



DATUM
2010-02-01
ERT DATUM
2009-11-16

DIARIENR
2009/244-4
ER BETECKNING
Fi2009/6838

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86)

Den strategi som redovisas i betänkandet syftar till att myndigheterna genom e-förvaltning ska kunna öka sin produktivitet och effektivitet samtidigt som samhällets utvecklingsförmåga och innovationskraft ska kunna öka.

Svenska myndigheter har historiskt sett legat väl framme när det gäller att med stöd av IT i olika avseenden effektivisera sina respektive verksamheter. Flera initiativ har under senare decennier tagits i syfte att undanröja hinder och skapa förutsättningar för ytterligare steg med sikte på att förbättra den samlade förvaltningens funktionssätt, inte minst i relationen till enskilda och företag. Statskontoret delar uppfattningen att det krävs en tydligare styrning, finansiering och koordinering myndigheterna emellan och i relation till tredje part för att intentionerna med e-förvaltningen ska kunna förverkligas. Statskontoret ställer sig i denna mening bakom behovet av en samlad strategi för den fortsatta utvecklingen.

Det nu presenterade betänkandet präglas av handlingsorientering och pragmatism vilket Statskontoret ser positivt på. Statskontoret ställer sig också bakom och vill dessutom understryka nödvändigheten av att utvecklingen mot en e-förvaltning grundas på myndigheters, enskildas och företags efterfrågan av tjänster. Nyttواسpekten är central och avgörande för det genomslag e-förvaltning kan få i framtiden. Tjänster som inte används eller endast används i liten utsträckning är kontraproduktiva, då myndigheter måste tillämpa gamla manuella rutiner och nya e-tjänster parallellt.

I anslutning till denna diskussion vill Statskontoret framhålla vikten av att alla komponenter i e-förvaltningen underställs en kostnads-/nyttanalyt innan beslut om riktning för den framtida utvecklingen tas. Detta gäller t.ex. den länge diskuterade frågan om e-legitimationer där beslut nu inte får fattas bara för sakens skull; ett ordentligt underlag behövs. På samma sätt menar Statskontoret att eftersom medlen alltid är begränsade kan det komma att behövas en inbördes rangordning även av de olika förslag betänkandet presenterar på prioriterade e-tjänster. Den kan dock falla ut av de kostnads-/nyttanalyser som Statskontoret utgår från kommer att föregå en eventuell implementering.



I nytta inkluderar Statskontoret motiverade serviceförbättringar. I betänkandet finns ett starkt fokus på (kostnads)effektivitet och produktivitet medan möjligheten att höja kvaliteten i stödet till allmänhet och företag enligt vår mening hamnar väl mycket i bakgrunden. Denna aspekt är inte helt frånvarande men skulle kunna ges en större tyngd än vad som nu görs.

Statskontoret konstaterar att utvecklingen inom statsförvaltningen tycks gå i riktning mot fler gemensamma administrativa lösningar och att detta bör kunna såväl höja kvaliteten som sänka kostnaderna. Den i betänkandet föreslagna inriktningen på gemensamma verksamhetsstöd ligger i linje med detta och Statskontoret stöder därför andan i förslagen. Sannolikt krävs dock att regeringen är tydlig och driver på för att takten i utvecklingen ska bli tillräckligt hög.

När det utvecklingen av nya e-tjänster konstaterar Statskontoret att anslagsfinansierade myndigheter av rena likviditetsskäl kan ha svårt att realisera vissa investeringar även om det kan påvisas att de ger god nytta i relation till utvecklingskostnaden. Frågan om finansiering blir därför mycket viktig och vi menar att den finansieringsmodell som föreslås i betänkandet kan behöva utvecklas ytterligare.

Att den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningen ska ske med ett bibehållet starkt skydd för den personliga integriteten anges i utgångspunkterna för delegationens uppdrag. Frågan nämns av delegationen på ett antal ställen i betänkandet, inte minst i anslutning till den i avsnitt 4.10 föreslagna översynen av registerförfattningarna. Statskontoret menar dock att integritetsaspekten på den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningen är så viktig att den förtjänar mer uppmärksamhet och en mer samlad diskussion redan nu.

