



STATSKONTORET

Utveckling av 24-timmarsmyndigheter – lägesrapport juni 2002



Regeringen
Justitiedepartementet

103 33 STOCKHOLM

Utveckling av 24-timmarsmyndigheter – lägesrapport juni 2002

Regeringen uppdrog 2001-06-07 åt Statskontoret att stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter genom att tillsammans med myndigheter utveckla och tillhandahålla metoder, vägledningar och avtal samt att initiera och genomföra samverkansprojekt.

Statskontoret lämnade en första lägesrapport till regeringen i december 2001. I april 2002 lämnades rapporten ”En sammanhållen elektronisk förvaltning”.

Statskontoret lämnar i denna rapport en redovisning av det pågående arbetet och behovet av fortsatta insatser för att driva på utvecklingen mot en nätverksförvaltning.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Nils Qwerin, direktör Lars Dahlberg, avdelningsdirektör Karl-Mårten Karlsson och direktör Clas Almén, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Clas Almén

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	6
<u>1</u>	<u>Informationssamhällets snabba utveckling</u>	7
<u>1.2</u>	<u>Mot en nätverksförvaltning</u>	8
<u>1.3</u>	<u>Mål och ambitionsnivå</u>	9
<u>2</u>	<u>En fortsatt hög utvecklingstakt- behov av åtgärder</u>	11
<u>2.1</u>	<u>Sammanfattande bedömning</u>	11
<u>2.2</u>	<u>Samverkan mellan stat och kommun</u>	12
<u>2.3</u>	<u>En utvecklad e-förvaltning ett reformprojekt</u>	14
<u>2.4</u>	<u>Elektroniska identiteter och elektroniska signaturer</u>	19
<u>2.5</u>	<u>Informationsutbyte för samverkande tjänster</u>	23
<u>3</u>	<u>Besök på webbplatser inom staten, kommunerna och landstingen – april 2002</u>	27
<u>3.1</u>	<u>Undersökningen</u>	27
<u>3.2</u>	<u>Vem når man med webbservice?</u>	29
<u>4</u>	<u>Nya kanaler för offentlig förvaltning</u>	33
<u>4.1</u>	<u>Mobila tjänster</u>	33
<u>4.2</u>	<u>Interaktiv digital-TV</u>	35
<u>5</u>	<u>Sammanställning av verksamhet inom uppdraget att främja 24-timmarsmyndigheten</u>	37
<u>5.1</u>	<u>Större pågående arbete inom uppdraget</u>	39

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter. Arbetet skall redovisas i lägesrapporter till regeringen varje halvår, och redovisas slutligen den 30 juni 2003.

I denna rapport redovisas pågående och planerat arbete med syfte att främja den elektroniska förvaltningen. Vidare redovisas en undersökning av besökare på den offentliga sektorns webbplatser. Rapporten innehåller också en belysning av möjligheter att utnyttja nya kanaler för service och kontakt – mobila tjänster och interaktiv digital-TV – inom den offentliga förvaltningen.

I denna lägesrapport vill Statskontoret fästa uppmärksamhet på följande viktiga utvecklingsfrågor:

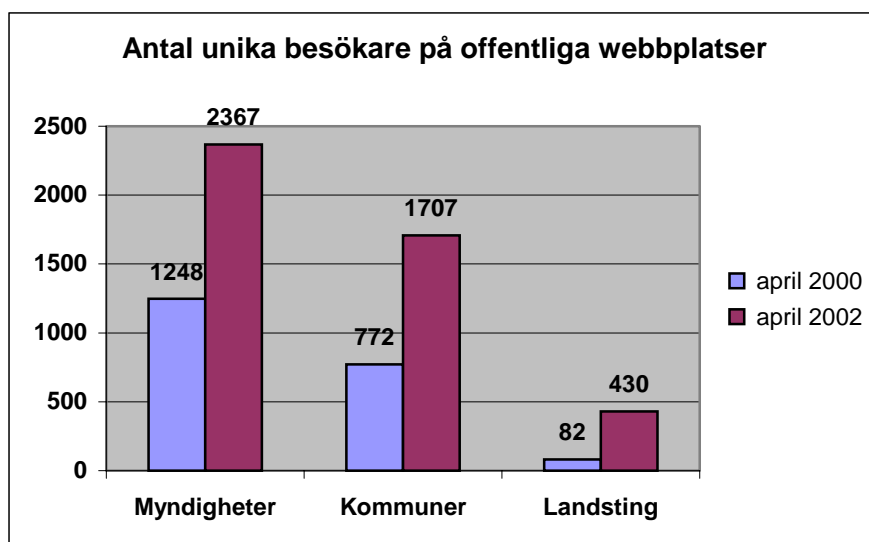
- Arbetet med att utveckla den elektroniska förvaltningen måste utvidgas till att omfatta hela den offentliga sektorn.
- Finansieringen av utvecklingsarbetet kan inte enbart ses utifrån ett förvaltningsinternt effektivitetsperspektiv utan också utifrån ett vidare reformperspektiv.
- Staten bör verka för en långsiktig lösning där privatpersoner med samma elektroniska identitetshandling kan identifiera sig mot både myndigheter och privata tjänsteleverantörer.

Statskontoret föreslår vidare att

- Myndigheterna bör få i uppdrag att klargöra vilken information som de för sin ärendehantering behöver inhämta från andra offentliga organ så att målet ett ärende – en myndighet kan nås.
- Myndigheterna bör få i uppdrag att utforma fleråriga strategier och handlingsplaner som också kan utgöra ett underlag för regeringens styrning av det fortsatta utvecklingsarbetet.

1 Informationssamhällets snabba utveckling

Utvecklingen av informationssamhället har gått mycket snabbare än vad vi kunde förutse för tio eller bara för fem år sedan. Även om utbyggnaden av nya tekniker inte alltid går så snabbt som de mest optimistiska prognoserna förutsäger, så har i praktiken IT-utvecklingen, och främst den dramatiska tillväxten av Internetanvändare, under den senaste tioårsperioden i grunden förändrat samhället. Det gäller också i hög grad den offentliga förvaltningen. Medborgare och företag utnyttjar i allt större utsträckning myndigheternas webbplatser för att få information, service och kontakt i enskilda ärenden. Under april i år hade de statliga myndigheterna sammantaget drygt 2,3 miljoner unika besökare, dvs. olika personer som en eller flera gånger besökte någon myndighets webbplats. Det innebär att hela 45 % av alla som under april var ute på Internet, utnyttjade denna kanal för att ta kontakt med eller hämta information från någon statlig myndighet. För två år sedan låg denna siffra på ca 33 %, och för ett år sedan på ca 39 %. Antalet besökare på myndigheternas webbplatser ökar alltså väsentligt snabbare än det totala antalet webbesökare. Förklaringar till den snabba utvecklingen kan hämtas från de två mest välbesökta myndigheterna, RSV och AMS. Antalet unika besökare mellan åren 2000 och 2002 återfinns i diagrammet nedan.



Källa: Jupiter MMXI

RSV hade under april i år drygt 1,1 miljoner unika besökare, mot 700 000 i april förra året. RSV har naturligt nog en säsongsmässig topp i kontakterna i

samband med att den allmänna självdeklarationen skall lämnas in. I år kunde man för första gången lämna deklarationen direkt på Internet, 450 000 personer utnyttjade denna möjlighet. Det visar att allmänheten snabbt börjar utnyttja den elektroniska förvaltningen som en kanal att ersätta den traditionella, även om mervärdet är relativt begränsat. Den stora vinsten i fullgörandet av deklarationsplikten har ju redan tagits hem genom utvecklingen av den förenklade självdeklarationen. Men man ser Internet som en naturlig och bekväm kanal också för att ”skicka in” deklarationen, och utnyttjar denna möjlighet.

AMS stabila tillväxt på nätet är också exempel på hur en attraktiv offentlig service drar till sig helt nya användare, när tillgängligheten ökar. För fyra år sedan var antalet unika besökare på AMS hemsida knappt dubbelt så stort som antalet registrerade arbetslösa, dvs. arbetsförmedlingens traditionellt primära målgrupp. Idag ligger antalet webbkunder på 6–700 000 per månad, vilket är fyra gånger så många som de registrerade arbetslösa.

Utvecklingen är alltså snabb och stabil. I takt med att allt fler prövar på att hämta information och utträta ärenden på nätet, såväl i kommersiella sammanhang som i kontakt med den offentliga förvaltningen, så kommer kraven på att få tillgång till alltmer service genom denna kanal att öka och tillgängligheten till e-förvaltning tas för given. Vi kan förutsätta att Internet inom några få år inte längre kommer att betraktas som ett komplement till de traditionella sätten att ha kontakt med den offentliga förvaltningen, utan vara den volymmässigt dominerande kontaktkanalen.

1.2 Mot en nätverksförvaltning

Också innehållsmässigt går utvecklingen av den offentliga förvaltningens webbplatser snabbt, även om det är stora skillnader mellan olika myndigheter. Det är fortfarande i första hand informationservice som erbjuds, dvs. webbplatserna erbjuder främst tjänster för att hämta information. De myndigheter som ligger i framkant av utvecklingen p.g.a. stora resurser och stor egen utvecklingskompetens erbjuder mycket avancerad service, och kan sägas ligga i den främsta linjen även i en internationell jämförelse. (Ex RSV, AMS, VV, Tullen).

Visionen om vad den elektroniska förvaltningen skall kunna erbjuda medborgare och företag går emellertid avsevärt längre än att vara tillgänglig dygnet runt och erbjuda sofistikerad informationservice. Sinnebilden för den elektroniska förvaltningen är en offentlig förvaltning där medborgaren inte alls behöver bekymra sig om hur denna är organiserad, vilken del som är ansvarig för vad, eller vilka uppgifter man måste samla in från andra myndigheter för att få sitt ärende prövat. Visionen är en offentlig förvaltning som samverkar över traditionella ansvarsgränser och som kan uppvisa ett

sömlöst sätt att hantera enskilda ärenden: medborgare eller företag skall i ett ärende bara behöva vända sig till en myndighet, och inte själva samla in uppgifter som redan finns lagrade i olika förvaltningarnas register. Regeringens mål för arbetet med att utveckla offentliga e-tjänster innefattar även att underlätta medborgarnas *deltagande* i beslutsprocesser i den offentliga förvaltningen, *e-demokrati*. Statskontoret har i sin förra lägesrapport föreslagit att denna vision tas som utgångspunkt för att formulera ett tydligt operationellt mål för förvaltningen. Statskontoret har föreslagit att målet *ett ärende – en myndighet* skall vara uppnått vid utgången av år 2005. Här har den svenska offentliga förvaltningen – liksom praktiskt taget alla andra länders förvaltningar - en mycket lång väg kvar.

1.3 Mål och ambitionsnivå

I de flesta länder pågår ett intensivt arbete med att utveckla såväl privata som offentliga elektroniska tjänster för privatpersoner och för företag. Det handlar om en omvälvande samhällelig utvecklingsprocess, där tillgången till ny informations- och kommunikationsteknik skapar nya förutsättningar för i stort sett alla enskilda, kommersiella och samhällliga aktiviteter. Ett lands möjligheter att dra fördel av denna utvecklingsprocess är beroende av dess tekniska kunnande, dess offentliga investeringar i kunskap och infrastruktur och dess förändringsförmåga.

