



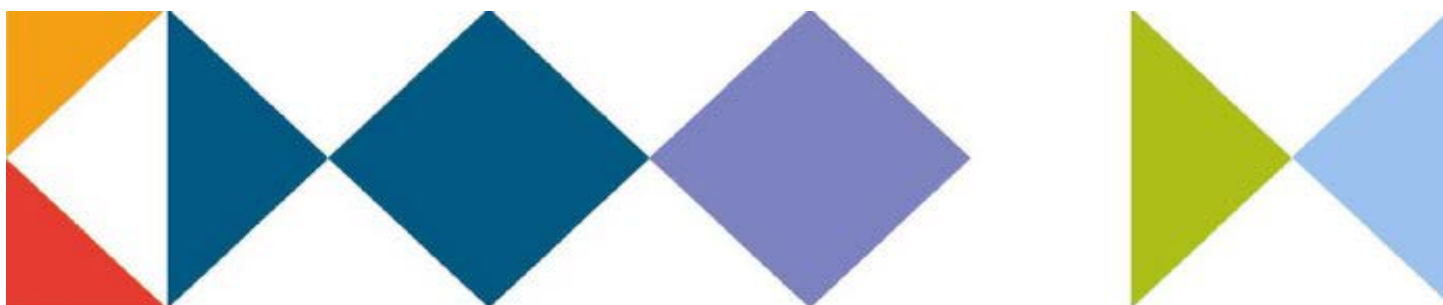
2014:12



STATSKONTORET

Delegerad digitalisering

En utvärdering av E-delegationen





MISSIV

DATUM
2014-03-12
ERT DATUM
2013-10-17

DIARIENR
2013/230-5
ER BETECKNING
N2013/4798/ITP

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera E-delegationen

Statskontoret fick i oktober 2013 i uppdrag att utvärdera den verksamhet som E-delegationen har bedrivit under åren 2009-2013 enligt regeringens direktiv. Statskontoret ska beskriva och analysera hur E-delegationen har utfört sitt uppdrag, beskriva och analysera myndigheternas nytta av E-delegationens stöd, beskriva och analysera effekten av E-delegationens arbete samt analysera hur E-delegationens sammansättning och vald organisationsform, inklusive arbetssätt och metodik, har fungerat i relation till uppdraget. Baserat på resultaten från utvärderingen ska Statskontoret vid behov lämna förslag i syfte att åstadkomma ett effektivare e-förvaltningsarbete.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Delegerad digitalisering – en utvärdering av E-delegationen* (2014:12).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Hanna André, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Hanna André

Innehåll

	Förkortningslista	7
	Sammanfattning	9
1	Utgångspunkter och genomförande	13
1.1	Bakgrund	13
1.2	Statskontorets uppdrag	14
1.3	Metod och material	15
1.4	Projektgrupp och kvalitetssäkring	22
1.5	Disposition	22
2	E-delegationens genomförande av uppdraget	23
2.1	Politikområdets karaktär	23
2.2	Syftet med e-förvaltning	24
2.3	Tidigare organisering av e-förvaltning	27
2.4	E-delegationens uppdrag enligt direktiven och arbetet med en strategi för e-förvaltning	28
2.5	Statskontorets bedömning av genomförandet av övriga krav i direktiven	34
2.6	Analys och slutsatser	45
3	Arbetssätt, styrning och organisationsform	47
3.1	Förutsättningar för arbetsformer, styrning och organisering	47
3.2	Styrning och organisation	51
3.3	Statskontorets iakttagelser kring arbetssätt, styrning och organisationsform	54
3.4	Analys och slutsatser	63
4	Myndigheternas erfarenheter och nytta	67
4.1	E-delegationen i statsförvaltningen	67
4.2	Analys och slutsatser	74
5	Effekterna av E-delegationen	77
5.1	Svensk e-förvaltning är långt framskriden men brister i sammanhållningen	78
5.2	Flera vägledningar finns och förvaltningsgemensamma tjänster är under utveckling	79
5.3	Växande engagemang för e-förvaltningsfrågor	81
5.4	En tilltagande samverkanskultur inom E-delegationen	83
5.5	Viktiga insatser för en digitalt samverkande förvaltning har utvecklats	84

5.6	Många myndigheter anser att E-delegationen har stor betydelse för regeringens delmål på e-förvaltningsområdet	86
5.7	Analys och slutsatser	87
6	Slutsatser och förslag	89
6.1	Statskontorets slutsatser utifrån uppdraget	89
6.2	Lärdomar inför framtiden	90
6.3	Förslag för ett effektivare e-förvaltningsarbete	94
	Referenser	99

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	103
2	Intervjupersoner	107
3	Programteoretisk modell	109

Förkortningslista

ESV	Ekonomistyrningsverket
EUPAN	European Public Administration Network
N/ITP	Enheten för it-politik, Näringsdepartementet
PSI	Public Sector Information
SIS	Swedish Standards Institute
SKL	Sveriges kommuner och landsting
VERVA	Verket för förvaltningsutveckling

Sammanfattning

Sedan mars 2009 har E-delegationen, en kommitté under Näringsdepartementet, haft i uppdrag att driva på och koordinera myndigheternas arbete med e-förvaltning i statsförvaltningen. Delegationen, som består av myndighetscheferna för 16 myndigheter samt en representant för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), har haft som övergripande uppgift att hantera brister inom styrningen och samordningen på e-förvaltningsområdet samt att effektivisera och utveckla arbetet med e-förvaltning. Den 31 december 2014 löper E-delegationens uppdrag ut.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat E-delegationens verksamhet. Uppdraget har varit att:

- beskriva och analysera hur E-delegationen har utfört sitt uppdrag,
- beskriva och analysera nyttan av E-delegationens stöd för myndigheterna,
- beskriva och analysera effekterna av E-delegationens arbete,
- analysera hur E-delegationens sammansättning och vald organisationsform, inklusive arbetssätt och metodik, har fungerat i relation till uppdraget. Här avses förutom associationsform, även den interna organisationen bestående av bland annat sekretariat, referens- och arbetsgrupper.

Statskontoret har också ombetts att vid behov lämna förslag som kan åstadkomma ett effektivare E-förvaltningsarbete.

E-delegationen har i viss mån genomfört uppdragen i direktiven

Statskontoret kan konstatera att E-delegationen i viss utsträckning har utfört de uppgifter som regeringen har angett i direktiven. E-delegationens resultat är genomgående bättre i de delar av uppdraget som har en mer operativ inriktning, såsom arbetet med vägledningar och riktlinjer. De mer principiella utredningsuppgifter som har åvilat delegationen, däribland kravet på att ta fram förslag på hur interoperabilitet inom statsförvaltningen kan åstadkommas och kravet på uppföljning av e-förvaltningens konsekvenser för medborgare och företag, har däremot inte utförts med samma resultat. Statskontoret konstaterar att genomförandet delvis har försvårats av det mångfacetterade uppdraget. Uppdraget har inneburit svårförenliga roller och otydligheter i ansvar och uppgifter både inom E-delegationen och i relationen till Regeringskansliet.

Myndigheterna har haft viss nytta av E-delegationens direkta stöd

När det gäller vilken nytta myndigheterna har haft av E-delegationens stöd, bedömer Statskontoret att de vägledningar och riktlinjer som E-delegationen har tagit fram är spridda och använda i statsförvaltningen. Vägledningarna har därmed fyllt en funktion som stöd och kunskapskälla i myndigheternas arbete. Däremot har kontakten mellan E-delegationen och övriga statsförvaltningen varit liten. Förhållandevis få myndigheter deltar i delegationens aktiviteter. Vidare anser flertalet myndigheter att E-delegationen har liten eller ingen betydelse för utvecklingen av e-förvaltning i den egna myndigheten. Sammantaget bedömer Statskontoret att myndigheternas nytta av E-delegationen främst har realiserats genom ett visst praktiskt stöd. Utifrån myndigheternas sammantagna arbete med e-förvaltning tycks detta stöd ha varit begränsat.

Effekterna av E-delegationen är svåra att bedöma

Frågan om effekterna av E-delegationen är svår att bedöma, delvis eftersom många av de projekt och förstudier som E-delegationen drivit fortfarande inte har implementerats fullt ut. Statskontorets översiktliga bedömning är att det direkta resultatet av E-delegationen utgörs av konkreta e-tjänster och publikationer, samt ett ökat engagemang och en ökad samverkansvilja inom E-delegationens myndigheter. Statskontoret kan också konstatera att E-delegationen har bistått med centralt underlag inför inrättandet av vissa konkreta gemensamma e-förvaltningsinsatser, såsom e-legitimationslösningen för offentlig sektor och de gemensamma administrativa stödtjänster som drivs genom Statens servicecenter. Däremot har E-delegationens resultat i form av tjänster och samverkansvilja främst begränsats till myndigheterna inom delegationen och i betydligt mindre utsträckning nått övriga delar av statsförvaltningen. Syftet är dock att de förvaltningsgemensamma tjänsterna på längre sikt ska kunna nyttjas av hela statsförvaltningen. De myndigheter som har tilldelats ett särskilt ansvar för utvecklingen av e-förvaltningen inom sin sektor, de så kallade utvecklingsmyndigheterna, är hittills enbart fyra. Dessa myndigheter finns samtliga i E-delegationen. Utvecklingsansvar saknas därmed för flera sektorer i samhället.

Regeringens styrning av E-delegationen har brustit

Statskontoret kan konstatera att regeringens styrning av E-delegationen har brustit i flera avseenden. Den statssekreterargrupp för e-förvaltning som skulle fungera som mottagarorganisation för E-delegationens förslag har i praktiken inte fyllt denna funktion. Detta har lett till att det inte har funnits en fungerande hantering av de förslag som E-delegationen har inkommit med. E-förvaltning är ett centralt verktyg i stora delar av verksamhetsutvecklingen i statsförvaltningen generellt. Statskontoret anser därför att genomslaget för e-förvaltningsfrågorna gynnas av att tydligt kopplas till övriga förvaltningspolitiska frågor. Omvänt har frågorna missgynnats av att ha avdelats från förvaltningspolitiken. Vidare konstaterar Statskontoret att E-delegationens uppdrag har varit omfångsrikt, disparat och otydligt. E-delegationen har därtill fått otillräckliga och

motstridiga styrsignaler från ansvarig enhet på Regeringskansliet. Regeringen har inte heller i någon betydande grad prioriterat e-förvaltningsområdet vad gäller särskilt avsatta medel, till exempel i jämförelse med Danmark eller Finland. Det är vidare Statskontorets bedömning att regeringen har brustit i att tydligt avgränsa ansvar, roller och prioriteringar för E-delegationen. Statskontoret konstaterar att en tydligare avgränsning av uppdraget hade förbättrat förutsättningarna för E-delegationen att uppfylla sitt uppdrag.

