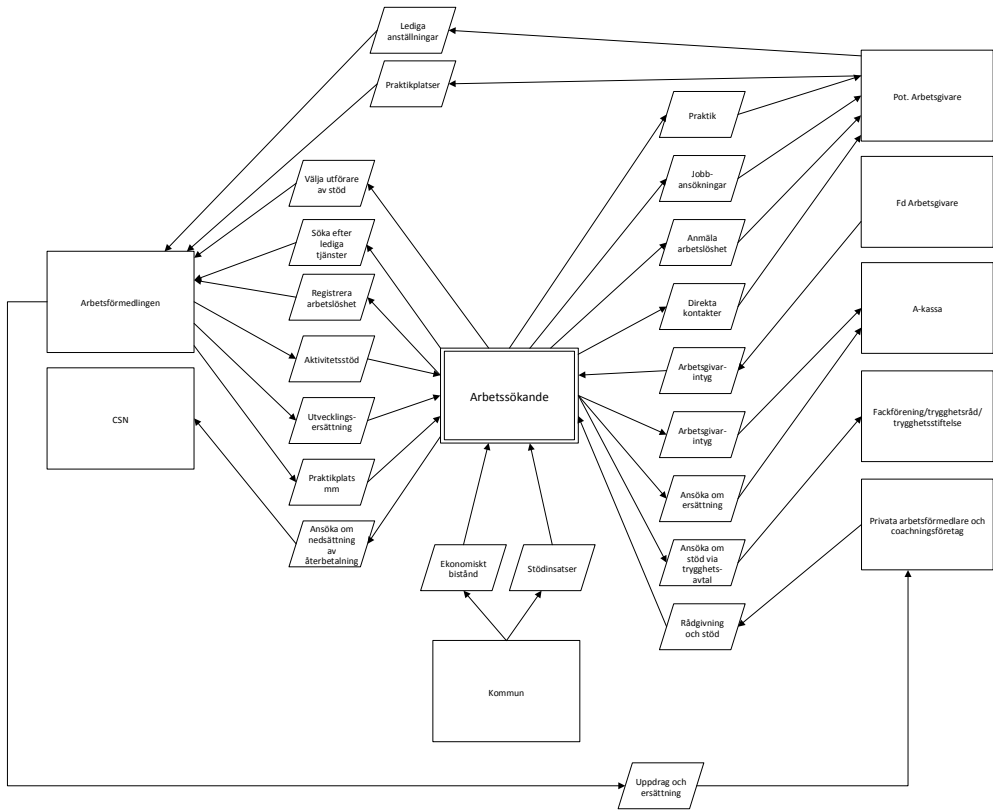
Individuellt stöd kan vara rådgivning som sker i relationen mellan handläggare i kommun, a-kassa, eller myndighet och den arbetssökande. Arbetssökande som befinner sig långt från arbetsmarknaden har i regel stort behov av stöd från flera offentliga aktörer samtidigt, framför allt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommuner. Det är därför väsentligt att stöden hänger ihop och utgår från den arbetssökandes behov.

När det gäller att söka arbetslöshetsersättning handlar det om ansökningsprocesser i de sociala trygghetssystem som finns. De som tidigare hade en anställning behöver koordinera en ansökningsprocess som inkluderar Arbetsförmedlingen, a-kassor och den tidigare arbetsgivaren. För arbetssökande som saknar tidigare anställning och därmed står längre från arbetsmarknaden handlar det istället om koordinering mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommuner.

Aktörs- interaktionskarta för förlora och hitta arbete

Denna interaktionskarta (figur 8.2) visar på samma sätt som figur 8.1 på komplexiteten av kontakter som behöver tas med offentlig sektor och andra aktörer för att anmäla sig som arbetssökande. Även om det inte går att urskilja alla detaljer i bilden blir det ändå tydligt hur omfattande koordineringen av ärendehantering blir för de arbetssökande. I många fall handlar det om utsatta individer som inte alltid klarar av att hantera denna koordinering.

Figur 8.2 Aktörs- och interaktionskarta för förlora och hitta arbete



Analys av problemkategorierna

Informations- och navigationsproblematiken innebär att det förutsätts att den arbetssökande själv ska känna till att registrering ska ske omgående hos Arbetsförmedlingen för att få rätt till arbetslöshetsersättning. Dessutom förväntas den arbetssökande förstå andra administrativa processer, t.ex. att arbetsgivarintyg fylls i och lämnas in av arbetsgivaren till a-kassan. För nyanlända och många unga personer blir detta en av de första kontakterna med myndigheter. Detta kan innebära stora utmaningar och svårigheter med att navigera mellan olika offentliga aktörer för att skaffa sig en bild av vilka möjligheter som finns till olika stödsatser.

De stöd i form av webbplatser som finns i dag ger en fragmenterad bild av förvaltningen och vilken roll de har att spela i helheten. Det gör att den arbetssökande måste göra egna kartläggningar för att förstå systemet och de aktörer som ingår. Ofta behövs personligt stöd av handläggare för att klara av detta.

För att hantera dessa processer vid arbetslöshet behöver arbetssökande koordinera ersättningsystemens olika aktörer, dvs. förse Arbetsförmedlingen, a-kassorna och andra relevanta aktörer med information. Jämfört med företagare, som trots fragmenteringen ändå har verksamt.se att tillgå som ett sammanhållet stöd, har de arbetssökande en betydligt tuffare utmaning i att navigera i den offentliga förvaltningens myndighetsprocesser. Det går åt mycket tid och energi för de arbetssökande att identifiera stödsystemens ansvariga aktörer och koordinera för att rätt handlingar (intyg och underlag) går till rätt instans vid rätt tidpunkt. Generellt tar detta resurser och tid från det som den arbetssökande borde fokusera på, dvs. söka arbete, utbildning m.m.

Kommunerna har ett uppföljningsansvar för att ge stöd till ungdomar som avslutar sina gymnasiestudier utan fullständiga betyg, men stödet varierar kraftigt mellan kommunerna. Vissa kommuner prövar endast rätten till ekonomiskt bistånd medan andra kommuner är mer ambitiösa och har olika insatser i form av stödverksamheter, som exempelvis Jobbtorg Stockholm¹⁰⁶.

Sammantaget ger beskrivningen ovan en bild av hur fragmenteringen av den offentliga sektorn skapar stora problem för de arbetssökande.

Diskussion kring utvecklingspotentialen

Den stora volymen av insatsområden, program och andra sätt att bidra till lösningen på den situation som den arbetssökande är i, är många och spridda mellan kommuner, statliga myndigheter, privata aktörer samt i program som inkluderar potentiella arbetsgivare. Alla system och insatsområden och alla de kvalificeringskrav som gäller för olika typer av insatser är mycket komplexa att sätta sig in

¹⁰⁶ På Jobbtorg Stockholm är målet att arbetssökande som har försörjningsstöd ska få allt stöd som behövs för att få ett arbete.

i. Sammantaget gör detta att det finns en utvecklingspotential kring att navigera, koordinera och informera sig om de stöd som kan ges. Mångfalden ger ett lapptäcke av möjligheter och insatsformer med tillhörande kriterier och konsekvenser. En del av livshändelsen förlora och hitta arbete rör ekonomiskt bistånd där det finns ett pågående utvecklingsarbete för att effektivisera handläggningen genom att förenkla informationsförsörjningen.

Ett utvecklingsarbete som utgår från de arbetssökandes behov bedöms generera nytta för såväl de arbetssökande som för offentlig sektor. I denna framställning läggs fokus på nyttan för de arbetssökande och företag. Detta gör att förvaltningens insatser för att få arbetslösa tillbaka i arbete blir mer transparent och målgruppsanpassat. I SKLs utredning kring förutsättningarna för digital samverkan inom den offentliga förvaltningen lyfts ett antal nytta fram som ger ökade förutsättningar för den arbetssökande att snabbare komma in på arbetsmarknaden.¹⁰⁷

8.1.10 Gränssnittens betydelse för medborgarnas kontakter med offentlig sektor

När det gäller att hantera den problembild som beskrivits ovan för medborgare och företagare spelar gränssnitten mot den offentliga sektorn stor roll. Hur ser situationen ut när kontakter behöver tas med flera myndigheter för att kunna hantera ärenden? I nuläget handlar det om allt från en fragmenterad till en integrerad hantering. Medborgare och företagare får i den fragmenterade förvaltningen på egen hand leta upp relevanta kontakter och lägga det pussel som exemplen i detta avsnitt visar. Samma uppgifter lämnas till flera myndigheter för att informationsförsörjningen inte fungerar över organisationsgränserna.

I den integrerade förvaltningen kan medborgare och företagare i en livshändelse på en samlad plats hantera alla sina ärenden med bra bakomliggande informationsförsörjning.

¹⁰⁷ Jonasson L, Persson A och Forest C (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo.

I detta avsnitt beskrivs och diskuteras gränssnitt i fyra olika kategorier, som är utvecklade utifrån FoU-projektet DUKAT:¹⁰⁸

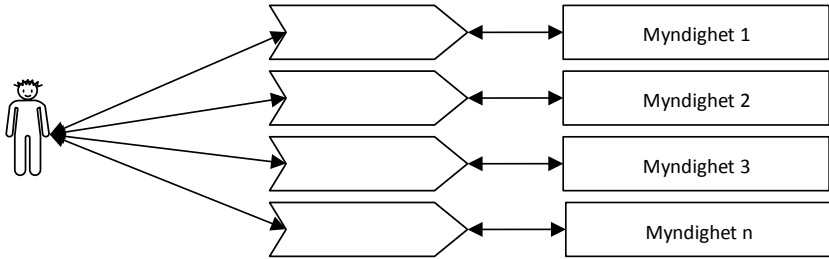
- Fragmenterade gränssnitt
- Samverkande gränssnitt
- Samplacerade gränssnitt
- Integrerade gränssnitt

Fragmenterade gränssnitt

Normaltillståndet i en fragmenterad förvaltning är fragmenterade gränssnitt och fragmenterade digitala möten. Varje enskild myndighet svarar för sitt tjänsteutbud på ett sätt som gör att de tar ansvar för sin del utan att på ett utvecklat sätt hjälpa medborgare och företagare i arbetet att navigera i de myndighetsövergripande livshändelserna. Medborgare och företagare måste själva ta fram en aktörs- och interaktionskarta för att kunna navigera i den egna livshändelsen, dvs. information behöver samlas in från flera platser. Identifiering och koordinering av nödvändiga kontakter görs ofta utan stöd och samordning från någon myndighet. Ansvaret för att försörja myndigheterna med information ligger huvudsakligen på medborgare och företagare. Transaktioner sker mot respektive myndigheter isolerat från andra myndigheter och inte samlat och integrerat. Transparensen i ärenden får hanteras genom att lägga samman bilder från flera olika interaktionskanaler. Det kan t.ex. vara Mina sidor på flera olika myndigheter som inte hanteras samordnat och vissa fall inte finns alls.

¹⁰⁸ Goldkuhl G, Persson A och Röstlinger A (2012), *DUKAT för restaurangföretagare – visioner om ett samlat informationssystem*, VITS/IEI, Linköpings universitet.

Figur 8.3 Fragmenterade gränssnitt



Samverkande gränssnitt

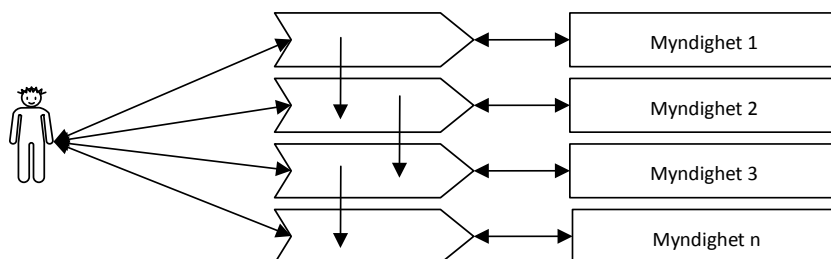
Ett samverkande gränssnitt innebär en mer utvecklad samverkan där myndigheterna börjar ta ett ansvar för att helheten ska fungera för medborgare och företagare. Att de externa gränssnitten är samverkande innebär att det börjar finnas ett mer systematiskt arbete att vägleda och hjälpa medborgare och företagare. Det kan handla om att beskriva hur processerna ser ut ur ett medborgarperspektiv. Exempel på detta är kommuner som ger vägledning till företag som håller på att etableras, och beskriver processens olika delar. Ett annat exempel är inom området högre studier. Här finns det ett antal portaler eller webbplatser som hanterar delmängder av den process det innebär att orientera sig och få information om utbildningar, ansöka om olika utbildningar samt ansöka om studiemedel. Som exempel kan nämnas webbplatserna studera.nu, antagning.se, csn.se och de olika högskolornas information om utbildningar. Dessa webbplatser kompletteras även av webbplatser kring t.ex. utländska studenters väg in till studier i Sverige och svenska studenters väg ut i världen.

Dessa webbplatser korsrefererar till varandra och visar vart studenter kan vända sig i vissa frågor. Här tas ett ansvar för all den information som behövs för att välgrundade val ska kunna göras. Vägvalet som gjorts är att ta fram portaler som hanterar olika delar av denna livshändelse. För denna samling av länkade portaler placerar sig Sverige på en tiondeplats i EU:s undersökning av livshändelsen [studera](http://studera.nu).¹⁰⁹

¹⁰⁹ EU-kommissionen (2014), *Delivering on the european advantage*.

Samverkande gränssnitt är inte sammansatta webbplatser, utan snarare en samling olika webbplatser som medborgarna behöver vända sig till. Fördelar med detta är att olika frågor inom livshändelsen hålls ihop samtidigt som myndigheternas självständighet består. Förvaltningsrättsligt uppstår inte heller problematiken kring vem som är juridiskt ansvarig för de olika delarna och frågor kring gemensam förvaltning och utveckling hanteras inom respektive myndighet. Nackdelen med samverkande gränssnitt är att medborgare och företagare behöver vända sig till flera platser för att hantera livshändelsen. Detta kan i förlängningen också bli problematiskt i och med att det blir många kontaktvägar in till förvaltningen. En annan nackdel är att informationsförsörjning mellan processer på de olika webbplatserna hamnar utanför det logiska samverkansområdet, eftersom grundläggande funktioner hanteras separat från sammankopplingen av informationsflöden.

Figur 8.4 Samverkande gränssnitt

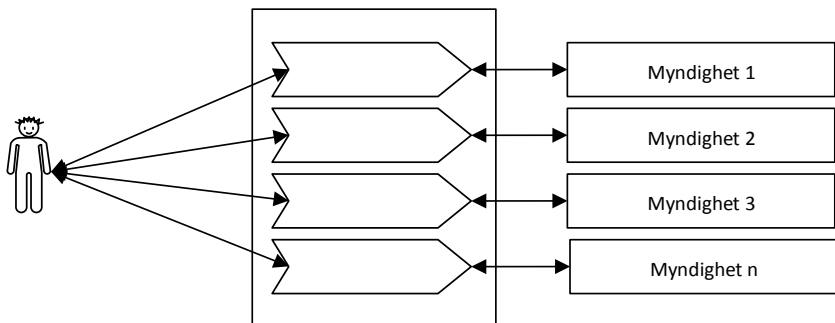


Samplacerade gränssnitt

Samplacerade gränssnitt innebär att myndigheter skapar en gemensam webbplats för en livshändelse. Detta innebär att myndigheterna hanterar delar av sin informationsgivning på en gemensam plats för att det ska bli enkelt för medborgare och företagare att orientera sig och hantera livshändelsen. Det finns flera exempel på detta, bl.a. korshortsportal.se och verksamt.se. Verksamt.se har även stöd av EU:s tjänstedirektiv som pekar ut att de händelser som hör samman med att starta och driva företag ska kunna hanteras i alla EU-länder i en samlad kontaktpunkt. Denna typ av gränssnitt blir därmed den samlade svenska förvaltningens väg in för

medborgare och företag. I exemplet verksamt.se finns även planeringsverktyg för att kunna identifiera de tillstånd och kontakter som behöver tas i ett specifikt fall genom de checklistor och branschguider som utvecklats. Samplacerade gränssnitt innebär att det trots den övergripande överbyggnaden på en gemensam plats blir det ändå separata stuprör in till respektive myndighet. Tjänsterna är i sig inte integrerade vilket gör att problematiken kring sammanhållna transaktioner, ärendetransparens samt uppgiftsreduktions kvarstår och behöver hanteras av medborgare och företagare själva.

Figur 8.5 Samplacerade gränssnitt



Integrerade gränssnitt

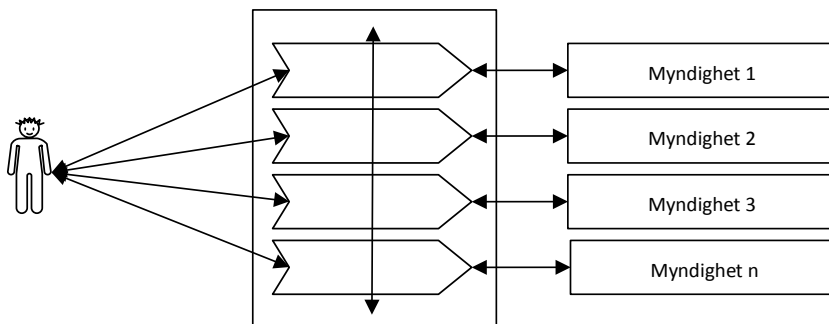
För att hantera problembilden som uppstår i livshändelser och förvaltningsövergripande processer krävs mer utvecklade och integrerade gränssnitt. Detta benämndes inom DUKAT-projektet som integrerade gränssnitt eller integrerade stöd,¹¹⁰ vilket innebär att ett perspektiv på ett samlat och integrerat stöd kompletteras med ett utifrån och in-perspektiv. Genom att integrera ansökningsprocesserna mot flera myndigheter i en sammanhållen helhet behöver inte medborgare och företagare hålla reda på alla kontakter på förhand. Stödet för detta ges inom ramen för det integrerade gränssnittet och med informationssamverkan mellan de involverade

¹¹⁰ Goldkuhl G, Persson A och Röstlinger A (2012), *DUKAT för restaurangföretagare – visioner om ett samlat informationssystem*, VITS/IEI, Linköpings universitet.

myndigheterna. Integrationen innebär även att uppgiftsreduktans och transparens kan hanteras på ett sätt som gör att förvaltningen tar ansvar istället för att medborgaren eller företagaren är budbärare mellan myndigheter eller mellan olika tjänster som inte är integrerade. Detta förutsätter att de samverkande myndigheterna överger de tidigare beskrivna gränssnittens grundläggande förutsättningar och fokuserar på integrerade gränssnitt.

Utmaningen med detta är, att det till skillnad från tidigare beskrivna gränssnitt, leder till större beroenden mellan myndigheter i integrerade processer. Myndigheterna behöver på ett djupare plan arbeta tillsammans för att skapa enkla möten med medborgare och företagare. System och informationsförsörjning behöver kopplas samman och tjänster behöver utvecklas för en specifik livshändelse för att hantera en sammanhållen helhet. Det finns i nuläget inga bra exempel på detta inom den svenska förvaltningen, men här kan ändå nämnas korshortsportal.se och verksamt.se. Utvecklingsarbetet kring verksamt.se där de samverkande myndigheterna ska ta ytterligare steg för att ta tjänsten till nästa nivå bygger till stor del på detta integrerade tänkande för att få till stånd reella förenklingar för företagare. Här blommar dock hela den samverkansproblematik som präglat förvaltningsutvecklingen i Sverige det senaste decenniet ut. Utmaningar finns kring bl.a. juridik, begreppshantering, informationshantering, informationsutbyten, informations säkerhet och svårigheterna att enas om en gemensam målbild.

Figur 8.6 Integrerade gränssnitt



8.2 Förvaltningens problem

Det är inte bara medborgare och företagare som har problem i en fragmenterad förvaltning. Att myndigheter har svårt att samverka i mötet med medborgare och företagare beskrivs i detta avsnitt, och några konkreta exempel ges.

Den svenska förvaltningspolitiken har en lång historik och myndigheter har sina givna uppdrag. Tjänster har under lång tid utvecklats för respektive myndighets behov och samverkan inom offentlig sektor har inte skett i någon större omfattning. När samverkan har skett har detta inneburit en kraftsamling för de berörda myndigheterna då det saknats modeller och metoder för samverkan.

Regeringens strategi för en samverkande statsförvaltning innebär att medborgare och företagare ska ställas i centrum och att utveckling av gemensamma tjänster ska göras utifrån deras behov. I dag upplever medborgare och företagare den offentliga förvaltningen som fragmentarisk då utgångspunkten vid utveckling av tjänster historiskt sett inte har utgått från behoven.

Problemen som myndigheterna ställs inför är att ställa om sina egna verksamheter för att det ska bli möjligt att ta fram förvaltningsgemensamma lösningar utifrån ett livshändelseperspektiv som spänner över organisatoriska gränser. Det kan konstateras att denna utveckling av förvaltningen inte är enkel.

De problembilder som beskrivs i avsnitt 8.1 om medborgares och företagares relationer med den offentliga sektorn är inte bara medborgares och företagares problem utan blir även ett problem för offentlig sektor. Den offentliga sektorns legitimitet har mycket av sin grund i faktiska möten mellan medborgare och förvaltning. Medborgare och företagare har bl.a. problem med att förstå regler, ansökningsprocesser och kontaktvägar till rätt instans, vilket kan skada förtroendet för myndigheterna. Problemet för den offentliga sektorn är exempelvis onödig efterfrågan av information som finns hos en annan myndighet, vilket kan bli resurskrävande. Problembilderna som beskrivs i kommande avsnitt bygger på forskning vid Linköpings universitet.¹¹¹ Även Centrum för tjänsteforskning

¹¹¹ Persson A (2015), *E-förvaltning som sammanhållen förvaltning*. Doktorsavhandling [Kommande], Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet, Linköping.