Sverige har på ett antal avgörande områden mycket goda förutsättningar att även fortsättningsvis ligga i främsta ledet i utveckling av den elektroniska förvaltningen:

- Hushållens tillgång till Internet ligger bland de allra högsta i världen
- En modern förvaltning med hög IT-mognad
- De befintliga grunddatabaserna med person- företags- fastighetsrelaterad information lägger en utmärkt grund för att utveckla tjänster över myndighetsgränser.

Till detta kommer att den svenska förvaltningen i en internationell jämförelse har en hög ”informell legitimitet”. Medborgarna hyser tillit till den offentliga förvaltningen, och offentlighetsprincipen gör det möjligt att kontrollera att inte denna tillit missbrukas. Förhållandet av tillit och öppenhet utgör en grund för att kunna utnyttja de övriga goda förutsättningarna och tillsammans bidrar detta till en positiv utveckling av den elektroniska förvaltningen.

Regeringen har som mål för det fortsatta arbetet med att utveckla samhällets e-tjänster angett att alla tjänster som kostnadseffektivt kan tillhandahållas elektroniskt också ska tillhandahållas elektroniskt. Regeringen har inte angivit i vilken takt detta mål skall uppnås. En sådan precisering innebär ett val mellan två olika ambitionsnivåer.

En möjlig ambitionsnivå är att välja en långsammare takt som gör det möjligt att avvakta utvecklingen i andra länder och därmed dra nytta av de erfarenheter som dessa länder gör. Den andra ambitionsnivån är att sträva efter att Sverige skall behålla sin nuvarande topplats och dra den fulla nyttan av detta i den internationella konkurrens vi är utsatta för.

Ett ställningstagande till förmån för ett mer preciserat mål som innebär att Sverige skall befästa sin plats som ett av de främsta länderna vad gäller utvecklingen av den elektroniska förvaltningen kommer att ställa krav på ett målmedvetet ledarskap på alla nivåer i den offentliga sektorn och att en effektiv finansiering åstadkoms.

2 En fortsatt hög utvecklingstakt- behov av åtgärder

2.1 Sammanfattande bedömning

Svensk statsförvaltning står sig väl i en internationell jämförelse av hur långt olika länder har kommit i utvecklingen av den elektroniska förvaltningen. En av de viktigaste förklaringarna till detta är den svenska förvaltningsmodellen och den resultatorienterade styrningen, där enskilda myndigheter har det fulla ansvaret för utvecklingen av den egna verksamheten. Detta utvecklings- och förändringsarbete går emellertid allt tydligare in i en fas där myndigheter blir alltmer beroende av varandra samtidigt som detta behov av samverkan även behöver omfatta kommunerna. Därmed blir det också nödvändigt att som komplement nå överenskommelser om för hela förvaltningen gemensamma, samordnade strategier och lösningar. Att åstadkomma en väl fungerande avvägning mellan å ena sidan ett fortsatt decentraliserat utvecklingsansvar och å andra sidan samordnade lösningar blir av avgörande betydelse för Sveriges förmåga att fortsätta att hålla en hög utvecklingstakt och behålla en internationell topplats.

Statskontoret har i sin tidigare lägesrapport och i rapporten ”En sammanhållen elektronisk förvaltning” lyft fram behovet och lämnat förslag till hur en gemensam infrastruktur skall utvecklas. I denna rapport belyser vi behovet av ytterligare initiativ för att utveckla en stödjande infrastruktur, för att utveckla samverkan mellan stat och kommun och för att stimulera framväxt av avancerade e-tjänster. Det är Statskontorets uppfattning att ytterligare initiativ måste tas för att undanröja de avgörande hinder som fortfarande finns för utveckling av ärendehantering och myndighetsövergripande tjänster på Internet.

Det är med denna utgångspunkt som Statskontoret i denna lägesrapport väljer att fästa regeringens uppmärksamhet på följande viktiga utvecklingsfrågor:

- Arbetet med att utveckla den elektroniska förvaltningen måste utvidgas till att omfatta hela den offentliga sektorn.
- Finansieringen av utvecklingsarbetet kan inte enbart ses utifrån ett förvaltningsinternt effektivitetsperspektiv utan också utifrån ett vidare reformperspektiv.

- Myndigheterna bör utforma fleråriga strategier och handlingsplaner som också kan utgöra ett underlag för regeringens styrning av det fortsatta utvecklingsarbetet.
- Staten bör verka för en långsiktig lösning där medborgaren med samma personliga certifikat kan identifiera sig mot både myndigheter och privata tjänsteleverantörer.
- Myndigheterna bör klargöra vilken information som de för sin ärendehantering behöver inhämta från andra offentliga organ så att målet ett ärende – en myndighet kan nås.

2.2 Samverkan mellan stat och kommun

Bakgrundssamverkan

Ambitionen om samverkan över traditionella ansvarsgränser måste utgå från medborgarens perspektiv. I det perspektivet är ansvarsfördelningen mellan stat och kommun av underordnad betydelse. Den enskilde har ett ärende som skall behandlas, eller ett problem som måste lösas. Hur samhället har organiserat hanteringen av detta bör inte utgöra ett särskilt problem för den enskilde medborgaren. Det innebär att visionen om 24-timmarsmyndigheten inte kan uppnås utan att kommunerna aktivt deltar i samverkansprocessen.

En naturlig konsekvens av detta synsätt är att vidga målet om *ett ärende – en myndighet* att också omfatta den kommunala sektorn. Den kommunala sektorn utgör i många fall den första instansen för medborgarens kontakt med förvaltningen. Kommunen måste i sin tur ofta inhämta information från en eller flera statliga myndigheter, vilket ställer krav på gemensamma normer och standarder. En strategiskt viktig uppgift som därför bör ges hög prioritet är att nå en överenskommelse mellan stat och kommuner om de gemensamma normer och standards som bör tillämpas i hela offentliga sektorn för ett säkert informationsutbyte mellan statliga myndigheter och kommuner. Ett sådant gemensamt ramverk är en nödvändig förutsättning för att myndigheter och kommuner i samverkan skall kunna utveckla nya e-tjänster av stor nytta för medborgare och företag.

Statskontoret har i sin framställning till regeringen 2002-04-03 lämnat förslag om sådana för statliga myndigheter bindande normer och standarder. De är avgränsade till tre områden: elektronisk identifiering och elektroniska signaturer, säker kommunikation mellan myndigheter samt märkning av information. Om det ska vara möjligt att förverkliga visionen om en sammanhållen offentlig e-förvaltning behöver dessa normer också omfatta andra offentliga aktörer, som kommuner och landsting. Exempel på utvecklat samspel mellan kommun och stat kan hämtas från kommuner och länsstyrelser, där man inom flera områden har gemensamma processer..

Statskontoret kommer att verka för att dessa normer och standarder utsträcks till att omfatta den kommunala sektorn. Detta måste av praktiska skäl ske genom överläggningar med en representativ grupp av kommuner och landsting. Överläggningarna bör syfta till en överenskommelse om en anslutning till ett gemensamt ramverk.

Statskontoret har i samverkan med övriga myndigheter i Statens E-forum påbörjat ett arbete med att specificera underlag för utveckling av de för förvaltningen gemensamma och verksamhetsoberoende basfunktioner som översiktligt beskrivits i vår framställning 2002-04-03. Det har vid de samtal vi har fört med olika kommuner framkommit att även kommuner och landsting kan ha nytta och intresse av tillgång till ett utbud av sådana verksamhetsoberoende basfunktioner. Statskontoret kommer därför att i det fortsatta arbetet med att identifiera och specificera lämpliga basfunktioner också samråda med företrädare för kommunsektorn.

Statskontoret har under våren fört samtal med en grupp av kommuner om utvecklingen av sammanhållna e-tjänster till medborgare och företag som involverar både statliga myndigheter och kommuner. De kommunföreträdare som deltagit i samtalen har uttryckt önskemål om att Statskontoret ska ta på sig rollen som projektledare för denna typ av projekt. Statskontoret bedömer att denna typ av insatser ryms inom ramen för regeringens 24-timmars-uppdrag till Statskontoret.

Det har också framkommit att de kommuner som deltar i sådana utvecklingsprojekt som regel har svårt att ensamma bära utvecklingskostnaderna. Det finns inte heller något enkelt sätt att fördela kostnaderna på alla kommuner. Det finns därför behov av att överväga innovativa lösningar på finansieringen av utvecklingsprojekt som kommer alla kommuner till del.

Medborgarmötet

En annan viktig aspekt på samverkan mellan stat och kommun gäller kontakten med användarna och de kanaler som används för leverans av service. Det handlar om hur man för olika brukares behov skall kombinera olika sådana kanaler: personliga möten, traditionella brev, telefon/call-center, Internet.

Den största delen av ärendemängden kommer framöver att med all sannolikhet hanteras genom Internet eller call-center-lösningar. Den resterande ärendemängden, baserade på personliga möten, kommer sannolikt att karaktäriseras av en hög grad av komplexitet, avseende såväl förvaltningsjuridiska aspekter som personliga förhållanden. Under överskådlig

tid kommer det också att finnas ett behov av personliga möten hos brukare som av olika skäl inte vill eller kan begagna sig av de tekniska möjligheterna.

Målet att öka offentliga tjänsters tillgänglighet måste därför också avse det personliga mötet mellan brukare och tjänsteproducent. Ett uppenbart problem i detta avseende är att enskilda myndigheter inte kan vara fysiskt representerade i form av egna kontor på alla orter eller ens i alla kommuner. Men genom att tillvarata den nya tekniken för virtuell produktion i kombination med organisatorisk samverkan i leveransledet kan även den fysiska tillgängligheten ökas högst påtagligt.

RSV bedriver ett intressant utvecklingsarbete inom projektet ”Medborgarmötet”. Det syftar till att pröva alternativa kanaler och samlokaliseringmöjligheter för att kunna vara närvarande på orter där man av ekonomiska skäl inte skulle kunna vara representerad på traditionellt sätt. De lösningar som RSV här har prövat borde kunna prövas i ett vidare perspektiv, där fler myndigheter och även kommuner skulle kunna samverka. På ett fysiskt kontor skulle man kunna erbjuda personlig hjälp med att utnyttja e-tjänster, att utnyttja videoteknik för personlig rådgivning och andra kvalificerade tjänster i direkt kontakt med tjänstemän som är lokaliserade på andra orter. Personalen på det lokala kontoret skulle kunna fungera som ombud för medborgare som inte själva kan använda de elektroniska tjänsterna på Internet. Personalen skulle också kunna vara ombud för olika sektorsmyndigheter och t.ex. meddela beslut som fattas av ansvariga sektorsmyndigheter i den virtuella produktionsorganisationen. Kontakten med förvaltningen flyttas närmare medborgaren utan att man behöver ändra på den rådande ansvarsfördelningen mellan kommun och statliga sektorsmyndigheter.