Den bristande styrningen från regeringens sida har präglat E-delegationens organisation och arbetsformer. E-delegationens organisationsform och sammansättning har visserligen gynnat arbetet med att förankra och driva utvecklingsarbete i förvaltningen, men delegationen har fungerat sämre som ett stöd till regeringen. Delegationens sammansättning har försvårat möjligheterna att bedriva ett effektivt och kvalitativt utredningsarbete.

Mervärde i form av ökad samverkan och stöd

Statskontoret bedömer att E-delegationen har tillvaratagit driv- och utvecklingskraften hos de myndigheter som ingår i delegationen. Därtill har E-delegationens arbete bidragit till att bibehålla och utveckla nätverk och kompetensgemenskaper i e-förvaltningsfrågor inom offentlig sektor. Denna utvecklingskraft har legat bakom flera av E-delegationens främsta förtjänster, såsom vägledningar och riktlinjer för e-förvaltningsarbetet, samt de förvaltningsgemensamma projekten. Statskontoret vill särskilt understryka betydelsen av att delegationens nätverk och utvecklingsarbete värnas även i den fortsatta organiseringen av e-förvaltning.

Behov av förstärkt samverkan mellan stat, kommun och landsting

Statskontoret bedömer att potentialerna i ökad samverkan mellan statlig, kommunal och landstingskommunal nivå i e-förvaltningsfrågor fortfarande i stora delar är outnyttjade. Statskontorets utvärdering visar att E-delegationen inte i tillräcklig utsträckning har förmått redogöra för hur samverkan mellan staten och kommuner och landsting kan förstärkas i e-förvaltningsfrågor. Delvis beror detta på att kommuner och landstings representation i E-delegationen har varit för svag. Därutöver kan sammansättningen av de myndigheter som ingår i E-delegationen ha haft betydelse, eftersom verksamheter som är centrala för kommuner och landsting, såsom vård och skola, inte finns representerade.

Fortsatta behov av vägledning och genomarbetade förslag

Enligt Statskontorets bedömning kvarstår ett behov av att stärka den samlade besluts- och genomförandekraften inom e-förvaltningsområdet. Digital samverkan i förvaltningen som helhet, mellan sektorer såväl som mellan förvaltningsnivåer, är fortfarande outvecklad. Vidare är förutsättningarna för att åstadkomma ökad interoperabilitet inom statsförvaltningen och hela den offentliga sektorn inte tillräckligt utredda. Detta gäller även förutsättningar för att hantera

de potentiella riskerna med e-förvaltning i form av bristande informations-säkerhet eller inskränkningar av den personliga integriteten.

Det finns även ett behov av att hitta mer kraftfulla finansieringsmodeller för e-förvaltningsinitiativ av större format, däribland de initiativ som innebär större risker för de aktörer som ansvarar för investeringskostnaderna. I utvärderingen framträder därtill ett stort behov av fortsatt kompetensstöd och behov av vägledning i frågor som rör it-utveckling inom förvaltningen. Detta gäller såväl tekniskt som juridiskt stöd, men även frågor relaterade till nyttorealiseringsen av e-förvaltningsprojekt.

Slutligen finns det ett behov av att tydliggöra regeringens samlade prioriteringar för e-förvaltningsområdet. Frågor om e-förvaltning är centrala för den offentliga sektorns utveckling, och kan inte enbart reduceras till avgöranden på tjänstemannanivå. Detta är viktigt också mot bakgrund av möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande för de beslut som fattas inom området.

Förslag för ett effektivare e-förvaltningsarbete

Statskontoret lämnar följande förslag för att effektivisera e-förvaltningsarbetet i framtiden:

- stärk den förvaltningspolitiska relevansen i arbetet genom att tydligare koppla e-förvaltningsarbetet till övrig verksamhetsutveckling inom statsförvaltningen,
- stärk Regeringskansliets kapacitet att hantera e-förvaltningsfrågor över departementsgränser, bland annat genom att avsätta särskilda medel för särskilt omfattande e-förvaltningsinitiativ och överväga att bredda gruppen utvecklingsansvariga myndigheter,
- tillsätt en utredning som kan ta fram förslag för att åstadkomma ökad interoperabilitet inom statsförvaltningen med bibehållet skydd för den personliga integriteten och fortsatt hög informationssäkerhet,
- ge en eller flera myndigheter i uppdrag att säkerställa långsiktigheten i arbetet med kompetensstöd, vägledning och uppföljning,
- avsluta E-delegationens arbete i enlighet med regeringens direktiv.

1 Utgångspunkter och genomförande

1.1 Bakgrund

Regeringen har sedan flera år lyft fram utvecklingen av en elektronisk förvaltning (e-förvaltning) som en central förutsättning för att uppnå de förvaltningspolitiska målen om en rättssäker, effektiv och innovativ förvaltning med fokus på medborgare och företag.¹ E-förvaltning definieras som verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser.² I praktiken spänner e-förvaltningsområdet över en mängd frågor kopplade till it- och verksamhetsutveckling inom offentlig förvaltning. E-förvaltning inbegriper allt från hårda och mjuka infrastrukturfrågor, som utvecklingen av mobilnät, tekniska plattformar och datalagring, till service- och verksamhetsutveckling med hjälp av olika typer av informationshanteringssystem och elektroniska tjänster.

E-förvaltning innebär en rad nya möjligheter för att höja effektiviteten och kvaliteten i förvaltningen. Det finns stor effektiviseringspotential i automatiseringen av offentlig verksamhet och i samordningen av information och system myndigheter emellan. Olika typer av elektroniska tjänster möjliggör en ökad transparens och tillgänglighet gentemot medborgare och företag. Kontakten med förvaltningen kan skötas via färre ingångar och på så sätt förenklas. Mer lättillgänglig information, till exempel via webben, kan främja innovation och delaktighet.³

För att realisera samtliga dessa nyttor krävs dock en samverkande förvaltning och en samordning av utvecklingsarbetet för förvaltningsgemensamma elektroniska tjänster.

Styrningen och samordningen av e-förvaltningsarbetet i statsförvaltningen har under större delen av 2000-talet hanterats utifrån en decentraliserad samverkansmodell som bygger på en hög grad av frivillighet från myndigheternas sida. I internationella mätningar rankades Sverige tidigt som ett av de ledande länderna på e-förvaltningsområdet. De senaste åren har dock svensk e-förvalt-

¹ Näringsdepartementet (2012) *Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning: Med medborgaren i centrum*, prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

² Finansdepartementet (2008) *Regeringens handlingsplan för eFörvaltning: Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*.

³ Näringsdepartementet (2012), prop. 2009/10/175.

ning halkat efter i internationella jämförelser inom vissa områden. Utvecklingen har bland annat brustit i styrningen och koordineringen av det strategiska e-förvaltningsarbetet.⁴ I Stabsutredningens betänkande *Ett stabsstöd i tiden* konstaterades att det finns en kraftfull utveckling av e-förvaltning i enskilda myndigheter, men att samordningen bör stärkas för att till fullo utnyttja de resurser som finns i förvaltningen.⁵

Sedan mars 2009 har E-delegationen, en kommitté under Näringsdepartementet, haft i uppdrag att driva på och koordinera myndigheternas arbete med e-förvaltning i statsförvaltningen. E-delegationen består av 16 myndighetschefer och en representant från Sveriges kommuner och landsting (SKL).⁶ Delegationens övergripande uppgift har varit att råda bot på brister inom styrning och samordning, samt att effektivisera och utveckla arbetet med e-förvaltning. Den 31 december 2014 löper E-delegationens uppdrag ut.⁷

1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera den verksamhet som E-delegationen (N Fi 2009:01) har bedrivit under åren 2009–2013. I utvärderingen ska Statskontoret:

- beskriva och analysera hur E-delegationen har utfört sitt uppdrag,
- beskriva och analysera nyttan av E-delegationens stöd för myndigheterna,
- beskriva och analysera effekterna av E-delegationens arbete,
- analysera hur E-delegationens sammansättning och vald organisationsform, inklusive arbetssätt och metodik, har fungerat i relation till uppdraget. Här avses förutom associationsform, även den interna organisationen som bland annat består av sekretariat, referens- och arbetsgrupper.

Statskontoret ska vid behov även lämna förslag för att åstadkomma ett effektivare e-förvaltningsarbete. I utvärderingen ska vi också bedöma organisationsformen utifrån regeringens mål i strategin ”Med medborgaren i centrum – regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning.”⁸

⁴ Se t.ex. Europeiska kommissionen (2010) *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action*, Governo (2013) *Uppföljning av e-förvaltning i Sverige*.

⁵ SOU 2008:22, *Ett stabsstöd i tiden*.

⁶ De myndigheter som ingår i E-delegationen är: Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, Lantmäteriet, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionsmyndigheten, Riksarkivet, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Tillväxtverket, Transportstyrelsen och Tullverket.

⁷ Kommittédirektiv 2009:19 *En delegation för e-förvaltning*.

⁸ Näringsdepartementet (2012).