(CTF) vid Karlstad universitet har bedrivit forskning kring onödig efterfrågan vid ett antal stora statliga myndigheter.

8.2.1 Informationsproblemet

Problemet för medborgare med att identifiera vad som är reglerat och vad som gäller i den specifika livshändelsen leder till att kontakter behöver tas för att få rätt information. Är webbplatsens information otillräcklig leder det till onödig efterfrågan av information och personliga kontakter behöver tas med myndigheter för att få relevanta svar, vilket är resurskrävande för både medborgarna och de berörda myndigheterna. En förstudie visar t.ex. att onödig efterfrågan om klargörande av regler uppgår till 32 procent av kontakterna hos Skatteverket och 24 procent hos Försäkringskassan.¹¹² Får medborgarna inte korrekt information uppstår problem och myndigheterna riskerar därmed att få felaktiga och ofullständiga underlag från medborgarna. Detta innebär att det uppstår kompletteringsbehov av lämnade uppgifter, vilket tar mycket tid och resurser i anspråk för både medborgare och myndigheter. Förståelse av myndigheternas information är också väsentlig ur ett demokratiperspektiv då tillgänglighet till information är en rättighet för alla för att kunna delta i samhället på likvärdiga villkor. Medborgare som inte förstår vad som gäller står inför en obehaglig maktsituation präglad av obalans. Förvaltningen står på ett otydligt sätt mellan dem och deras drömmar eller grundtrygghet vilket skadar förtroendet för myndigheterna. Informationsproblematiken rör även osäkerhet kring medborgarens kontaktvägar när det gäller livshändelser där informationsansvaret är delat mellan flera myndigheter. Det innebär ofta att medborgare och företag försöker få information från fel myndighet i sitt ärende.

¹¹² Inspektionen för socialförsäkringen och Skatteverket (2014), *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket – Metodutveckling och resultat från en studie av inkommande telefonsamtal*, ISF Rapport 2014:10. Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet genomförde en förstudie på uppdrag av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Skatteverket.

8.2.2 Navigationsproblemet

I vissa livshändelser är myndigheternas ansvarsfördelning tydlig medan det i andra livshändelser är en mer otydlig ansvarsfördelning. Om inte medborgare och företagare kan navigera rätt mellan myndigheter uppstår en situation där de bollas runt. Ur offentlig sektors perspektiv leder bristen på tydlig ansvarsfördelning till onödig efterfrågan hos myndigheter som inte har ansvaret för det som efterfrågas. Frågor till fel myndigheter låg bl.a. till grund för utvecklingen av körkortsportalen, då medborgare tog en mängd kontakter med dåvarande Vägverket om körkortstillstånden vilka egentligen hanterades av Länsstyrelserna.¹¹³ Att medborgare känner sig som flipperkolor som bollas runt mellan olika myndigheter skadar legitimiteten för den samlade förvaltningen vilket gör att det är en angelägen fråga att adressera ur såväl ett demokrati- som ett effektivitetsperspektiv.

8.2.3 Koordinationsproblemet

Problemet med koordination av myndigheters agerande i vad som för medborgare är livshändelser är ett problem som huvudsakligen drabbar medborgare och företagare. I projekten PROFET¹¹⁴ samt DUKAT¹¹⁵ identifierades koordinationen av ärenden som en betydande problematik för företagare. Hur detta drabbar den offentliga sektorn studerades inte specifikt men effekterna för förvaltningen kan ändå diskuteras. Medborgares och företagares försök att få kontroll över en organisationsöverskridande ärende-process leder till en ökad belastning för myndigheterna, och det uppstår en stor efterfrågan på personliga möten med flera myndigheters handläggare. I stället för ett möte med koordinerande syfte i en livshändelse som t.ex. starta företag blir det många möten. Detta minskar därmed totalt sett den offentliga förvaltningens tids-

¹¹³ Axelsson K, Melin U och Persson A (2007), *Körkortstillstånd på nätet – utmaningar & lärdomar*. Forskningsnätverket VITS, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.

¹¹⁴ Goldkuhl G, Persson A och Röstlinger A (2009), *PROFET – Processdrivna e-tjänster för näringslivsutveckling i kommuner*. Slutrapport från FoU-projekt 2006–2009, VITS, IEI, Linköpings universitet.

¹¹⁵ Goldkuhl G, Persson A, Röstlinger A (2012), *DUKAT för restaurangföretagare – visioner om ett samlat informationssystem*. VITS/IEI, Linköpings universitet.

effektivitet. Många kommuner har börjat arbeta med koordineringsfunktioner för att hantera företagsärenden så att företagare kan träffa många förvaltningar vid ett möte, vilket leder till högre effektivitet och kvalitet genom samordnade besked. Ett annat exempel är verksamt.se som i utvecklingsarbetet har ett uttalat mål att ge bättre stöd för vägledning och guidning samt planering i mer komplexa etableringsprocesser som t.ex. starta restaurang. Men effektivitetsvinsterna och förlusterna är svåra att kvantifiera och detsamma gäller även insatserna för att råda bot på dessa. Den totala nyttokalkylen blir därmed svår att beräkna. Viktigt i digitaliseringspolitiken är dock att service, förutsägbarhet och transparens måste få kosta pengar. Digitala lösningar går inte alltid att ekonomiskt räkna hem direkt eftersom även medborgarnyttan behöver vägas in i den totala samhällsvinsten. Därmed kan utvecklingsinsatsen ses som en förbättring för medborgares rättssäkerhet och förvaltningens trovärdighet.

8.2.4 Kommunikationsproblemet

Kommunikationsproblemet handlar om upplevda eller faktiska inkonsekvenser i kommunikation kring livshändelser eller behov av att bekräfta information för att våga använda transaktioner i e-tjänster. Myndigheter arbetar aktivt med att utveckla information och kommunikation i olika kanaler för att få fler ärenden att kunna hanteras digitalt och skapa trygghet för medborgare och företagare att våga ta sig an ansökningar i digitala gränssnitt. Därmed blir det viktigt för myndigheter att se kommunikation kring ärenden och livshändelser som en förutsättning för att nå digitaliseringens potential. Ur ett styrnings- och nyttoperspektiv blir det därmed viktigt att inte se de digitala kanalerna som de enda kontaktvägarna då det även finns behov av att utveckla den service och vägledning som personliga möten kan ge för att få medborgare och företagare att känna sig trygga med att hantera sitt ärende digitalt.

8.2.5 Uppgiftskravproblemet

Uppgiftskravproblemet innebär att vissa krav på uppgifter är väl specificerade av myndigheterna medan andra krav är mer diffust

utformade. Om kraven är för diffust utformade kan det bli många fel i underlagen från medborgare och företagare, och det leder till krav på personliga möten för att reda ut vad som egentligen efterfrågas eller att det blir kompletteringar för att få till en fullständig ansökan. Oklara krav är problematiskt ur ett demokratiperspektiv där man som medborgare inte kan avgöra på förhand vad det är man prövas mot. Det gör att förutsägbarheten kopplat till utfallen i ärenden blir oklara och osäkra. Många behovsanalyser kopplade till olika ärendeflöden eller livshändelser som genomförts i den offentliga förvaltningen pekar på osäkerheten som ett stort problem för medborgare och företagare, och påverkar även förtroendet i relationen mellan medborgare och myndigheter.

8.2.6 Transaktionsproblemet

Transaktionsproblemet innebär att möjligheten att hantera ärenden digitalt kontra manuell hantering kan ge flera effektivitetsrelaterade problem. I projektet RESONANS¹¹⁶ har en delstudie kring kommunala e-tjänsteplattformar genomförts. I de e-tjänster som utvecklats har frågor som rör fullständighet och läsbarhet i ansökningar identifierats som viktiga värden för e-tjänster. Underlag kopplade till manuella tjänster tenderar att behöva kompletteras p.g.a. undermålig kvalitet, t.ex. inte läsbara eller kompletta ansökningar. Dessa faktorer driver upp kostnader och tidsåtgång för ärendehandläggning i den offentliga förvaltningen.

8.2.7 Redundansproblemet

Redundansproblemet innebär en onödig arbetsbelastning för myndigheters handläggare som måste begära in uppgifter från medborgare istället för att hämta information från andra myndigheter, där informationen redan finns. Det medför även risk för att felaktiga underlag kommer in till myndigheten och måste begäras

¹¹⁶ Goldkuhl G, Eriksson O, Persson A och Röstlinger A (2014), *Offentliggemensamma digitala resurser: Utmaningar i samstyrning och sam användning inom svensk e-förvaltning (RESONANS slutrapport)*, Linköpings universitet och Uppsala universitet.

in på nytt, eller att beslut fattas på felaktiga grunder. Informationsutbyten mellan myndigheter ger högre effektivitet och bättre kvalitet i handläggningen. En del kommuner vänder sig till privata informationsleverantörer för att få tillgång till information som finns i centrala myndigheters register. Denna situation där det krävs privata mellanhänder för överföring av registerinformation mellan myndigheter blir närmast absurd.

8.2.8 Transparensproblemet

Transparensproblemet innebär myndigheternas förmåga att tydligt kunna beskriva hur processer och status i processer ser ut för medborgaren och företagaren. Om det inte är tydligt leder det till onödig efterfrågan hos myndigheter. CTF:s forskning kring onödig efterfrågan hos Försäkringskassan och Skatteverket visar att en stor andel av den efterfrågan som riktas mot de studerade förvaltningarna rör just medborgares och företagares behov av att få status kring sina befintliga ärenden. Förstudien visar att frågor om ett ärendes status uppgår till 10 procent för Skatteverket och 20 procent för Försäkringskassan.¹¹⁷ Detta innebär att den bristande ärendetransparenser leder till en ökad arbetsbelastning för myndigheterna.

8.2.9 Exempel på problembilder i den offentliga förvaltningen

Här beskrivs några exempel på ineffektiva informationsflöden där det finns ett behov av samverkan över organisationsgränser för att lösa medborgares och företagares problem. Problem kan även uppstå inom en myndighet, där informationsflöden som inte är sammanhållna kan skapa tidsförluster och andra kvalitetsbrister.

¹¹⁷ Inspektionen för socialförsäkringen och Skatteverket (2014), *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket – Metodutveckling och resultat från en studie av inkommande telefonsamtal*, ISF Rapport 2014:10. Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet genomförde en förstudie på uppdrag av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Skatteverket.

Hantering av personbevis

Hantering av personbevis är ett exempel på ett ineffektivt informationsutbyte som motverkar regeringens strategi om en digitalt samverkande statsförvaltning.¹¹⁸

Hanteringen av personbevis visar att *avgifter mellan myndigheter* kan leda till onödigt administration och ökade kostnader för hantering av ärenden.

Det förekommer en omfattande manuell hantering av personbevis trots att möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter finns i Navet.¹¹⁹ Navet är en avgiftsfinansierad tjänst och är ett exempel på en dysfunktionell affärsmodell som leder till ökade administrativa kostnader i offentlig sektor. Myndigheter undviker avgiften för att begära ut personbevis genom att begära att medborgarna själva beställer personbevis och skickar till den myndighet som efterfrågar detta. Detta leder till en onödigt och ineffektiv administration för både myndigheter och medborgare.

Hanteringen av nationella prov i skolektorn

Ett annat exempel på ineffektiva informationsflöden är hanteringen av nationella prov inom skolektorn. I dag innebär hanteringen många manuella moment och dubbelregistreringar för att överföra information till myndigheter och i de lokala informationssystemen för skol- och elevadministration.

Skolverket gör insamlingar i samband med att nationella prov genomförs på landets skolor. En insamling gäller rapportering av provresultat för samtliga elever i alla skolor, och genomförs av Statistiska centralbyrån (SCB). Uppgifterna lämnas in elektroniskt av huvudmännen eller direkt från skolorna. För varje elev ska ansvarig lärare fylla i personuppgifter, med undantag för elever med skyddad identitet. Utöver detta ska ett antal uppgifter anges till

¹¹⁸ Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

¹¹⁹ Alla myndigheter i samhället har rätt att, mot avgift, erhålla uppgifter från folkbokföringen genom Navet (Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället). Navets funktioner regleras i lagen (2001:182) och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

exempel skolenhetskod, studievägskod, skolår, kursbetyg, antal terminer och antal kurstimmar. För ämnesproven i årskurs 3, 6 och 9 skickas informationsbrev till elever och vårdnadshavare med det första provutskicket. Det är ansvarig lärares ansvar att se till att informationsbrevet kopieras och delas ut till berörda. Den andra insamlingen gäller ett urval av elevlösningar och resultat på uppgiftsnivå samt en enkät om provets genomförande. Ansvariga lärare kopierar och skickar in elevernas svar på uppgifterna till de universitet och högskolor som ansvarar för utvecklingen av de nationella proven.

SCB kontaktar landets rektorer årligen via brev för att informera om hur insamlingen av resultatet från nationella proven går till.

Provmaterialet ska normalt sparas i fem år. Huvudmannen för skolan har normalt egna rutiner för arkivering. SKL ger råd om arkivering av bland annat prov och elevlösningar i skriftserien *Bevara och gallra*. Även fristående skolor ska bevara nationella prov enligt skollagen.¹²⁰

Beroendet mellan Mina meddelanden och Min ärendeöversikt

Med tjänsten *Mina meddelanden* kan medborgare och företag få myndighetspost digitalt istället för papperspost. Tjänsten ger minskade porto- och utskickskostnader men kan öka arbetsbelastningen för Skatteverket, som tillhandahåller tjänsten. Skatteverkets kundtjänst upplever att det är svårt att besvara frågor om engagemang, ärenden och ärendestatus som inte tillhör den egna myndighetens uppdrag. För att lösa den problematiken är det nödvändigt att *Min ärendeöversikt* vidareutvecklas och integreras med *Mina meddelanden*, vilket i sin tur är beroende av anslutningsgraden till *Mina meddelanden*. *Min ärendeöversikt* är en myndighetsgemensam utvecklingsinsats som syftar till att ge en samlad elektronisk ärendeöversikt. Lösningen kan göra det lättare för medborgare och företagare att hålla ordning på sina ärenden och navigera rätt mellan myndigheter. Det medför att belastningen på den offentliga förvaltningens kundtjänster minskar, när de inte behöver hantera

¹²⁰ 26 kap. 28 § skollagen (2010:800).

kundförfrågningar om ärendestatus etc. i samma utsträckning när frågorna istället kan besvaras i Min ärendeöversikt. I dag utvecklar myndigheter själva en ärendeöversikt för de tjänster som erbjuds utifrån de egna uppdragen vilket i sig skapar en fragmentarisk upplevelse.¹²¹

¹²¹ Det pågår ett förberedelsearbete för utveckling och införande av en myndighetsgemensam ärendeöversikt baserad på infrastrukturen för Mina meddelanden. En viktig förutsättning är att det finns ett stort antal utskick från myndigheter i Mina meddelanden för att det ska finnas tillräckligt med innehåll i en ärendeöversikt.

9 Sveriges e-förvaltningsutveckling i relation till omvärlden

9.1 Sverige tappar fart

Sverige har historiskt varit ett av de länder som varit föregångare inom e-förvaltning. Som pionjär inom datorisering av myndigheter samt även kring användandet av internet för att interagera med medborgarna hade Sverige ett försprång. Satsningar som hem-pc-reformen gjorde att hemdatorerna och internetuppkopplingarna spreds i breda befolkningslager. Självständiga myndigheter kunde snabbt utveckla och lansera tjänster utan långsamma centrala beslutsprocesser.

I de senaste årens internationella mätningar visar det sig dock att denna position håller på att förändras. Det svenska samhällets digitalisering står sig stark medan den offentliga förvaltningens digitalisering börjat tappa positioner. En förklaring till detta kan vara att de komparativa fördelarna med att vara tidigt ute med satsningar på digitaliseringen är uttömda. Andra förklaringar som lyfts fram är att den svenska förvaltningsmodellens fördelar med att snabbt kunna ställa om till ett digitaliserat samhälle, blir en lika problematisk akilleshäl när det gäller förvaltningsövergripande samverkan. Frivilligheten och självständigheten kan bli hinder för samverkan.

Under den svenska e-förvaltningshistorien har ett antal olika stabsorgan haft som uppgift att på olika sätt stödja, koordinera och driva på utvecklingen inom e-förvaltning i Sverige. Denna roll har E-delegationen haft sedan 2009.

9.2 Uppföljning och analys av den svenska e-förvaltningsutvecklingen

E-delegationen har genomfört uppföljningar av myndigheternas e-förvaltning och utveckling av e-förvaltning. Underlagen från dessa uppföljningar jämfördes i en analys mot resultaten i första steget av den livshändelsebaserade benchmark som genomförs av Cap Gemini på EU-kommissionens uppdrag varje år. På uppdrag av E-delegationen har Governo genomfört analyser av internationella mätningar och E-delegationens uppföljningsenkäter.¹²²

EU-kommissionens benchmark följer upp EU:s digitala agenda och genomförs varje år. Under 2013 publicerades en första rapport enligt den modell som utgår från sju livshändelser. Sedan den förra analysen genomfördes har ett andra steg med resterande livshändelser genomförts. Vid sidan av dessa uppföljningar finns ett stort antal internationella uppföljningar och benchmark på e-förvaltningsområdet. Resultaten för Sverige skiljer sig i dessa mätningar liksom även uppsättningen av indikatorer samt metoden för de olika studierna.

9.2.1 Analys av fyra internationella undersökningar

E-delegationen gav 2014 Governo i uppdrag att sammanställa och analysera resultaten från fyra internationella undersökningar (benchmarks) inom e-förvaltning. Dessa undersökningar utgörs av den benchmark som genomförs på EU-kommissionens uppdrag, FNs Global E-government Survey, Waseda University International e-Government Ranking och World Economic Forums (WEF) Global Information Technology Report.¹²³

Samtliga undersökningar tar i någon mån in infrastrukturella aspekter såsom tillgången till internet och mobilt internet samt befolkningens utbildningsnivå och andra förutsättningar för användning av elektroniska tjänster. Sammantaget visar under-

¹²² Resultaten av analyserna presenterades 2014 resp. 2015:

– Forest C, Rodén S och Persson, A (2013), *Uppföljning av e-förvaltning i Sverige*, Governo.
– Governo (2015), *Den svenska e-förvaltningens utveckling i relation till omvärlden – Jämförande analys av internationella mätningar*.

¹²³ Governo (2015), *Den svenska e-förvaltningens utveckling i relation till omvärlden – Jämförande analys av internationella mätningar*.

sökningarna att Sverige har mycket goda förutsättningar för samhällets digitalisering. Sverige hamnar på 3:e plats i World Economic Forums Networked Readiness Index och en total 14:e plats i FN:s Global E-government Survey. I Wasedas undersökning når Sverige en 10:e plats.

När det gäller de specifika indikatorer som mäter e-förvaltning i undersökningarna visar den samlade bilden att Sverige tappar placeringar och når sämre resultat än tidigare. Detta blir särskilt tydligt för de subindex som mer specifikt mäter utbud och kvalitet i tjänsterna. I FN-undersökningens Online Service Index når Sverige en 28:e plats, i Waseda kan bara utläsas att Sverige ligger på en sämre placering än 13 av 61 länder. World Economic Forums data för utbudet av tjänster bygger till stor del på föregående FN-mätning vilket innebär en 14:e plats. Eftersom genomlysningen av FN-undersökningen visar aktuella data för detta index kan det konstateras att Online Service Index i World Economic Forums undersökning kommer att sjunka mot en 28:e plats. EU-undersökningen har ett upplägg som bygger på en analys av 7 livshändelser. Sveriges placering bland EU-länderna för dessa livshändelser varierar enligt följande; Flytta (2), Äga och köra bil (3), Starta företag (10), Driva företag (14), Starta ett rättsligt förfarande (15), Studera (15) och Förlora och hitta arbete (24). Placeringarna gäller för tillgången till elektroniska tjänster.

Den offentliga sektorns prestationer

Sammantaget är det, utifrån ovan beskrivna undersökningar, en lång väg kvar att gå för den offentliga sektorn när det gäller att nå det skyhöga målet bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Undersökningarna fokuserar på sektorer som huvudsakligen ligger inom de stora statliga myndigheternas uppdrag med undantag för miljö, e-hälsa och utbildning som har tydliga lokala och regionala kopplingar. I vilken utsträckning undersökningarna faktiskt värderat den lokala och regionala nivån för dessa sektorer går dock inte att utläsa ur rapporterna.

I rapporten har även tidsserier sammanställts för utvecklingen av övergripande index och de subindex som fångar e-förvaltningsutvecklingen. När det gäller både FN-undersökningen och World

Economic Forum-rapporten blir det tydligt att ett gap öppnar sig mellan å ena sidan förutsättningarna för digitalisering och samhällets prestationer i stort och å andra sidan den offentliga sektorns prestationer. Detta gap började öppna sig under perioden 2005–2008 och har sedan accelererat. En viktig aspekt för denna analys är dock att dessa undersökningar ständigt utvecklas i termer av metod och de värden som ländernas e-förvaltning mäts emot. Detta gör att tidsserier rymmer omfattande variation mellan olika perioder. Denna förändring har dock inneburit en rörelse från utbudsmätningar till att ta hänsyn till mer kvalitativa egenskaper i undersökningsmodellerna. Fokus på medborgarorienterade och sammanhållna lösningar är exempel på värden för en bra e-förvaltning som fått större utrymme i modellerna. Detta gör att dessa undersökningar rör sig i en riktning mot större överensstämmelse med den svenska målbilden om en enklare, öppnare och effektivare förvaltning.