RSV har förlagt sin försöksverksamhet till Västra Götaland. Statskontoret anser att den modell som RSV lagt till grund för projektet Medborgarmötet bör utvecklas och prövas i en mer omfattande försöksverksamhet, förslagsvis i just Västra Götaland. I försöken bör ett antal större sektorsmyndigheter ingå, liksom de kommuner där försöken genomförs. Av särskild vikt är att Länsstyrelsen involveras i denna försöksverksamhet.

2.3 En utvecklad e-förvaltning ett reformprojekt

Utbyggnaden av offentliga e-tjänster ger i många fall betydande effektivitetsvinster som kan användas för att finansiera utbyggnaden. De stora pensionsavgångar som den offentliga sektorn står inför ger dessutom myndigheterna både anledning och unika möjligheter att realisera dessa vinster genom att utveckla nya och mindre personalkrävande verksamhetsprocesser.

I många fall är det emellertid fråga om nya tjänster som blivit möjliga tack vare den nya tekniken, eller om kvalitativa förbättringar av de tjänster som redan tidigare tillhandahållits. Som exempel kan nämnas att medborgare och företag nu hämtar information från arbetsförmedlingens offentliga databaser vid ett betydligt större antal tillfällen än när informationen endast var tillgänglig i tryckt eller muntlig form. Detta bör kunna ge ett väsentligt bidrag till en bättre fungerande arbetsmarknad och en starkare samhällsekonomi. För att tillvarata vinster av detta slag krävs nyskapande omorganisering och personalminskningar. Myndigheter behöver ges tydliga mandat att genomföra sådana förändringar för att realisera effektivitetsvinsterna.

I andra fall kan det vara fråga om en väsentligt snabbare handläggning av ett ärende hos en myndighet, men där flera myndigheter är inblandade i hanteringen, som informationslämnare eller som remissinstans. Som exempel kan nämnas det projekt för samordning av olika myndigheters medverkan i prövning av ansökningar om yrkestrafiktillstånd som bör kunna leda till att de sökande kan få snabbare besked.

I åter andra fall kan det vara fråga om minskade fullgörandekostnader för medborgare eller företag. Som exempel kan nämnas elektroniska skattedeklarationer, som kan ge större besparingar för de skattskyldiga än för skatteförvaltningen som redan idag läser in lämnade uppgifter automatiskt.

Utbyggnaden av samhällets e-tjänster är således inte enbart en fråga om en effektivare myndighetsutövning eller serviceproduktion. Det övergripande målet är istället bättre service till medborgare och företag. Det konkreta resultatet av sådana förbättringar handlar utöver möjliga effektivitetsvinster både om enskilda välfärdsvinster och om samhälleliga makroekonomiska vinster. Det är genom både en effektivare service och minskade fullgörandekostnader som Sverige kan bli en attraktivare och mer konkurrenskraftig produktionsmiljö.

För att Sverige ska kunna hämta hem dessa vinster för sina medborgare och sina företag krävs emellertid att utbyggnaden av offentliga e-tjänster ses som ett centralt reformprojekt, och att den finansiering av utbyggnaden som erfordras för att den ska kunna komma till stånd och drivas med tillräcklig kraft görs tillgänglig.

De erfarenheter Statskontoret har inhämtat tyder på att myndigheterna i varierande omfattning står inför finansieringsproblem som inte går att lösa inom ramen för de möjligheter som står till buds för varje enskild myndighet. Dessa finansieringsproblem verkar vara av följande slag:

- stora investeringar som inte ryms inom förvaltningsanslag och låneramar.
- större investeringar och drift av system som är gemensamma för flera myndigheter.
- finansiering av utvecklingskostnader som kommer flertalet myndigheter till del.
- investeringar som främst har samhällsnytta och ingen eller liten myndighetsnytta och som inte kan avgiftsfinansieras.

Alla dessa problem kommer med stor sannolikhet att få en ökad omfattning i takt med att utvecklingen av den elektroniska förvaltningen fortskrider. Det kommer i allt större omfattning behövas utvecklingsinsatser som inte kan prioriteras och finansieras myndighet för myndighet. Istället kommer alltför utvecklingsinitiativ att spänna över grupper av närbesläktade myndigheter och över myndigheter och kommuner. Det kommer också i ökad omfattning att röra sig om utbyggnaden av sådana e-tjänster som i första hand ger välfärdsvinster för enskilda eller makroekonomiska vinster i form av bättre produktionsmiljö.

Statskontoret anser att regeringen bör skapa en beredskap för att hantera dessa frågor. Ett bättre beslutsunderlag från myndigheterna i form av strategier och handlingsplaner samt lönsamhetskalkyler för specifika projekt som myndigheterna har svårt att finansiera själva bör tas fram. Modeller för kostnadsfördelning, avgiftsättning och finansiering måste utvecklas vidare, inklusive modeller för bedömning av samhällsnytta. Varje departement behöver ha kapacitet att hantera specifika finansierings- och samordningsproblem i samband med budgetarbetet.

2.3.1 Bättre beslutsunderlag

Behoven av resurstillskott för att kunna utveckla och tillhandahålla e-tjänster som i första handagnar medborgare och företag är samtidigt inte lika stora för alla myndigheter. Ett beslut om ett resurstillskott till en myndighet måste därför grundas på bedömning av respektive myndighets förutsättningar och behov, och vägas mot andra myndigheters förutsättningar och behov.

Myndigheterna behöver förse regeringen med ett väl underbyggt beslutsunderlag till grund för sådana bedömningar. Statskontoret anser därför att regeringen bör ta initiativ till att ett lämpligt urval av myndigheter ges i uppdrag att redovisa strategier och handlingsplaner för utvecklingen av elektroniska tjänster. Dessa planer bör redovisas senast i mars 2003 i anslutning till att budgetunderlaget för år 2004 lämnas till regeringen.

Dessa handlingsplaner bör ta sin utgångspunkt i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram och riktlinjerna för arbetet med 24-timmarsmyndigheten. Den närmare utformningen av regeringens anvisningar för myndigheternas e-strategier kräver fortsatta överväganden. Statskontoret skall här peka på några centrala frågor som bör redovisas.

Mål och strategier

De fleråriga planerna bör ha sin utgångspunkt i myndigheternas planer för verksamheten i stort. Myndigheterna bör redovisa en strategi för hur man avser att utnyttja olika "kanaler" för att tillhandahålla sina tjänster. Utöver en sådan "kanalstrategi" bör mål för arbetet med att utveckla elektroniska tjänster redovisas.

Potential och utvecklingstakt

Regeringen har uttalat att alla tjänster som kostnadseffektivt kan tillhandahållas elektroniskt också skall tillhandahållas elektroniskt. Myndigheterna bör därför redovisa vilka tjänster som ännu inte tillhandahålls elektroniskt och vilka tjänster man utifrån företagens och medborgarnas perspektiv anser bör prioriteras i det fortsatta utvecklingsarbetet och i vilken takt dessa tjänster bör utvecklas.

Samverkan med andra myndigheter och med kommuner

Regeringen har också uttalat att företag och medborgare bara skall behöva vända sig till ett offentligt organ för ett specifikt ärende eller tjänst. Det har visat sig att utvecklingen av sådana s.k. sammansatta tjänster går trögt. Det är därför angeläget att myndigheterna tydligt redovisar sina planer för sådana tjänster och med vilka andra myndigheter man behöver samverka. Särskild uppmärksamhet bör ägnas att belysa på vilka sätt myndigheten kan bidra till att sådana tjänster som kommunerna ansvarar för kan tillhandahållas elektroniskt.

Lönsamhet och finansiering

En översiktlig bedömning av kostnader och intäkter bör redovisas. Denna bedömning bör fokusera på i vad mån såväl kostnader som intäkter avser den egna myndigheten, i vad mån kostnader och/eller intäkter avser även andra myndigheter och kommuner samt i vad mån kostnaderna avser en eller flera myndigheter men intäkterna avser samhällsnyttor helt eller delvis utanför den offentliga sektorn.

Planerna bör innehålla förslag till hur de prioriterade utvecklingsprojekten och investeringarna kan finansieras. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt på vilka sätt privata tjänsteproducenter kan medverka i finansieringen.

Genomförande

Erfarenheten pekar på att den stora utmaningen ur effektivitetssynpunkt inte i första hand är teknologin utan att myndigheterna förändrar verksamhetsprocesser, organisation samt kompetens och bemanning. Planerna bör därför innehålla en tydlig redovisning av hur genomförandet skall gå till.

Dessa planer bör ställas samman och analyseras så att de kan utgöra ett underlag för regeringens överväganden om hur de ovan redovisade finansieringsproblemen kan lösas.

Planerna kan vidare vara ett av underlagen för regeringens dialog med berörda myndigheter om regleringsbrevens utformning avseende utvecklingen av nya e-tjänster. Generaldirektörerna för de myndigheter som ingår i Statens E-forum anförde i ett brev 2002-01-22 till regeringen vikten av att ”regeringen utformar tydliga anvisningar rörande myndigheternas arbete med att utveckla sig till 24-timmarsmyndigheter”. En genomgång av ett tiotal regleringsbrev som Statskontoret gjort visar att regeringen bara i några enstaka fall givit tydliga och uppföljningsbara mål för myndigheternas utveckling av nya e-tjänster. Dessutom behöver styrningen i regleringsbreven vidgas från att avse en enskild myndighet till att avse sådana grupper av närbesläktade myndigheter som måste samverka för att utveckla nya e-tjänster av stor nytta för företag och medborgare. Statskontoret bedömer det som angeläget att regleringsbreven för år 2003 för i första hand de myndigheter som har breda kontaktytor mot medborgare ges tydliga och verksamhetsanpassade mål för det fortsatta arbetet att utveckla den elektroniska förvaltningen.

2.3.2 Beredningen av myndigheternas planer

Kravet på lönsamhet blir en viktig del i regeringens och RK:s beredning av myndigheternas planer. Det kan emellertid i många situationer vara komplicerat att bedöma kostnader och intäkter. Det är därför av stor vikt att RK:s beredning av myndigheternas planer görs enligt klara riktlinjer. Statskontoret skall här helt kort peka på en del av de komplikationer som kommer att behöva hanteras inom RK.

Ett första förhållandevis enkelt lönsamhetsbegrepp är det rent ”myndighets-ekonomiska” där både kostnader och intäkter kan hanteras inom ramen för ett och samma anslag och en och samma myndighet. Flertalet av myndigheternas e-projekt har hittills varit av detta slag.

En något mer komplicerad situation kan uppstå när kostnader och intäkter uppträder över flera myndigheter, men där effekterna av både kostnader och intäkter fortfarande helt bedöms inom ramen för statens budget. Om projektet totalt är lönsamt i detta perspektiv kan det hanteras utan att statbud-

getsaldot påverkas. Det kan dock kräva att medel flyttas mellan anslag eller att man inrättar ett särskilt anslag. Finansieringen kan då ske genom att berörda anslag dras ner motsvarande intäkterna och får tilldelning från anslaget motsvarande kostnaderna.