1.3 Metod och material

1.3.1 Programteoretisk ansats

Statskontoret har i arbetet med denna utvärdering utgått från en programteoretisk ansats. Programteori handlar om att förstå hur en verksamhet eller en insats var tänkt att fungera och värdera om resultatet av insatsen blev det önskade. Utvärderaren går igenom intentionerna bakom ett projekt och ställer detta mot hur saker och ting faktiskt har utvecklats.⁹

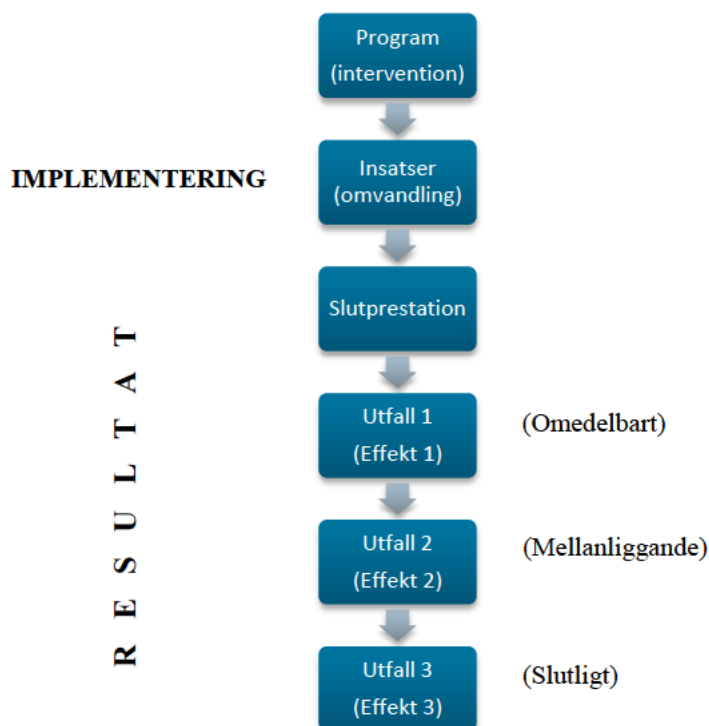
För vår del har det handlat om att klargöra regeringens förväntningar på E-delegationen utifrån hur direktiven har formulerats och därefter relatera förväntningarna till det som har skett i praktiken. Vi har således analyserat direktiven och de krav som där ställs på E-delegationen. Vi har även analyserat föreställningarna och intentionerna från regeringen genom intervjuer med berörda tjänstemän i Regeringskansliet. För att sätta kraven i ett sammanhang har vi förhållit oss till den politiska målbilden för e-förvaltning, till exempel regeringens handlingsplan och strategi för e-förvaltning.

Mot bakgrund av dessa krav har vi sedan analyserat E-delegationens verksamhet, insatser och prestationer. På detta sätt har vi fått en uppfattning om hur E-delegationen har förhållit sig till eller tolkat direktiven, samt i vilken utsträckning E-delegationen har genomfört sitt uppdrag i enlighet med direktiven. Vi har dock i mindre utsträckning kunnat uttala oss om utfall och effekter av E-delegationens arbete (se avsnitt 1.3.2 för en mer utförlig diskussion om detta).

Modellen i figur 1 illustrerar den grundläggande strukturen som vi har använt oss av i utvärderingen.

⁹ Se t.ex. Forss, K. (2007) *Utvärdering som hantverk: Bortom mallar och manualer*.

Figur 1 Modell för utvärderingens upplägg och analys



Vi har med hjälp av denna modell strukturerat utvärderingen och vad vi i dagsläget kan uttala oss om i form av utfall och effekter av E-delegationens arbete. I kapitel 3 och 5 illustrerar vi vår tillämpning av modellen på E-delegationens uppdrag och insatser (se även bilaga 3).

Vår ansats bygger på ett värderande omdöme. Vi har följaktligen analyserat om de ursprungliga förväntningarna kan sägas ha varit realistiska, samt om resultatet har blivit det önskade.¹⁰ Grundläggande för att kunna göra denna värdering är en uppfattning om vilka förutsättningar som måste finnas för att insatsen ska fungera som det är tänkt. Vi har således även bedömt och tagit hänsyn till om de nödvändiga förutsättningarna fanns för E-delegationen att genomföra sitt uppdrag i enlighet med direktiven.

En förutsättning för E-delegationens arbete är regeringens styrning av delegationen. Styrningen av E-delegationen har därför varit en central komponent i vår utvärdering. Vi har ställt frågor om regeringens styrning till berörda i E-delegationen, tjänstemän i Regeringskansliet, myndighetschefer utanför E-delegationen liksom till samtliga myndigheter som tagit del av vår enkät.

¹⁰ Se t.ex. Vedung (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*.

1.3.2 Analys av nyttan och effekterna av E-delegationen

Vårt uppdrag har varit att beskriva och analysera nyttan och effekterna av E-delegationens arbete. Effekter kan förstås som förändringar som inträffat till följd av en bestämd åtgärd. I sin tur kan nytta anses handla om positiva effekter av en åtgärd och dess resultat. Med utgångspunkt i dessa definitioner bedömer vi att en effektstudie av E-delegationens arbete är förenat med vissa begränsningar.

För det första rymmer svensk e-förvaltning ett stort antal aktörer som i olika sammanhang och på olika nivåer är drivande i e-förvaltningsarbetet. Detta innebär att det är svårt att isolera betydelsen av E-delegationens insatser från andra aktörers roller och betydelse i utvecklingsarbetet. I sin tur medför detta att det är svårt att härleda effekter till bestämda insatser hos E-delegationen. Särskilt problematiskt blir det att utvärdera de slutliga effekterna av E-delegationens arbete för de yttersta mottagarna av e-förvaltningsarbetet, det vill säga medborgare och företag.

För det andra är flera av E-delegationens insatser pågående eller alltför nyligen avslutade för att det ska vara möjligt att urskilja tydliga effekter och nyttor av arbetsinsatserna. Ekonomistyrningsverket (ESV) konstaterar i sin uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt att det är svårt att följa upp ekonomiska nyttor från projekten eftersom flera av initiativen fortfarande befinner sig i en genomförandefas.¹¹ Detta kan sägas gälla generellt för E-delegationens insatser även i ett bredare effekt- och nyttoperspektiv.

Mot bakgrund av dessa begränsningar har vi valt att bryta ner nyttobegreppet till att främst handla om kännedom och användning av E-delegationens arbete. Vi har även valt att huvudsakligen fokusera på genomförandet av E-delegationens uppdrag och de insatser som föregår effekterna (se figur 1). Detta innebär att vi analyserar direkta resultat i form av E-delegationens vägledning och projekt. Vi analyserar även i viss mån vad vi kallar indirekta resultat, det vill säga insatser där underlag från E-delegationen har varit avgörande för regeringsbeslut om olika insatser inom området.

Vidare väljer vi att diskutera effekter i termer av hur E-delegationen har bidragit till en viss utveckling snarare än om och hur E-delegationen har orsakat utvecklingen.

Ett viktigt underlag är vår bedömning av hur E-delegationen har genomfört sitt uppdrag i enlighet med direktiven. Vi uppmärksammar dock även insatser och resultat utan direkt stöd i direktiven.

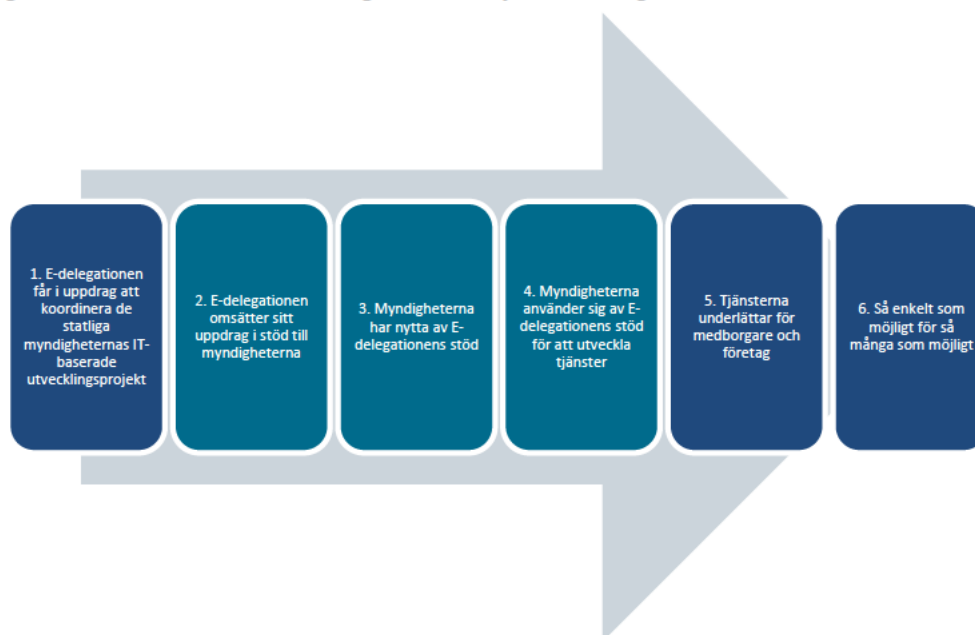
Vi kommer inte att kunna uttala oss om yttre effekter, det vill säga effekter för företag och medborgare. I uppdraget till E-delegationen anges att de löpande ska följa upp effekterna av myndigheternas e-förvaltningsprojekt för medbor-

¹¹ ESV 2014:2 *Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt*.

gare och företag. Enligt vad vi har sett finns inga sådana mätningar eller studier av effekter. Vi har därför inga data som kan användas som underlag i detta arbete.¹² E-delegationen har själva följt upp hur de förslag som de lagt fram sedan 2009 har hanterats. Uppföljningen är inte komplett men har utgjort ett underlag i vårt arbete med att bedöma effekterna av E-delegationen.

I figur 2 illustreras den tänkta effektkedjan för E-delegationens arbete. I enlighet med det ovan beskrivna avser vårt arbete främst steg 2–4 i denna kedja.

Figur 2 Statskontorets tolkning av effektkedjan för E-delegationens arbete



För vår utvärdering av E-delegationen har vi gjort en samlad bedömning baserad på dokumentstudier, intervjuer och en enkätundersökning riktad till sammanlagt 203 myndigheter.

1.3.3 Intervjuer och dokumentstudier

Vi har sammanlagt genomfört ett 40-tal intervjuer och avstämningar (se bilaga 2 för en sammanställning över intervjupersonerna). Under utvärderingens gång har vi strävat efter att få en så helhetlig bild som möjligt av rådande uppfattningar om E-delegationens arbete. Dessa uppfattningar har kompletterats med dokumentstudier av främst E-delegationens publikationer (betänkanden, PM, rapporter och vägledning). Dokumentstudierna har i första hand använts vid bedömningen av E-delegationens genomförande av uppdraget.

¹² Även Digitaliseringskommissionen påpekar att detta är ett problem, se SOU 2013:31 *En digital agenda i människans tjänst – Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter*.

Vi har intervjuat tjänstemän i Regeringskansliet om motiven till och förväntningarna på E-delegationen, samt om arbetet med e-förvaltningsfrågor generellt. Vi har också intervjuat ett antal ledamöter, tillika myndighetschefer, i E-delegationen om deras erfarenheter av arbetet i E-delegationen. Dessa intervjuer har kompletterats med intervjuer med andra myndighetschefer. Att vi i första hand har vänt oss till cheferna för myndigheterna beror på att E-delegationens uppdrag handlar om att samordna myndigheter och projekt på "strategisk nivå". Detta ska ske med statens intresse som helhet för ögonen, något som vi bedömer att generaldirektören eller motsvarande kan förväntas ha bäst inblick i. Ett fåtal av dessa intervjuer har genomförts per telefon.