Svagt fokus på lokal nivå

Ett stort problem med undersökningarna är att underlagen inte presenteras i detalj vilket gör att det blir mycket svårt att omsätta resultaten i konkreta utvecklingsaktiviteter. Ingen av undersökningarna förutom EU-kommissionen redovisar resultaten för de olika områdena vilket gör att det inte utifrån dessa går att peka på enskilda aktörer som behöver ta ytterligare steg. Vad som är tydligt är att Sverige lyckas relativt bra när det gäller tjänster eller livshändelser som ligger inom ramen för väl avgränsade sektorer eller myndigheters mandat. När livshändelser eller sektorer innebär en mer omfattande tvärsektoriell eller myndighetsövergripande process blir resultatet sämre. Att undersökningarna ligger på en så hög abstraktionsnivå gör att Sverige, för att få stöd att identifiera åtgärder, bör fokusera på EU-kommissionens undersökning. Att det är ett så svagt fokus på den lokala nivån gör att Sverige behöver komplettera dessa undersökningar med egna uppföljningar för att följa och styra utvecklingen. Samarbetet med SKL blir därmed viktigt. Inkluderingen av den lokala nivån även i strategier och utvecklingsinsatser blir en betydelsefull framtidsfråga. Livshändelser som t.ex. starta och driva företag blir svåra att utveckla

om inte den lokala nivån tydligare inkluderas i myndigheternas arbete och detsamma gäller på utbildningsområdet.

Digital delaktighet

Andra potentiella utvecklingsområden som utkristalliserar sig utifrån resultatet av undersökningarna är ett ökat fokus på digital delaktighet. Detta gäller både utifrån att utveckla användarbasen men även när det gäller utvecklingsprocesser för att skapa tjänster med hög användbarhet. Vidare har Sverige svaga resultat för e-deltagande, speciellt i FN-undersökningen. Detta inkluderar både användarmedverkan i utvecklingsprocesser men även digital demokratiutveckling. När det gäller användbarhet når vi i EU-undersökningen resultat som ligger över eller på EU-genomsnittet men flera länder ligger klart före Sverige.

Sammanhållna digitala möten

Samtliga undersökningar fokuserar på sammanhållna digitala möten i form av portaler och one-stop shops. Utförda behovsanalyser i den svenska förvaltningen visar att dessa sammanhållna möten utgör en central del av medborgarnas förväntningar på offentlig sektor. Arbetet med den svenska förvaltningens digitalisering har inte i tillräcklig utsträckning ställt krav på att samla offentliga aktörer kring medborgarna i digitala möten vilket blir tydligt i flera av undersökningarna. På detta område behövs tydligare ställningstaganden kring gemensamma digitala möten inte bara för att det krävs för att stiga i internationella undersökningar utan för att vi vet att det är tydligt i medborgarnas kravbild.

Förvånande är att dessa undersökningar över lag inte fokuserar på den offentliga sektorns effektivitet annat än implicit genom t.ex. automatisering av processer. Informationsförsörjning som förutsättning för att utveckla den offentliga sektorns effektivitet, men även för enklare kundmöten, är sedan länge ett identifierat utvecklingsområde i den svenska förvaltningen och behöver fortsätta vara det.

Transparens

Transparens är en av Sveriges svagaste grenar i EU-undersökningen, som lägger särskilt fokus på detta. Transparens gäller såväl insyn i den offentliga sektorns förehavanden som transparens i ärendeprocesser. När det gäller ärendetransparens placerar sig Sverige nära ett mycket lågt EU-genomsnitt. På detta område är det känt från forskningen att det finns betydande effektivitetsvinster för den offentliga förvaltningen att göra för att minska onödig efterfrågan.

Ledning och styrning

Ledning och styrning inom e-förvaltning är ett område som är underutvecklat i dessa mätningar. Den enda mätningen som tydligt fokuserar på mer än policies är Waseda. Sverige når höga resultat för flera indikatorer inom styrning och ledning. Detta ska ställas mot genomlysningar av den svenska e-förvaltningen (t.ex. Statskontoret och SKL¹²⁴) ur ett styrnings- och ledningsperspektiv som pekar ut centrala brister. Därmed blir det viktigt att inte fästa större betydelse vid detta resultat, utan fortsätta det arbete med att stärka Regeringskansliets och andra aktörers förmågor som redan är under genomförande.

Viktiga åtgärder på nationell nivå

Sammantaget blir det utifrån undersökningarnas resultat viktigt att genomföra ett nationellt arbete kring ställningstaganden och inriktningsbeslut för e-förvaltningsutvecklingen. Det är också viktigt att ställa krav på förvaltningens aktörer att ta fram en gemensam handlingsplan för att lösa upp de knutar som hindrar svensk e-förvaltning från att få fart.

¹²⁴ Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering En utvärdering av E-delegationen* (2014:12).
Jonasson L, Persson A och Forest C (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo.

9.2.2 Reflektioner

När det gäller status för den svenska e-förvaltningen utifrån de internationella undersökningarna återfinns vissa centrala teman som är gemensamma för samtliga mätningar. Dessutom kan intressanta slutsatser dras utifrån den genomförda analysen utifrån tidsserierna.

En tydlig bild utifrån tidsserieanalysen är att Sverige som nation tappar i internationella undersökningar av e-förvaltningsutvecklingen. Hur kraftigt och vad detta tapp betyder kan diskuteras men trenderna är så starka att de inte går att bortförklara med förändrade mätmetoder eller annat. Den internationella utvecklingen går snabbare än den svenska. En förklaring till att Sverige tappar är att de komparativa fördelarna av våra självständiga myndigheter och självstyrande kommuner i fråga om att snabbt komma till beslut kring digitalisering inte längre är tillräckligt. Mycket av den utveckling som realiserats i andra länder bygger på gemensamma identifieringslösningar, säker infrastruktur för kommunikation, registerhantering och lagstiftning kopplad till denna samt inte minst gemensamma sammanhållna kundmöten i livshändelser eller utifrån ett one-stop shop-koncept. Detta inom ramen för nationella satsningar på digitalisering genom att fokusera på att utveckla både utbudet i sig och kvaliteten i utbudet. Oavsett vilka vägval vi gör i Sverige kring realisering behöver samverkan mobiliseras inom hela den offentliga förvaltningen. För detta krävs centrala inriktningsbeslut och en nationell styrning och samordning som tar Sverige till samma nivå av goda förutsättningar för samverkan som i de länder som passerat Sverige.

En annan tydlig bild utifrån tidsserieanalysen är att Sverige har internationellt sett goda förutsättningar för digitalisering. I undersökningarna av FN, EU och WEF ges en bild av antingen goda tekniska och infrastrukturella förutsättningar, kopplade till utbildningssystem eller kopplade till användarnas attityder till användning av e-kanaler i interaktioner med förvaltningen. Problemet är att medan Sveriges förutsättningar fortsätter att vara internationellt sett starka tenderar den offentliga sektorns prestationer att sjunka i internationell jämförelse. Dessa goda förutsättningar gör att Sverige trots allt hamnar rätt högt i mätningarna på aggregerad nivå. Det finns en diskrepans mellan Sveriges digitaliserings-

förutsättningar och den offentliga sektorns utveckling. Den offentliga sektorn är mycket viktig för att driva innovation, men i förlängningen kan det bli problem med förtroendet för offentlig sektor om förväntningarna på digitalisering är höga eller stiger medan den offentliga sektorns prestationer inte kan hålla samma takt. Detta sker speciellt i ljuset av att EU-undersökningen visar att en stor grupp medborgare föredrar elektroniska interaktioner med förvaltningen.

Medborgarnas behov av ökad samverkan

Samtliga undersökningar i rapporten visar att det finns en stark tendens att värdesätta sammanhållna digitala möten, men olika mätningar använder olika begrepp för att definiera och beskriva det digitala mötet mellan medborgare och förvaltning. Det är viktigt att myndigheter har en gemensam förståelse för definitionen av begreppen, för att kunna hantera medborgarnas situation. Detta kan kompletteras med de sammanställningar av medborgarnas behov som E-delegationen gjort samt den forskning kring medborgarnas problembilder som finns. Utvecklingen av olika portaler och projekt med benämningen ”en väg in” har stärkts de senaste åren i Sverige. Det har dock skett utan explicita och tydliga inriktningsbeslut inom ramen för e-förvaltningsstyrningen annat än att begreppet livshändelse och medborgarnas perspektiv lyfts fram. Detta decentraliserade förfarande skiljer Sverige från många andra länder. Men det är inte bara medborgaren som har nytta av en ökad samverkan. I Waseda-rapporten framkommer att länder som investerat i one-stop service uppnått omedelbara resultat i form av kostnadsminskningar och ökat förtroende för offentlig sektor.

9.2.3 Rekommendationer

Forskningsrapporten ger *två rekommendationer* för svensk del. Den *första rekommendationen* är att skapa ett nationellt handlingsorienterat uppföljningsmaterial. Ett material som tar fasta på sammanhållna livshändelser men i ett sammanhang av användning, användbarhet, tillit och förtroende vid sidan om utbud. Dessutom

behöver den kommunala sektorn inkluderas i uppföljningen av livshändelserna och realiseringen av målen kring digitalisering.

Den *andra rekommendationen* är att skapa en mer handlingsorienterad svensk plan för digitalisering inom offentlig sektor. I Sverige har det tagits fram strategier som fungerar för sina syften men det saknas en tillräckligt konkret handlingsplan för den svenska digitaliseringen. Denna handlingsplan behöver ta upp konkreta insatser men även hur dessa ska ledas, styras, finansieras, användas, förvaltas och genomföras.

10 Förutsättningar för att nå målet enklare, öppnare och effektivare förvaltning

10.1 Inledning

Detta avsnitt inleds med en bakgrund till samverkansperspektivet och det kulturella paradigmskifte som skett i offentlig sektor kring horisontella frågor och helhetssynen utifrån medborgares samt offentlig sektors behov. Vidare diskuteras den frivilliga samverkan som uppstår när en eller flera offentliga aktörer samverkar kring en gemensamt framtagen problembild, samt en diskussion kring hur samverkan i det offentliga storsystemet ser ut och framförallt kan behöva se ut för att skapa ett effektivt fokus på utvecklingen av en mer sammanhållen förvaltning.

I målen med en enklare, öppnare och effektivare förvaltning ligger många olika aspekter. Mycket av utvecklings- och förändringsarbetet ligger inom ramen för de uppdrag som respektive myndighet utför. Som tidigare kapitel visat kommer dock en stor del av utvecklings- och förändringsarbetet inom ramen för den offentliga sektorns digitalisering också att kräva att den offentliga förvaltningen hålls samman och samverkar.

10.2 Hur går det att samverka i en fragmenterad förvaltning?

Svensk e-förvaltning befinner sig i ett mycket dynamiskt och expansivt skede. Mycket utvecklings- och förändringsarbete sker på lokal nivå, ofta med utgångspunkt i de övergripande e-förvaltningsmålen enklare, öppnare och effektivare förvaltning.

Förutom lokala insatser så finns det också många förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser som utvecklas av flera offentliga aktörer i samverkan. En del har skett på uppdrag av E-delegationen, men det pågår också en mängd utvecklingsinsatser på nationell nivå och gemensamma initiativ inom kommunsektorn. På nationell nivå pågår bland annat E-legitimationsnämndens arbete kring framtida e-legitimationer. Som de internationella uppföljningarna visar tappar dock Sveriges offentliga förvaltning mark och befinner sig relativt långt ifrån målet att vara bäst i världen. Inte minst gäller detta på den lokala nivån.

I den svenska förvaltningsmodellen finns stora möjligheter att skapa förutsättningar för en effektiv styrning av förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser. Digitaliseringen medför både krav på och möjligheter med ökad samordning och samnyttjande. SKL identifierar i sin strategi för e-samhället just samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting och regioner som en central framgångsfaktor för digitaliseringen av offentlig förvaltning. Detta gäller såväl kring förutsättningar för intern effektivisering i myndigheter som för möjligheterna att skapa nytta för medborgare och företag. I hanteringen av medborgares och företagares livshändelser har den svenska förvaltningsmodellen sina främsta svårigheter. Det visar bl.a. resultatet av undersökningar som Governo genomfört på uppdrag av E-delegationen. Dessa är sammanvägda analyser av uppföljning av e-förvaltning i Sverige och internationella uppföljningar, t.ex. EU-kommissionens benchmarkundersökning.¹²⁵ Analyserna visar att Sverige brister i att ta fram e-tjänster som stödjer livshändelser och som spänner över statlig, regional och lokal nivå. Sverige når t.ex. en högre placering för företagande inom livshändelsen starta företag men mediokra resultat för livshändelsen förlora och hitta arbete.

Utmaningar att förbättra styrningen inbegriper hur man kan organisera och finansiera såväl utvecklingsarbete som förvaltning av utvecklade tjänster. Det finns särskilt stora utmaningar i samverkan mellan statlig, regional och kommunal nivå.

¹²⁵ Forest C, Rodén S och Persson, A (2013), *Uppföljning av e-förvaltning i Sverige*, Governo. Governo (2015), *Den svenska e-förvaltningens utveckling i relation till omvärlden – Jämförande analys av internationella mätningar*.

10.3 Principer för en sammanhållen förvaltning

Ett antal principer måste vara kända och överenskomna för att utvecklingen mot en sammanhållen förvaltning ska kunna påbörjas:

- *Låt det digitala mötet ske på användarnas villkor.* I framtidens e-samhälle avgör medborgaren när och hur det digitala mötet ska äga rum.
- *Tillgängliggör och återanvänd tjänster på ett enhetligt sätt.* Genom ett förskjutet fokus från myndighetscentrerat till möten på användarnas villkor, ställs krav på att tjänster som utvecklas inom offentlig sektor och andra aktörer använder enhetliga tjänstegränssnitt och begrepp.
- *Låt behov och nytta vara styrande.* Nyttan måste vara styrande. Utveckling och förvaltning av förvaltningsgemensamma lösningar ska baseras på en så fullständig analys som möjligt av det verkliga behovet och kundnyttan, samt på hur kostnader och nyttor (ekonomiska och kvalitativa) fördelar sig mellan deltagande aktörer och berörda intressenter.
- *Öppna upp för externa innovatörer.* Arkitekturen ska underlätta för nya lösningar som kan utvecklas av både aktörer inom offentlig sektor och marknadens aktörer.

10.4 Att utveckla service i samverkan

Offentliga aktörer behöver lära sig av varandras insatser, framgångar och misstag, de behöver utveckla gemensamma infrastrukturella tjänster och de behöver utveckla former för gemensamma digitala kundmöten. Dessutom finns det stora informationsberoenden mellan olika aktörer i den offentliga förvaltningen. Effektivisering och automatisering av verksamhetsprocesser i enskilda myndigheter förutsätter inte sällan att information som lagras hos en annan myndighet kan utbytas elektroniskt och nyttjas för verksamhetens utveckling. Det innebär att ett av de centrala utvecklingsområdena är förvaltningsöverskridande informationsförsörjning.

Dessa aspekter på gemensamma utvecklingsfrågor har alla varit en central del i arbetet för de aktörer som arbetat med den offent-

liga sektorns digitalisering inom ramen för E-delegationen. Utvecklingen kan inte längre avgränsas till enskilda myndigheters uppdrag utan alla de beroenden som uppstår behöver hanteras genom olika former av samverkan.

Att allt fler beroenden identifieras innebär även att den utveckling som kan urskiljas för framtiden kommer att kräva alltmer samverkan i olika konstellationer inom det offentliga. Ju mer de offentliga verksamheterna utvecklas mot automatisering och medborgarorientering, desto fler situationer som förutsätter samverkan kommer rimligen att identifieras. Detta innebär en utveckling där kraven på samverkan kontinuerligt ökar och att de ömsesidiga beroendena ökar mellan olika offentliga aktörer i den verksamhetsutveckling som kontinuerligt bedrivs. Som diskuterats tidigare i betänkandet behöver dessa beroenden hanteras på ett sätt som gör de gränsöverskridande kopplingarna så flexibla och dynamiska som möjligt samtidigt som samverkan förenklas ju mer formaliserade formerna för samverkan är.

Därmed blir samhällsstyrningen kring digital samverkan en balansgång mellan hårt och mjukt för att undvika såväl dysfunktionell understyrning som överstyrning.¹²⁶ Såväl SKL¹²⁷ som E-delegationen¹²⁸ har tidigare tagit ställning för att en subsidiaritetsprincip behöver råda. Ingen av dessa aktörer förordar en mer toppstyrd modell där regeringen är aktiv i en större bredd av insatser. Båda ser ett regeringskansli som i större utsträckning smörjer och faciliterar utveckling på tydliga behovsgrundade underlag. Subsidiaritetsprincipen innebär att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt.

Den fortsatta digitaliseringen i Sverige kommer att ställa krav på samverkan både inom ramen för enskilda tjänster, som t.ex. verksamt.se och en väg in för skogsägare samt samverkan kring mjuk infrastruktur som t.ex. Mina meddelanden, Effektiv informationsförsörjning (EIF) och Min ärendeöversikt. Olika insatser

¹²⁶ Med understyrning menas att styrningen är otillräcklig för att driva på en utveckling av gemensamma processer. Med överstyrning menas att styrningen är så stark att den undergräver frivilliga initiativ och underminerar de samverkande aktörernas känsla av ansvar för den gemensamma digitaliseringen.

¹²⁷ Jonasson L, Persson A och Forest C (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo.

¹²⁸ SOU 2013:75, *Organisering av framtidens e-förvaltning*.

kommer därmed att kräva utredning, beslut, legitimering och finansiering på olika nivåer. En viktig grundparameter är dock att effektiv styrning kopplad till den offentliga sektorns digitalisering behöver bygga på kunskap i väl genomarbetade, argumenterade och problematiserade underlag/utredningar. Ska regeringen prioritera eller legitimera en insats krävs det att insatsen är välmotiverad och väldokumenterad.

Att utveckla service i samverkan handlar om flera olika dimensioner av utveckling som t.ex. behovsinventering, kartläggning, teknik, juridik och informationssäkerhet. Mest komplext är dock de organisatoriska aspekterna som formalisering, styrning, ledning, finansiering och koordinering kopplade till samverkan. Dessa samverkansfrågor blir än mer komplexa i de fall regeringen vill styra fram en kultur av generell samverkan utan att i varje unik situation formulera uppdrag. Denna typ av distribuerad samverkan i en självstyrande och självkoordinerande förvaltning har varit grunden i den frivillighetsmodell som den svenska digitaliseringen hittills följt. Men tecknen på att det behövs mer samordning, uppföljning och styrning är tydliga.

10.5 Hur ser styrningen ut på olika nivåer i organisationen?

Det finns många perspektiv att lägga på begreppet styrning, ett av dessa är modellen med *strategisk*, *taktisk* och *operativ* nivå som alla har tyngdpunkt på olika delar av styrningen.

10.5.1 Strategisk styrning

Den *strategiska styrningen* handlar om att omsätta idéer till mål och på så vis lägga en gemensam grund för att få alla delar av e-förvaltningsutvecklingen att gå åt samma håll. Viktiga redskap här är visioner, strategier och långsiktiga mål samt att säkerställa de resurser som krävs. En ytterligare viktig uppgift är att aktivt medverka till att nya idéer föds och sprids, bland annat genom att stimulera förvaltningen som helhet att ge röst åt behov och idéer både från medborgares och från omvärldens perspektiv. Det handlar både om att stimulera och uppmuntra till att våga lyfta behov och idéer samt

säkerställa att det finns fora där man kan göra det. En viktig förutsättning för att Regeringskansliet ska kunna ta detta ansvar är väl underbyggda utredningar, som regeringen kan fatta beslut utifrån. Regeringskansliet är beroende av att stabsfunktioner, utvecklingsmyndigheter och andra aktörer inte bara granskar och utvärderar, utan även utvecklar förmågan att bedriva förvaltningsövergripande utvecklingsarbete. Därmed blir detta ett tydligt krav på den taktiska nivåns förmåga att bereda, utreda och utveckla samt följa upp förvaltningsövergripande utvecklingsinsatser med en sådan kvalitet att Regeringskansliet kan driva igenom förslagen. Viktigt blir även utredningsförmågan kring författningsändringar som krävs för att undanröja juridiska hinder.

10.5.2 Operativ styrning

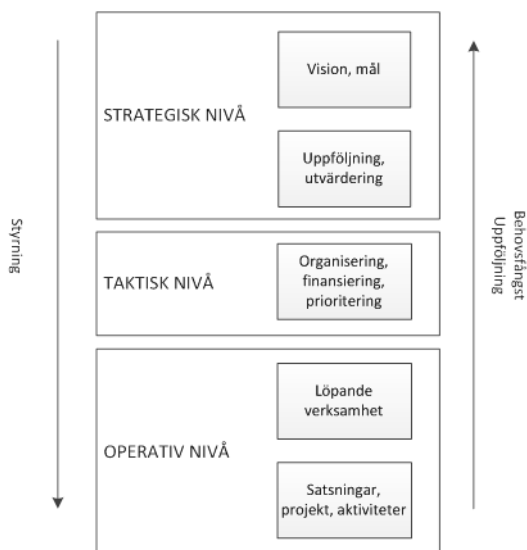
Den *operativa styrningen* handlar om att ha fokus på att göra, vilket generellt antingen sker i löpande verksamhet eller i form av satsningar, projekt och aktiviteter. En viktig fråga här är att säkerställa att uppgifter utförs effektivt och med hög kvalitet. Centralt är också att fånga trender i omvärlden samt att lyssna på medborgarnas behov.