Ytterligare en annan bedömningsituation uppkommer när kostnaderna kan hanteras på statsbudgeten men de monetärt mätbara intäkterna uppstår helt eller delvis utanför den. Möjligheten att hantera en sådan situation utan att budgetsaldot påverkas beror på i vilken mån staten genom avgifter eller på annat sätt kan hämta hem de vinster som uppstår utanför statsbudgeten.

Slutligen kan den bedömningsituationen uppkomma att nyttorna uppstår i huvudsak utanför statsbudgeten, men inte kan mätas i pengar. Projekt av detta slag kräver för sin finansiering del i ett reformutrymme.

RK:s beredning är i hög grad beroende av att myndigheternas beslutsunderlag och kalkyler är väl utvecklade. Statskontoret avser därför att tillsammans med myndigheterna ta fram vägledningar för hur kalkyler kan utformas och lönsamhetsbedömningar göras.

2.4 Elektroniska identiteter och elektroniska signaturer

Behov av e-identiteter och e-signaturer

En grundförutsättning för elektroniska myndighetstjänster är att det finns säker teknik för elektronisk identifiering och skydd av elektroniska handlingar. Först då blir det möjligt att ta steget från att enbart kunna lämna ut allmän information via Internet till att utväxla information och handlägga ärenden som rör känsliga frågor och enskilda individers rättigheter och skyldigheter. Det behövs lösningar som gör att såväl privatpersoner som företag och myndigheter kan skaffa sig e-identiteter och kan skapa e-signaturer, som skyddar personlig information och skapar tillit till elektronisk kommunikation över Internet.

Hittills utfört arbetet

Regeringen har i beslut den 21 december 2000 (Ju2000/4939) uppdragit åt Riksskatteverket (RSV) att under ett inledningsskede ha ett sammanhållande ansvar för administrationen av certifikat för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen. I uppdraget ingår att för

statsförvaltningen utarbeta allmänna riktlinjer och gemensamma rutiner för elektronisk identifiering, signering och stämpling av elektroniska handlingar m.m. med metoder baserade på s.k. PKI-teknik och certifikat.

RSV har i samarbete med Riksförsäkringsverket, Patent- och Registreringsverket och Statskontoret utarbetat sådana riktlinjer (RSV M 2001/35) och också tagit fram en förklarande vägledning till riktlinjerna.

Statskontoret har i samverkan med RSV upphandlat tjänster för elektronisk identifiering och elektronisk signering. Upphandlingen baserades på de krav mm som framtagits i ett samarbete mellan de fyra myndigheterna och representanter från bl.a. universitet och landsting.

Upphandlingen har resulterat i att Statskontoret tecknat ramavtal med fem leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering m.m. av privatpersoner (och företag).

De upphandlade tjänsterna för elektronisk identifiering använder enhetliga certifikat baserade på personnummer, vilket medför att samma elektroniska identitetshandling kan nyttjas mot alla myndigheter. Utöver den elektroniska identiteten levererar ramavtalsleverantörerna certifikat och funktioner så att användare kan framställa elektroniska signaturer samt tjänster för att kontrollera att en e-identitet är giltig och användarsupport. De fem leverantörerna är:

- Föreningssparbanken
- Handelsbanken
- Nordea
- Posten
- Telia

Handelsbanken och Föreningssparbanken ingår i ett samarbete med fyra¹ ytterligare banker kring en gemensam produktion av elektroniska identitetshandlingar. Bankerna erbjuder sina befintliga, redan elektroniskt identifierade kunder, d.v.s. de som är Internetbankkunder i resp. bank, elektroniska identitetshandlingar. Sammanlagt har dessa banker ca 2,5 miljoner kunder som har elektroniska identitetshandlingar. Nordea erbjuder på liknande sätt sina ca 1 miljon Internetbankkunder en liknande lösning vilket gör att bankerna tillsammans kan erbjuda elektroniska identiteter till idag totalt ca 3,5 miljoner personer.

Posten och Telia har en längre tid erbjudit möjligheter att köpa elektroniska identiteter till enskilda eller anställda inom företag eller organisationer.

¹ Danskebank, Ikanobanken, Skandiabanken och SEB

Posten utfärdar sedan en längre tid ID-kort med elektronisk funktionalitet och har byggt upp en infrastruktur för identifikation, registrering och utgivning via postkontoren. Posten och Telia erbjuder myndigheter att köpa elektroniska identitetshandlingar till enskilda personer samt att de personer som redan har skaffat sig eller fått elektroniska identitetshandlingar kan använda dessa i sina elektroniska myndighetskontakter.

Flera organisationer utanför förvaltningen (försäkringsbolag, fackföreningar, intresseorganisationer) har visat intresse för att använda samma lösning för sina kunder eller medlemmar.

Inriktning på det kommande arbetet med e-identiteter och e-signaturer

Behov av vägledning till myndigheter

Myndigheter har behov av såväl sådana lösningar med hög säkerhet, som ovan beskrivits, som enklare lösningar för elektronisk identifiering. Lösningar med hög säkerhet bör användas när de elektroniska tjänsterna rör känsliga frågor och enskilda individers rättigheter och skyldigheter.

I andra fall kan enklare lösningar användas. Det gäller t.ex. engångstransaktioner där skaderisken är hanterbar (låg risk, liten skada, enkelt att reparera). Som exempel på sådana tillämpningar kan nämnas godkännande av förslag till förenklad självdeklaration och inrapportering av avläsningsdata till el-, värme- och vattenleverantör.

Det finns inget generellt svar på vilken säkerhetsnivå och säkerhetslösning som man bör välja för olika tjänster och i olika sammanhang. Frågan om vad som är rätt säkerhetsnivå och rätt säkerhetslösning måste prövas och avgöras för varje tjänst för sig. Ansvar för detta ligger på den myndighet som tillhandahåller tjänsten. Statskontoret anser dock att myndigheternas prövning bör baseras på gemensamma utgångspunkter t.ex. i form av riskbedömningar samt säkerhetskrav för olika typer av e-tjänster. Det är också av vikt att den kommande utvecklingen av samverkande myndighetsövergripande tjänster beaktas. Samverkande tjänster ställer ofta krav på gemensamma säkerhetslösningar.

Det finns behov av vägledning till myndigheterna i dessa frågor. En sådan vägledning bör dock endast vara rådgivande, och inte föreskrivande.

Det fortsatta arbetet med säkerhetslösningar

Det fortsatta arbetet bör baseras på det arbete som redan påbörjats genom RSV:s uppdrag. Det finns emellertid skäl att redan nu sätta in detta arbete i ett mer långsiktigt sammanhang.

Myndighetskontakterna är för de flesta privatpersoner sällankontakter. De flesta privatpersoner har i dagsläget bara ett fåtal kontakter av sådan natur att de kräver säker identifiering eller signering. På sikt kan detta komma att förändras i takt med att myndigheter erbjuder alltmer avancerade tjänster. Det är dock tveksamt om sådana sällananvändare kommer att göra särskilda ansträngningar för att skaffa sig en elektronisk identitet för att kunna genomföra det fåtal ärendekontakter som man kan ha behov av. Det är således en begränsad del av befolkningen som f.n. har så frekventa kontakter med myndigheterna att de har skäl att skaffa sig en elektronisk identitet enbart för att förenkla sina myndighetskontakter.

Det innebär att även om alltfler myndigheter efterhand tar fram alltfler avancerade e-tjänster, kommer det i sig inte vara tillräckligt för att nå de riktigt stora volymer av potentiella användare, dvs. de som har huvudsakligen sällankontakter med den offentliga förvaltningen. För att nå dessa måste man använda sig av säkerhetslösningar som redan finns tillgängliga hos allmänheten när behovet av kontakt uppstår. För att kontakten med myndigheterna skall upplevas som praktisk och enkel bör den långsiktiga inriktningen således vara att samma säkerhetslösningar används både i de sällan förekommande kontakterna med myndigheter och i de frekventa kontakter man har i andra sammanhang där det ställs krav på hög säkerhet.

Statskontoret bedömer att merparten av alla privatpersoner på sikt kommer att förse med elektroniska identitetshandlingar. Dessa elektroniska identitetshandlingar kan ha olika utgivare, t.ex. banker, kreditkortsföretag, företag som tillhandhåller elektroniska ID-kort eller företag som utfärdar egna elektroniska identitetshandlingar, s.k. tjänstekort, för identitetskontroll av egna anställda inom den egna organisationen. För vissa grupper kan det även bli aktuellt att offentliga organ, t.ex. landsting, tillhandhåller olika typer av patientkort eller kundkort för användning inom den egna verksamheten.

Staten bör därför verka för att de elektroniska identitetshandlingar som ges ut till privatpersoner, oberoende av utgivare, går att använda till e-tjänster som offentliga organ erbjuder över Internet. Myndigheterna bör här på sikt följa ett gemensamt regelverk som reglerar vilka lösningar som ska accepteras, vilken grundsäkerhet dessa skall uppnå samt på vilka ekonomiska villkor lösningarna ställs till förfogande för privatpersoner och myndigheter. Myndigheter bör således inte själv tillhandahålla elektroniska identitetshandlingar till allmänheten utan begränsa sin roll till att vara kravställare för de identitetshandlingar som kan användas till myndigheternas e-tjänster.

Det kan dock finnas mindre grupper av privatpersoner som inte får tillgång till elektroniska identitetshandlingar och därmed i något avseende utestängs från samhällets e-tjänster. För sådana grupper finns det då anledning för myndigheter att erbjuda elektroniska identitetshandlingar från någon godkänd utgivare.

Mot denna bakgrund finns det behov av att myndigheter får tillgång till

- ett regelverk som anger vilka krav som bör ställas på elektroniska identitetshandlingar för att de skall accepteras i myndighetskontakter
- tjänster och metoder för att kontrollera sådana godtagbara elektroniska identitetshandlingar
- möjligheter att avropa elektroniska identitetshandlingar till egna anställda eller till grupper av privatpersoner.

Den inriktning som anges ovan för det fortsatta arbetet utgör en naturlig fortsättning på det arbete som redan inletts och som redovisats ovan. Statskontoret har i en framställning till regeringen i april 2002 avseende en sammanhållen e-förvaltning föreslagit att en särskild organisation får ansvar för standarder och normer och för tillhandahållande av verksamhetsoberoende basfunktioner, s.k. infratjänster. Denna organisation bör svara för det fortsatta arbetet med ett regelverk för elektroniska identiteter.

När det gäller tjänster för kontroll av e-identiteter mm så bör dessa inrymmas inom det planerade uppbyggnaden av infratjänster som Statskontoret föreslagit regeringen.

2.5 Informationsutbyte för samverkande tjänster

Visionen för en sammanhållen e-förvaltning kan beskrivas som en förvaltning där medborgaren upplever den offentliga verksamheten som en samverkande helhet. Den skall ha en effektiv informationsförsörjning som medför att den inte begär uppgifter som den redan förfogar över.