Vi har också intervjuat personer i E-delegationens kansli och arbetsgrupp samt nuvarande och tidigare ordföranden i delegationen. Projektgruppen har också intervjuat nuvarande och tidigare representant för SKL i E-delegationen samt kommun- och regiondirektörer i CeSams¹³ strategiska ledningsgrupp där representanter för huvudmännen ingår. Därutöver har vi i våra intervjuer ställt frågor om referensgruppens betydelse för arbetet.

Projektgruppen har träffat hela E-delegationen vid två tillfällen och dess arbetsgrupp vid ett tillfälle. Inledningsvis för att berätta om uppdraget, stämma av vår inledande problembild och lyssna in de medskick som ledamöter och medlemmar i arbetsgruppen har haft. Därefter har vi diskuterat möjliga slutsatser tillsammans med delegationen. Vi har även diskuterat möjliga slutsatser med E-delegationens ordförande och kanslichef.

1.3.4 Statskontorets myndighetsenkät

För att få en samlad och bred bild av myndigheternas kännedom och användning av E-delegationens stöd har en enkät skickats ut till den högsta ledningen för 203 statliga myndigheter. Enkäten omfattar därutöver bland annat frågor om E-delegationens betydelse för utvecklingen av e-förvaltning dels på den egna myndigheten, dels i statsförvaltningen som helhet.

Myndighetsurvalet för Statskontorets enkätundersökning har utgått från de 229 myndigheter som rapporterar till statsredovisningssystemet Hermes. Enskilda domstolar och vissa mindre, icke verksamma nämnder har plockats bort från sändlistan. Enkäten har därmed skickats till sammanlagt 203 statliga myndigheter.

Enkäten har i första hand riktats till myndighetscheferna, det vill säga generaldirektörer och motsvarande. Det har dock varit möjligt för mottagarna att vidarebefordra enkäten till medarbetare som de har bedömt som bättre lämpade att besvara frågorna.

¹³ Center för e-samhället, SKL:s samordningsfunktion för e-förvaltning inom kommuner och landsting.

Sammanlagt 151 myndigheter har besvarat enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på 74 procent. Utifrån målgruppen är detta att betrakta som högt. Drygt hälften av respondenterna, 76 personer, uppger sig vara myndighetschefer. De resterande 75 respondenterna har uppgett befattningar som till exempel ställföreträdande generaldirektör, administrativ chef, förvaltningschef, it-chef/it-strateg, ekonomichef eller utvecklingsstrateg. Enkäten har nästan undantagslöst besvarats av företrädare för myndigheternas ledning.

Av de 16 statliga myndigheter som har representation i E-delegationen har 12 besvarat enkäten.

Tolkning av enkätdata

Beträffande bortfallet, det vill säga sammansättningen av de myndigheter som inte har besvarat enkäten, bedömer vi att det inte finns några uppenbara avvikelser jämfört med gruppen myndigheter som har besvarat enkäten. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att underlaget ger en representativ bild av myndighetschefernas kunskap om och intryck av E-delegationens uppdrag och arbete.

Myndigheternas nytta likställs i undersökningen med deras användning av E-delegationens stöd och övriga produkter. I redovisningen visas *antalet* och *andelen* myndigheter som har angett de olika svarsalternativen. Det är viktigt att notera att antal och andel inte nödvändigtvis ger ett relevant resultat, eftersom myndigheterna varierar i storlek och sannolikt har olika nytta av och tillmåter olika stor betydelse för utvecklingen av e-förvaltning.

I Statskontorets intervjuer talas återkommande om mer eller mindre ”transaktionsintensiva” myndigheter, det vill säga myndigheter som har täta medborgarkontakter och/eller stora volymer ärenden. Ett flertal mer transaktionsintensiva myndigheter har representation i E-delegationen, till exempel Skatteverket och Försäkringskassan. Statskontoret har inte haft möjlighet att göra skärningar i enkätunderlaget efter myndigheternas transaktionsintensitet. För att komplettera redovisningen av antal myndigheter efter svarsalternativ redovisas på valda ställen berörda myndigheters storlek sett till antalet anställda. När det gäller vissa enkätfrågor redovisas endast svaren från de 139 myndigheter i underlaget som inte ingår i E-delegationen.

De totalt 151 myndigheter som har besvarat enkäten har cirka 154 000 anställda, vilket motsvarar ungefär två tredjedelar av samtliga statsanställda. Det genomsnittliga antalet anställda i de 151 myndigheter som besvarat enkäten är cirka 1 020. Totalt 99 myndigheter har fler än 100 anställda, varav 24 har fler än 1 000 anställda.

1.3.5 Avgränsningar

Statsförvaltningen i fokus

I E-delegationens ursprungliga direktiv ligger fokus för arbetet på statsförvaltningen. Men inom ramen för uppdraget ska E-delegationen också ange hur samverkan mellan myndigheter, kommuner och landsting samt näringsliv och organisationer kan förbättras och hur ansvaret mellan dessa ska fördelas. SKL representeras också genom en av ledamöterna i delegationen. Regeringen skriver att utvecklingsarbetet ska ske i samverkan med SKL, och att samarbetet ska inriktas mot att nå en samsyn mellan staten, landsting och kommuner kring strategiskt viktiga e-förvaltningsfrågor. Samverkan ska också ske med näringslivet, bland annat inom standardiseringsarbetet.

I uppdraget till Statskontoret anges att vi ska inhämta kunskap från och föra dialog med berörda aktörer. Näringslivet lyfts inte fram som en relevant aktör för oss, och inte heller enskilda kommuner och landsting i egenskap av huvudmän. Vi har därför fokuserat arbetet på myndigheterna i statsförvaltningen och på SKL. Vi har dock genomfört kompletterande intervjuer med en kommun- respektive regiondirektör i CeSams strategiska ledningsgrupp.

Förslag om effektivare e-förvaltningsarbete enbart i relation till utvärderingen av E-delegationen

I regeringens uppdrag till Statskontoret nämns att vi kan ta fram förslag för ett effektivare e-förvaltningsarbete. Detta kan tolkas som att det omfattar mer än det som primärt rör E-delegationen. Efter avstämning med uppdragsgivaren har utgångspunkten i denna del varit de utvecklingsmöjligheter som har framkommit i utvärderingen av E-delegationen.

Förslag utifrån utvärderingens resultat

Uppdraget att ta fram förslag för ett effektivare e-förvaltningsarbete ska gälla ”vid behov”. Regeringskansliet kan dock ha stor användning av en utvecklad behovsbild även utan förslag i alla delar. Vi tolkar det som att där vi utifrån vår utvärdering har sett tydliga alternativa tillvägagångssätt för det framtida arbetet med e-förvaltning, ska vi också redogöra för dessa så långt det är möjligt. Det betyder inte att vi per automatik har formulerat förslag som täcker samtliga identifierade behov.

Utvecklingsmyndigheternas arbete utvärderas inte

E-delegationens förslag ligger bakom inrättandet av fyra så kallade utvecklingsmyndigheter, det vill säga myndigheter som regeringen har utsett för att samordna e-förvaltningsarbetet inom särskilda sektorer. Eftersom Statskontorets uppdrag fokuserar på utvärderingen av E-delegationens verksamhet bedömer vi att en utvärdering av utvecklingsmyndigheternas arbete ligger utanför vårt utvärderingsuppdrag. Vi utvärderar därför inte utvecklingsmyndigheternas insatser. Detsamma gäller för andra aktörer som har övertagit delar av E-delegationens uppdrag, till exempel PSI-utredningen (Public Sector

Information), som utrett vidareutnyttjande av information och öppna data (se avsnitt 2.5.6), eller E-legitimationsnämnden.

Statskontorets tack

E-delegationen har under hela arbetet med utvärderingen bistått oss på olika sätt i intervjuer, möten och genom konkret underlag. Statskontoret vill tacka för den öppenhet som delegationen och sekretariatet har visat oss i arbetet.

1.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Rapporten har utarbetats av Hanna André, Andreas Hagström och Gabriella Jansson. Elin Wihlborg, professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet, har varit extern referensperson. Även en intern referensgrupp har bistått projektet.

E-delegationen har bistått Statskontoret med faktagranskning i relevanta delar. Därutöver har projektet diskuterat möjliga slutsatser under ett möte med Statskontorets råd.

1.5 Disposition

Rapportens disposition är indelad efter uppdragets frågeställningar. I kapitel 2 redogör vi för hur E-delegationen har genomfört och tillika levt upp till kraven i direktiven. Hur E-delegationens organisationsform har fungerat i relation till uppdraget, inklusive arbetssätt och metodik, behandlar vi i kapitel 3. I kapitel 4 sammanfattar vi vår bedömning av myndigheternas nytta av E-delegationens arbete. Kapitel 5 behandlar resultatet och i viss mån effekterna av E-delegationens arbete. I det avslutande kapitlet (kapitel 6) sammanfattar vi våra slutsatser och identifierar kvarstående behov. Mot bakgrund av dessa slutsatser lämnar vi också förslag på hur ett effektivare e-förvaltningsarbete kan bedrivas.

2 E-delegationens genomförande av uppdraget

I detta kapitel bedömer vi hur E-delegationen har genomfört sitt uppdrag i relation till kraven i direktiven. För att sätta E-delegationens arbete i ett sammanhang redogör vi först för de politiska målen som styr e-förvaltning. Här beskriver vi även den tidigare organiseringen av e-förvaltningsarbetet. Därefter redogör vi för E-delegationens uppdrag enligt direktiven. Vi avslutar med vår analys och bedömning av E-delegationens genomförande av uppdraget.