10.5.3 Taktisk styrning

Den *taktiska styrningen* binder samman de strategiska och operativa nivåerna. Här handlar det om att definiera vad som behöver göras för att uppnå de satta målen. Förmågan att utreda och utveckla och beskriva detta i kvalitativa underlag är central. Viktiga verktyg här är planering och koordinering av vad de olika delarna av förvaltningen ska göra. Beredning kring finansiering är också central.

På så sätt sker den traditionella styrningen uppifrån och ned samtidigt som beredning av strategiskt viktiga frågor, behovsfångst och uppföljning, sker nerifrån och upp. Det är i den strategiska nivån som ansvaret finns för uppföljning, utvärdering och beslut om eventuella åtgärder, samtidigt som detta ofta genomförs på alla nivåer i en organisation. Se figur nedan.

Figur 10.1 Organisatoriska nivåer i samverkan



10.6 Hur ser samverkan ut mellan offentliga aktörer?

10.6.1 Former för samverkan

När det gäller formerna för samverkan kan de kategoriseras på olika sätt. I denna framställning tar vi fasta på tre centrala huvuddimensioner kring samverkan:

- Utifrån liknande uppdrag
- Utifrån processberoenden
- Utifrån livshändelse/medborgarbehov

Utifrån liknande uppdrag

Samverkan utifrån liknande uppdrag uppstår när flera aktörer hittar gemensamma frågor att samverka kring. Exempel på detta hittar vi bland de offentliga aktörer som har liknande eller lika uppdrag men med en fragmenterad hantering i kollektivet. Sådana exempel finns i bl.a. kommuner, landsting och länsstyrelser. I kommunerna blir

de samverkansgrupperingar som tar fasta på olika aspekter av digitaliseringen fler och fler. Bland kommunerna i Värmland finns en sådan digital samverkan, likaså i Västernorrland, Norrbotten och i delar av Västergötland. Bland länsstyrelserna har digital samverkan varit en fokuserad fråga sedan mitten på 2000-talet när man började utveckla ett antal e-tjänster och verksamhetssystem gemensamt. Landstingen har inom ramen för SKL¹²⁹ samverkat länge kring gemensamma lösningar, inte minst i framtagandet av 1177/Vårdguiden som numera samtliga landsting är anslutna till. Potential finns för att stärka och utveckla denna samverkan, inte minst inom kommunsektorn där det finns ett stort antal mindre kommuner som har svårt att på egen hand driva e-förvaltningsutvecklingen. För att till fullo kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter krävs även en översyn av lagstiftning, processer och arbetssätt. För att det ska hända räcker det inte med regional samverkan i kommunsektorn, utan samtliga kommuner behöver bedriva ett gemensamt utrednings- och utvecklingsarbete för att skapa underlag för en bättre anpassad lagstiftning. I dessa lägen behöver SKL vara den samlande och utvecklingsinriktade kraften som håller ihop och koordinerar utvecklingsarbetet i kommunerna. Detta är en parallell till de författningsförändringar som genomförts för att bereda väg för en mer genomgripande digitalisering bland statliga myndigheter.

Utifrån processberoenden

Samverkan utifrån processberoenden rör olika former av beroenden i verksamhetsprocesser mellan olika offentliga aktörer. Detta mer interna perspektiv rör den offentliga sektorns beroenden där t.ex. informationsförsörjning från ett eller flera centrala register utgör en nyckel för att effektivisera processer i andra myndigheter, kommuner eller landsting. Exempel på sådana fall är effektiv informationsförsörjning inom socialtjänsten (elektroniskt informationsutbyte mellan kommuner och statliga myndigheter), intyg av olika slag inom sjukvården och socialförsäkringen (elektroniskt informationsutbyte mellan landstingen och Försäkringskassan)

¹²⁹ Tidigare CeHis och numera Inera AB.

men det finns ett stort antal andra liknande fall med betydande samverkanspotential. I projektet Effektiv informationsförsörjning – Ekonomiskt bistånd blev det tydligt vad den svaga styrningen kring förvaltningsövergripande utvecklingsbehov kostar. En potentiell besparing på 150 miljoner kronor per år och en genomförandetid på över tio år innebär att samverkanssvårigheterna kan ha kostat den samlade förvaltningen ca 1,5 miljarder kronor.¹³⁰ Den stora frågan är dock vilka de andra 10, 20 eller 30 processerna är som det inte skett utvecklingsarbete kring. Potentialen för att bättre informationsförsörja inte minst kommunerna torde vara omfattande och ett mycket angeläget område att få till ett bättre utrednings- och utvecklingsarbete kring.

Utifrån livshändelse/medborgarbehov

Samverkan utifrån livshändelse/medborgarbehov mellan offentliga aktörer är nödvändigt för att förvaltningsöverskridande processer ska blir enkla och effektiva. I avsnitt 8 i detta betänkande har exempel kring starta och driva företag och förlora och hitta arbete fått illustrera detta problem. Exempel på implementerade lösningar är verksamt.se, krisinformation.se och körkortsportalen.se. Dessa exempel ger insikt att enskilda myndigheter på egen hand inte kan ge en tillräckligt bra service till medborgare och företagare.

Samtliga ovan beskrivna dimensioner av samverkan spelar stor roll för hur och på vilka sätt offentliga aktörer kan samverka, inte minst genom att beroenden mellan aktörer skiljer sig åt.

10.6.2 Gemensamma förutsättningar för digital samverkan

Det finns gemensamma förutsättningar som måste hanteras vid digital samverkan mellan aktörer inom offentlig sektor. Det gäller framför allt områdena *informationssäkerhet* och *juridik*.

Det förutsätts att varje aktör inom offentlig sektor tar ansvar för informationssäkerheten i sin egen del av samverkansarbetet.

¹³⁰ Riksrevisionen (2010), *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghets-system – Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* (RIR 2010:18).

Digital samverkan förutsätter att berörda aktörers krav på säkerhet kan tillgodoses, dvs. att informationsöverföring kan skyddas mot oönskad förvanskning och obehörig insyn. Informationen ska överföras med önskad tillgänglighet och robusthet.

De juridiska förutsättningarna innebär ofta att informationsutbyte mellan aktörer regleras i lag eller förordning. Här formuleras hur informationsutlämnande kan ske, i vilken form, till vem och vad som får lämnas ut elektroniskt. Det är viktigt att de juridiska förutsättningarna klargörs i ett tidigt skede i en utvecklingsinsats.¹³¹

10.6.3 Hinder för digital samverkan

Hinder för digitalisering har beskrivits på många håll i strategier, handlingsplaner, betänkanden och forskning under de senaste decennierna. Problematiseringen har inte minst tagit fasta på interoperabilitet eller samfunktionalitet och därmed delat in hindren i organisatorisk, semantisk, juridisk och teknisk nivå. Detta betänkande fokuserar till stor del på de organisatoriska frågorna och därmed beskrivs huvudsakligen kulturella och organisatoriska frågor kopplade till hinder.

Snäva avgränsningar

En viktig fråga i samverkan utifrån medborgares behov är *avgränsningen av problemområdet*. För utvecklingen blir det centralt om myndigheterna avgränsar samverkansbehovet till olika ärendetyper som t.ex. bygglov, moms eller om de avgränsar problemområdet till en övergripande målgrupp som t.ex. företagare eller ett tema som att starta företag. Detta är avgörande för hur väl myndigheterna kan skapa sammanhållna stöd för medborgarna. Det formella uppdraget till myndigheterna är att ansvara för service inom ramen för sin verksamhet även om myndighetsförordningen uttrycker ett krav på samverkan (SFS 2007:515).

¹³¹ Se t.ex. E-delegationens *Checklista för jurister* och *Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltning*.

Regering och stabsfunktioner har sedan slutet på 1990-talet och under hela 2000-talet framfört att ett mål med digitaliseringen ska vara att medborgarna upplever förvaltningen som sammanhållen. Kraven i visioner, strategier och måldokument samt i myndighetsförordningen har dock inte varit tillräckliga för att driva på den gemensamma e-förvaltningsutvecklingen som förutsätter samverkan.¹³² ESV beskriver även att regeringens strategier på e-förvaltningsområdet är relativt okända för myndigheterna och därmed otillräckligt styrande. En insats för att hantera problematiken med otillräckligt horisontellt fokus var att utse utvecklingsansvariga myndigheter.¹³³ Detta initiativ var ett regeringsuppdrag som avsåg att utifrån en bred definition av samverkan i enlighet med myndighetsförordningen, arbeta med horisontella frågor som inte avgränsades inom en myndighet.

Målkonflikter

Målkonflikter kan röra vitt skilda aspekter av digitalisering och verksamhetsutveckling. Det kan röra olika tolkningar av regeringens mål och visioner för digitalisering och det kan röra olika konsekvenser i form av utvecklingsbehov. Detta har att göra med att förväntningarna på samverkan är högt ställda av regeringen medan kraven på samverkan är betydligt lägre och mindre konkret ställda. Det gör att samverkande myndigheter kan ha olika högt ställda krav på vilka insatser som samverkan kräver.

Kanalprioritering

I vissa utvecklingsprojekt som realiserats uppstår en slags digital konkurrenssituation mellan myndigheternas egna kanaler och de servicekanaler som utvecklats i samverkan. Denna typ av situationer uppstår i första hand när en ny webbplats skapats som inne-

¹³² Ekonomistyrningsverket (2014), *Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt* (ESV 2014:2).

Jonasson L, Persson A och Forest C (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo 2013.

¹³³ Näringsdepartementet (2011), *Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning* (N2011/1368/TTP).

bär att det finns en trafik- och kommunikationskonkurrens mellan myndighetens egen webbplats och den nya gemensamma webbplatsen. I länder i omvärlden är det i dessa lägen vanligt att definiera en gemensam webbplats för ett specifikt område som den offentliga sektorns huvudkontaktväg för respektive målgrupp. Exempelvis har Norge gjort detta för sin motsvarighet till verksamt.se, altinn.no, som utgör Norges kanal för företagsärenden oavsett myndighet. På detta område finns det även ett behov av ett strategiskt tänkande på nationell nivå kring hur Sverige ställer sig till olika varianter kring hur det digitala mötet ska ske.

Utvecklingsledning

I samverkan behöver någon part tidigt pekas ut som ansvarig att leda utvecklingsarbetet. Är det insatser där en fördelning av nyttan för insatsen faller på någon part är det i regel naturligt vem som ska leda. Erfarenheterna av svenska utvecklingsprojekt visar att framgångsrik samverkan bygger på en långt gången formalisering av samverkan.¹³⁴ Viktiga faktorer är att det finns en organisering för samverkan, ett tydligt mandat att verka inom, en tydlig rollfördelning mellan samverkansaktörerna, en tryggad finansiering och inte minst en överenskommen målbild. Legitimeringen av en utvecklingsinsats har visat sig vara en viktig faktor för att lyckas. I flera samverkansprojekt är det just denna legitimering som varit en förutsättning för att kunna driva utvecklingsarbetet. Ett sådant exempel är verksamt.se som är ett utpekat uppdrag i regleringsbrev, strategier och andra policyuttalanden. Samverkan som drivs mer ad hoc som en ständig förhandling tenderar att ta mycket tid i anspråk och inte sällan rinner samverkan ut i sanden.

Finansiering

Finansiering är en viktig del i att ge uthålliga organisatoriska förutsättningar för en samverkansinsats. Finansiering kring samverkan

¹³⁴ Goldkuhl G, Eriksson O, Persson A och Röstlinger A (2014), *Offentliggemensamma digitala resurser: Utmaningar i samstyrning och sam användning inom svensk e-förvaltning (RESONANS slutrapport)*, Linköpings universitet och Uppsala universitet.

är en av de kritiska faktorerna som hindrar många projekt att realiseras i rimlig tid eller i vissa fall överhuvudtaget. De samverkande parterna löser ofta finansieringen för en förstudie, men när förstudien senare eventuellt övergår i projekt blir det en kontinuerlig förhandling om resurser och medel. Dessutom tenderar inte sällan vidmakthållande och förvaltning att vara olösta frågor. På detta sätt blir inte utvecklingsinsatserna i samverkan effektiva utan legitimiteten för en utvecklingsinsats varierar över tiden.

När det gäller former för och fördelning av ekonomisk börda för en utvecklingsinsats har den s.k. finansieringsparadoxon visat sig vara en problematisk fråga. Denna innebär att skevheter i fördelning av kostnad och nytta på många olika sätt tenderar att hindra utvecklingsinsatser. För att hantera detta är det centralt att de samverkande organisationerna ger utvecklingsinsatser en tryggad och långsiktig finansiering. Det kan göras som långsiktiga och uthålliga ekonomiska förutsättningar från de samverkande myndigheterna eller genom centrala smörjmedel. Ett annat alternativ är att regeringen genom tydliga utvecklingsdirektiv öronmärker myndigheters medel till prioriterade utvecklingsinsatser. Speciellt viktigt är det att förvaltningskostnaderna för en förvaltningsgemensam utvecklingsinsats är hanterad på ett tidigt stadium under utvecklingsprocessen.

Skilda prioriteringar

Prioriteringar av tid och ambitionsnivå inom utvecklingsinsatser kan hindra projekt att nå sin fulla potential, detta genom att myndigheterna inte kommer överens om ambitionsnivån. Vanligast verkar dock vara att prioriteringen framförallt gäller tid när flera myndigheters utveckling i samverkan konkurrerar med myndigheternas egna utvecklingsinsatser. Om myndigheterna kommer överens är det ett mindre problem, men kombinerat med en skev nyttofördelning kan det bli problematiskt för samhället i stort. Detta gäller inte minst i de situationer där den myndighet som tar hem nyttan inte lyckas få lämplig prioritering hos den myndighet som möjliggör nyttan. Ett exempel på en sådan problematik är E-delegationens projekt Effektiv informationsförsörjning (EIF). Projektet har i olika former pågått sedan början

av 2000-talet och har trots stor besparingspotential i kommunerna inte prioriterats förrän projektet hamnade i E-delegationens portfölj. I forskningsprojektet RESONANS lyfts även samverkansprojekt fram där målkonflikter mellan samverkansparterna hämmat utvecklingen.¹³⁵

Uppföljning och utvärdering

I Sverige har regeringens uppföljning av myndigheters verksamhetsutveckling i samverkan varit svag. Uppföljning av förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser blir central för att skapa en generell legitimitet och ett förändringstryck på övergripande nivå. Därmed är det väsentligt att det förvaltningsövergripande perspektivet på effektivisering och gemensamma digitala möten blir en del i uppföljningen av förvaltningens arbete med digitalisering. E-delegationen har genomfört vissa insatser och internationella uppföljningar på aggregerad nivå finns. Det finns dock utvecklingspotential kring nationella uppföljningar med utgångspunkt i utveckling av medborgarnas krav och behov liksom förvaltningens effektivitet. Dessa uppföljningar behöver genomföras med en förvaltningsövergripande utgångspunkt som i t.ex. EU-kommissionens livshändelser men med ett tydligare styrande perspektiv och på djupare detaljnivå så att de enskilda myndigheternas insatsbehov kan urskiljas.

Kulturella skillnader

En sedan länge identifierad faktor och ett av de centrala hindren är skillnader i organisationskultur. Kulturella skillnader kan finnas på många olika nivåer, på den grundläggande nivån kan synen på det gemensamma ansvaret skilja. Har myndigheterna ansvar att driva på den offentliga sektorns digitalisering även utanför den egna myndigheten? Hur myndigheterna ställer sig till detta utgör en

¹³⁵ Goldkuhl G, Eriksson O, Persson A och Röstlinger A (2014), *Offentliggemensamma digitala resurser: Utmaningar i samstyrning och sam användning inom svensk e-förvaltning (RESONANS slutrapport)*, Linköpings universitet och Uppsala universitet.

fundamental vattendelare mellan de som prioriterar det egna uppdraget och de som även prioriterar det gemensamma uppdraget.

Andra kulturella skillnader kan röra synen på och avgränsningen av medborgarnas behov som snävt eller förvaltningsövergripande, dvs. om myndigheterna adresserar livshändelser eller avgränsade ärendebegrepp och/eller målgrupper. En annan fundamental skillnad kan röra synen på service och bemötande. Olika myndigheter har kommit olika långt när det gäller transformeringen från internt orienterade centrala kontrollbyråkratier till externt orienterade nätverkande servicemyndigheter. Sådana skillnader i syn på service kan vara problematiska i utvecklingsprojekt orienterade mot medborgares och företagares behov.

En utveckling av enskilda myndigheter på dessa områden sker med fördel i en öppen samverkan som även möjliggör att myndigheter kan utvecklas i andra dimensioner än i digital samverkan. För att möjliggöra sådan utveckling har E-delegationens förankring i enskilda myndigheters utvecklingsorganisationer varit en viktig framgångsfaktor som ofta framhålls.

Servicekostnader

Att service till medborgare kostar är ytterligare en central dimension i digitaliseringen. Centralt i förvaltningspolitiken är demokrati värden och ekonomivärden, dvs. värden som tillgänglighet, inflytande och transparens parallellt med värden som kostnadseffektivitet och produktivitet. Många behovskartläggningar tar fasta på att medborgares känsla av kontroll och förståelsen av det reglerade sammanhanget i myndighetsrelationerna är centrala frågor att hantera. Detta innebär att det inte alltid direkt går att räkna hem alla de utvecklingsprojekt som genomförs utan att ta med medborgares nytta. Ett strikt ekonomiskt perspektiv på investeringarna kan då bli hämmande för utvecklingen. Just kvantifiering av nytta är ett välkänt problem kring digitalisering i många branscher och blir än tydligare i offentlig förvaltning där myndigheters utveckling i vissa fall innebär att myndigheten drar på sig kostnader för att skapa en bättre service.

Arkitektur och regelverk

Sedan arbetet med e-förvaltning inleddes har interoperabilitet varit en central fråga. Med det avses de strukturer och regelverk som utgör den infrastruktur genom vilken myndighetsövergripande informationsutbyten kan hanteras. I Sverige börjar vi nu närma oss ett läge där dessa strukturer är utredda och beskrivna genom en lång rad initiativ från olika aktörer som E-nämnden, Verva och nu senast E-delegationen. Denna infrastruktur kan, i en parallell till järnvägen, liknas vid räls och signalsystem som utgör samhällets mjuka digitala infrastruktur. Det är denna som ger struktur till arbetet, säkerställer återanvändbarhet för lösningar, ger kontroll och struktur till utvecklingsprojekt och säkerställer att investeringarna blir hållbara över tiden. För leverantörer till offentlig sektor, liksom för den offentliga sektorns aktörer, blir detta centrala regelverk.

Bristen på struktur och mognad i en mjuk infrastruktur har varit ett centralt hinder i utvecklingen de senaste 15 åren. På samma sätt blir dessa förutsättningar som till stor del finns på plats en viktig framgångsfaktor för de kommande årens digitalisering.

10.6.4 Drivkrafter för digital samverkan

Sjukdomsinsikt

Den kanske mest primära drivkraften är insikten om vad som behöver förändras för att förbättra förutsättningarna för informationsförsörjning och insikten om att behöva förändra former för finansiering och om att svag samverkan är kostnadsdrivande. När det gäller samverkan inom digitalisering för att förenkla för medborgare måste man utgå från medborgarnas behov. Ett förvaltningspolitiskt område kan vara så svårt och omständligt att det driver frustration eller kostnader för medborgare att hantera. Ett sådant exempel är näringslivspolitikerna där företagets regelbörda, uppgiftslämnande och den offentliga förvaltningens fragmentering är tydligt problematiserad. Avgränsade utredningar som bygger på enskilda myndigheters ärenden når i dessa situationer inte fram till en verklig behovsfångst. Liknande problematiseringar som får stort genomslag i den allmänna förvaltningspolitiska debatten och för

upp samverkansområden på dagordningen kan bidra till att ge kraft åt utvecklingen även inom andra politikområden.

Infrastruktur och verktyg

En annan viktig förutsättning för utveckling i samverkan är den mjuka infrastrukturen.¹³⁶ Detta kan vara kunskap, verktyg, metoder, principer och vägledningar, men även digital infrastruktur som gemensamma tjänster och komponenter som kan återanvändas av flera aktörer. Det kan även vara sådana komponenter som i dag saknas, t.ex. principer och former för finansiering av investeringar och förvaltning.

Standardisering

En viktig drivkraft för samverkan, framför allt inom kommunsektorn, är insikten om de effektiviserings- och kvalitetsvinster som kan göras. När det gäller gränssnitt mot medborgare kan kommunerna driva vissa utvecklingsarbeten gemensamt och i andra fall kan de dra nytta av vad andra kommuner redan har gjort. När det gäller de interna systemen finns i dag ofta etablerad samverkan inom ramen för leverantörernas användargrupperingar. I den kommunala sektorn är även olika grader av standardisering en viktig fråga. Standardisering och marknadspåverkan blir helt centrala för kommunernas arbete med att kunna nå jämlik service, effektivitet och utveckling i samverkan med marknaden. I detta arbete blir standarder som styr leverantörer och ger uthålliga förutsättningar för dessa att investera i sina produkter centrala. Viktigt är dock att sådan standardisering sker utan att bli för rigid och därmed håller tillbaka innovation och nytänkande.