För att denna vision skall kunna förverkligas krävs ett långsiktigt arbete där myndigheterna i samverkan måste bygga upp en rationell struktur för information och grundläggande tjänster för hur denna information kan hittas och göras tillgänglig för andra än den egna myndigheten. Strukturen och tjänsterna tillsammans kan vi kalla den "mjuka infrastrukturen". Den mjuka infrastrukturen bör göra det möjligt att information enklare kan återanvändas, återsökas samt utbytas effektivt mellan myndigheter inom ramen för gällan-

de lagstiftning. Genom att informationen får en bättre struktur bör det även bli enklare att presentera och anpassa informationen för olika användares behov, det bör göra det möjligt att skapa helt nya tjänster. Inom ramen för den mjuka infrastrukturen finns även frågor om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna samt deras respektive ansvar för samhällsinformation. Hit hör också gemensamma kataloger av olika slag för att underlätta informationsutbytet.

IT-kommissionen har i sitt betänkande *Breddtjänster – ett nytt skede i IT-politiken* (SOU 2002:51) pekat på värdet av att olika slags information i samhället enkelt skall kunna användas i samverkan, av många användare och för många användningar och ändamål. Det betonas att det nu finns behov av att förskjuta politikens tyngdpunkt från den tekniska infrastrukturen till gemensamma informationsresurser. IT-kommissionen lämnar en rad viktiga förslag för att utveckla grundtjänster och annan infrastruktur. Den pekar också på vikten av att katalogtjänster, adresstjänster m.m. finns allmänt tillgängliga. IT-kommissionen föreslår att Statskontoret får i uppdrag att stödja och främja arbetet hos myndigheterna att skapa bra metadata för de informationsresurser de förvaltar, samt utveckla lämpliga principer och tekniska system för metadataanvändningen

2.5.1 Arbeta med den ”mjuka infrastrukturen”

Långsiktigt arbete

Utvecklingen av en mjuk infrastruktur är ett långsiktigt arbete. I detta ingår att definiera begrepp och termer och fastställa deras praktiska tillämpningar, men även ställningstaganden om villkor för åtkomst, teknik för publicering och underhåll av olika register m.m.

I betänkandet ”Guide på Internet – ett stöd för medborgarens möte” lämnas förslag om att föra över verksamheten för SverigeDirekt, Samhällsguiden, Rättsinformationssystemet och Företagarguiden till Statskontoret från och med år 2003. Statskontoret ställer sig positiv till att ta över verksamheterna för SverigeDirekt och Rättsinformationssystemet, och kommer i sitt remiss-svar att närmare utveckla detta.

Statskontoret anser att Statskontoret kan bli ett kompetenscentrum för frågor om den mjuka infrastrukturen för den offentliga förvaltningen. Med de nya uppgifterna skulle Statskontoret kunna ha en samordnande roll för sådana frågor för myndigheter, kommuner och landsting samt vara pådrivande för detta vid utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten. Arbetet kan innefatta att driva frågor om riktlinjer och nya tjänster för att öka tillgängligheten och anpassa elektronisk information för olika gruppers behov och önskemål i samhället samt att driva frågor om att utnyttja tekniker för återanvändning, återsökning och överföring av information mellan myndigheter.

En del uppgifter som syftar till att effektivisera utbyte av information mellan myndigheter, och som förenklar ärendehandläggningen, kan inte lösas av varje myndighet för sig, utan kommer att kräva för hela förvaltningen gemensamma lösningar. Olika sektorsmyndigheter behöver ges ett särskilt ansvar för att underlätta tillgång till den information de själva förfogar över för sin verksamhet. Ett sådant informationsansvar skulle för sektorsmyndigheten mer konkret innebära att de fick ett informations- och terminologiansvar inom det egna området vilket bl.a. innefattar att definiera aktuella begrepp, metadata, terminologier och koder inom sitt verksamhetsområde, och aktivt bedriva framåtsyftande begrepps- och terminologiarbete etc. I uppgiften ingår vidare att göra systematiska översyner av befintliga register inom ett verksamhetsområde och att utarbeta långsiktiga digitaliseringsplaner för de informationsresurser som är nödvändiga för framtida e-tjänster.

I de stora myndigheterna och inom vissa förvaltningssektorer har sådant infrastrukturellt arbete redan kommit en bit på väg. Det gäller RFV, RSV, AMS, Vägverket och LMV, men också Naturvårdsverket, Patentverket, Riksantikvarieämbetet m fl. I vissa fall är uppgiften att svara för detta arbete formellt reglerad. På andra förvaltningsområden har denna typ av arbete ännu inte påbörjats eller är i ett tidigt startskede.

Statskontoret anser att ett sektorsansvar för viss information bör vara reglerat i en förordning. I rapporten "En sammanhållen elektronisk förvaltning" har Statskontoret föreslagit att en särskild organisation får ansvaret för att besluta om förvaltningsgemensamma regler för det elektroniska informationsutbytet inom den offentliga förvaltningen. Det är naturligt att en sådan organisation också får i uppdrag att definiera uppgifter och fördela ansvaret för att underhålla den mjuka infrastrukturen mellan olika sektorsmyndigheter.

Aktuella uppgifter

På kort sikt bör arbetet med att utveckla den mjuka infrastrukturen nu riktas in på att uppfylla målet "ett ärende – en myndighet", vilket innebär att information som behövs för att kunna fullfölja ett ärende måste kunna utbytas på ett enkelt och säkert sätt mellan myndigheterna. Det förutsätter strukturering, märkning och lagring av informationen för åtkomst både internt och externt. Detta arbete måste bedrivas ärendetyp för ärendetyp, och omfattar vilken information som skall kunna hämtas, vem som har rätt att hämta den, hur informationen ska märkas och vilket/vilka format som ska användas. Det måste också finnas en överenskommelse om hur informationen skall överföras med avseende på säkerhet och integritet. Det kan ske genom för-

handlingar och avtal mellan ärendeansvarig myndighet och informationsleverantörerna.

Statskontoret föreslår att regeringen som ett första steg i detta arbete ger samtliga myndigheter i uppdrag att identifiera dels vilken information som behövs för beslut i egna ärenden och som finns i andra myndigheters register, dels vilka uppgifter som finns i de egna registren som används i ärenden hos andra myndigheter. De ”avlämnade myndigheterna” bör ges i uppdrag att definiera det format i vilket den efterfrågade informationen ställs till förfogande.

I uppdraget bör ingå att myndigheterna lämnar förslag till vilka sammansatta tjänster som i ett första steg bör utvecklas, vilka vinster det skulle innebära för medborgare och företag samt vilka hinder som i dag finns för en sådan utveckling. Statskontoret kommer att bistå regeringen med analyser av myndigheternas redovisningar.

3 Besök på webbplatser inom staten, kommunerna och landstingen – april 2002

3.1 Undersökningen

Statskontoret har låtit Jupiter MMXI publikmätning ta fram uppgifter om antalet unika besökare på webbplatser på 160 myndigheter, samtliga Sveriges kommuner och samtliga landsting². Med unik besökare menas att en besökare endast räknas en gång, trots att denna kan ha besökt sidan flera gånger under rapportperioden. En demografisk indelning av besökarna har också gjorts. Besökssiffrorna för offentliga institutioner jämförs med besökssiffror för ett statistiskt urval av Internet Sverige, dvs. den del av befolkningen som har tillgång till Internet. Undersökningen har gjorts med besökssiffror för april 2000, april 2001 och april 2002. Samma undersökning gjordes i oktober 2001 och redovisades i Statskontorets lägesrapport i december 2001.

Tabell 1. Översikt

Grupper	April 2000			April 2001			April 2002		
	Unika besökare (000)	Räckvidd (%)	Snitt antal dagar	Unika besökare (000)	Räckvidd (%)	Snitt antal dagar	Unika besökare (000)	Räckvidd (%)	Snitt antal dagar
Myndigheter	1248	32,7%	2,7	1712	39,3	2,6	2367	45,2	3,0
Kommuner	772	20,2%	3,0	1121	25,8%	3,1	1707	32,6%	2,7
Landsting	82	2,2%	1,9	164	3,8%	1,6	430	8,2%	1,5

Källa: Jupiter MMXI

Utvecklingen av antalet Internetbesökare har varit explosiv. Under de båda senaste åren har antalet unika besökare under en månad ökat från 3,8 miljoner till 5,2 miljoner. Från förra mätningen i oktober 2001 har ”marknadsandelarna” för både myndigheter, kommuner och landsting ökat. Under april 2002 hade de statliga myndigheterna ca 2,4 miljoner unika besökare på Internet. Vilket är en ökning med 45 % sedan oktober 2001. Den

² Metoden som MMXI Jupiter använder är jämförbar med framställningen av tittarsiffror för TV och är baserad på statistiskt säkerställda nationella projektioner från ett representativt urval av webbanvändare. En installerad programvara följer och noterar en representativ panels faktiska surfande. Programvaran möjliggör för att fånga upp alla URL-adresser, s.k. clickstream, som panelen besöker. Informationen skickas till databaser i realtid över nätet. När click-streamdatan mottagits, validerats och kontrollerats sammanställs den till månatliga rapporter. 500 slumpmässigt utvalda telefonintervjuer utförs varje vecka för att kartlägga tillväxten av webbanvändare. Det blir en stabil plattform för hur den surfande befolkningen i Sverige är fördelad på bl. a. kön, åldersgrupp, geografisk tillhörighet, samt hur ofta och varifrån man besöker Internet och WWW.

totala ökningen för alla besökare på Internet var 15% under samma period. April månad bör trots allt betraktas som en exceptionell månad för Internetbesök hos myndigheterna, eftersom många höll på med sina skattedeclarationer. RSV lanserade sin tjänst för on-line registrering av den förenklade självdeklarationen, vilket fick en tydlig effekt på besökssiffrorna. RSV hade hela 1,1 miljoner besökare under april, som är en knapp fördubbling av antalet besök sedan i april förra året. Detta gigantiska besöksantal slår troligen igenom i all besökstatistik som gjorts i denna mätning, varför man bör vara försiktig i slutsatserna av resultaten för myndigheterna. Kommunernas hemsidor besöktes av mer normala 1,7 miljoner och landstingens av 0,4 miljoner unika, dvs. olika, personer. Varje besökare var under månaden inne på de olika områdena mellan 1,5 och 3 olika dagar.

I en jämförelse av utvecklingstakten mellan den offentliga förvaltningens besökare och det totala antalet Internetanvändare i Sverige, visar det sig att förvaltningen mer än väl hållit ställningarna.