2.1 Politikområdets karaktär

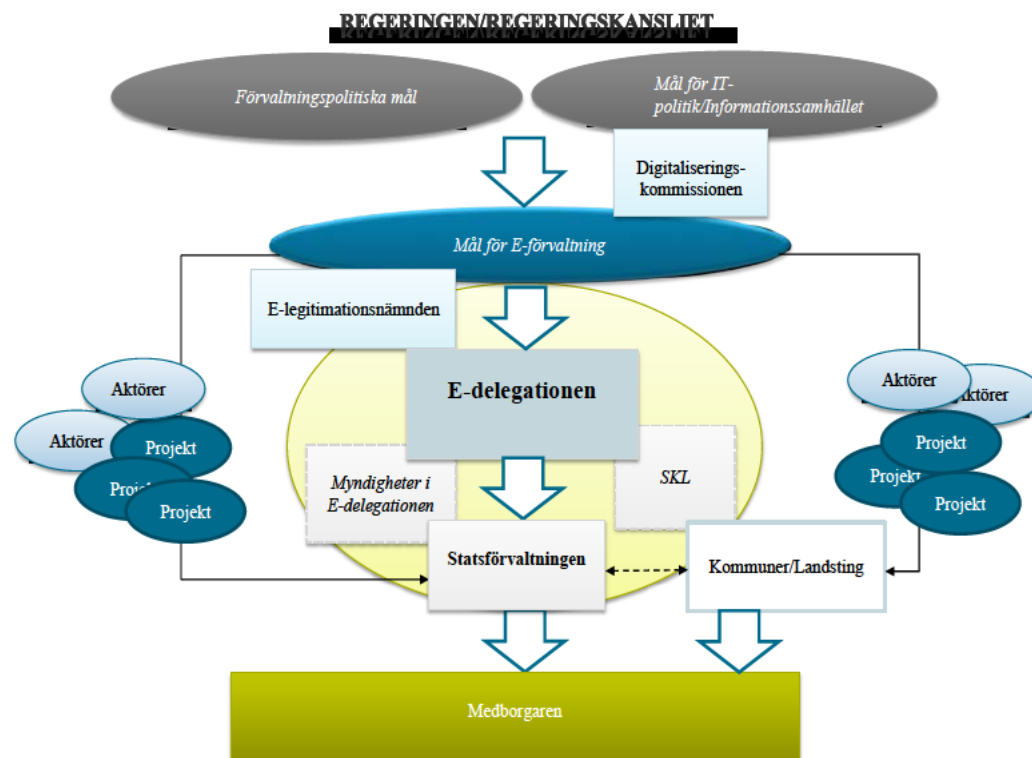
E-förvaltning som politikområde präglas av stor komplexitet. Området styrs av både it-politiska och förvaltningspolitiska mål. Som ett tvärgående politikområde styrs e-förvaltning även av sektorspecifika mål inom berörda sektorer, till exempel e-hälsoarbetet. Vidare finns en rad olika samverkansforum och samverkansprojekt på såväl lokal, regional och statlig nivå som mellan dessa nivåer. Utöver dessa drivs flera samarbeten på EU-nivå, till exempel inom ramen för *European Public Administration Network* (EUPAN). E-delegationen är således en bland flera aktörer som initierar och driver e-förvaltningsfrågor i den svenska förvaltningen.

Också innehållsligt inbegriper e-förvaltningsfrågor ofta en hög grad av komplexitet i fråga om teknisk kunskap och ett tekniskt språk. Denna komplexitet spås på av att it-utvecklingen aktualiserar flera rättsliga frågor som rör informationshantering, säkerhet och integritet, och även grundläggande förvaltningsjuridik.

Sammantaget innebär e-förvaltningsområdets tvärgående karaktär att det är svårt att avgränsa. E-förvaltning omfattar i dag ett spektrum av frågor som inte enbart går att avgränsa till utvecklingen av informationsteknik, men som är tätt knutna till verksamhetsutveckling i offentlig sektor i ett bredare perspektiv.

Figur 3 illustrerar E-delegationens sammanhang med angränsande mål och aktörer. Ringen visar avgränsningen för Statskontorets uppdrag.

Figur 3 E-delegationen och angränsade mål och aktörer



2.2 Syftet med e-förvaltning

E-förvaltning är en del av politiken för informationssamhället. Målet för e-förvaltningsarbetet är att det ska leda till att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Regeringen har slagit fast att e-förvaltningsarbetet bör syfta till att åstadkomma lägre kostnader och största möjliga nytta för företag och medborgare, förvaltningen och samhället som helhet. Öppenheten i offentliga beslutsprocesser och tillgängligheten till offentlig information bör öka. Regeringen har också slagit fast att arbetet med e-förvaltning på ett tydligare sätt bör styras och samordnas.¹⁴

¹⁴ Prop. 2013/14:1, vol.12 *Budgetpropositionen för 2014*.

2.2.1 Regeringens mål för e-förvaltning

Mål och delmål för e-förvaltningsarbetet har preciserats i regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning.¹⁵ Här finns tre huvudsakliga mål med vardera tre relaterade delmål:

- 1) En enklare vardag för medborgare, med följande delmål:
 - Digitala tjänster ska utformas efter användarnas behov
 - Digitala tjänster ska vara enkla och säkra att använda
 - Det ska bli lättare att hitta rätt digital tjänst
- 2) Öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet, med följande delmål:
 - Det ska bli lättare att hitta och använda öppna data
 - Fler ska kunna tillhandahålla statens digitala tjänster
 - Möjligheter till insyn och delaktighet i verksamheten ska öka
- 3) Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten, med följande delmål:
 - Statsförvaltningens informationsutbyte ska bygga på gemensamma standarder
 - Statsförvaltningens informationssäkerhet ska förbättras
 - Statsförvaltningens verksamhet ska effektiviseras genom ökad digitalisering.

Digitala steget

I avsikt att förstärka styrningen av statsförvaltningens digitalisering utarbetar regeringen också ett flerårigt utvecklingsprogram – Digitala steget. Programmet ska stimulera digitaliseringen av den svenska offentliga förvaltningen och bidra till att nå målen i strategin.¹⁶

Andra mål med relevans för e-förvaltningsområdet

Utöver de tre huvudsakliga målen har regeringen ställt sig bakom mål och strategier på europainivå (se till exempel Malmödeklarationen) och på global nivå (Open Government Partnership), samt ett flertal mål, strategier och inriktningsdokument kring e-förvaltningsarbete inom olika områden, däribland till exempel kulturområdet och vård- och omsorgsområdet.¹⁷

¹⁵ Näringsdepartementet (2012). Strategin benämns ibland "e-förvaltningsstrategin" i denna rapport.

¹⁶ Prop. 2013/14:1, vol.12, sid.128.

¹⁷ Se t.ex. Kulturdepartementet (2011) *Digit@lt kulturarv – Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation*, Socialdepartementet (2010) *Nationell e-hälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg*.

Målet för politiken för informationssamhället har också relevans för e-förvaltningsområdet.¹⁸ Utöver dessa övergripande mål har riksdagen beslutat om mål för it-politiken, bredband, sektorn elektronisk kommunikation, postmarknaden samt för grundläggande betaltjänster, som också har relevans för e-förvaltningsområdet.¹⁹

Utöver de mål som gäller för it-politiken och som har bäring på e-förvaltning, har regeringen beslutat om en digital agenda för Sverige. Den digitala agendan betraktas som det övergripande strategidokumentet för regeringens politik för informationssamhället. Digitaliseringskommissionen har det övergripande uppdraget att verka för det it-politiska målet i den digitala agendan. I sammanhanget betraktas e-förvaltningsområdet och strategin för e-förvaltning som en delmängd, genom att strategin fungerar som en realisering av den del av den digitala agendan som täcker statsförvaltningen.

Förvaltningspolitiska mål med relevans för e-förvaltning

Myndigheterna styrs också av de övergripande målsättningarna för statsförvaltningen som har lagts fast inom ramen för förvaltningspolitiken. Det förvaltningspolitiska målet är ”en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete”.²⁰ Statsförvaltningen styrs även av den reglering som riktar sig till förvaltningen i sin helhet, som exempelvis kraven på samarbete och informationsutbyte som framgår av myndighetsförordningen och förvaltningslagen.²¹

2.2.2 De övergripande målen för arbetet har förändrats över tid

Både målen för e-förvaltningen och förvaltningspolitiken har förändrats under den tid som E-delegationens uppdrag har löpt. Regeringens mål för e-förvaltningsarbetet formulerades 2008 och en ny målbild lades fast 2012. Det förvaltningspolitiska målet, som kan betraktas som ett slags övergripande mål för e-förvaltningsområdet, förändrades 2010, i samband med att riksdagen fattade beslut om den förvaltningspolitiska propositionen.²²

¹⁸ Det övergripande målet är säkra, robusta och lättillgängliga kommunikationer som i första hand tillhandahålls genom effektivt fungerande marknader. Det ska finnas ett stort utbud av tjänster som underlättar vardagen för hushåll och företag i hela landet. Prop. 2008/09:100 2009 års ekonomiska vårproposition (utgiftsområde 22), Trafikutskottets betänkande 2008/09/TU1, Riksdagsskrivelse 2008/09:154.

¹⁹ Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012.

²⁰ Prop. 2009/10:175.

²¹ Förvaltningslag (1986:223), Myndighetsförordning (2007:515).

²² Finansdepartementet (2008), Näringsdepartementet (2012), prop. 2009/10:175, Finansutskottets betänkande 2009/10/FiU:38, Riksdagsskrivelse 2009/10:315.

2.3 Tidigare organisering av e-förvaltning

Tillsättningen av E-delegationen förstås enklast mot bakgrund av den tidigare organiseringen av e-förvaltning inom statsförvaltningen. Denna organisering har sedan början av 2000-talet sett olika ut.

Statskontoret hade som stabsmyndighet huvudansvaret för att driva på och samordna utvecklingen mot 24-timmarsmyndigheten under åren 2001–2003. Detta innebar att myndigheters service och information skulle ges via webben på tider och platser som passar individen. Statskontorets uppdrag inbegrep att tillhandahålla metoder, vägledningar och avtal för utvecklingen mot 24-timmarsmyndigheter, initiera och samordna samverkansprojekt, samt utvärdera och följa upp den svenska utvecklingen inom området.²³

24-timmarsdelegationen övertog till viss del den drivande och samordnande rollen inom e-förvaltning under 2003–2005. Därtill skapades *E-nämnden* som tilldelades en mer operativ roll och bland annat fick till uppgift att stödja utvecklingen av ett säkert och effektivt informationsutbyte mellan myndigheter och mellan individer och myndigheter, samt genom att besluta om standarder för informationsutbyte. Statskontoret tillhandahöll parallellt kanslistöd åt E-nämnden. 24-timmarsdelegationens roll innebar huvudsakligen att verka pådrivande inom utvecklingen av offentliga e-tjänster, samt att skapa nya vägar för samverkan och kunskapsöverföring mellan myndigheter, kommuner och näringsliv.²⁴

Bildandet av myndigheten *Verket för förvaltningsutveckling* (Verva) 2006 innebar ett nytt grepp i organiseringen av e-förvaltning. Inom ramen för sitt uppdrag att stärka medborgarorienteringen i förvaltningen skulle Verva överta tidigare instansers verksamhet i e-förvaltningsfrågor och fortsätta driva utvecklingen av e-förvaltning med fokus på medborgare och företag. Detta skulle ske genom att skapa samverkansformer, samt genom att tillhandahålla stöd och verktyg för utvecklingen av e-förvaltning. En i sammanhanget viktig förutsättning var att Verva hade föreskriftsrätt.