¹³⁶ Begreppet mjuk infrastruktur formulerades i den Digitala agendan för Sverige, som resurser i form av tillgängliggjord information, grundläggande tjänster och funktioner.

Juridiska förutsättningar

Lagstiftningsarbetet kring verksamhetsutveckling inom e-förvaltning är en angelägen drivkraft. Juridiska förutsättningar sätter ramarna för hur myndigheterna kan bedriva förvaltningsövergripande utvecklingsarbete. För att automatisera ärenden och samverka digitalt behöver bestämmelser ses över och anpassas när det behövs. Det sker när det gäller lagstiftning som styr enskilda myndigheters verksamheter. Flera av de stora statliga myndigheterna har en kontinuerlig dialog kring regelverk för att utvecklingen inte ska hindras av regler som inte är anpassade till digitaliseringen. Svårare är det med utveckling av lagstiftning som rör gemensamma behov, som spänner över myndighets- och kommungränser. Denna fråga är dessutom helt central när det gäller kommunernas utveckling. Ska samma grad av automatisering genomföras på lokal nivå är det viktigt att lagstiftningen ses över. Kommunerna behöver gemensamt kunna hitta former för att utveckla och kravställa lagstiftningsförändringar som gör att denna sektor kan ta tillvara digitaliseringens möjligheter.

Formaliserad samverkan

De senaste åren har inneburit att olika nationella och regionala samverkansinitiativ har vuxit fram. Som exempel på lokala initiativ kan nämnas Kommunförbundet Stockholms län (KSL), ett gemensamt e-samhälle i Värmland, e-tjänstesamverkan i Västernorrland, och Center för eHälsa i Samverkan (CeHis). En sådan formaliserad samverkan över organisationsgränser, och resultaten av dessa, blir en viktig drivkraft även för andra offentliga aktörer.

De centrala och nationellt viktiga insatserna måste ges goda förutsättningar genom att legitimeras av centrala nationella beslut. Regeringen behöver vara aktiv för att möjliggöra de insatser som är av nationellt intresse.

10.6.5 Slutsatser kring samverkan mellan offentliga aktörer

Sammantaget visar diskussionen att det finns flera viktiga aspekter att lyfta fram som centrala förutsättningar för samverkan. Det

handlar exempelvis om konkreta, tydliga målbilder som är förankrade och kommunicerade på de tre organisatoriska nivåerna. Det innebär att samtliga aktörer behöver ha en gemensam syn på vad som ska uppnås, för att gemensamma projekt ska kunna genomföras under rimlig tid.

Vilken samverkan leder till bäst resultat för att utveckla tjänster som underlättar för medborgaren och företagaren i sina kontakter med den offentliga sektorn? Är det mer effektivt att samverka inom ett tydligt uppdrag (t.ex. regeringsuppdrag) eller kan frivilliga initiativ fungera lika bra eller bättre? Hur ser drivkrafter/incitament ut? Utifrån myndigheternas erfarenheter av att arbeta med samverkan kan vissa ställningstaganden göras.

Det finns lägen där samverkan mellan parter fungerar på ett bra sätt. I dessa fall finns ett antal givna förutsättningar som är centrala. För det första finns samverkan tydligt formaliserad i någon form av organisatoriskt sammanhang. För det andra finns en finansiering för samverkan, t.ex. stimulansmedel inom eHälsa som en drivkraft för samverkan. Tydliga uppdrag att samverka är också en framgångsfaktor för samverkan.

Där styrning i de organisatoriska nivåerna saknas stannar utvecklingen upp eller blir genomförd på en begränsad nivå. Detta pekar på behovet av en formalisering som innebär ett samordnat agerande för angelägna insatser. Vi kan t.ex. se det i realiseringen av Mina meddelanden och Effektiv informationsförsörjning – Ekonomiskt bistånd. Dessa projekt föregicks av längre diskussioner och ledtider, men utvecklingsinsatsen genomfördes när målbilden konkretiserades och det lades kraft och fokus på samtliga nämnda organisatoriska nivåer.

10.7 Samverkan i styrsystemet

10.7.1 Vad behöver hanteras på den strategiska nivån?

På strategisk nivå finns ett antal uppgifter som behöver hanteras för att skapa en god styrning för en sammanhållen förvaltning:

- Styrning genom reglering.
- Undanröjande av hinder för digital samverkan genom att skapa juridiska förutsättningar.

- Skapa visioner och tydligt kommunicerade mål som blir tillräckligt konkreta.
- Prioritera de mest strategiska utvecklingsinsatserna som finns i den gemensamma nationella utvecklingsportföljen.
- Ansvara för utbildning och kunskapsutveckling, men även uppföljning, utvärdering kopplat till mål, organisation och finansieringsformer.
- Medverka till innovation och nytänkande genom att aktivt fånga idéer och behov underifrån samt säkerställa att en strukturerad process för analys och hantering av dessa finns.

Aspekter på styrning inom den strategiska nivån

Kongruent men otillräckligt konkret målstyrning

Under lång tid har EU, regeringen, SKL samt andra aktörer formulerat mål för e-samhället. Ser man bortom de exakta formuleringarna finns det en stor målkongruens mellan bilderna av e-samhället inom såväl EU, de nationella styrdokumenterna samt de målbilder som tagits fram av SKL. För många aktörer är denna styrning för otydlig, något som såväl ESV¹³⁷ som Statskontoret¹³⁸ kommer fram till i sina utvärderingar av den svenska e-förvaltningens styrning och ledning. Det finns ett behov av att sektorsvis bryta ner målbilden kring vad digitaliseringen egentligen innebär för t.ex. skolan, vården, plan- och byggområdet, och företagandet. Först då finns det en grund för att tala om en styrande målbild. Helt centralt är dock att dessa målbilder utarbetas i nära samverkan med alla involverade aktörer.

Fragmenterad direkt styrning

Men även om den omfattande mål-/resultatstyrning som finns i dag skulle konkretiseras, är målstyrningen i sig inte tillräcklig som

¹³⁷ Ekonomistyrningsverket (2014), *Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt* (ESV 2014:2).

¹³⁸ Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering En utvärdering av E-delegationen* (2014:12).

styrinstrument. Grunden för god styrning ligger i att både lagar och regler, mål, värdegrund samt förutsättningar som ekonomi, mandat och legitimitet finns på plats och samspelar i en sammanhållen kongruent styrning. I det här fallet har aktörerna på den strategiska nivån kraftfulla beslutande maktinstrument som t.ex. regeringsuppdrag, lagar, förordningar och allokering av ekonomiska medel. Regeringen har dock valt att använda denna makt i begränsad omfattning. Tvärtom finns ett antal juridiska hinder för digital samverkan, där regeringen ytterst behöver agera för att lösa detta, inte minst kring digitaliseringen kopplad till handlingsöfentlighet, signering och identifiering samt centrala registerlagar. De senaste åren har dock regeringen i vissa fall valt att styra med direkta uppdrag. Ett par exempel på detta är Mina meddelanden samt uppdragen till utvecklingsmyndigheter.

På nationell nivå har regeringen under de senaste åren tagit en något mer styrande roll genom att formalisera samverkans- och utvecklingskrav i vissa regeringsuppdrag som innebär en politisk prioritering av dessa uppgifter samt en legitimering av vissa förvaltningsövergripande projekt. Både före och efter regerings-skiftet 2014 innebär digitaliseringspolitiken ett närmande av frågorna till Regeringskansliet. Den samordning som nu sker av e-förvaltningsfrågorna inom Regeringskansliet är ett steg för att utveckla styrningen, samtidigt som ansvaret för frågor som rör e-förvaltning respektive förvaltningspolitiken ligger kvar på de olika aktörerna. Denna delning mellan förvaltnings- och digitaliseringspolitik gynnar inte den organisatoriska samverkan på taktisk och operativ nivå. Digitaliseringsfrågorna skulle ha mycket att vinna på en organisatorisk samlokalisering med digitaliserings-, innovations- och förvaltningspolitiken.

Strategisk kongruens och styrning

En utmaning för digital samverkan som helhet är att frågorna drivs i olika sakpolitiska områden, där eHälsa kanske är det främsta exemplet. En tydlig satsning på stärkt digitalisering inom hälsoområdet, har skapat både genomförandekraft och reella resultat. Samtidigt kan det finnas fördelar att utvinna för utvecklingen genom att skapa en mer sammanhållen drivkraft i frågorna. Annars

finns risk att själva idén om en sammanhållen samhällsservice utifrån ett livshändelseperspektiv motverkas. Den fragmentering som finns på kommunal, statlig och landstingskommunal/regional nivå finns även i form av sektorisering inom Regeringskansliet. På detta sätt finns det behov av en nationellt sammanhållen digitaliseringsstyrning, men även en sakpolitiskt nedbruten digitaliseringspolitik för att nå den konkretisering som beskrivs ovan. Här är det helt centralt att Regeringskansliet lyckas nå en strategisk kongruens inom hela Regeringskansliet och i myndighetsstyrningen. Detta är svåra horisontella frågor och en stor kravbild för ett regeringskansli som brukar beskyllas för att vara den svenska förvaltningsfragmenteringens huvudcentral.

Med ett fragmenterat regeringskansli är risken att en samlad taktisk nivå inte får det genomslag som efterfrågas av myndigheterna. De länder som har kommit längre än Sverige inom digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och skapandet av gemensamma tjänster, har ett tydligt politiskt ledarskap i digitaliseringsfrågorna. Många av länderna har även någon form av taktiskt ledarskap med operativa muskler. Avsaknaden av politisk legitimering, politiskt ansvarsutkrävande och politisk styrning av digitaliseringen har under snart 15 år varit hämmande för utvecklingen av svensk e-förvaltning.

Nationell portföljstyrning

Regeringsnivån med tillhörande stabsstöd behöver också hantera den nationella utvecklingsportfölj som blir följd av en mer integrerad styrning. Det kommer krävas årliga investeringsbeslut kring en tydligare nationell utvecklingsportfölj, med de mest prioriterade insatserna som kräver samverkan från aktörer i samtliga samhällssektorer. Det kan exempelvis handla om frågor som rör infrastrukturella tjänster eller angelägna nationella förvaltningsgemensamma tjänster mot medborgare. Viktigt framåt blir också ett tydligare ansvar på regeringsnivå för uppföljning och utvärdering. I dag har Digitaliseringskommissionen i uppgift att följa upp den Digitala agendan, men detta är bara en övergripande del av de mål som finns för e-förvaltningsområdet. Dessutom behöver inte bara mål följas upp, utan även större satsningar och projekt. I den

senaste budgetpropositionen föreslås även ett sådant ansvar för ESV (prop. 2014/15: 1).

10.7.2 Vad behöver hanteras på den taktiska nivån?

På taktisk nivå vilar ett särskilt ansvar för följande uppgifter för att skapa en god styrning för en sammanhållen förvaltning:

- Aktivt utveckla förutsättningar för digital samverkan.
- Konkretisera visioner och mål till gemensamma satsningar.
- Bereda beslut kring den gemensamma portföljstyrningen på den strategiska nivån och säkerställa genomförande och uppföljning av denna.
- Hantera finansiering av gemensamma lösningar och ha mandat att skapa fördelningsnycklar som fördelar kostnader i förhållande till nytta och insatser.
- Följa upp genomförande och resultat av den nationella utvecklingsportföljen samt uppföljning av mål och andra större projekt på nationell nivå.
- Säkerställa förvaltningsbarheten för förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser, och uppföljning av dessa på strategisk nivå.
- Genomföra omvärldsanalys, fånga idéer och behov samt genomföra förstudier utifrån ett nationellt koncernperspektiv.

Historik av svag taktisk nivå

Den taktiska styrningen har genom åren präglats av en mängd olika aktörer och insatser. Organiseringen av stabsstödet i Sverige har varit fragmenterat och kortsiktigt med ett tiotal aktörer som varit verksamma med olika uppdrag under olika perioder. Trots att det funnits aktörer på taktisk nivå har denna nivå varit svag. Utifrån de uppgifter på taktisk nivå som beskrivs ovan har stora delar av problembilden vi ser nu varit svag eller inte alls hanterad. På många sätt har den taktiska nivån därmed haft otydliga mandat, svag legitimitet, otydliga uppdrag eller varit för resurssvaga för uppdragen. Detta utgör ett hinder för digital samverkan. Så är det

fortfarande idag och även om frågorna efter E-delegationens upphörande mer stadigvarande placeras inom någon organisation, finns risken att den taktiska nivån fortsätter att vara svag.

Utvecklingsbar nationell projektstyrning

Resultatet av en svag taktisk nivå är att det finns förhållandevis få nationella projekt som inbegriper aktörer från samtliga samhällssektorer. För att kunna uppnå digitaliseringens mål för medborgare och företag behövs en eller flera aktörer som konkret skapar förutsättningar, bereder beslut, ansvarar för genomförande och uppföljning av nationella satsningar och säkerställer processer för drift och förvaltning av dessa. Även om såväl projektledning, drift och förvaltning primärt bör ske i värdorganisationer inom myndigheterna måste ändå ett mer centralt ansvar finnas för utveckling och ägande av affärsmodeller samt för uppföljning. Finansiering av gemensamma utvecklingsinsatser skulle kunna hanteras på taktisk nivå, även om finansieringskällorna kommer från olika håll.

Konkretisering och nedbrytning av mål

Ett annat hinder som finns idag är att nationella visioner och mål sällan är nedbrutna och tydliggjorda utifrån olika sakområden, t.ex. skola, stadsbyggnad och e-hälsa. Att konkretisera övergripande mål till satsningar är viktigt för en eller flera aktörer på den taktiska nivån att hantera.

Sammantaget är det av betydelse att det framöver finns en uttalad taktisk styrning som kan väva samman de strategiska och operativa uppgifterna.

10.7.3 Vad behöver hanteras på den operativa nivån?

Uppgifterna på den operativa nivån handlar om praktiskt utvecklings- och förändringsarbete. Det är här som initiativförmåga och genomförandekraft skapar utrymme för att utveckla lösningar

och tjänster i praktiken. Myndigheterna arbetar för att hitta vägar att driva fram en modern och sammanhållen förvaltning genom att:

- se och fånga idéer och behov från privatpersoner och företagare
- genomföra förstudier inklusive kostnads- och nyttokalkyler
- kravställa, utveckla och upphandla lösningar
- införa nya tjänster, som inkluderar förändrade arbetssätt, processer, roller och ansvar
- skapa en finansiering utifrån befintliga nycklar
- förvalta och vidareutveckla tjänster och lösningar

Det är på den operativa nivån som det har varit mest aktivitet hittills i svensk e-förvaltningsutveckling, särskilt i statliga myndigheter. Följden blir att utvecklingen utifrån ett nationellt perspektiv kan ses som fragmenterad. Det är givetvis svårt att skapa en sammanhållen samhällsservice utifrån livshändelser när det är en enskild aktör som driver utvecklingen inom den egna organisationens ramar.

10.8 Drivkrafter för ökad styrning

10.8.1 Starkare styrning utifrån kvalitativa underlag

Enligt SKL:s samverkansutredning finns en stark legitimitet för en ökad och starkare styrning bland myndigheter, kommuner och landsting.¹³⁹ Det behövs för att få fart på utvecklingen kring digitaliseringen i Sverige. Det är dock viktigt att styrningen sker på basis av god förvaltningsövergripande dialog utifrån kvalitativa underlag. Annars riskerar styrningen att sönderfalla i en toppstyrning som saknar markkontakt. Detta vore att ersätta något utvecklingsbart med något uppenbart dysfunktionellt. En stark styrning som sker på basis av bristande underlag riskerar att styra mot fel utvecklingsprojekt. I den sämsta av världar skulle den

¹³⁹ Jonasson L, Persson A och Forest C (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo.

starkare styrningen som efterfrågas användas för ”lösningar som söker problem” grundade i symbolpolitik. I stort sett alla myndigheter har gått igenom en sådan fas och har en historia av utvecklade e-tjänster som inte används för att de inte motsvarat medborgares reella behov. Det kommer därför att behövas en taktisk aktör som utreder, prövar och bereder föreslagna utvecklingsinsatser så att styrningen sker mot rätt insatser. Görs detta på rätt sätt kan samverkan inom styrsystemet skapa mycket kraftigare drivkrafter i riktning mot en sammanhållen förvaltning än i dag. En stärkt styrning behöver kännetecknas av en stor lyhördhet och insikt om att utvecklingsbehoven måste formuleras nära gränsytan mot medborgare eller förvaltningarnas verksamhetsprocesser. Ett regeringskansli som fungerar väl kommer därmed att behöva ha mycket stora öron och en mun som viskar styrsignaler som med rätt metodik leder till de uppsatta målen.

En kritisk massa av insatser

En viktig parameter i förändringsarbeten är att ta fasta på goda exempel att dra erfarenheter av vid styrning mot en ökad digitalisering. Vi börjar i dag få en situation där vi har sammansatta bastjänster (SSBT) utvecklade inom ramen för ekonomiskt bistånd, krisinformation.se finns utvecklad med API:er, kommunala satsningar på öppna data finns bl.a. i Stockholm, sammanhållande portaler finns utvecklade utifrån olika målgruppers behov (t.ex. verksamt.se och körkortsportalen.se). Flera av dessa satsningar visar på problemen med att utveckla tjänster i frivillig samverkan och hur långdragna processerna kan bli. Men det finns även exempel på utvecklingskraft som kan uppstå när det finns en nationell legitimering av utvecklingsinsatserna.

Sjukdomsinsikt

Nya insikter om koncernbehov och samverkan utifrån en helhetsyn på den offentliga sektorns utvecklingsbehov blir centrala för insikten om att samverkan är enda vägen. Det finns kunskap om att den offentliga sektorns effektiviseringsproblem sällan kan åtgärdas inom ramen för en enskild myndighet. Medborgares problem och

utmaningar är sällan avgränsade inom en myndighet och insatser kommer bättre till användning om de blir lärinstrument och byggstenar i återanvändning för utveckling utanför sitt ursprungliga sammanhang.

Indirekta styrsignaler

Förutom att styra direkt genom uppdrag finns olika former av mer indirekt styrning som på många sätt kan vara lämplig och även mer flexibel genom skrivningar i budgetpropositionen och att regeringen i övrigt beskriver samverkan i positiva ordalag. Denna legitimering understödjer den utveckling som sker i samverkan mellan myndigheter men legitimerar också arbetet i de myndigheter som vill driva på utvecklingen.

Finansiering

På samma sätt som de indirekta styrsignalerna är viktiga kan smörjmedel i form av mindre ekonomiska stöd vara viktiga. Inom ramen för verksamt.se legitimerades samverkan i och med att myndigheterna fick medel från VINNOVA för utvecklingsarbetet. På e-hälsoområdet finns liknande smörjmedel som kanaliseras ut via SKL till regioner och kommuner. Dessa medel har inneburit att ett antal e-hälsoinsatser, framförallt inom socialtjänsten, återfinns på utvecklingsagendan över hela landet.

Många av de insatser som krävs framöver är sådana att de kommer att vara resurskrävande vilket innebär att det behöver ske en omfördelning av medel mellan aktörer i den offentliga sektorn. SKL föreslog en lösning där en omfördelning av de generella statsbidragen kunde användas för den kommunala och landstingskommunala sektorns digitalisering och nationella insatser. I samma utredning föreslog myndighetscheferna som intervjuades att en liknande modell där gemensamma projekt kunde finansieras med avdrag från pris- och lönekompressionsmedel.¹⁴⁰ Regeringen

¹⁴⁰ Jonasson L, Persson A och Forest C (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo.

föreslog i det digitala steget att ett anslag för gemensam digital utveckling skulle kunna skapas utifrån effektiviseringsmedel som frigörs genom insatser. Oavsett vilken modell som tillämpas kommer det krävas nationella medel som kan allokteras till gemensamma insatser. Sådan finansiering är även legitimerande och styrande vilket säkerställer snabbare genomföranden för de mest angelägna insatserna.

Insikt om kollektiva begränsningar

Inom kommunsektorn finns en växande insikt om svårigheterna att bedriva utvecklingsarbete på egen hand. Digitaliseringsfrågorna är resurskrävande, kompetenskrävande och låter sig inte heller avgränsas till en enskild kommun. Komplexa beroenden mellan kommunala system, samt mellan kommuner och statliga myndigheter, gör att det finns en stor insikt om behovet att agera tillsammans. De ekonomiska samt resurs- och kompetensmässiga restriktionerna hanteras genom en kontinuerligt framväxande regional samverkan (jfr Värmland, Stockholm, Norrbotten, Västernorrland m.fl.). De begränsningar som finns måste leda till att hela den kommunala sektorn samverkar, vilket är en fråga inte minst för SKL. SKL:s Center för eSamhället har växt från 2 anställda 2010 till 22 heltidsanställda i dag för att möta kommunernas förväntningar och sektorns behov. Det finns en rädsla från regeringens sida att utveckla samverkan mot kommunsektorn på grund av det kommunala självstyret. Problemet med detta är att kommunsektorn framhåller att de centrala frågorna som t.ex. infrastruktur inte alls är en fråga för det kommunala självstyret att utveckla inom varje kommun utan nationella förutsättningar.

Medborgartryck

I takt med att olika branscher och sektorer i samhället allt mer digitaliseras och drar nytta av mobil teknik ökar förväntningarna och kraven på den offentliga sektorn. I ett digitaliserat samhälle blir det institutionella trycket att utforma digitala tjänster stort, i och med att så många olika aktörer i andra branscher kontinuerligt

utvecklas i denna riktning. Det här likriktningstrycket blir centralt och känns av allt mer i den offentliga sektorn.