Tillväxt oktober 2001 - april 2002

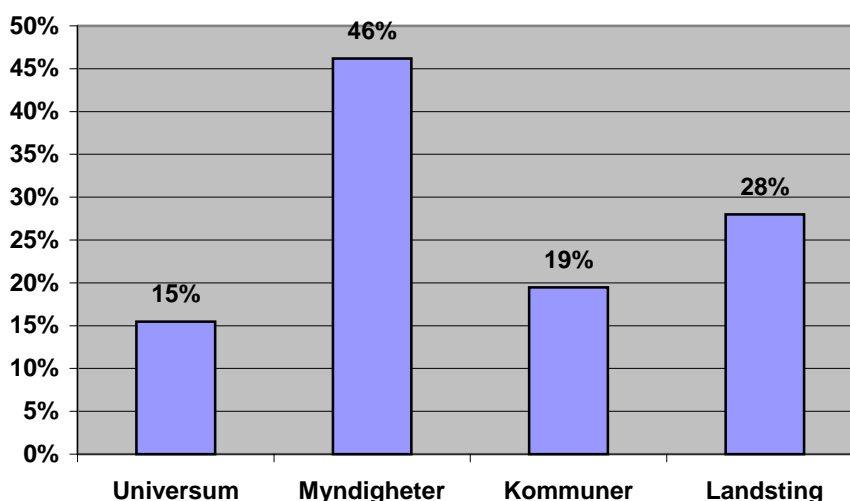


Diagram 1. Källa: Jupiter MMXI

Medan det totala antalet Internetanvändare sedan mätningen i oktober 2001 ökat med 15 procent har de kommunala hemsidornas besökare ökat med 19 procent, de statliga med 46 procent och Landstingens hemsidor med 28 procent. I absoluta tal har antalet månatliga besökare på statliga webbplatser sedan mätningen i oktober ökat med hela 748 000, de kommunala med 278 000 och landstingen med närmare 74 000. Den enskilt största förändringen jämfört med oktober 2001 hos myndigheterna är då Riksskatteverkets vars webbplats bidrog med remarkabla ytterligare nästan 900 000 unika besökare för april 2002. Det innebär också att "räckvidden" för den offentliga förvaltningens webbplatser har ökat. De statliga myndigheterna når 45 procent, kommunerna 33 procent och landstingen 8 procent av samtliga Inter-

netanvändare, se diagram 2. I myndigheternas räckvidd ryms RSV:s resultat som pekar på att var femte Internetbesökare under april månad var inne på deras webbplats.

Andel av Internetanvändarna som besöker offentlig sektor

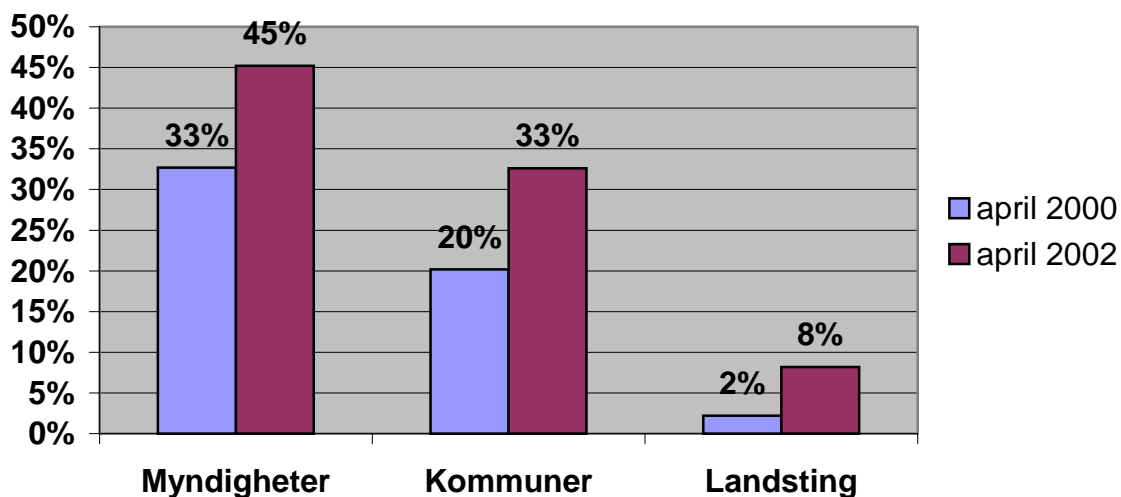


Diagram 2. Källa: Jupiter MMXI

3.2 Vem når man med webbservice?

Det finns tydliga generellt avläsbara olikheter i Internetutnyttjande avseende ålder, kön, utbildningsbakgrund och inkomst. De yngre använder Internet betydligt mer än de äldre, män fortfarande något mer än kvinnor, höginkomsttagare klart mer än låginkomsttagare och högutbildade klart mer än lågutbildade. Vid sidan av dessa allmänna olikheter kan det vara intressant att se hur den offentliga förvaltningens Internetservice når ut till dem som faktiskt har tillgång till och använder Internet. Nedanstående tabell visar den relativa räckvidden i olika åldersgrupper för de olika huvudmannaområdena.

	Index: Relativ räckvidd					
Ålder	Myndigheter	Tendens	Kommuner	Tendens	Landsting	Tendens
Total räckvidd	45,2%	κ	32,6%	κ	8,2%	κ
Index	100		100		100	
12-24 år	71	γ	90	κ	92	κ
25-34 år	99	μ	105	κ	147	κ
35-49 år	112	κ	106	μ	78	μ
50-79 år	125	κ	108	κ	107	κ

Källa: Jupiter MMXI

Förklaring: pilarna indikerar förändringen till förra mätningen	i nivå	γ
	ökning	κ
	minskning	μ

Det är kanske föga överraskande att den offentliga sektorn har låga ”marknadsandelar” bland de yngre nätanvändarna, under 25 år. Det är kanske mer oväntat att de statliga myndigheterna har den starkaste relativa ställningen i åldersgruppen över 50 år, medan landstingen här har en svag relativ ställning.

Enskilda webbplatser

Undersökningsmetodiken gör det inte möjligt att med någon godtagbar säkerhet redovisa utfall för webbplatser med färre än ca 40 000 unika besökare per månad. Det innebär att webbplatser med befolkningsmässigt mycket begränsat underlag, som de allra flesta kommunerna, inte kan särredovisas.

Inom myndighetsvärlden varierar förutsättningarna för stora besökandevolymer beroende på uppgifternas karaktär. Myndigheter med uppgifter som innefattar direkta kontakter med stora medborgargrupper, som t. ex. AMS, RFV/Försäkringskassorna, RSV m. fl. har naturligtvis större volymmässig potential än andra.

MYNDIGHETER	Unika besökare (000)	Tendens	Räckvidd (%)	Snitt antal dagar	Snitt antal minuter
RSV.SE	1126	η	21,5%	1,7	16,6
AMS.SE	653	κ	12,4%	3,7	29,4
VV.SE	216	η	4,1%	1,2	7,4
SKOLVERKET.SE	187	κ	3,6%	1,6	5,5
PPM.NU	142	η	2,7%	2,7	29,9
VHS.SE	134	η	2,6%	2,0	19,2
FK.SE	130	κ	2,5%	1,4	6,5
SMHI.SE	118	κ	2,3%	1,7	5,5
LFV.SE	112	η	2,1%	2,4	8,4

RIKSDAGEN.SE (ny)	112	η	2,1%	1,4	5,2
RGK.SE	110	γ	2,1%	1,9	6,4
REGERINGEN.SE (ny)	97	η	1,9%	1,0	4,4
CSN.SE	83	γ	1,6%	1,5	7,5
MIL.SE (ny)	79	η	1,5%	1,9	8,8

Källa: Jupiter MMXI

Förklaring: pilarna indikerar förändringen till förra mätningen	i nivå	γ
	ökning	κ
	stor ökning	η
	minskning	μ

I denna mätning redovisar nästan alla myndigheter stora öknings av antalet Internetbesökare. RSV nådde upp till hela 1,1 miljoner unika besökare, vilket förklaras med aktiviteterna kring självdeklarationen och den förenklade on-line deklaration som från och med detta år var möjlig att göra. AMS ligger på drygt 650 000 unika besökare, eller 12 % av alla Internetanvändare vilket är en mer normal siffra för dem. Vägverket hade 216 000 besökare och nådde 4 % av alla Internetanvändare. Skolverket hade 187 000 besökare och 3,6 % av alla Internetanvändare. Denna kvartett befäster sin ställning i toppen från förra mätningen.

Nya i aprilmätningen är Riksdagen med 112 000, Regeringen med 97 000 och Försvarsmakten med 79 000 unika besökare.

Gemensamt för myndigheterna med de högsta besökssiffrorna är att de har varit tidiga med att etablera närvaro på Internet, och att de har tjänster som uppfattas som nyttiga. De har utvecklat ett känt "varumärke" på nätet. Det är än så länge serviceutbudet som attraherar besökare, snarare än "myndighetskontakten".

Vid sidan av de här redovisade statliga webbplatserna finns höga besöks-volymer på webbplatser inom forskar- och studentvärlden. Universiteten och högskolorna redovisar genomgående höga besökssiffror. Kungliga Biblioteket hade 171 000 unika besökare under april 2002.

4 Nya kanaler för offentlig förvaltning

I mitten av 90-talet spåddes att spridningen av interaktiva tjänster skulle få sitt genombrott genom interaktiv TV. Grunden för denna bedömning var att TV-apparaten är spridd i de flesta hushåll och att introduktionen av digital TV skulle gå snabbt. Även om det definitiva genombrottet inte kommit, bedöms interaktiva tjänster via digital-TV fortfarande vara ett i hög grad gångbart komplement till Internet. På sikt kommer hela befolkningen att kunna nås. Även mobila tjänster via radiotelefoni och tredje generationens mobiltelefoni bedöms bli ett intressant komplement till Internet.

I det nya handlingsprogrammet *eEurope2005 – Ett informationssamhälle för alla* - sägs att Europa bl.a. skall ha moderna offentliga e-tjänster som innefattar *viktigare offentliga tjänster* och att de i förekommande fall skall vara *interaktiva*, att de är tillgängliga för alla och att de både utnyttjar potentialen för bredband samt är tillgängliga på olika tekniska plattformar, t.ex. interaktiv digital-TV eller mobila terminaler. I det följande ger Statskontoret en kortfattad översikt och sammanfattande bedömning av vilken betydelse dessa nya distributionskanaler kan förväntas få för den offentliga förvaltningen.

4.1 Mobila tjänster

Den nya tekniken skapar nya möjligheter. I dagsläget finns det ca 300 miljoner mobiltelefonanvändare i världen. År 2003 beräknas antalet växa till mer än 1 miljard, vilket innebär att det kommer att finnas 5 ggr fler mobilterminaler än PC.

I Norden ser vi redan nu mobiltelefoner som en naturlig del av arbets- och vardagslivet. Enligt undersökningar har 60 % av befolkningen i Norden tillgång till mobiltelefon mot 26 % i USA. Det är näst intill en självklarhet att alla har en mobiltelefon – vissa har till och med fler än en. I Sverige är nu antalet mobiltelefonabonnemang större än antalet vanliga abonnemang.