En allmän iakttagelse är att det finns en risk att arbetet med e-förvaltningen domineras av ett mindre antal stora, tunga ärendehandläggande myndigheter, som utvecklar tjänster som passar just deras egen verksamhet. Små- och medelstora myndigheter utan omfattande ärendehandläggning – det vill säga flertalet myndigheter – har andra behov och en annan typ av verksamhet som inte alltid lämpar sig för masslösningar.

Betänkandet innehåller ett antal förslag till författningsändringar. Statskontoret tar inte ställning till behovet av författningsändringar eller till den konkreta utformningen av sådana eventuella ändringar. I de delar vi finner det påkallat kommenteras dock själva ”sakförslagen”.

Kommentarer kring vissa enskilda avsnitt

I det följande kommenterar Statskontoret ett antal av de förslag och ställningstaganden som delegationen lämnar i betänkandet. Dessa kommenteras avsnittsvis.

Avsnitten 3.2 och 3.5

Delegationen föreslår att fyra utvecklingsansvariga myndigheter ska utses. De uppgifter som följer med detta föreslås regleras i respektive myndighets instruktion. Statskontoret bedömer att en förutsättning för framgång med detta tillvägagångssätt är att myndigheterna har egna incitament att gå vidare i utvecklingsarbetet. En reglering i de utvecklingsansvariga myndigheternas instruktion bör ändå göras eftersom det tydliggör ansvaret inför regeringen och gentemot övriga myndigheter.

Myndigheterna tycks – att döma av skrivningarna i betänkandet – redan till stor del vara igång med ungefär det som de nu föreslås få formellt ansvar för. Att då bygga vidare på detta är bra och kan ses som ett uttryck för den pragmatism som finns i betänkandet. Såvitt Statskontoret kan förstå ska dock de uppgifter som föreslås läggas på respektive utvecklingsansvarig myndighet hanteras inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar. Detta är ur ett ekonomiskt perspektiv tilltalande men får inte leda till att uppgifterna inte löses med tillräcklig kvalitet.

Avsnitten 4.2, 4.4 och 4.7

I avsnitt 4.2 finns flera ställningstaganden och förslag. Ett av dessa är att delegationen ska ta fram en modell för att beräkna nyttan av och kostnaden för ett strategiskt utvecklingsprojekt. Avvägningen mellan nytta och kostnad är central och förslaget om en modell som myndigheterna kan använda som stöd i denna avvägning är därför bra. Statskontoret noterar dock att det är viktigt att den modellen blir tillräckligt flexibel för att kunna användas över hela det breda spektrum som lär bli aktuellt, men ändå tillräckligt konkret för att ge användbara resultat i de enskilda fallen. Det är också viktigt – och detta kommenteras inte i delegationens förslag eller ställningstaganden – att inte glömma bort idégenereringsfasen och hur denna ska stödjas och uppmuntras. För tjänster som ligger i gränslandet mellan olika myndigheters ansvar, kanske idéerna aldrig ens uppstår. Och för de idéer som trots allt uppstår ligger det nära till hands att tro att de i flera fall hamnar mellan myndigheter på ett sådant sätt att ingen tar ansvar för att ta förslagen så långt som till nytto- och kostnadsberäkning.

Ett annat inslag i avsnitt 4.2 och i den föreslagna modellen är att frågor om finansiering vid behov ska kunna lyftas till regeringen för avgörande. Här kan en generell observation avseende finansiering göras: Investering nu ger effekt sedan. Det kan av rena likviditetsskäl vara svårt för anslagsfinansierade myndigheter att ta vissa investeringar även om de är ”affärsmässigt” sunda. Frågan är här om den i betänkandet föreslagna finansieringsmodellen för den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningen är tillräcklig?

Vidare kan regeringens roll diskuteras. Här bör ställningstagandena och förslagen i 4.2 ställas i relation till avsnitten 4.4 som talar om att utvecklingen av nya gemensamma tjänster ska bygga på överenskommelser mellan berörda myndigheter samt 4.7 som talar om att tvister ska kunna lösas av regeringen. Statskontoret menar att det sistnämnda är tveksamt. Om den i betänkandet föreslagna förändringen i Förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte antas¹ så bör det ”tvång” som detta innebär för myndigheterna räcka.