Internationellt tryck

Sverige har högt ställda mål på digitaliseringsområdet. Vi ska vara bäst i världen på att tillvarata digitaliseringens möjligheter. Här finns även den svenska självbilden som ett land som är tekniskt nyskapande, innovativt och digitaliserat. Med ett sådant högt ställt politiskt mål för samhällets digitalisering blir det inte trovärdigt om den offentliga sektorns digitalisering tappar fart i relation till omvärlden. Realiteten med en offentlig sektor som tappat sin särställning inom digitaliseringsområdet blir därmed inte acceptabelt. Det finns därmed också skäl att anta att Sveriges tappade positioner blir en viktig drivkraft för samverkan framöver. Denna insikt om våra tappade positioner återfinns i regeringens handlingsplan för e-förvaltning¹⁴¹ liksom i senare skrifter. Det är även ett av de viktiga skälen till att den svenska digitaliseringspolitiken varit under en kontinuerlig centralisering de senaste 10 åren.

10.8.2 Slutsatser kring samverkan i styrsystemet

På samtliga styrande nivåer finns i dag ett antal svårigheter som enskilt och sammantaget skapar hinder för en framgångsrik digital samverkan, vilka beskrivs ovan.

Sammantaget är det helt centralt att varje myndighet fortsätter att driva och utveckla e-samhället. Det finns ett tydligt behov av att samordna ett antal uppgifter som utgör förutsättningar för digital samverkan, informationsförsörjning och för en livshändelseorienterad utveckling. Frågor som rör digital samverkan, informationssäkerhet och juridik kan inte enskilda myndigheter och kommuner lösa ut på egen hand. Därför behöver den taktiska nivån föras in i den svenska nationella styrningen samtidigt som den strategiska nivån också behöver stärkas. Den taktiska nivån har i den svenska e-förvaltningshistoriken hanterats på ett fragmenterat

¹⁴¹ Finansdepartementet (2008), *Handlingsplan för eFörvaltning*.

sätt och insatserna har inte präglats av uthållighet. Horisontella frågor är tids- och resurskrävande och de aktörer som funnits har inte fått chansen att verka långsiktigt med lämpliga mandat eller finansiering. Exempelvis kring frågor som rör juridiska förutsättningar krävs att regeringen och i förekommande fall riksdagen kan vara mer lättörliga för att lösa ut juridiska knutar som i dag hindrar utvecklingen. Regeringskansliet behöver se sig lite mer som en smörjande serviceorganisation än vad som är fallet i dag.

Med visioner och mål som pekar ut ett e-samhälle med medborgares och företagens behov i centrum behövs ett tydligt utpekat ansvar för att ta fram sammanhållna tjänster.

Den svenska förvaltningsmodellen kan också jämföras med erfarenheter från andra närliggande länder som valt andra styrmodeller. Estland har exempelvis satsat på att utveckla infrastrukturen, standarder för informationsöverföring och på interoperabilitet mellan de offentliga aktörerna. Där har en myndighet fått ansvar för att hantera den mjuka och hårda infrastrukturen för informationsutbyten mellan offentliga aktörer. Norge, Danmark och Nederländerna har satsat på gemensamma tillämpningar och projekt. Speciellt i Danmark är styrningen starkare genom att det är regeringen som tar ett tydligare ansvar för e-förvaltningsfrågorna och som driver igenom gemensamma tjänster. I Danmark används även ekonomiska incitament för statliga myndigheter och kommuner att realisera utvecklingen. Om Sverige återigen ska bli bäst i världen på att tillvarata digitaliseringens möjligheter måste det finnas organisatoriska förutsättningar för styrning och samverkan, och detta finns inte i tillräckligt stor utsträckning i dag.

Referenser

- Axelsson K, Melin U och Persson A (2007), *Körkortstillstånd på nätet – utmaningar & lärdomar*. Forskningsnätverket VITS, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.
- Boverket m.fl. (2013), *Digital samverkan – exemplifierad genom samordnad detaljplanering och fastighetsbildning* (Rapport 2013:29).
- Boverket m.fl. (2013), *Effektivare samhällsbyggnadsprocess, ”från ide till färdig byggnad”, med hjälp av digital teknik* (Rapport 2013:28).
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008), *Hur tryggar vi trygghetssystemen? Kontroller och kontrollmetoder*, Rapport 2008, FUT-delegationen.
- Digidel (2013), *Ökad digital delaktighet – förslag från Digidel 2013*.
- Dir. 2009:19, *Delegation för e-förvaltning*.
- Dir. 2011:86, *Integritet, effektivitet och öppenhet i en modern e-förvaltning (Informationshanteringsutredningen)*.
- Dir. 2014:31, *Kommittén på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området*.
- Dir. 2014:39, *Stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot försörjningsstöd*.
- Dir. 2014:65, *Kommittén om den personliga integriteten*.
- E-delegationen (2011), *Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster*.
- E-delegationen (2011), *Vägledning i nyttorealiserings version 1.0*.
- E-delegationen (2013), *Redovisning av enkätresultat och kommentarer kring myndigheters arbete med öppna data 2013*.

- E-delegationen (2011), *Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster 2011*.
- E-delegationen (2013), *Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster 2013*.
- E-delegationen (2014), *Checklista för jurister*.
- E-delegationen (2014), *Vägledning i nyttorealiserings version 2.0*.
- E-delegationen (2015), *Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltning, version 2.0*.
- E-delegationen (2015), *Metod för utveckling i samverkan, version 1.1*.
- E-delegationen (2015), *Vägledande Principer för digital samverkan, version 1.3*.
- E-delegationen (2015), *Vägledning för digital samverkan, version 4.1*.
- Ekonomistyrningsverket (2014), *Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt (ESV 2014:2)*.
- EU-kommissionen (2014), *Delivering on the european advantage*.
- Finansdepartementet (2008), *Handlingsplan för eFörvaltning*.
- Forest C, Rodén S och Persson, A (2013), *Uppföljning av e-förvaltning i Sverige*, Governo 2013.
- Goldkuhl G, Eriksson O, Persson A och Röstlinger A (2014), *Offentliggemensamma digitala resurser: Utmaningar i samstyrning och sam användning inom svensk e-förvaltning (RESONANS slutrapport)*, Linköpings universitet och Uppsala universitet, 2014.
- Goldkuhl G, Persson A och Röstlinger A (2009), *PROFET – processdrivna e-tjänster för näringslivsutveckling i kommuner*. Slutrapport från FoU-projekt 2006–2009, Linköpings universitet.
- Goldkuhl G, Persson A och Röstlinger A (2012), *DUKAT för restaurangföretagare – visioner om ett samlat informationssystem*, VITS/IEI, Linköpings universitet.
- Governo (2015), *Den svenska e-förvaltningens utveckling i relation till omvärlden – Jämförande analys av internationella mätningar*.
- Inspektionen för socialförsäkringen och Skatteverket (2014), *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket –*

- Metodutveckling och resultat från en studie av inkommande telefonsamtal*, ISF Rapport 2014:10.
- Jonasson L, Persson A och Forest C (2013), *Förutsättningar för digital samverkan – insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting och Governo 2013.
- Modell S, Grönlund A m.fl. (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Strategi för informationssäkerhet i e-förvaltning*.
- Näringsdepartementet (2011), *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige* (dnr N2011/342/ITP).
- Näringsdepartementet (2011), *Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning* (N2011/1368/ITP).
- Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).
- Näringsdepartementet (2015), *Uppdrag att analysera konsekvenser av ett krav på e-fakturerings* (dnr N2015/739/EF).
- Personuppgiftslagen (1998:204).
- Persson A (2015), *E-förvaltning som sammanhållen förvaltning*, Doktorsavhandling [Kommande], Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.
- Plan- och bygglag (2010:900).
- Regeringens proposition, Budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1).
- Regeringens proposition (2007/08:160) om utökat elektroniskt utbyte.
- Riksrevisionen (2010), *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetsystem – Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* (RIR 2010:18).
- Skollagen (2010:800).
- Socialdepartementet (2014), *Uppdrag att ta fram ett underlag till en handlingsplan för en genomgående elektronisk inköpsprocess*, (dnr S2014/6323/RU).

- Socialtjänstlagen (2001:453) SoL.
- SOU 2005:32, *Regeringens stabsmyndigheter*, betänkande från utredningen Regeringens stabsstöd.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, slutbetänkande från Ansvarskommittén.
- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, betänkande från Styrutredningen.
- SOU 2008:22, *Ett stabsstöd i tiden*, betänkande från Stabsstödsutredningen.
- SOU 2009:86, *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*, betänkande från E-delegationen.
- SOU 2010:62 (bilaga 18), *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning*, betänkande från E-delegationen.
- SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, slutbetänkande från Innovationsrådet.
- SOU 2013:75, *Organisering av framtidens e-förvaltning*, betänkande från E-delegationen.
- SOU 2015:28, *Gör Sverige i framtiden – digital kompetens*, betänkande från Digitaliseringskommissionen.
- SOU 2015:33, *Uppgiftslämnarservice för företagen*, slutbetänkande från Uppgiftslämnarutredningen.
- SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, slutbetänkande från Informationshanteringsutredningen.
- Statskontoret (2005), *Mot en modern och sammanhållen förvaltning – dilemman och strategiska vägval i förvaltningspolitiken*.
- Statskontoret (2005), *Mot en modern och sammanhållen förvaltning – åtaganden för fortsatt servicesamverkan*.
- Statskontoret (2013), *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*, Delrapport, dnr 2013/273-5.
- Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering En utvärdering av E-delegationen* (2014:12).
- Sweco Eurofutures AB (2014), *Felaktiga utbetalningar inom Ekonomiskt bistånd i Stockholms stad*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *E-förvaltning och e-tjänster i Sveriges kommuner*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Strategi för eSamhället*.

The Digital Economy and Society Index (DESI 2015), Europeiska kommissionen.

UN E-government survey, 2014.

E-delegationens webbplatser

www.edelegationen.se

Nationella utvecklingsportföljen,
<http://nationellautvecklingsportfoljen.se>

Vägledning för webbutveckling, www.webbriktlinjer.se

Vägledning för behovsdriven utveckling,
www.behovsdrivenutveckling.se

Vägledning för vidareutnyttjande av offentlig information,
www.vidareutnyttjande.se

Bilagor

Kommittédirektiv 2009:19

Delegation för e-förvaltning

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 2009.

Sammanfattning av uppdraget

Offentliga tjänster måste kontinuerligt utvecklas för att möta nya krav och förväntningar. E-förvaltningen utgör en viktig del i denna utveckling. För att stärka utvecklingen av e-förvaltningen och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning inrättas en delegation för e-förvaltning.

Delegationens första uppgift är att utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Förslaget ska redovisas till regeringen senast den 30 september 2009.

Därefter ska delegationen koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp dess effekter för medborgare, företagare och medarbetare. Delegationen ska vidare koordinera vissa IT-standardiseringsfrågor samt bistå regeringen i det internationella arbetet på området.

Delegationen ska årligen lämna delrapporter med underlag och förslag till regeringen. En slutrapport ska lämnas senast den 31 december 2014.

Bakgrund

Regeringen framhöll i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utg.omr. 2, bilaga 1, avsnitt 2) sin avsikt att stärka styrningen av den förvaltningsgemensamma utvecklingen genom att

- säkerställa att förvaltningen utvecklar gemensamma principer för hur statlig registerinformation enklare ska kunna utbytas,
- se till att myndigheter använder enhetliga format för övrig informationsöverföring och kommunikation när det krävs,
- se till att statsförvaltningen i samverkan med kommuner och landsting utvecklar och tillämpar förvaltningsgemensamma metoder för säker elektronisk kommunikation och dokumenthantering,
- identifiera angelägna pilotprojekt som ska samfinansieras, samt utveckla former för en sådan finansiering och fördela samordningsansvaret för dessa projekt, samt
- stärka uppföljningen och granskningen av myndigheternas IT-baserade utvecklingsarbete.

Den 15 mars 2007 beslutade regeringen att tillsätta en statssekreterargrupp med uppgift att stärka samordningen i Regeringskansliet av frågor som är av strategisk betydelse för utvecklingen av elektronisk förvaltning, med målsättningen att förenkla företags och enskildas kommunikation med myndigheter, höja kvaliteten på myndigheternas beslut samt effektivisera användningen av varje satsad skattekrona.

Den 14 januari 2008 fastställde regeringen en handlingsplan för e-förvaltning (dnr Fi2008/491). Regeringen beslutade att handlingsplanen skulle ligga till grund för den fortsatta hanteringen och samordningen på området.

E-förvaltning definieras i handlingsplanen som en del av verksamhetsutvecklingen i offentlig förvaltning där man inte bara drar nytta av informations- och kommunikationsteknik, utan även ser till att utvecklingen på området leder till nödvändiga organisatoriska förändringar och vidareutbildning av medarbetare.

Målet för e-förvaltningsarbetet är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Där det är till fördel för medborgare och företagare samt där kvaliteten, säkerheten och produktiviteten kan höjas ska myndigheterna samverka sektorsvis. Därigenom ska Sverige återta en ledande position inom området elektronisk förvaltning.

För att nå detta mål måste de goda erfarenheter som gjorts inom förvaltningen tas till vara samtidigt som möjligheterna till myndighetsövergripande samverkan och integration förbättras. Den ökade samordningen av e-förvaltningsarbetet som behövs för att uppnå detta bör enligt handlingsplanen företrädesvis ske inom vissa angivna sektorer där regeringen utser samverkansansvariga myndigheter. För närvarande finns sektorsvisa arbeten med att förbättra informationshanteringen och utöka det elektroniska informationsutbytet, t.ex. inom området geografisk information och fastighetsinformation (Geodatarådet), Rättsväsendets Informationsförsörjning (RIF-rådet), IT i vård- och omsorgssektorn.

I handlingsplanen anges också att kommunernas e-förvaltningsarbete är av stor betydelse för utvecklingen av e-förvaltningen i stort. Det är därför viktigt att det statliga utvecklingsarbetet löpande samordnas med Sveriges kommuner och landsting (SKL).

I mars 2008 överlämnade den s.k. stabsutredningen sitt slutbetänkande Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22). Utredningen föreslog bl.a. att en delegation skulle inrättas med uppgift att säkra att förvaltningens samlade resurser kommer till användning i den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningen.

IT-standardiseringsutredningen överlämnade i juni 2007 sitt betänkande Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering (SOU 2007:47). I betänkandet, som har remissbehandlats, föreslogs bl.a. att en kanslifunktion skulle inrättas för att utveckla, samordna, förankra, publicera och underhålla förvaltningsgemensamma kravspecifikationer samt ge metod- och expertstöd i IT-standardiseringsfrågor inom den offentliga förvaltningen. Vidare föreslogs att ett IT-standardiseringsråd skulle inrättas i syfte att bistå regeringen när svenska ståndpunkter i internationella IT-standardiseringsfrågor tas fram. Förslagen har fått ett brett stöd av remissinstanserna.

Utredningen pekar på behovet av att använda format och tillämpningar i gemensamma strukturer samt av att tydliggöra ansvaret inom myndigheterna när det gäller informationsutbyte med andra myndigheter. Utredningen lyfter vidare fram behovet av ökad teknisk samverkansförmåga. Andra områden som behandlats av utredningen är användningen av öppna standarder i upphandling, öppna programvaror och samordning av IT-upphandling.

Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) rätten att utfärda föreskrifter om ledningssystem för informationssäkerhet (LIS) enligt bl.a. standard för ledningssystem för informationssäkerhet.

I budgetpropositionen för 2009 (utg.omr. 2, avsnitt 3 och 5) anges att Verket för förvaltningsutveckling (Verva) ska avvecklas den 31 december 2008 och att regeringen avser att inrätta en delegation för e-förvaltning som ska genomföra regeringens handlingsplan för e-förvaltning. Som ett led i regeringens tillväxtsatsning (prop. 2008/09:01, utg.omr. 2, avsnitt 4) ska arbetet med att öka användningen av elektronisk upphandling intensifieras. Kammarkollegiet har fått i uppdrag att utveckla arbetet inom området.

Behovet av en delegation

Myndigheterna ansvarar för att fortlöpande utveckla sin verksamhet samt för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet genom samarbete med andra myndigheter och organisationer. Myndigheterna har en generell service-skyldighet och dessutom ett ansvar för att främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte.

Det finns dock vissa styrnings- och samordningsproblem inom statsförvaltningen. Det förekommer t.ex. visst dubbelarbete när skilda myndigheter utvecklar och upphandlar olika lösningar inom likartade områden. Ibland sker utveckling utan att nyttan för användarna tydliggörs. Samverkansprojekt kan försvåras av oklara finansiella, organisatoriska och rättsliga förutsättningar. De tekniska systemens samverkansförmåga varierar.

För att förverkliga den förbättrings- och effektivitetspotential som en utvecklad e-förvaltning rymmer, krävs ett strategiskt synsätt på e-förvaltning som omfattar staten som helhet. Därför behövs ett myndighetsövergripande arbete i delegationsform som koordinerar enskilda myndigheters insatser.

Syftet med delegationen för e-förvaltning är mot denna bakgrund att effektivisera och utveckla arbetet med e-förvaltning inom den offentliga sektorn.

Utgångspunkter för delegationens arbete

Inledning

Samhället förändras på olika områden såväl ekonomiskt och tekniskt som demografiskt och kulturellt. Steg för steg sker en anpassning till ett integrerat Europa och ett globalt samhälle. Rörligheten av arbetskraft och kapital ökar.

Statsförvaltningen behöver kunna leva upp till de nya krav och villkor som denna utveckling för med sig och ha en god förändringsförmåga. En viktig aspekt i detta sammanhang är medlemskapet i EU som gör att statsförvaltningen behöver arbeta mer sammanhållet och ta hänsyn till förändringar och krav på administrativt samarbete. Även kommuner och landsting berörs av denna tekniska och administrativa utveckling. Samarbetet i EU styr allt mer de krav som ställs på myndigheter, kommuner och landsting avseende elektroniskt informationsutbyte med EU-kommissionen och andra EU-länder.

Den statliga förvaltningspolitiken syftar till att skapa bästa möjliga förutsättningar för att genomföra regeringens politik till nytta för medborgare och företag (prop. 2008/09:1, utg.omr. 2, avsnitt 3.1). E-förvaltning är ett viktigt verktyg för att uppnå detta.

Utgångspunkter

När delegationen utför sina uppgifter ska den basera sitt arbete på följande utgångspunkter.

Medborgare ska kunna utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service på ett enkelt sätt. E-förvaltningen ska bidra till att förenkla kontakten mellan förvaltning och medborgare och ska präglas av tillgänglighet och användbarhet. Det är mycket viktigt att denna utveckling sker med ett bibehållet starkt skydd för den personliga integriteten. Delegationen ska även beakta den utveckling som sker inom området e-demokrati, dvs. användning av IT i demokratiska processer.

E-förvaltningen ska bidra till att minska företagens administrativa kostnader och även i övrigt åstadkomma en märkbar förbättring i företagets vardag. Näringslivet ska stödjas genom förenklingar för företagen, när det gäller formerna för uppgiftslämnande

och möjligheterna att kunna ta del av data från offentliga register och andra uppgifter. Delegationen ska i sin verksamhet främja konkurrens i enlighet med nationella och gemenskapsrättsliga regler om konkurrens. Den offentliga förvaltningens e-tjänster bör i så stor utsträckning som möjligt bygga på öppna standarder samt använda sig av programvara som bygger på öppen källkod och lösningar som stegvis frigör förvaltningen från beroendet av enskilda plattformar och lösningar.

Elektronisk förvaltning, som syftar till att förenkla kontakten med medborgare och företagare, bör alltid ske utifrån användarnas behov och nytta i kombination med beräkningar av den interna produktiviteten.

Delegationen bör beakta behovet av att tillgängliggöra offentlig information bl.a. för vidareutnyttjande. Sverige har i dag en i stora delar digitalt baserad förvaltning. En mer tillgänglig offentlig information kan bidra till utvecklingen av ekonomin, men också underlätta vardagen för medborgare och företag.

Det är av stor vikt att det långsiktiga digitala bevarandet stärks inom e-förvaltningen, både för system och enskilda handlingar. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt att bevarandeperspektivet beaktas när nya system byggs upp.

Delegationens uppdrag

Allmänt

Regeringen prioriterar e-förvaltningsfrågorna genom att skapa en delegation inriktad på att bl.a. bidra till genomförandet av regeringens handlingsplan för e-förvaltning. Delegationen ska, så som föreslogs i betänkandet Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22), i nära samspel med statssekreterargruppen för e-förvaltning, samordna och utveckla det fortsatta arbetet med e-förvaltningen. Delegationen ska också, så som föreslogs i betänkandet Den osynliga infrastrukturen (SOU 2007:47), samordna den offentliga sektorns deltagande i det internationella IT-standardiseringsarbetet avseende e-förvaltning.

Delegationen ska ansvara för samordningen på den myndighetsövergripande nivån. Detta innebär dels samordning av e-förvaltningsprojekt som är av strategisk natur, dvs. individuella projekt

som påverkar förvaltningens samlade utvecklingsinriktning, dels samordning av de myndigheter som har ett eget ansvar att utveckla ett arbete eller en sektor så att respektive sektor väger in intresset för staten som helhet i sitt utvecklingsarbete.

Delegationen ska ha följande huvuduppdrag.