Mot bakgrunden av utvecklingen inom det mobila området, det stora antalet terminaler på marknaden, den höga användningen speciellt hos den yngre generationen finns en stor potential i utbyggnaden av mobila tjänster för offentlig sektor. Den mobila terminalens egenskaper kräver dock en stor förståelse för användarnas behov och vanor samt för vad som inte bara är möjligt utan också lämpligt att göra med den nya tekniken. Det stora generella problemet för telefontillverkarna är storleken på displayen. Det begränsar möjligheterna att direkt ”översätta” tjänster från vanligt Internet till det

mobila formatet. Ett tydligt exempel på detta är AMS Platsbank, som nu under två år varit tillgängligt på WAP-telefoner. Men medan Platsbanken på Internet har mer än 100 000 besök per dag, har motsvarande WAP-tjänst fortfarande bara några hundra besök per dag. Det format som idag är möjligt att använda är helt enkelt inte lämpligt för denna typ av service.

Utvecklingen av mobila tjänster på den kommersiella marknaden är främst inriktad på tjänster där det mobila formatet inte utgör ett alternativ till det vanliga, utan kompletterar den digitala servicen för situationer där just mobiliteten är avgörande för nyttan av tjänsten. Det som ger mobila tjänster attraktiva egenskaper är situationsberoendet, dvs. möjlighet till åtkomst direkt när behovet uppstår. Nyttan är knuten till att man har behov av en tjänst just nu, och just här. Tjänsten är personifierad, tillgänglig och aktuell. Exempel på sådana tjänster är:

- Betalningstjänster via mobiltelefon.
- Meddelandetjänster där man via SMS abonnerar på en viss typ av information, till exempel börskurser eller nyheter.
- WAP-portaler där man aktivt kopplar upp sig för åtkomst av situationsberoende information. T. ex. trafikinformation, börskurser och väderprognoser.
- Positionerings och navigeringstjänster

Förutsättningarna för mobila tjänster kommer sannolikt att förändras på några års sikt. I nästa generation av mobiltelefonnät, 3G eller UMTS, kommer funktionalitet för att skicka text, ljud och bilder. Terminalerna blir kraftfullare, och mer användaranpassade. Det mobila nätet får en ökad kapacitet. Samtidigt blir plattformen för programvara standardiserad och mer generell, vilket gör det enklare att utveckla nya applikationer. Efterhand kommer därför alltför av de tillämpningar som är utvecklade för Internet att också tillhandahållas som tjänster för mobilt Internet. Vi kommer efterhand att få en tydlig konvergens mellan fasta och mobila tjänster.

Även inom den offentliga förvaltningen kommer det sannolikt att utvecklas tjänster som tillvaratar den speciella nyttan av mobiliteten. Under de närmaste åren kommer dock tillgången på mobilt anpassade tjänster för den traditionella offentliga förvaltningen att vara mycket begränsad. På sikt kan tanken med 24-timmarsmyndigheten sträckas ut och även erbjuda tjänster som innehåller text, ljud och bild och som är oberoende av medborgarens geografiska belägenhet. Tjänsterna utnyttjas via mobiltelefonen oberoende av tillgång till en persondator.

4.2 Interaktiv digital-TV

Digital-TV kan för närvarande distribueras via kabel-TV, satellit och via det digitala marknätet. För att utnyttja digital Tv och dess funktionalitet krävs att en digital-TV-box anslut till Tv-mottagaren. I Sverige fanns i mars 2002 en penetration av 16 % av digital-TV-boxar enligt MMS. Detta innebär att ungefär 1,4 miljoner individer hade tillgång till digital-tv. Denna siffra skall jämföras med antalet personer som använder PC-uppkopplad Internet, som nu ligger på mellan 5 och 6 miljoner. I Sverige kommer därför inte digital-tv att få samma roll som i exempelvis England eller Frankrike där digital-tv är ett sätt att öka Internetpenetrationen. Man surfar på nätet via TV:n genom en uppringd förbindelse. I Sverige erbjuder ingen operatör f n sådana möjligheter. Detta medför att vi på kort och mellanlång sikt inte kommer att utnyttja tv-mediet som en accessform mot Internet, utan digital-TV kommer under överskådlig tid att vara ett komplement till Internet.

En bedömning är därför att digital-TV inte under de närmaste åren kommer att ha någon betydande roll i utvecklingen mot de övre stegen i "24-timmarstrappan", dvs. för transaktioner och tjänsteintegration. Digital-TV kommer här inte att erbjuda den bredd och höga grad av personalisering som Internet erbjuder. Däremot har digital-TV en potential när det gäller de två första stegen i utvecklingstrappan, nämligen för information och viss interaktivitet, t.ex. att beställa broschyrer och blanketter.

Den stora fördelen med digital-TV och det man som innehållsleverantör kan utnyttja är att nå ett stort antal medborgare snabbt och med en låg ingångsströskel. Den stora potentialen ligger alltså i breda informationskampanjer avgränsade i tid och informationsmängd. Genom att låta tittaren direkt via TV:n endast med en knapptryckning och med minimal väntetid få tillgång till viktig samhällsinformation kan öka medvetenheten hos allmänheten kring aktuella ämnen.

De faktorer som gör digital-TV intressant som en kanal för interaktivt innehåll är:

- Möjlighet att koppla applikationer till det som händer i TV-rutan för att utnyttja de impulser som naturligt uppstår när man tittar på TV,
- möjligheten att nå en hel familj samtidigt,
- att en stor del av fritiden ägnas åt TV-tittande,
- digital TV kommer på sikt att nå hela befolkningen

Myndigheter som avser utveckla tjänster för digital-TV-broadcasting måste bl.a. ta ställning till såväl val av operatör/Tv-kanal som distributionsform (kabel, satellit, eller marksänd digital-TV.) Det är vidare en relativt komplicerad process att producera tjänster för digital-TV, det finns ingen etablerad standard för detta ännu. Därför måste ett produktionsbolag, och kanske också ett utvecklingsbolag, medverka till att utveckla och anpassa tjänsternas innehåll efter det nya mediets särskilda förutsättningar.










Kostnaderna för att utveckla digitala TV-tjänster måste ställas i relation till antalet personer som kan nås av mediet.

En myndighet som väljer att själv utveckla interaktiva tjänster för digital TV kommer att få hantera en hel uppsättning komplicerade frågeställningar. Tekniken är ung och erfarenheten av mediet inom offentlig förvaltning är praktiskt taget obefintlig. Samverkan mellan myndigheter för att minska kostnader och risker framstår som särskilt angelägen på detta område. Statskontoret har uppdragit åt företaget Screenwise att ta fram en rapport som belyser möjligheter och problem med digital-TV. Rapporten ”Utvärdering av interaktiv digital-tv som kanal för myndighetstjänster” finns tillgänglig på Statskontorets webbplats, <http://www.statskontoret.se/pdf/2002109.pdf>

5 Sammanställning av verksamhet inom uppdraget att främja 24-timmarsmyndigheten

Regeringen uppdrog 2001-06-07 åt Statskontoret att stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter genom att tillsammans med myndigheter utveckla och tillhandahålla metoder, vägledningar och avtal samt att initiera och genomföra samverkansprojekt. Statskontorets arbete med att främja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten, bedrivs i ett antal huvudområden och redovisas i följande sammanställning.

Utveckling av IT-relaterad infrastruktur		Klart
Pågående upphandling av produkter för informationsförsörjning	<p>Upphandlingen av stöd för området informationsförsörjning har påbörjats under våren 2002.</p> <p>Upphandlingen syftar till att bl.a. ge stöd till införande av 24-timmarsmyndigheter med hjälp av effektiva metoder och IT-plattformar för informationsförsörjning. Funktioner som berörs är t.ex.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • e-blanketter/indatahantering • e-registratur/diariesystem/ärendehantering • dokumenthantering/content management/e-arkiv • infostruktur/XML/metadata/sökmotorer • utdatahantering/presentation • workflow/process management 	Årsskiftet 2002/03
Upphandling av tjänster för elektronisk identifiering	<p>Statskontoret har i samverkan med RSV upphandlat tjänster för elektronisk identifiering och elektronisk signering. Upphandlingen har resulterat i att Statskontoret tecknat ramavtal med fem leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering m.m. av privatpersoner (och företag).</p>	Avtalen gäller fram till 2003-04-30
Upphandling av in-fratjänster	<p>Statskontoret har i skrivelse till regeringen i april 2002 redovisat förslag som syftar till att skapa en sammanhållande struktur för den svenska e-förvaltningen. Syftet med förslagen är att skapa goda förutsättningar för att förenkla för medborgare och företag i kontakterna med den offentliga förvaltningen, och för att effektivisera och förbättra de offentliga e-tjänsterna genom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • att åstadkomma de förvaltningsgemensamma regler för det elektroniska informationsutbytet inom förvaltningen och mellan myndigheterna och deras brukare som behövs för den nödvändiga harmoniseringen; • att tillhandahålla ett understödjande men verksamhetsoberoende utbud av basfunktioner, som underlättar för framförallt myndigheter utan egna stora IT- organisationer att utveckla nya e-tjänster med hög nytta för medborgare och företag. <p>Statskontoret har i samverkan med en bred krets av myndigheter påbörjat förberedelser för upphandling av basfunktionerna. Uppdraget finns vidare beskrivet nedan.</p>	

Förstudie XML-katalog	Statskontoret har initierat en förstudie i syfte att undersöka förutsättningarna för en öppen katalogtjänst för publicering av XML-scheman, metadastandarder, terminologier m.m. I detta projekt har bl.a. RSV, RFV och AMS medverkat.	Juli 2002
Vägledningar	XML-teknik och metadata vägledning 	
Dokument, rapporter m.m.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Att bygga en nyttig nationell informationsstruktur  eller (html) 2. Nationellt register för scheman m.m.  eller (html) 3. Standarder inom XML-världen  eller (html) 4. Spridningen av XML bland statliga myndigheter. Resultat och slutsatser från en enkät våren 2001 presenteras i en magisteruppsats från Uppsala Universitet  5. XML-teknik och metadata - Vägledning  6. IT-plattformar för informationsförsörjning - Förstudierapport, 2002  7. En sammanhållen elektronisk förvaltning Statskontorets rapport 2002:7  8. Elektroniska arkiver, en rapport som behandlar frågor kring arkivering av elektroniskt signerade handlingar t.ex. enligt 24-timmarskonceptet 9. Utvärdering av interaktiv digital-TV som kanal för myndighetstjänster, rapport från Screenwise juni 2002  	
Utveckling av tjänsteprocesser		
Vägledningar	<ol style="list-style-type: none"> 1. I uppdraget ingår att ta fram en vägledning som syftar till att hjälpa mindre och medelstora myndigheter när de skall genomföra upphandlingar av konsulttjänster i samband med införande av 24-timmarskonceptet. 2. 24-timmarswebben, (html), som ger gemensamma riktlinjer om hur myndigheternas webbplatser ska utformas för att kunna ge en ändamålsenlig, effektiv och användarvänlig service till medborgare och företag. Vägledningen är riktad till statliga myndigheter, men avsikten är att den ska kunna användas även utanför statsförvaltningen. 	2002-09-30
Dokument, rapporter m.m.	Statskontorets undersökning av webbplatser inom offentlig sektor , Redovisning av resultat, 2001 (Word) och bilaga i Excel finns på Statskontorets webbplats, http://www.statskontoret.se/	
Samverkansprojekt	I syfte att underlätta ärendehantering över myndighetsgränser medverkar Statskontoret i pilotprojekt. Utveckling av system för att förenkla handläggning av tillstånd för yrkesmässig trafik (med länsstyrelsen i Stockholms län som huvudman) pågår sedan våren 2001. Arbetet med att ta fram pilotprojekt för samverkan mellan kommun och statliga myndigheter har inletts tillsammans med bl.a. Borlänge och Botkyrka.	
Utveckling av en förvaltningsrättslig struktur		
Översyn av formkrav i syfte att undanröja onödiga hinder för att förverkliga målet med 24-timmarsmyndigheter.	I syfte att undanröja hinder för elektronisk kommunikation och dokument- och ärendehantering har regeringen tillsatt en arbetsgrupp. Mer information i uppdragsbeskrivningen på Statskontorets webbplats, http://www.statskontoret.se/	
Vägledningar	Offentlighet och IT : Vägledning för förvaltningen om författningar och regler som styr IT-användningen. Diarier på Internet: Vägledning för myndigheter	

5.1 Större pågående arbete inom uppdraget

I det följande redovisas några pågående eller planerade arbetsuppgifter mer utförligt inom ramen för 24-timmarsmyndigheten.