Avsnitt 4.3

I avsnitt 4.3 säger delegationen att den ska följa upp myndigheternas verksamhetsplaner för e-förvaltning. Statskontoret stöder detta, särskilt formuleringen om uppföljning och att den avser ett begränsat område (verksamhetsplaner). Att gå ett steg längre och börja utvärdera enskilda myndigheter och deras arbete skulle riskera att hämma delegationens arbete genom att det kan skapa spänningar och därmed låsningar.

Uppföljning är en av flera uppgifter av mer förvaltande karaktär som e-delegationen avser ta på sig. Statskontoret vill i det sammanhanget påpeka vikten av att delegationen noga överväger vilka uppgifter av den karaktären den ska ha och att det i god tid innan 2014 finns en plan för vem som ska ta över de av dessa uppgifter som fortsatt ska genomföras.

Avsnitt 4.8 och stora delar av kapitel 7

I avsnitt 4.8 (och bakomliggande stora delar av kapitel 7) föreslås bland annat att en nämnd inom Skatteverket ska [inrättas och] få rätt att meddela föreskrifter. Statskontoret stöder den vilja betänkandet uttrycker att ta ett ordentligt grepp över frågan kring e-legitimationer. Denna kan sannolikt inte lösas enbart genom överenskommelser mellan myndigheter och därför tillstyrker Statskontoret bildandet av en samordningsfunktion som kan ansvara för upphandling av lösningar, tillhandahålla tjänster med mera.

Statskontoret kan dock inte avgöra huruvida en nämnd inom Skatteverket är det bästa sättet att implementera denna samordningsfunktion. Utan att för den skull avstyrka förslaget synes det för Statskontoret inte vara tillräckligt motiverat varför de aktuella uppgifterna inte i stället kan läggas direkt i Skatteverket (eller någon annan lämplig myndighet) via instruktionen. En annan möjlig lösning – som inte berörs i betänkandet – är att inrätta en egen myndighet inom ramen för en värmyndighet. Detta skulle lösa de i betänkandet diskuterade (se avsitt 7.6.3) möjliga konflikterna mellan Skatteverkets ledning och nämnden, samtidigt som den nya myndigheten ändå inte skulle behöva mer resurser än den föreslagna nämnden.

¹ Förändringen innebär bland annat att alla myndigheter får i uppgift att ”främja utveckling av elektroniska tjänster inom sina respektive verksamhetsområden och samordna elektroniska tjänster som myndigheterna tillhandahåller gemensamt.”



Vidare kan nämndens (om regeringen nu väljer att besluta i enlighet med förslaget i betänkandet) sammansättning diskuteras. Frågan är om den specialkompetens som betänkandet anger behöver vara representerad i själva nämnden eller om det räcker att det finns en sådan kompetens i beredningen av frågorna inför beslut. Statskontoret kan inte heller utläsa någon direkt motivering till varför representanter för såväl statliga som kommunala aktörer bör finnas med i nämnden. Sammanfattningsvis: Inte heller avseende den eventuella nämndens sammansättning vill Statskontoret direkt avstyrka förslagen i betänkandet men menar att det finns anledning att ytterligare diskutera frågan.

Avsnitt 5.3

Delegationen talar i avsnitt 5.3 om att utveckla en vägledning för automatiserad samverkan. Vägledningen ska sedan utgöra grund för en föreskrift. Statskontoret stöder idén om att ta fram en vägledning byggd på ett EU-ramverk. Mer tveksamt är dock huruvida denna vägledning sedan behöver/ska omsättas i en föreskrift. Statskontoret ser vinsterna med en standard för meddelandestrukturen men kan inte utifrån det redovisade underlaget avgöra huruvida en föreskrift behövs. Vilka situationer finns där en myndighet skulle vilja avvika såväl från en accepterad EU-standard som från en svensk etablerad vägledning men där detta vore så illa att myndigheten behöver "tvingas" in av en föreskrift?

Avsnitt 6.4

I avsnitt 6.4 föreslås att myndigheterna ska åläggas att ta fram en så kallad sourcingstrategi. Detta är enligt Statskontorets mening inte fel – dock måste utformningen och omfattningen av denna strategi tillåtas variera kraftigt utifrån vilken nytta en sådan strategi gör i en given myndighet. Detta bestäms rimligen bland annat av myndighetens storlek och av hur komplexa/avancerade/dyra IT-system den använder.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn och utredare Jörgen Lindström, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Jörgen Lindström