Utformning av en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning

Utifrån de utgångspunkter som angivits ovan samt de mål som lades fast i handlingsplanen för e-förvaltning, ska delegationen inledningsvis lämna förslag till en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning till regeringen. Strategin ska innehålla uppföljningsbara mål och delmål som ska uppnås på fem års sikt. Delegationen ska i förslaget ange de viktigaste utvecklingsprojekten i statsförvaltningen som behöver prioriteras. Strategin ska innefatta följande områden:

- hur samverkan mellan myndigheter, kommuner och landsting samt näringsliv och organisationer kan förbättras och hur ansvaret mellan dessa ska fördelas, bl.a. ska sektorsvisa samverkansansvariga myndigheter föreslås,
- hur den offentliga sektorns försörjning av elektroniska legitimationer, dvs. hanteringen av identifiering och underskrifter, bör genomföras i framtiden med utgångspunkt i rapporten Säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar (Verva 2008:12),
- hur teknisk samverkansförmåga mellan olika system, s.k. interoperabilitet, kan komma till stånd på förvaltningsgemensam nivå och på sektorsnivå,
- hur standardisering och eventuella systemväxlar (växlar för automatisk konvertering mellan standarder och format) bör användas vid utvecklingen av e-förvaltning,
- hur den offentliga sektorns utveckling av e-tjänster bör stödja övergången till ny teknik som t.ex. övergången till "IPv6", dvs. ett nytt system för tilldelning av Internets IP-adresser,

- hur en koncentration av administrativa stödtjänster kan ske inom statsförvaltningen,
- hur myndigheterna i framtiden bör driva, utbyta eller köpa och sälja IT-tjänster inom den statliga sektorn samt i samband med tjänsteexport,
- hur samverkan kring e-förvaltningsarbete inom sektorer kan främjas,
- hur fler e-tjänster för medborgare och företagare kan utvecklas, framför allt sådana tjänster som integrerar flera myndigheters processer i användarvänliga gränssnitt, och hur myndigheters servicenivå för e-tjänster bör regleras samt
- hur IT-utvecklingen kan skapa möjligheter till förbättrad service för medborgare och näringsliv i gles- och landsbygd, med beaktande av lokala förutsättningar samt medborgares olika behov.

Koordinering av arbetet med e-förvaltning

Delegationen ska löpande samla in information om planerade och pågående e-förvaltningsprojekt som är av strategisk natur, dvs. projekt som påverkar förvaltningens samlade utvecklingsinriktning. En utgångspunkt i detta arbete ska vara den rapport som Verva, på uppdrag av regeringen, tog fram på området – 69 myndigheter redovisar 915 strategiska insatser för utveckling av e-förvaltning (Verva 2008:14). Delegationen ska utifrån denna information sammanställa och analysera myndigheternas e-förvaltningsprojekt. Delegationen ska verka för att regeringens förvaltningspolitiska mål vägs in i planeringen och genomförandet av de viktigaste e-förvaltningsprojekten och verka för att dubbelarbete undviks. Delegationen ska årligen redovisa en sammanställning av myndigheternas planerade och pågående e-förvaltningsprojekt samt bedöma om de projekten understöder de förvaltningspolitiska mål som regeringen har satt upp. Delegationen ska vidare i sina rapporter redovisa goda förebilder inom e-förvaltningen.

Uppföljning av det samlade arbetet med e-förvaltning

Delegationen ska från och med 2010, utifrån de förvaltningspolitiska målen, och de mål som regeringen kan komma att besluta på området, följa upp myndigheternas samlade arbete med e-förvaltning. Arbetets konsekvenser för brukarna ska beskrivas och analyseras.

Indikatorer för uppföljning ska utarbetas. Vid utarbetandet av indikatorer angående service, förvaltningens interna effektivitet och administrativ börda ska samråd ske med Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (TUA). Vad gäller indikatorer på andra områden ska delegationen samråda med andra berörda myndigheter.

Delegationen ska ta fram förslag på metoder för hur planerade besparingar i myndigheternas e-förvaltningsarbete i högre grad kan realiseras och tas till vara.

Koordinering av IT-standardiseringsarbete

Delegationen ska samordna den statliga förvaltningens IT-standardiseringsarbete avseende e-förvaltning. Delegationen ska se till att metod- och expertstöd i IT-standardiseringsfrågor inom den statliga förvaltningen tillhandahålls, också när det gäller begreppsstandarder. Arbetet ska utföras i samverkan med SKL. Samordningen av IT-standardiseringsarbetet ska främja användningen av öppna standarder. Delegationen ska beakta det IT-standardiseringsarbete som pågår på internationell nivå.

Stöd till regeringen i det internationella arbetet

Delegationen ska bistå regeringen i EU-samarbetet och i det internationella arbetet med frågor om e-förvaltning.

Delegationen ska bistå regeringen vid beredningen av svenska ståndpunkter i EU och andra mellanstatliga organ i ärenden som rör standarder och standardisering på IT-området. Delegationen ska leda och samordna ett IT-standardiseringsråd med företrädare för de viktigaste intressenterna i staten, kommuner och landsting samt i intresseorganisationer och företag. Delegationen ska följa

utvecklingen på området och delta i diskussioner och informationsutbyte om frågor som rör det internationella arbetet med standardiseringsfrågor på IT-området. Dessa ärenden kan beröra olika samhällssektorer och delegationens uppdrag kan i denna del komma att beröra frågor som inte enbart avser e-förvaltning.

E-nämndens och Vervas vägledning och rapporter

Delegationen ska inventera och vid behov utveckla den tidigare E-nämndens och dåvarande Vervas vägledning och rapporter på det aktuella området.

Uppdragets genomförande

I frågor som rör den strategiska utvecklingen av elektronisk förvaltning ska delegationen löpande rapportera till den interdepartementala arbetsgruppen för elektronisk förvaltning (dnr Fi2007/1981) och vid behov även till statssekreterargruppen för e-förvaltning.

Delegationen ska tillkalla en arbetsgrupp bestående av ansvariga för strategiska e-förvaltningsprojekt, eller motsvarande verksamhetsutvecklare, som arbetar på myndigheter eller organisationer som deltar i delegationens arbete.

Vid behov ska delegationen även tillkalla en referensgrupp bestående av företrädare för näringsliv, forskare och brukare för att ta del av deras kunskaper och vidgade perspektiv på delegationens arbete.

Det är angeläget att utvecklingsarbetet avseende e-förvaltningen sker i samverkan med SKL. Samarbetet ska inriktas mot att nå en samsyn mellan staten, landsting och kommuner kring strategiskt viktiga e-förvaltningsfrågor. Samverkan ska också ske med näringslivet bl.a. inom standardiseringsarbetet i likhet med vad som anges i Riktlinjerna till statssekreterargruppen för e-förvaltning (Fi2007/1981).

I syfte att koordinera det strategiska e-förvaltningsarbetet och för att stärka pågående reformer inom e-förvaltningen, ska delegationen föra en dialog kring samordning av pågående insatser med berörda myndigheter.

Delegationens arbete ska genomföras i samråd med de myndigheter som har särskilda uppgifter inom IT-säkerhetsområdet, bl.a. MSB samt Post- och telestyrelsen (PTS). Delegationen ska också samråda med MSB i frågor om elektronisk identifiering och underskrift.

Redovisning

Delegationen ska inledningsvis ta fram förslag till en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning som ska lämnas till regeringen senast den 30 september 2009 (Finansdepartementet).

Delegationen ska med början 2010 redovisa sitt arbete till regeringen (Finansdepartementet) senast den 20 mars respektive den 1 oktober varje år.

Ett förslag till hur arbetet kan föras vidare i ett längre perspektiv ska lämnas senast den 20 mars 2014.

En slutredovisning av arbete ska lämnas senast den 31 december 2014.

Delegationen ska, utöver vad som i kommittéförordningen (1998:1474) föreskrivs om konsekvensbedömningar, beskriva konsekvenser för användare av e-tjänster.

Delegationen ska också redovisa till regeringen om den i sitt arbete identifierar regelverk som på ett olämpligt sätt hindrar elektroniskt informationsutbyte. Vid behov ska delegationen lämna förslag till författningsändringar.

Delegationen ska hålla berörda centrala arbetsorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Det är regeringens avsikt att utvärdera delegationens verksamhet innan 2014.

(Finansdepartementet)

Tilläggsdirektiv 2010:32

Beslut vid regeringssammanträde den 25 mars 2010.

Utvidgning av uppdraget

E-delegationen har tidigare fått i uppdrag att bl.a. koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt. Utöver det ursprungliga uppdraget ges delegationen i uppdrag att främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar. Arbetet ska ta sin utgångspunkt i den lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen som föreslås i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175). Delegationen ska även inom ramen för sitt uppdrag att utveckla vägledningar ta fram riktlinjer för statliga myndigheters användning av sociala medier exempelvis webbforum och bloggar.

E-delegationens ursprungliga uppdrag

Regeringen beslutade den 26 mars 2009 att ge en kommitté i uppdrag att bl.a. koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp dess effekter för medborgare, företagare och medarbetare. Ytterligare uppgifter är att koordinera vissa IT-standardiseringsfrågor och att bistå regeringen i det internationella arbetet på området. Syftet är att stärka utvecklingen av e-förvaltningen och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning (dir. 2009:19). Kommittén har antagit namnet E-delegationen (Fi 2009:01).

Vidareutnyttjande av offentlig information

Information som samlas in eller framställs av myndigheter har ofta användningsområden utanför den offentliga förvaltningen. Det finns flera exempel på information hos myndigheter som kan användas kommersiellt. Väderinformation kan t.ex. användas för kommersiella vädertjänster och kartinformation och annan geografisk information kan användas för t.ex. GPS-tjänster. Ytterligare ett exempel är den officiella statistiken. Offentlig information från svenska myndigheter vidareutnyttjas sedan länge i betydande omfattning för såväl kommersiella som ideella ändamål. Eftersom svenska myndigheter har betydande informationstillgångar av hög kvalitet i elektronisk form är potentialen för vidareutnyttjande stor.

Det är enligt regeringens mening viktigt att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information från myndigheter för både kommersiella och ideella ändamål.

PSI-direktivet

Europaparlamentet och rådet antog den 17 november 2003 ett direktiv (2003/98/EG) om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet)¹⁴². Direktivet innehåller en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos myndigheter och vissa andra organ. Syftet med direktivet är att skapa förutsättningar för en europeisk informationsmarknad genom att genomföra ett minimum av harmonisering och anta en allmän ram för villkor för vidareutnyttjande av handlingar som produceras inom den offentliga förvaltningen. Direktivet skulle vara genomfört i medlemsstaterna den 1 juli 2005. Direktivet har delvis genomförts genom förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter.

I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) föreslås en lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Genom den föreslagna lagen genomförs PSI-direktivet i svensk rätt.

¹⁴² EGT L 345, 31.12.2003, s. 90, Celex 32003L0098.

Riktlinjer för användning av s.k. sociala medier

E-delegationen redogör i sitt delbetänkande Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86) för den ökade internetkompetensen hos medborgare och företag. Myndigheterna har samtidigt börjat använda s.k. sociala medier för att fånga upp användarnas behov i syfte att utveckla sina tjänster. Enligt delegationen bör en sådan utveckling främjas.

Uppdraget

Vidareutnyttjande av information

Delegationen ges i uppdrag att, med utgångspunkt i den föreslagna lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen.

I sitt arbete för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information ska delegationen verka för erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning om goda exempel på hur information kan tillhandahållas. Delegationen ska undersöka hur information praktiskt och tekniskt kan tillhandahållas för automatiserade uttag i de fall uttag i sådan form är tillåtet och den berörda myndigheten har bedömt att utlämnande av informationen i elektronisk form är lämpligt. Delegationen ska i detta arbete särskilt uppmärksamma behovet av skydd för den personliga integriteten. När det gäller frågor om utlämnande av handlingar i elektronisk form ska delegationen dessutom beakta de överväganden och förslag som redovisas i E-offentlighetskommitténs slutbetänkande Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4).

I PSI-direktivets artikel 8.2 anges att myndigheterna ska uppmuntras att använda standardiserade licenser. Delegationen ska bedöma på vilka områden och för vilken typ av handlingar sådana standardiserade licenser kan behövas och vilka frågor de bör reglera. Delegationen ska, om den bedömer att det behövs, i samråd med berörda myndigheter utarbeta sådana standardiserade licenser och föreslå hur de ska hanteras i framtiden.

Vidare ska delegationen verka för att myndigheterna på ett ändamålsenligt sätt informerar om vilka handlingar som finns hos myndigheten och som tillhandahålls för vidareutnyttjande. Delegationen ska utveckla former för att tillgängliggöra information om handlingar för vidareutnyttjande i en samlad form, t.ex. på en gemensam webbplats. Delegationen ska i detta arbete säkerställa att skyddet för den personliga integriteten kan upprätthållas.

Delegationen ska särskilt uppmärksamma förutsättningarna för mindre och nyetablerade företag att få tillträde till marknaden för offentlig information.

Delegationen ska följa utvecklingen på området och bedöma behovet av ytterligare förvaltningsgemensamma insatser. Delegationen ska utreda om någon myndighet behöver ges stödande, vägledande, samordnande eller andra uppgifter på området.

Riktlinjer för användning av sociala medier

Delegationen ska inom ramen för sitt uppdrag att utveckla vägledningar även ta fram riktlinjer för statliga myndigheters användning av sociala medier, t.ex. Facebook och Twitter. Delegationen ska i detta arbete särskilt beakta rättsliga aspekter på sådan användning.

Uppdragets genomförande

Uppdraget ska genomföras i samråd med berörda myndigheter.

Delegationen ska särskilt samråda med Datainspektionen och Riksarkivet. När det gäller arbetet att främja, leda och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information ska delegationen även samråda med Ekonomistyrningsverket och Statskontoret samt på lämpligt sätt med andra aktörer t.ex. näringslivet.

Delegationen ska inte föreslå ändringar i grundlag.

Arbetet ska redovisas i de rapporter som delegationen enligt sina direktiv ska lämna den 1 mars och den 1 oktober varje år.

(Finansdepartementet)

Tilläggsdirektiv 2013:40

Beslut vid regeringssammanträde den 25 april 2013.

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 26 mars 2009 att tillkalla en delegation för e-förvaltning med uppdrag att bl.a. koordinera vissa it-standardiseringsfrågor (dir. 2009:19). Delegationen antog namnet E-delegationen och ska lämna sin slutrapport senast den 31 december 2014. Utöver det ursprungliga uppdraget ska E-delegationen göra en behovsinventering beträffande standarder inom socialtjänstens område samt angränsande områden inom hälso- och sjukvård inom ramen för regeringens överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten.

Behovet av ökad standardisering lyfts ofta fram från utförare och huvudmän inom både socialtjänst och hälso- och sjukvård. Huvudmännen ansvarar för att ha informationssystem som är ändamålsenliga utifrån ett kvalitets-, effektivitets- och säkerhetsperspektiv. En tydlighet kring vilka standarder som kan användas kan öka förmågan hos olika system att kunna kommunicera med varandra, vilket leder till ökad interoperabilitet. Att kunna dela information digitalt skapar bättre förutsättningar för effektivitet, kvalitet och säkerhet för brukare och patienter. Det kan påskynda införandet av it-stöd och underlätta utveckling av e-tjänster. Det kan även främja konkurrens mellan leverantörer av it-system och därigenom skapa förutsättningar för lägre kostnader.

E-delegationen ska i samverkan med andra relevanta aktörer göra en behovsinventering för att klargöra inom vilka områden som det finns anledning att nationellt enas kring ett antal fast-ställda normer eller regler. Målet med att peka ut ett antal nationella

standarder ska vara att åstadkomma en ökad interoperabilitet för en mer effektiv och säker informationsöverföring mellan individ, utförare, kommun, landsting och statliga myndigheter. Detta bör göras i syfte att skapa bättre förutsättningar för planering, genomförande och uppföljning av socialtjänst och hälso- och sjukvård, vilket är grunden för god kvalitet och effektivitet.

Uppdraget innebär att sammankalla Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och andra representanter för kommuner och landsting, Vårdföretagarna, Famna, Swedish Medtech, Inera samt yrkesverksamma inom området och andra relevanta aktörer. Uppdraget innebär vidare att, i samverkan med de nämnda aktörerna, inventera behovet av standarder för att möjliggöra informationsöverföring mellan it-stöd och system. Arbetet ska fokusera på socialtjänsten samt områden i hälso- och sjukvården som angränsar till socialtjänsten, som t.ex. hemsjukvård, missbruks- och beroendevård samt psykiatri.

Arbetet ska resultera i konkreta förslag på områden där nationellt angivna standarder bör användas i högre grad än i dag. Det ska framgå om detta bör åstadkommas genom en ökad tydlighet kring vilka befintliga standarder som kan användas, eller om nya standarder behöver utvecklas. Förslagen ska även gälla vilken typ av standarder som bör användas eller utvecklas. Om det finns ändamålsenliga internationella standarder så är det att föredra jämfört med att ta fram nationella standarder. Vidare ska förslagen gälla hur en ökad användning av standarder kan åstadkommas för att få legitimitet och genomslag. En utgångspunkt för hela arbetet ska vara att tillvarata den effektiviserings-, förbättrings- och besparingspotential som standardisering erbjuder.

Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 1 november 2013. Förslagen bör även gälla hur en ökad användning av standarder kan åstadkommas för att få legitimitet och genomslag. I redovisningen ska E-delegationen ge förslag på parter som kan ta över, förvalta och verkställa förslagen.

(Näringsdepartementet)

Tilläggsdirektiv 2014:131

Beslut vid regeringssammanträde den 4 september 2014

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 mars 2009 att tillsätta en delegation för e-förvaltning med uppdrag att bl.a. koordinera de statliga myndigheternas it-baserade utvecklingsprojekt samt vissa it-standardiseringsfrågor (dir. 2009:19). Delegationen antog namnet E-delegationen. Delegationen ska lämna sin slutrapport senast den 31 december 2014. Regeringen beslutade den 25 mars 2010 om tilläggsdirektiv (dir. 2010:32) med uppdrag om vidareutnyttjande av offentlig information och riktlinjer för myndigheters användning av sociala medier. Regeringen beslutade den 25 april 2013 om tilläggsdirektiv (dir. 2013:40) med uppdrag att göra en behovsinventering beträffande standarder inom socialtjänstens område.

E-delegationens första uppgift, att utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, redovisades till regeringen den 19 oktober 2009. Därtill fick E-delegationen till uppgift att koordinera de statliga myndigheternas strategiska e-förvaltningsprojekt samt följa upp dess effekter för medborgare, företagare och medarbetare. Delegationen fick också till uppgift att koordinera vissa it-standardiseringsfrågor samt bistå regeringen i det internationella arbetet på området. E-delegationen fick vidare uppgiften att inventera och vid behov utveckla f.d. E-nämndens och Verket för verksamhetsutveckling (Verva) vägledningar och rapporter på det aktuella området.

E-delegationen har redovisat sitt arbete två gånger årligen. Ett förslag till hur arbetet kan föras vidare i ett längre perspektiv redovisades den 17 oktober 2013 i betänkandet *Organisering av framtidens e-förvaltning* (SOU 2013:75).

I budgetpropositionen 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 22) aviserade regeringen att påbörja beredningen om hur arbetet med att digitalisera den offentliga förvaltningen framöver bäst bör samordnas på myndighetsnivå. Regeringen aviserade också avsikten att förstärka styrningen av statsförvaltningens digitalisering genom att utarbeta ett flerårigt utvecklingsprogram – Digitala steget.

Tidpunkten för när E-delegationen ska slutredovisa sitt uppdrag ändras. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 1 juli 2015. Arbetet ska löpande rapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

(Näringsdepartementet)

E-delegationens sammansättning

E-delegationen består av 16 generaldirektörer och en representant från SKL. Delegationen har också en arbetsgrupp där myndigheterna och SKL har bemannat med deltagare på strategisk nivå. I praktiken omfattar E-delegationens verksamhet en stor organisation som engagerar många, däribland en juridisk expertgrupp och olika arbetsutskott med experter från myndigheter, SKL och andra organisationer. Arbetsutskotten involverar även medarbetare från andra myndigheter och organisationer än de som ingår i delegationen.

I denna bilaga presenteras delegationens ledamöter, experter och sekretariat, samt E-delegationens arbetsgrupp, expertgruppen för rättsliga frågor och referensgruppen.

E-delegationens ledamöter, experter och sekretariat

Delegationen leds av en ordförande och består av myndighetscheferna från 16 myndigheter och chefen för SKL:s Center för eSamhället (CeSam) samt ett sekretariat (kansli). I delegationen ingår också två experter från Näringsdepartementet. På nästa sida följer en sammanställning över de ledamöter, experter och sekretariat som ingår eller har ingått i delegationen.