5.1.1 Förvaltningsrättsliga frågor

Diarier på Internet

I uppdraget att stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter ingår att Statskontoret ska lämna förslag till riktlinjer för elektroniskt tillgängliga diarium. Riktlinjerna ska säkerställa krav på öppenhet och insyn i myndigheternas verksamhet utan att ge avkall på skyddet för den personliga integriteten. Arbetet skall bedrivas i kontakt med Datainspektionen.

Statskontoret har i kontakt med Datainspektionen och ett antal statliga myndigheter utarbetat sådana riktlinjer, som överlämnats till regeringen 2002-03-18.

Enligt Statskontorets bedömning skulle utvecklingen mot elektroniskt tillgängliga diarium främjas om ett mindre antal myndigheter driver pilotprojekt. Statskontoret har därför tagit initiativ till ett nätverk för myndigheter som avser göra sina diarium tillgängliga på Internet. Nätverket avses omfatta drygt ett tiotal myndigheter från olika statliga verksamhetsområden, kommuner och landsting. Nätverket syftar till att ge hjälp och stöd och vara ett forum för utbyte av erfarenheter. Nätverket avses påbörja sin verksamhet under hösten 2002.

Hinder för elektronisk kommunikation

Användningen av elektronisk kommunikation inom och med förvaltningen hämmas av formkrav, som föreskriver eller tycks föreskriva användning av papper eller andra traditionella kommunikationsmetoder. Många myndigheter är osäkra om elektronisk kommunikation är tillåten enligt dagens regelverk. För att komma till rätta med detta har regeringen tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att göra en genomgång av samtliga -formkrav. Statskontoret bistår regeringskansliet med sekretariatsresurser. Arbetet ska rapporteras i december 2002.

Övriga rättsfrågor

24-timmarsuppdraget aktualiserar en mängd frågor med rättslig anknytning. Det gäller t.ex. frågor om integritetsskydd, säkerhet, styrning och organisation. Dessa frågor bevakas kontinuerligt. En genomgång av sådana rättsfrågor planeras till hösten 2002. En sådan genomgång kan förväntas resultera

ra i förslag till författningsändringar, egeninitierade förstudier eller förslag till utredningsuppgifter.

5.1.2 E-demokrati

Regeringens mål för arbetet med att utveckla de offentliga e-tjänsterna är tvåfaldigt. Det handlar dels att tillhandahålla en förenklad och förbättrad *service* till medborgare och företag, dels att underlätta medborgarnas *deltagande* i beslutsprocesser i den offentliga förvaltningen.

I syfte att utveckla myndigheternas *service* och öka medborgarnas *deltagandet* har regeringen initierat ett flertal projekt i linje med 24-timmarsmyndigheten. Ett av dem är en försöksverksamhet med *serviceåtagande och servicedialog – för bättre myndighetsservice och ökat medborgarinflytande*, som samordnas av Statskontoret tillsammans med Statens kvalitets- och kompetensråd, KKR. Ett 20-tal myndigheter deltar i försöket som innebär att de ska utforma ett serviceåtagande som ger tydlig, relevant och förpliktigande information om myndighetens tjänsteutbud och servicenivå. Myndigheterna ska också konsultera medborgarna kring dessa frågor och deras synpunkter ska sedan integreras i utvecklingen av verksamheten.

Försöksverksamheten ska avrapporteras i december 2002 men redan nu står det klart att de deltagande myndigheterna inte i nämnvärd utsträckning har valt e-lösningar för att konsultera medborgarna. Valet har istället fallit på mer traditionella metoder som enkäter och fokusgrupper. Statskontorets lägesrapport i december 2001 för utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter ger en liknande bild av att myndigheter inte i särskilt hög grad använder e-lösningar för att ta in synpunkter eller föra en dialog med medborgarna. En undersökning av 95 myndigheters webbplatser visade att bara var tionde hade någon tydlig funktion för att ta emot synpunkter, förslag eller klagomål. Motsvarande andel för de 97 kommuner som också ingick i undersökningen var betydligt större. En tredjedel av deras webbplatser hade en sådan funktion.

Ett par myndigheter har valt att använda Internet inom ramen för försöket med serviceåtagande och servicedialog. Ett exempel är Riksskatteverket, RSV, som på sin webbplats har gjort det möjligt att lämna synpunkter och tips på deras verksamhet. En liknande funktion testades på Arbetsmarknadsstyrelsens, AMS, webbplats under två veckor. På Försäkringskassan i Västra Götaland har man använt sig av två olika e-dialogformer, dels ett discussionsforum för funktionshindrade ungdomar på Internet, dels e-postfrågor till en utvald grupp med föräldrapenning.

Myndigheternas arbete med e-dialog är så pass nytt att inga generella slutsatser kan dras ännu. Erfarenheterna är att de som använder myndighetens

webbtjänster även lämnar synpunkter och då ofta på själva tjänsten. Enligt Försäkringskassan i Västra Götaland är de ofta rakare och mer frispråkiga än de man får via andra kanaler. Alla tre myndigheterna planerar en fortsättning och anser att det är viktigt att webben även används för att konsultera medborgarna.

I Statskontorets rapport (2002:12)³ Att ta reda på vad folket tycker – En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning dras slutsatsen att många medborgare vill ha möjlighet att påverka myndigheters verksamhet. Att föra en e-dialog är givetvis bara en av flera tänkbara metoder för att erbjuda en kanal för påverkan. Men med tanke på utvecklingen mot 24-timmarsmyndigheter och utformningen av allt fler e-tjänster torde det vara naturligt att använda Internet även i myndigheternas dialog med medborgare. Statskontorets undersökning av innehållet på webbplatserna i november 2001, visade att myndigheterna överlag hade ett lägre resultat än kommunerna och landstingen, när det gällde att lämna synpunkter på verksamheten. Mot bakgrund av detta anser Statskontoret att arbetet inom myndigheterna med att utveckla e-tjänster för att konsultera medborgarna i frågor kring verksamheten bör få ökad tyngd.

5.1.3 Förvaltningsgemensam infrastruktur

I början av april lämnade Statskontoret till regeringen en framställning med förslag till åtgärder för en sammanhållen elektronisk infrastruktur (Statskontorets rapport 2002:7). I denna konstaterade Statskontoret att det av regeringen uppsatta målet att minimera antalet myndighetskontakter för medborgare och företag i ett och samma ärende, förutsätter att det myndighetsvisa utvecklingsarbetet kombineras med ett arbete på att skapa en sammanhållande struktur som kan säkerställa att de olika verksamhetssystemen kan samverka och kommunicera, och att de för medborgare och företag framstår som delar av en sammanhållen offentlig förvaltning.

³ I rapporten redovisas en undersökning där frågor ställdes till sex myndigheter (arbetsförmedlingen, försäkringskassan, polisen, skattemyndigheten, Vägverket och åklagarna). Inte i något fall var det mer än 10 procent av de svarande som sade sig vara nöjda när det gäller möjligheterna att påverka verksamheten i stort.

I rapporten föreslog Statskontoret tre åtgärder:

- inrättandet av en ny organisation med ansvar för det sammanhållna utvecklingsarbetet
- viss bindande normering och standardisering
- ett understödjande tjänsteutbud av basal verksamhetsoberoende funktionalitet för elektronisk ärendehandläggning.

De normerande delarna ska inte vara mer omfattande än vad som behövs för att de offentliga e-tjänsterna ska kunna utvecklas som en effektiv helhet. Behovet av gemensamma regler och normer är dock uppenbart inom tre områden; nämligen elektroniska identiteter och signaturer, säker kommunikation mellan myndigheter, samt lagring och märkning av information.

Förslaget om ett understödjande tjänsteutbud har sin grund i att Statskontoret i sina kontakter med myndigheterna kunnat konstatera att det finns ett utbrett önskemål om tillgång till färdiga förvaltningsgemensamma funktioner för sådan generell funktionalitet, som krävs för att kunna utveckla och erbjuda e-tjänster i form av elektronisk ärendehandläggning.

Tillgång till sådana funktioner kommer att vara särskilt viktigt för små och medelstora myndigheter, och troligen också för flertalet landsting och kommuner. Dessa befinner sig ofta i en situation, där de inte har råd eller egen kompetens att själva utveckla eller anskaffa nödvändig funktionalitet. Indirekt kommer tillgången till sådana lösningar också att ha betydelse för de stora myndigheterna, vars utveckling av integrerade tjänster stoppas upp genom att information inte kan överföras elektroniskt till och från samverkande aktörer.

Statskontoret framhöll vidare att en förutsättning för att Sverige ska kunna utveckla de offentliga e-tjänsterna i samma takt och i samma utsträckning som andra ledande länder, är att den sammanhållande strukturen utvidgas till att omfatta hela den offentliga sektorn, d.v.s. även landsting och kommuner.

I avvaktan på regeringens ställningstagande har Statskontoret inlett ett arbete med att förbereda en upphandling av sådana basfunktioner som bedöms mest angelägna i en första etapp; nämligen sådan generell funktionalitet som:

- underlättar hanteringen av elektroniska identiteter och signaturer (bl.a. kontroll gentemot respektive certifikatsutfärdare att ett certifikat är äkta, giltigt och inte spärrat)
- förmedlar information på ett säkert sätt över Internet

För arbetet har inrättats en arbetsgrupp med företrädare för såväl större som mindre myndigheter samt kommuner. Arbetet bedrivs vidare i nära kontakt med SAMSET-projektet vid RSV.

För närvarande pågår ett analys- och utvecklingsarbete i syfte att finna en lämplig arkitektur, dvs. övergripande teknisk struktur, för den förvaltningsgemensamma infrastrukturen i sin helhet.

Som underlag för ytterligare analyser av behov, potentialer och volymer, kostnader och intäkter för att förbättra underlaget för en mer utvecklad "af-färsmodell", kommer en enkätundersökning att genomföras bland ett urval av myndigheter, kommuner och landsting.