Det visade sig dock vara svårt för en renodlad och förhållandevis liten utvecklingsmyndighet att skapa en effektiv styrning och samordning av e-förvaltningsfrågor bland betydligt mer resursstarka myndigheter. Detta ledde till att Verva huvudsakligen fick en vägledande roll i e-förvaltningsfrågor.²⁵

Stabsutredningen föreslog att utvecklingen av e-förvaltning skulle drivas i form av en delegation under regeringen och i samspel med Regeringskansliet. På så sätt skulle myndigheternas samlade kompetens och resurser lättare kunna samordnas. Därigenom skulle även samordningen mellan myndigheterna och

²³ Statskontoret 2003:18 *Samverkande 24-timmarsmyndigheter – Sammanhållen elektronisk förvaltning*.

²⁴ SOU 2005:119 *E-tjänster för ett enklare och öppnare samhälle*.

²⁵ SOU 2008:22.

regeringen kunna stärkas. Stabsutredningen lyfte särskilt behovet av att skapa en samverkansstruktur genom vilken regeringen skulle kunna interagera med myndigheterna. Förverkligandet av e-förvaltningen skulle dock fortfarande ske genom decentraliserat beslutsfattande på myndigheterna.²⁶

Efter att Verva hade avvecklats den 1 januari 2009 övertogs delar av verksamheten av E-delegationen.

Figur 4 visar de centrala aktörerna på statlig nivå från 2001 fram till idag.

Figur 4 Aktörer inom samordningen av e-förvaltning i statsförvaltningen



2.4 E-delegationens uppdrag enligt direktiven och arbetet med en strategi för e-förvaltning

E-delegationen är en kommitté som tillsattes den 26 mars 2009. Delegationens ledamöter består av högsta ledningsnivån för 16 statliga myndigheter samt en representant från SKL. Kommitténs arbete ska avslutas med en slutrapport senast den 31 december 2014. E-delegationens sekretariat består i dagsläget av 15 personer.

E-delegationens första uppgift var att ta fram ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Regeringen anger i direktiven till E-delegationen att den därefter ska samordna och utveckla det fortsatta arbetet med e-förvaltning, i nära samspel med en särskild statssekreterargrupp för e-förvaltning. Delegationen ska också, så som föreslogs i betänkandet *Den osynliga infrastrukturen*, samordna den offentliga sektorns deltagande i det internationella it-standardiseringsarbetet inom e-förvaltning.²⁷ Därutöver ska delegationen ansvara för samordningen på den myndighetsövergripande nivån. Detta innebär dels samordning av e-förvaltningsprojekt som är av strategisk natur, det vill säga individuella projekt som påverkar förvaltningens samlade utvecklingsinriktning, dels samordning av de myndigheter som har ett eget ansvar att utveckla ett arbete eller en sektor så att respektive sektor väger in intresset för staten som helhet i sitt utvecklingsarbete. Därutöver har E-delegationen fått två tilläggsdirektiv.²⁸

²⁶ *ibid.*

²⁷ SOU 2007:47 *Den osynliga infrastrukturen. Om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering.*

²⁸ Dir. 2009:19, dir. 2010:32 *Tilläggsdirektiv till E-delegationen*, dir. 2013:40 *Tilläggsdirektiv till E-delegationen för e-förvaltning.*

Utöver det första uppdraget att ta fram en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, har E-delegationen sedan 2010 haft i uppdrag att redovisa sitt arbete till regeringen senast den 20 mars respektive den 1 oktober varje år. E-delegationen har under sitt arbete hittills överlämnat tio betänkanden till regeringen.²⁹

Statskontoret ska bedöma hur E-delegationen har levt upp till kraven i direktiven. Direktiven anger dels ett antal centrala utgångspunkter för arbetet,³⁰ dels ett antal mer konkreta krav på insatser från E-delegationens sida. Utgångspunkterna pekar genomgående på vad *e-förvaltningen* ska åstadkomma, snarare än på E-delegationens konkreta bidrag i arbetet. De mer specifika uppgifterna till E-delegationen som anges i direktiven är att:

- utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning,
- koordinera arbetet med e-förvaltning,
- följa upp det samlade arbetet med e-förvaltning,
- koordinera ett it-standardiseringsarbete,
- bistå regeringen i det internationella arbetet samt
- inventera och vid behov utveckla tidigare E-nämndens och Vervas vägledningar och rapporter.

I två tilläggsdirektiv har E-delegationen även fått i uppdrag att:

- främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar och
- ta fram riktlinjer för statliga myndigheters användning av sociala medier, exempelvis webbforum och bloggar,
- behovsinventera standarder inom socialtjänstens område samt angränsande områden inom hälso- och sjukvård inom ramen för regeringens överenskommelse med SKL om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten.

Delegationen är ålagd att två gånger årligen lämna utredningsbetänkanden med underlag och förslag till regeringen.

Nedan redogör vi för hur E-delegationen har utfört sitt uppdrag i relation till de krav som ställs i direktiven. Vi gör också en översiktlig bedömning av de

²⁹ Uppgifterna gäller per den 15 mars 2014.

³⁰ Se dir. 2009:19.

betänkanden som delegationen har överlämnat till regeringen, bland annat utifrån de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2007:414) om konsekvensutredning vid regelgivning. Vi inleder avsnittet med en beskrivning och en analys av den strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning som var E-delegationens inledande uppdrag, och som också bildade utgångspunkt för stora delar av det fortsatta arbetet. Därefter följer vår bedömning av E-delegationens resultat när det gäller de olika punkterna som listats ovan.

Det är viktigt att klargöra att det inte finns någon given mall för hur bedömningen av E-delegationens verksamhet ska göras. Vi har här valt att göra en sammanvägd bedömning av genomförandet, utifrån de aktiviteter som E-delegationen har presterat i relation till kraven i direktiven. En diskussion förs också om hur genomförandet har präglats av förutsättningarna för arbetet. Grunden för bedömningarna är Statskontorets samlade iakttagelser kring arbetet samt E-delegationens egen uppföljning.

2.4.1 En strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning

Delegationens första uppgift var att utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning.³¹ I sitt förslag till strategi skulle delegationen *ange de mest prioriterade utvecklingsprojekten i statsförvaltningen*. På mer detaljerad nivå skulle strategin innefatta följande 10 områden:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. hur samverkan mellan myndigheter, kommuner och landsting samt näringsliv och organisationer kan förbättras och hur ansvaret mellan dessa ska fördelas, bl.a. ska sektorsvisa samverkansansvariga myndigheter föreslås,2. hur den offentliga sektorns försörjning av elektroniska legitimationer, dvs. hanteringen av identifiering och underskrifter, bör genomföras i framtiden med utgångspunkt i rapporten Säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar (Verva 2008:12),3. hur teknisk samverkansförmåga mellan olika system, s.k. interoperabilitet, kan komma till stånd på förvaltningsgemensam nivå och på sektorsnivå,4. hur standardisering och eventuella systemväxlar (växlar för automatisk konvertering mellan standarder och format) bör användas vid utvecklingen av e-förvaltning,5. hur den offentliga sektorns utveckling av e-tjänster bör stödja övergången till ny teknik som t.ex. övergången till "IPv6", dvs. ett nytt system för tilldelning av Internets IP-adresser,6. hur en koncentration av administrativa stödtjänster kan ske inom statsförvaltningen,7. hur myndigheterna i framtiden bör driva, utbyta eller köpa och sälja it-tjänster inom den statliga sektorn samt i samband med tjänsteexport,8. hur samverkan kring e-förvaltningsarbete inom sektorer kan främjas,9. hur fler e-tjänster för medborgare och företagare kan utvecklas, framför allt sådana tjänster som integrerar flera myndigheters processer i användarvänliga gränssnitt, och hur myndigheters service-nivå för e-tjänster bör regleras samt10. hur it-utvecklingen kan skapa möjligheter till förbättrad service för medborgare och näringsliv i gles- och landsbygd, med beaktande av lokala förutsättningar samt medborgares olika behov. |
|---|

³¹ Dir. 2009:19.

Till dessa 10 krav tillkommer alltså det inledande kravet om att ange de mest prioriterade utvecklingsprojekten i statsförvaltningen.³² Vi har analyserat i vilken utsträckning E-delegationen hanterat de 11 uppställda kraven i direktiven. Några av uppgifterna har hanterats av E-delegationen i ett senare skede, efter det att strategin togs fram. Genom att ta del av samtliga betänkanden och E-delegationens egna uppföljningar har vi även tagit hänsyn till dessa aktiviteter.

2.4.2 Statskontorets bedömning av genomförandet av strategin

Sammantaget ställer regeringen krav på att E-delegationen i sin strategi ska hantera 11 särskilda punkter. E-delegationen behandlar inte samtliga punkter i sin strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. För några av punkterna gör E-delegationen däremot en fördjupad genomgång och analys och lägger även fram förslag på insatser. Vi noterar också att några av de punkter som inte hanterats i strategin i viss mån tagits om hand genom senare ställningstaganden, förslag och aktiviteter. Att strategibetänkandet inte fullt ut täcker in de krav som regeringen har ställt upp i direktiven, kan delvis förklaras med att betänkandet, enligt Statskontorets intervjuer, togs fram under stor tidspress.

Sammantaget bedömer vi att strategin i viss grad kan sägas leva upp till kraven i direktiven.

Nedan beskriver vi de punkter som varit centrala för vår bedömning.

Oklar prioritering av projekt

Ett av de grundläggande kraven i strategin var att E-delegationen skulle ange de mest prioriterade utvecklingsprojekten för e-förvaltning i statsförvaltningen. Vår analys av E-delegationens betänkanden visar att arbetet med detta krav har pågått och utvecklats ända sedan E-delegationen tillsattes. Inom ramen för arbetet med strategin gjorde delegationen en sammanställning över prioriterade projekt. Däremot är det svårt att följa på vilka grunder denna prioritering gjorts. I intervjuer med berörda framgår att E-delegationen under lång tid har saknat en fullständig bild över de pågående och potentiella utvecklingsprojekten, och att denna bild först på senare år har vuxit fram.