OrdförandeGeneraldirektör Annika Bränström¹⁴³**Tidsperiod**

2011-08-01

Ledamöter

Generaldirektör Anders Danielsson	2012-04-23
Generaldirektör Leif Denneberg	2012-09-01
Rikspolischef Dan Eliasson	2009-09-01
Generaldirektör Christina Gellerbrant Hagberg	2011-03-03
Generaldirektör Ingemar Hansson	2010-04-20
Riksarkivarie Björn Jordell	2010-05-01
Generaldirektör Bengt Kjellson	2011-08-01
Generaldirektör Helena Lindberg	2009-03-26
Generaldirektör Claes Ljungh	2009-03-26
Generaltulldirektör Therese Mattsson	2011-08-15
Avdelningschef Per Mosseby	2013-01-01
Generaldirektör Gunilla Nordlöf	2013-06-01
Tf generaldirektör Ann Persson Grivas	2015-01-01
Generaldirektör Mikael Sjöberg	2014-04-29
Generaldirektör Katrin Westling Palm	2010-04-20
Generaldirektör Maria Ågren	2015-03-01

Experter

Departementsråd Lena Hägglöf	2013-10-01
Ämnesråd Christina Henryson	2013-10-01

Tidigare ledamöter och experter

Generaldirektör Mats Sjöstrand (ordf.)	2009-03-26 – 2011-07-31
Generaldirektör Angeles Bermudez-Svankvist	2009-03-26 – 2013-09-03
Generaldirektör Kerstin Borg Wallin	2010-04-20 – 2011-03-02
Projektchef Lennart Jonasson	2012-01-01 – 2012-12-31
Generaldirektör Stig Jönsson	2009-03-26 – 2011-04-30
Generaldirektör Adriana Lender	2009-03-26 – 2011-09-30
Riksarkivarie Tomas Lidman	2009-03-26 – 2010-04-30
Generaldirektör Christina Lugnet	2009-03-26 – 2012-08-09
Tf. generaldirektör Clas Olsson	2014-01-01 – 2014-04-29

¹⁴³ Annika Bränström har varit ledamot i delegationen sedan 2009-03-26, innan hon förordnades till ordförande.

Generaldirektör Mats Persson	2009-03-26 – 2012-08-31
Generaltulldirektör Karin Starrin	2009-03-26 – 2010-12-31
Rikspolischef Bengt Svenson	2009-03-26 – 2014-12-31
Verkställande direktör Håkan Sörman	2009-03-26 – 2011-12-31
Tf. generaldirektör Christina Werner	2011-10-01 – 2012-04-22
Generaldirektör Staffan Widlert	2009-03-26 – 2015-02-28
Ämnesråd Magnus Enzell (expert)	2009-04-14 – 2013-09-30
Ämnessakkunnig Anneli Hagdahl (expert)	2011-08-01 – 2013-09-30
Överdirektör Roland Höglund (expert) ¹⁴⁴	2009-04-14 – 2010-12-31

Sekretariatet

Ewa Carlsson (Kanslichef)	2012-11-12
Karolina Brogan	2012-10-01
Johan Bålman	2010-03-08
Marit Dozzi	2009-10-01
Margareta Eriksson	2013-02-15
Viktoria Hagelstedt	2014-01-02
Björn Hagström	2011-11-01
Catharina Nyström	2012-10-15
Anna Pegelow	2012-05-01
Odd Sivertzen	2013-01-07
Jan Sjösten	2012-01-01
Lena Olofsson Warstrand	2010-02-01

Tidigare kommittésekreterare

Homa Abdolrasouli	2012-10-01 – 2013-03-31
Maximilian Amormet	2009-05-01 – 2012-08-08
Cecilia Bredenwall	2011-09-01 – 2014-09-07
Lars Dannemann	2013-03-01 – 2015-04-15
Gunnel Gustafsson	2014-08-11 – 2014-12-31
Anneli Hagdahl	2010-03-01 – 2011-07-31
Mårten Janerud	2010-08-16 – 2013-10-31
Peter Krantz	2009-11-16 – 2011-11-24
Eva Sartorius	2010-01-01 – 2011-04-30
Claes Thagemark	2009-12-04 – 2012-04-01
Patrik Åkesson	2012-11-01 – 2013-03-31

¹⁴⁴ Roland Höglund entledigades som expert fr.o.m. den 10 maj 2010 och anställdes samma dag som kommittésekreterare. Anställningen varade till och med den 31 december 2010.

E-delegationens arbetsgrupp

Arbetsgruppens representanter har chefsbefattningar eller motsvarande ansvar för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningsområdet, och är utsedda av de organisationer som ingår i E-delegationen. Arbetsgruppen svarar för den operativa delen av delegationen, och tar fram beslutsunderlag till delegationens ledamöter.

Representant	Myndighet/organisation
Anna Eriksson	Lantmäteriet
Carina Arnesson	Jordbruksverket
Anders Alpsten	Tullverket
Johnny Carlberg	Arbetsförmedlingen
Christina Josefsson	Skatteverket
Monica Grahn	Bolagsverket
Torbjörn Hörnfeldt	Riksarkivet
Peder Sjölander	Pensionsmyndigheten
Hans Sundström	Kammarkollegiet
Bengt Svenson	Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
Hans Söderlund	Centrala studiestödsnämnden (CSN)
Rikard Fransson	Migrationsverket
Gunnar Wennerholm	Tillväxtverket
Göran Wijk	Försäkringskassan
Thomas Eriksson	Transportstyrelsen
Fia Ewald	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Karin von Pongracz	Polismyndigheten

Expertgruppen för rättsliga frågor

Inom delegationen finns en expertgrupp för rättsliga frågor. Gruppens arbete ska bidra till minskad osäkerhet kring hur gällande rätt ska tillämpas fram till dess att Sverige får en modern lagstiftning inom e-förvaltning. Gruppen har tagit fram riktlinjer för sociala medier och andra juridiska vägledningar kring e-förvaltning.

Representant	Myndighet/organisation
Maria Bergdahl	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Johan Bålman	E-delegationen
Lena Carlsson	Datainspektionen
Per Furberg	Advokataktiebolaget Per Furberg
Sven-Henrik Granlund	Bolagsverket
Gustaf Johnssén	Socialdepartementet
Cecilia Magnusson Sjöberg	Stockholms universitet
Maria Sertcanli	Justitiedepartementet
Jan Sjösten	E-delegationen
Mikael Westberg	Pensionsmyndigheten
Efwa Westre Stövander	Riksarkivet
Staffan Wikell	Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
Christina Wikström	Svenskt Näringsliv
Tomas Öhrn	Lantmäteriet

E-delegationens referensgrupp

Enligt direktivet ska delegationen vid behov tillkalla en referensgrupp bestående av företrädare för näringsliv, forskare och brukare för att ta del av deras kunskaper och vidgade perspektiv på delegationens arbete. I referensgruppen ingår även myndigheter som delegationen ska samråda med. Referensgruppen består av företrädare för följande organisationer:

- Branschorganisationen för revisorer och rådgivare (FAR SRS)
- Chalmers tekniska högskola
- Dataföreningen
- Datainspektionen
- Ekonomistyrningsverket (ESV)
- Föreningen för en fri informationsinfrastruktur (FFII)
- Företagarna
- Göteborgs universitet
- Handelshögskolan vid Örebro universitet
- IT-universitetet
- Kommerskollegium
- Konsumenternas Bank- & Finansbyrå
- Konsumentverket
- Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)
- Kungliga Tekniska högskolan (KTH)
- Länsstyrelserna
- Myndigheten för delaktighet
- Tillväxtanalys
- Näringslivets Regelnämnd
- Nätverket för arkitektur
- Open Source Sweden

- Post- och telestyrelsen (PTS)
- Swedish Standards Institute (SIS)
- Swedish Network User's Society (SNUS)
- Socialstyrelsen
- Stockholms universitet
- Svenska Bankföreningen
- Svenskt Näringsliv
- Terminologacentrum (TNC)
- Uppsala universitet

Förvaltningspolitikens grundläggande värden

Utifrån regeringsformen kan några grundläggande principer för förvaltningspolitiken utvecklas, vilket var något som dåvarande regeringen tog fasta på i den förvaltningspolitiska propositionen 1997/1998:136. I denna uttrycks tre grundläggande värden:

- *Demokrati*
De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen ska fullfölja sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen.
- *Rättssäkerhet*
Kravet på rättssäkerhet innebär att förvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda ska ha möjlighet att få sin sak prövad av domstol.
- *Effektivitet*
Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställs av statsmakterna samt att detta ska ske kostnadseffektivt. I denna förvaltningspolitiska proposition kommer även förväntningarna på att medborgarfokus ska råda i förvaltningens utvecklingsarbete.

Den svenska förvaltningen ska med stora krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati vara tillgänglig och tillmötesgående. Den ska ha medborgarnas fulla förtroende, ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet (prop. 1997/98: 136).

Här lyfts frågan om tillmötesgående och tillgänglighet utifrån företags och privatpersoners perspektiv fram liksom legitimitetskravet att ha medborgarnas fulla förtroende. Den senaste förvaltningspolitiska propositionen (Prop. 2009/10: 175) ställer upp samma grundvärden för förvaltningspolitiken men fokuserar mer på en förvaltning som samverkar utifrån medborgarnas förväntningar på en sammanhållen förvaltning. I regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning läggs ett ännu större fokus på att förvaltningens responsivitet mot privatpersoners och företags behov av service utvecklas.¹⁴⁵ I förordet betonas att många medborgare i sin egen vardag upplever problemen med bristande samordning inom den offentliga förvaltningen.

Sammantaget kan därmed de grundläggande värden som gäller för förvaltningspolitiken sammanfattas med dessa värden som speglar den förvaltning som beslutsfattarna önskar sig. En förvaltning som bygger på:

- Demokrati
- Rättssäkerhet
- Effektivitet

Som utvidgning av dessa grundläggande värden kan ytterligare värden adderas som preciserar en perspektivförskjutning mot:

- Medborgarfokus
- Sammanhållande samverkan

Utvecklingen av tanken kring service i samverkan i svensk förvaltningspolitik

Ett tidigt exempel på tankar kring service och bemötande liksom kring förvaltningens fragmentering är propositionen (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m. Denna tar upp en indelning i olika jurisdiktioner, sektorer och andra uppdelnings-

¹⁴⁵ Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

grunder som inte alltid hänger samman. Den dåvarande svenska regeringen skriver i denna proposition:

I lagboken är mötet mellan myndighet och människa bara sval logik. I verkligheten är detta möte ofta laddat med känslor. För den enskilde är det ofta svårt att förstå vilka tankar som kan ha legat bakom olika regler och rutiner. Ibland är dessa tankar inte heller särskilt vidsynta. Beslutsfattarna har inte alltid lyckats tänka igenom de situationer som kan uppkomma och har brytt sig alltför lite om den belastning som reglerna lägger på förvaltningen och allmänheten. Det kan också uppstå problem när flera olika lagar krockar i varandra eller när myndigheter går in för sina uppgifter med så stor nit att den enskilde snärjs i regler som han varken finner begripliga eller meningsfulla. Några sidor av byråkrati-problemet kan angripas genom bättre samhällsinformation. Andra kan bemästras genom förändrade attityder och en mer serviceorienterad inriktning hos myndigheter och förvaltningar. I en rutinmässig hantering är det alldeles för lätt att reducera enskilda människor till "ärenden" eller "fall". (prop. 1978/79:111, s 4–5).

Några viktiga aspekter i denna proposition är intressanta att stanna kvar vid. En första viktig aspekt är de lösningar författarna ser. Samhällsinformationen ges så att privatpersoner och företag förstår de regler som är aktuella i deras situation. Attityder och bemötande som präglas av respekt och empati. Men den kanske viktigaste insikten i denna skrivning rör inte minst den sista meningen om att reducera enskilda till ärenden eller fall. Denna mekanism är en central aspekt av byråkratin och en grund för rätts-säkerhet, ansvarsutkrävande och legalitet. Samtidigt blir denna indelning av medborgarens frågeställningar och liv i fragment en problematisk mekanism. I ovan refererade proposition läggs även ett stort ansvar på lagstiftare och förvaltning för fragmenterings-problematiken. Medborgarens situation att hantera och navigera i denna fragmenterade byråkratiska förvaltning beskrivs som problematisk.

I den senaste förvaltningspolitiska propositionen uttrycks regeringens utvecklingslinje på följande sätt (prop. 2009/10: 175, s. 2):

Regeringen gör också bedömningen att samverkan, inte minst myndigheter emellan, ytterligare måste utvecklas, dels av effektivitets-skäl, dels för att medborgare, företagare och andra förväntar sig att staten uppträder samordnat.

Även den förra förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) var inne på samma medborgarorienterade spår. Redan namnet på propositionen sätter tonen för förvaltningspolitiken, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst. Ett perspektiv som tar fasta på privatpersoner och företags behov per se innebär dock inte med nödvändighet att medborgarperspektivet behöver vara gränsöverskridande.

Viktigare då är att det i denna proposition framhålls att medborgare så långt det är möjligt enbart ska behöva ha en kontakt i ett ärende. Samma perspektiv uttrycks även av Statskontoret som grund för samverkanskravet inom 24-timmarsmyndigheten (Statskontoret 2000:21). Ärendebegreppet är i sig en problematik i och med att det ur myndighetshänseende och ur ett juridiskt perspektiv är något som avgränsas ner till ett juridiskt definierat ärendenummer eller diarienummer.

Ur medborgarens synpunkt är ärendebegreppet ofta mer inkluderande. I dessa fall något som avgränsas till en sammanhållen kontext som kan bygga på flera myndighetsärenden som för privatpersonen eller företagaren är en sammanhållen helhet där alla delar är nödvändiga för att kunna utföra det som privatpersonen eller företaget vill göra. Denna förståelse för att privatpersoners och företagens problem i umgänget med myndigheter är bredare än myndigheternas ärendebegrepp har stärkts de senaste åren. Inte minst genom framväxten av olika lösningar på målgruppers samlade behov. Några sådana exempel är verksam.se, krisinformation.se, en dörr in för skogsägare och kor kortsportalen.se. Detta kommer även till uttryck i det fokus på livssituationer och livshändelser som nått den förvaltningspolitiska retoriken de senaste åren i Sverige men kanske ännu kraftigare i de länder med vilka vi tävlar om tätt positionerna kring digitalisering.

Ett exempel på detta är EU-kommissionens benchmark av utvecklingen av de europeiska offentliga förvaltningarnas digitalisering.¹⁴⁶ I denna har kommissionen numera gått över till att mäta utvecklingen utifrån 7 livshändelser. Liknande perspektiv finns även i svensk kontext. Regeringen uttrycker i sin strategi för en

¹⁴⁶ EU-kommissionens benchmark 2012-2014.

digitalt samverkande förvaltning att myndigheterna ska utgå från livshändelser i sitt arbete med att utveckla digitala tjänster.¹⁴⁷

Denna viljeyttring i den politiska retoriken och konkretiserad i ovanstående exempel står i kontrast mot hur ansvar och service mot medborgarna rent formellt är styrt och definierat. Den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10: 175) beskriver myndighetsansvaret på följande sätt:

Varje myndighet har ett ansvar för utvecklingen av sin egen service. Utgångspunkten bör vara en så långt möjligt likvärdig tillgång till service för alla. Detta kan uppnås bl.a. genom ökad samverkan och bättre uppföljning samt genom en ökad användning av ny teknik.

Ytterligare av de centrala målsättningarna som sätts högt är att medborgare och företag inte ska behöva vara beroende av hur informationsansvaret är fördelat mellan myndigheter, kommuner och landsting (prop. 1997/98:136; prop. 2009/10:175; SOU 2009:92). Regeringen är i den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175, s. 72) inne på ett liknande spår när man konstaterar:

Specialiseringen och sektoriseringen inom förvaltningen får inte leda till fragmentering och bristande helhetssyn. För att motverka sådana tendenser bör förutsättningarna för statlig samordning och samverkan mellan myndigheter och sektorer förbättras på både nationell och regional nivå.

Detta handlar om och motiveras inte minst utifrån att myndighetssverige inte ska präglas av onödig redundans och inte heller av att frågor faller mellan stolar. I samma proposition finns dock även tydliga uttryck för ett externt perspektiv, dvs. att samverkansproblemen belyses ur ett medborgarperspektiv.

För att säkerställa att medborgarnas, kommunernas och företagens kontakter med statliga myndigheter präglas av enkelhet och tydlighet finns det behov av ett samlat statligt agerande på central, regional och lokal nivå (prop. 2009/10:175, s.72).

Svenska regeringar har fokuserat på samverkan och tydliggjort vikten av detta i stor utsträckning genom 24-timmarsmyndigheten

¹⁴⁷ Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

och handlingsplanen för e-förvaltning liksom i den senaste e-förvaltningsstrategin.

Utan aktiv och externt orienterad samverkan i praktiken blir dock dessa uttalanden om att medborgarna inte ska behöva känna till det offentliga organisering och uppgiftsfördelning bara retoriska slag i luften. I praktiken är det ju, med få undantag, inte möjligt att agera mot den svenska förvaltningen utan att vara väl insatt i hur fördelningen mellan myndigheter ser ut. I praktiken är dessutom samverkansområdena som hanterar denna problematik få och begränsade till ett antal teman.

Formella krav på service och samverkan i lagstiftning

I den generella förvaltningsövergripande lagstiftningen finns ett antal författningar som tar upp vilka krav som kan ställas på det offentliga när det gäller service i samverkan.

Förvaltningslagen (SFS 1986:223)

I förvaltningslagen finns ett antal grundläggande principer för förvaltningens funktionssätt i relation till privatpersoner och företag samt mellan förvaltningsmyndigheter. Den fjärde, sjätte och sjunde paragrafen är av särskilt intresse och tar upp följande:

4 § Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Ur denna paragraf kan utläsas att de formella krav som ställs på det offentliga att bistå privatpersoner och företag att navigera i den offentliga förvaltningen inskränker sig till ett börkrav att hjälpa privatpersoner och företag till rätta. Kraven på att vara informativ, rådgivande och upplysande är frågor som avgränsas till ansvaret inom myndigheternas ansvarsområde.

6 § Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Denna paragraf tar upp samverkansskyldigheten för förvaltningsmyndigheter och avgränsar den på ett sätt som antyder att det är för det offentligas skull som förvaltningsmyndigheter ska samverka. Formuleringen är något kryptisk men på denna punkt ger förarbetena vägledning (se nedan).

Till sist den sjunde paragrafen:

7 § Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Denna paragraf tar upp enkelt, snabbt och billigt som överordnade principer för ärendehandläggningen. Detta innebär att det ligger ett förenklingskrav på myndigheterna för att öka uppfyllelsen av dessa värden. Sedan kommer ett krav på förvaltningsmyndigheterna som är av vikt kring den informationsförsörjning som regeringens stabsfunktioner (t.ex. Verva, E-delegationen) arbetat med. Myndigheterna ska beakta möjligheten att själv inhämta uppgifter från andra Detta är ett vagt börkrav på förvaltningen att minska uppgiftslämnandet som utförs av privatpersoner och företag. Just uppgiftslämnande är intressant ur kravperspektiv eftersom en uppgift en gång kommit att bli lite av en paroll för digitaliseringen och därmed blir det ju intressant att detta uttrycks så vagt i lagstiftningen. Förövrigt är denna paragraf inriktad på att myndigheterna separat ska vara så enkla att ha att göra med som möjligt. Några av dessa aspekter är uppe till diskussion i betänkandet om en ny förvaltningslag. I detta betänkande (SOU 2010:29) laborerar man med en mer långtgående samverkansskyldighet:

Myndigheterna ska inom sina respektive verksamhetsområden samverka med varandra. En myndighet ska i den utsträckning som kan anses rimlig bistå den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter (SOU 2010:29, s. 214).

Som så ofta är dock motiveringarna intressantare än förslaget till lagstiftning i sig. I denna utredning klargörs en mängd olika aspekter. Utredarna klargör att alla offentliga institutioner på det ena eller andra sättet står i allmänhetens tjänst. Vidare klargörs att

det offentligas insatser och ansträngningar riktas mot ett gemensamt mål i att erbjuda medborgare goda villkor.

Det förutsätter att en myndighet inte ser sin uppgift som strikt isolerad från vad en annan myndighet sysslar med utan att båda gör vad de kan för att underlätta för varandra. Denna tanke, som kom till uttryck i den klassiska formuleringen i 47 § i 1809 års regeringsform att myndigheterna ska ”räcka varandra handen”, avspeglas i modern tappning i 6 § FL (SOU 2010:29, s. 211).

Som utredningen påpekar leder förvaltningslagens 6 § till tron att samverkan är något som sker för myndigheternas skull i relationen mellan flera myndigheter, vilket beskrivs som en för snäv tolkning. Detta är tydligt även i propositionen för den gällande förvaltningslagen där medborgarsyftet anges tydligt (prop. 1985/86:80). Detta är inte minst en fråga om att underlätta för de som står i kunskapsunderläge, privatpersoner och företag, relativt myndigheterna.

Myndighetsförordningen (SFS 2007: 515)

Till sist är myndighetsförordningen som gäller de statliga förvaltningsmyndigheterna av intresse:

6 § Myndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten.

Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Myndigheten skall tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Även denna skrivning är huvudsakligen vilande på principen att ansvaret för myndighetens verksamhet ligger på den enskilda myndigheten och därmed även att utveckla en service som behövs inom ramen för verksamheten. Intressant blir det dock kring samverkansskyldigheten. Där förvaltningslagens skrivning är vag och mer svårgreppad utan förarbeten blir myndighetsförordningen mer explicit. Myndigheten ska i samverkan med andra aktörer ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda. I denna skrivning finns ett underliggande förenklingskrav och ett explicit krav att samverka även för privatpersoners och företags skull.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]
Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

- Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
- Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
- Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
- Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
- Service i glesbygd. [35]
- Koll på anläggningen. [42]
- Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
- EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
- En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]
- Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]
- En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
- Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
- En förvaltning som håller ihop. [66]

Socialdepartementet

- Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
- Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]
- För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
- Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
- Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
- Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
- Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
- Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]
- Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
- Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Utbildningsdepartementet

- Rektorn och styrkedjan. [22]
- En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]
- SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Utrikesdepartementet

- Gränser i havet. [10]