³² E-delegationens strategi redovisades i SOU 2009:86 *Tredje generationens e-förvaltning*.

Förslag om utvecklad samverkan saknas i stora delar

E-delegationen hade i uppgift att föreslå hur samverkan inom e-förvaltningsfrågor mellan statlig, regional och lokal nivå kan förbättras. I detta uppdrag inryms också ett krav om att E-delegationen skulle föreslå sektorsvisa samverkansansvariga myndigheter. Strategin, samt även senare betänkanden, rör i huvudsak insatser inom statsförvaltningen. Det är bara ett fåtal förslag på insatser som täcker flera förvaltningsnivåer eller flera delar av samhället. Bland dessa kan dock e-legitimationsförslaget lyftas fram särskilt, som innebär ett förslag till e-legitimationslösning för hela den offentliga sektorn.

På senare tid har arbetet mot en livshändelsestyrd informationshantering tilltagit inom E-delegationen. En livshändelsestyrd förvaltning innebär att förvaltningen organiseras efter medborgarnas behov och olika livssituationer, till exempel söka arbete, börja studera eller skaffa barn, snarare än förvaltningens organisations- och ansvarsindelningar. Denna inriktning kräver en mer gränsöverskridande samverkan mellan organisationer och förvaltningsnivåer än vad som sker i dag. E-delegationen pekar själva på behovet av ökad samverkan mellan förvaltningsnivåer, inte minst i sitt förslag om framtida organisering av e-förvaltningsarbetet. Inte heller i detta betänkande finns dock några konkreta förslag på hur en sådan samverkan skulle kunna se ut.³³

I strategin har E-delegationen föreslagit att regeringen ska utse så kallade utvecklingsansvariga myndigheter, med ansvar för att driva samverkansarbetet inom sina områden. Regeringen beslutade också i enlighet med E-delegationens förslag, och fyra myndigheter har sedan 2011 haft ett utpekad utvecklingsansvar för sin sektor. Dessa myndigheter är Skatteverket (ansvarar för området privatpersoner), Bolagsverket (företag och företagare), Transportstyrelsen (fordon och förare) och Lantmäteriet (geografisk information och fastighetsinformation).³⁴ Samtliga fyra myndigheter ingår i E-delegationen. För de sektorer som inte täcks in av de fyra utvecklingsmyndigheternas ansvar, saknas utpekade aktörer med ansvar för e-förvaltningsutvecklingen inom respektive område. Detta innebär också att E-delegationens uppdrag att öka möjligheterna till samverkan inom sektorer inte kan sägas ha genomförts fullt ut.

Förslag om e-legitimation och gemensamma stödtjänster framtagna

Personer som vi har intervjuat i och utanför E-delegationen lyfter fram två insatser som särskilt väl genomförda, och som i huvudsak genomfördes under strategiarbetet. Det handlar dels om arbetet med att ta fram ett förslag om en e-legitimationslösning för offentlig sektor, dels om förslagen om hur en koncentration av administrativa stödtjänster kan öka inom statsförvaltningen. Dessa underlag har legat till grund för regeringens fortsatta initiativ och åtgärder inom området.

³³ SOU 2013:75 *Organisering av framtidens e-förvaltning*.

³⁴ *Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning*. Regeringsbeslut II:2, dnr N2011/1368/ITP.

Flera förslag kring avgiftsmodeller har tagits fram

E-delegationen har tagit fram flera förslag på avgiftsmodeller för de statliga myndigheternas räkning, liksom andra förslag på finansieringsmodeller för prioriterade e-förvaltningsprojekt. Så vitt vi kan bedöma har det däremot inte skett något arbete med modeller för tjänsteexport inom E-delegationen.

Fortsatta behov av interoperabilitet och standardisering

Vår analys visar att E-delegationen löpande har arbetat med frågan om så kallad interoperabilitet, det vill säga teknisk samverkansförmåga mellan olika system, på olika sätt. En vägledning inom området har till exempel tagits fram och uppdaterats. Därutöver har ett särskilt arbetsutskott tillsatts för att driva frågorna. Utskottet har bland annat publicerat rapporten Digital samverkan.³⁵

Intervjupersoner pekar dock på att frågan om interoperabilitet är fortsatt central för det framtida arbetet med e-förvaltningen. En återkommande fråga som lyfts fram är kravet på en beskrivning över hur interoperabilitet kan komma till stånd på förvaltningsgemensam nivå och på sektornivå. Intervjupersonerna lyfter fram ett större perspektiv på frågan om interoperabilitet än enbart det tekniska (här brukar även nämnas semantisk, organisatorisk, och juridisk interoperabilitet), detta trots att regeringens kravbild kan ses som avgränsad till just den tekniska interoperabiliteten.³⁶ Bakom detta argument ligger uppfattningen att samtliga interoperabiliteter egentligen behöver vara lösta för att statsförvaltningen ska kunna dra nytta av e-förvaltningens hela potential. Även frågor om standardisering brukar nämnas i dessa sammanhang.

Systempotentialerna kvarstår

I intervjuer har det också kommit fram exempel på att arbetet med att synkronisera informationshanteringen inom offentlig förvaltning på systemnivå ännu inte har tagit fart. Här nämns fortsatta möjligheter att i större omfattning och med bibehållna krav på informationssäkerhet och skydd av den personliga integriteten, skapa ökad interoperabilitet mellan både administrativa stödsystem och informationshantering inom kärnverksamheter i offentlig förvaltning. Den här typen av storskaliga systemlösningar åstadkommer de stora effektivitetsvinsterna först när majoriteten aktörer involveras. Vår analys visar att E-delegationen inte har förmått driva arbetet framåt inom dessa områden med hela den offentliga förvaltningen som utgångspunkt.

I sammanhanget är det dock relevant att känna till att regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning om hur förbättrad styrning av det allmännas digitala

³⁵ Se t.ex. E-delegationens arbetsutskott för digital samverkan (2013) *Digital samverkan*, E-delegationen (2013) *Vägledning för digital samverkan*.

³⁶ Regeringens krav rymmer dock visst tolkningsutrymme. I samma mening pekar regeringen på teknisk samverkansförmåga, som kan uppfattas som en delmängd i interoperabilitet, och interoperabilitet som sådan. Det senare alltså en term som kan sägas inrymma många olika delkomponenter.

information och digitala tjänster kan öka effektiviten, transparensen och innovationsmöjligheterna inom offentlig sektor.³⁷

Frågan om möjligheter för gles- och landsbygd obesvarad

Vår analys av E-delegationens strategi visar att frågan om hur it-utvecklingen kan skapa möjligheter till förbättrad service för medborgare och näringsliv i gles- och landsbygd kvarstår obesvarad.

2.5 Statskontorets bedömning av genomförandet av övriga krav i direktiven

Utöver regeringens krav på att ta fram en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, innehåller direktiven till E-delegationen flera andra krav på insatser. I det följande beskriver vi i vilken grad E-delegationen har genomfört dessa uppgifter. Vår samlade bedömning redovisas i tabell 1.

Vid Statskontorets bedömning av E-delegationens genomförande av uppdraget enligt kraven i direktiven använder vi en tregradig skala: *hög*, *viss* respektive *låg* genomförandegrad. Utifrån en bedömning av de 10 enskilda kraven i direktiven görs en sammanvägd bedömning av E-delegationens genomförande av uppdraget.

Hög genomförandegrad innebär att E-delegationen, enligt vår bedömning, till övervägande del har uppfyllt det uppställda kravet. Bedömningen *viss* genomförandegrad betyder att delegationen i delar har levt upp till regeringens krav, men att ytterligare arbete hade krävts för att uppfylla kravet. En bedömning om *låg* genomförandegrad ska tolkas som att E-delegationen, enligt Statskontorets mening, endast i mycket begränsad utsträckning har levt upp till direktivens krav.

Sammanfattningsvis kan vi beskriva E-delegationens arbete enligt följande tabell:

³⁷ Prop. 2013/14:1, vol.12 sid. 128.

Tabell 1 E-delegationens genomförande av uppdraget enligt direktiven

Krav i direktiv	Genomförande grad (låg viss hög)	Kommentar
Sammanvägd bedömning	VISS	– Operativa delar i uppdraget: HÖG – Utredningsuppdraget: LÅG
Utformning av en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning	VISS	– Lever upp till regeringens krav i delar. – Fortsatta behov av förslag kring bl.a. ökad samverkan och interoperabilitet.
Koordinering av arbetet med e-förvaltning	VISS	– Egna pågående insatser har prioriterats. – Grundläggande kartläggning har saknats. – Förslag om utvecklingsmyndigheter.
Uppföljning av det samlade arbetet med e-förvaltning	LÅG	– Brist på uppföljning av effekter för medborgare och företag.
Koordinering av it-standardiseringsarbete	LÅG	– Avtagande ambition. – Nytt råd etableras vid SIS.
Stöd till regeringen i det internationella arbetet	LÅG	– Avtagande ambition. – Viss gränsdragningsproblematik gentemot Regeringskansliet.
E-nämndens och Vervas vägledningar och rapporter	HÖG	– E-delegationen har gjort mer än vad direktiven kräver.
Främja och förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar	VISS	– Avtagande ambition i främjandeuppdraget. – Vägledning framtagen.
Ta fram riktlinjer för statliga myndigheters användning av sociala medier	HÖG	– Vägledning framtagen.
Behovsinventering inom it-standardiseringsfrågor inom socialtjänstens område samt angränsande hälso- och sjukvård	HÖG	– Rapporten låg till grund för regeringens skrivningar i 2014 års överenskommelse mellan regeringen och SKL.
Betänkanden 2 ggr/år	VISS	– Lämnats i enlighet med direktiv men kommittéförordningen har inte alltid följts.

2.5.1 Koordinering av arbetet med e-förvaltning

Regeringens förväntan på koordinering

Ett av kraven i direktiven till E-delegationen är de ska koordinera arbetet med e-förvaltning. Koordineringen ska gälla de statliga myndigheternas it-baserade utvecklingsprojekt. Uppgiften kan tolkas på olika sätt. Det finns också likheter med uppgiften att ange de mest prioriterade utvecklingsprojekten inom statsförvaltningen, som ligger inom ramen för framtagandet av strategin för myndigheternas arbete med e-förvaltning (se avsnitt 2.4.1). När regeringen argumenterar för uppgiften i direktiven, handlar det om att råda bot på brister inom styrning och samordning i statsförvaltningen. Regeringen skriver: ”Det förekommer t.ex. visst dubbelarbete när skilda myndigheter utvecklar och upphandlar olika lösningar inom likartade områden ... De tekniska systemens samverkansförmåga varierar”.³⁸

Regeringen menar att det krävs ett strategiskt synsätt på e-förvaltning som omfattar staten som helhet om potentialen i e-förvaltning ska kunna förverkligas. Den koordinering som föreslås ska alltså vara myndighetsövergripande och kunna koordinera enskilda myndigheters insatser. Regeringen skriver också att den samordning som ska ske, ska gälla ”strategiska projekt” eller samordning av myndigheter. De strategiska projekten definieras som projekt som påverkar den samlade utvecklingen inom statsförvaltningen. De myndigheter som ska samordnas är de med särskilt ansvar inom ett område eller en sektor, och här ska delegationen se till att respektive sektor väger in intresset för staten som helhet i arbetet.

E-delegationens arbete med koordinering

Regeringens krav om koordinering går att tolka på olika sätt. E-delegationen har också tolkat kravet på olika sätt. Några av de intervjuade beskriver koordineringen som att ansvara för att uppdatera en ”bruttolista” över befintliga initiativ inom statsförvaltningen. Andra beskriver arbetet som en i huvudsak intern process, med syftet att prioritera mellan redan valda utvecklingsprojekt inom E-delegationens ram. Flera beskriver ambitionen som att i första hand säkerställa att få igång ”en verkstad” för enskilda tjänster. I våra intervjuer har vi inte uppfattat att uppdraget har tolkats utifrån ett helhetsperspektiv på statsförvaltningen, och att således se till olika tekniska systems samverkansförmåga.

Ett exempel på koordinering som skett är E-delegationens förslag om att tillsätta utvecklingsansvariga myndigheter inom fyra sektorer. Dessa myndigheter ansvarar enligt regeringens uppdrag för att en koordinering av utvecklingsprojekt sker inom sina olika sektorer. På detta sätt kan myndigheterna i dessa delar sägas ha övertagit E-delegationens roll.

³⁸ Dir. 2009:19.

I den analys som vi har gjort av E-delegationens tidiga betänkanden (2009 och 2010) har det varit svårt att följa hur arbetet med koordineringen har genomförts. Från 2011 års betänkanden framgår att E-delegationen har etablerat ett så kallat programråd, med en inventerande, koordinerande och rangordnande roll när det gäller strategiska utvecklingsprojekt.³⁹ Programrådets roll är dock fokuserad på befintliga eller nya idéer på projekt, i huvudsak sprungna ur de myndigheter som ingår i delegationen. I detta arbete har idéerna från andra delar av statsförvaltningen varit svåra att fånga upp, enligt de personer som vi har intervjuat. Statskontorets bild är att arbetet med att prioritera bland strategiska projekt fokuserades ytterligare mot identifierade strategiska projekt inom E-delegationen under 2012. Arbetets fokus kom att läggas på att åstadkomma ”en samlad arkitektur där de strategiska projekten kan positionera sig och säkerställa en väl fungerande helhet”.⁴⁰ Även senare betänkanden lyfter fram vikten av att få en samlad bild över redan pågående arbete och av att förebygga dubbelarbete.⁴¹

Viktigt att notera är att de projekt som E-delegationen själva har lyft fram, investerat egna resurser i och sedermera valt att arbeta vidare med, kännetecknas av att de på sikt är tänkta att breddas och kunna tillämpas i större delar av statsförvaltningen. De projekt som i ett tidigt stadium enbart involverar några av myndigheterna i E-delegationen, kan därmed successivt bli relevanta för större delar av statsförvaltningen.

De personer som vi intervjuat har berättat att det har varit svårt för E-delegationen att få en samlad överblick över de initiativ och projekt som pågår inom statsförvaltningen i sin helhet, och att denna överblick först på senare år har börjat växa fram. År 2012 inleddes också en mer genomgripande kartläggning av pågående initiativ i statsförvaltningen. Under 2013 och 2014 fortsätter detta kartläggningsarbete, bland annat med stöd av en särskild forskningsinsats vid Linköpings universitet.⁴²

Betänkandena ger också vid handen att E-delegationen ända sedan den etablerades har försökt att fånga upp förslag, idéer och förbättringsmöjligheter utifrån, genom olika aktiviteter. Webblösningar och digitala forum för idéfångst har kontinuerligt prövats i E-delegationens regi. Bland dessa kan nämnas forumet Edelegationen.ning.com, ett forum riktat till den som ofta är i kontakt med myndigheter, kommuner och landsting eller som arbetar med verksamhetsutveckling i offentlig sektor, i syfte att få tips och idéer om hur förvaltningen kan förbättra sin service. Detta forum avvecklades dock 2012, eftersom

³⁹ SOU 2011:27 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – en bit på väg.*

⁴⁰ SOU 2012:18 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg.*

⁴¹ SOU 2013:22 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – samordning och digital samverkan.*

⁴² Vinnova (2013) *Former för utveckling och förvaltning av offentliggemensamma digitala resurser. Beslutsunderlag – bidragsärende (dnr 2013-04936).*

diskussionerna hade varit få och det bedömdes att forumet inte hade fått önskvärd effekt.⁴³ Delegationen har också medverkat i och arrangerat konferenser, seminarier och studiebesök löpande som ett led i sin kommunikation. Delegationen är därtill aktiv inom sociala medier.

Fortsatta möjligheter till samverkan mellan olika tekniska system

Uppdraget att koordinera de statliga myndigheternas it-baserade utvecklingsprojekt uttrycker en ambition om att minska dubbelarbete och att öka möjligheterna till samverkan mellan olika tekniska system. Statskontoret kan konstatera att E-delegationen i sin koordinering har haft svårt att fånga upp behov och utvecklingsmöjligheter i statsförvaltningen i sin helhet, än mindre i hela den offentliga sektorn. I huvudsak har projekt initierats inom de myndigheter som ingår i E-delegationen. Syftet med de projekt som har initierats har dock varit ett bredare införande på sikt. I arbetet med utvärderingen har vi inte kunnat följa hur E-delegationen har prioriterat mellan projekt. Vi kan samtidigt konstatera att förutsättningarna för ledamöterna i E-delegationen att anta ett helhetsperspektiv på statsförvaltningen i praktiken har begränsats av deras grundläggande uppdrag och lojaliteter i rollen som myndighetschef respektive representant för SKL.

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att E-delegationen i viss grad har bedrivit en koordinering av arbetet med e-förvaltning.

2.5.2 Uppföljning av det samlade arbetet med e-förvaltning

Det är delegationens uppgift att följa upp projektens effekter för medborgare, företagare och medarbetare. I E-delegationens tidiga betänkanden beskrivs ett ambitiöst arbete för att skapa ett uppföljningssystem inom området, bland annat med hjälp av befintliga indikatorer och uppföljningsmodeller inom statsförvaltningen och näringslivet. Detta arbete har dock inte fullföljts. E-delegationen har under sitt arbete genomfört uppföljningar av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster vid två tillfällen.⁴⁴ Dessa uppföljningar sammanfattar myndigheternas e-tjänsteutveckling på ett övergripande plan. Statskontoret har däremot inte funnit någon uppföljning av projektens effekter för medborgare, företagare och medarbetare. Det framgår heller inte av vilka skäl det inledningsvis ganska ambitiösa arbetet inte fullföljdes. Samtidigt kan vi konstatera att arbetet med att åstadkomma en relevant, systematisk och återkommande uppföljning inom detta område är förknippat med svårigheter. Det saknas till exempel mått och indikatorer för att belysa denna utveckling på ett

⁴³ SOU 2012:68 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster.*

⁴⁴ E-delegationen (2011) *Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster 2011*, E-delegationen (2013) *Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster 2013*.

heltäckande sätt i dag. Digitaliseringskommissionen har inlett ett arbete som syftar till att delvis råda bot på dessa brister.⁴⁵

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att E-delegationen i låg grad har följt upp det samlade arbetet med e-förvaltning.

2.5.3 Koordinering av it-standardiseringsarbete

Direktiven anger att E-delegationen ska koordinera vissa it-standardiseringsfrågor. I E-delegationens betänkanden beskrivs inledningsvis ett arbete med att dels kartlägga behovet av expert- och metodstöd i frågorna, dels inrätta ett it-standardiseringsråd. Rådets arbete har under 2010 och 2011 inriktats huvudsakligen mot standardiseringsärenden på EU-nivå. Beskrivningarna av it-standardiseringsrådets verksamhet minskar i omfattning under 2011 års båda betänkanden. 2012 beskriver E-delegationen i sitt betänkande att it-standardiseringsrådet är vilande i avvaktan på en omdaning av uppdraget.⁴⁶ I intervjuer med berörda har det kommit fram att personalomsättningar inom kansliet har inneburit att arbetet med it-standardiseringsrådet har tappat fart och att diskussioner inleddes om att låta en utomstående aktör få i uppdrag att inrätta ett nationellt standardiseringsråd. Regeringen beslutade i maj 2013 att inrätta ett råd för it-standardisering vid E-delegationen. För uppdraget har E-delegationen genomfört en upphandling. SIS, Swedish Standards Institute, fick därmed i uppdrag att etablera ett nationellt it-standardiseringsråd. E-delegationens bedömning är därmed att deras uppdrag enligt direktivet är avslutat.

I direktiven anger inte regeringen vilken ambitionsnivå som E-delegationen förväntas ha i arbetet med it-standardisering. I vår genomgång av E-delegationens betänkanden framstår arbetet som mer omfattande under de första åren. Betänkandena ger en bild av att E-delegationens roll under senare år i huvudsak har varit reaktiv.

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att E-delegationen i låg grad har koordinerat vissa it-standardiseringsfrågor.

2.5.4 Stöd till regeringen i det internationella arbetet

Enligt direktiven ska E-delegationen bistå regeringen i det internationella arbetet på området. Uppgiften har ingen given gränsdragning mot Regeringskansliets grundläggande uppdrag att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.⁴⁷

I vår analys av E-delegationens betänkanden framkommer inledningsvis att arbetet hade ett ambitiöst upplägg. Liksom för standardiseringsområdet tillkal-

⁴⁵ Se SOU 2013:31 *En digital agenda i människans tjänst – Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter* sid.12. Delbetänkande av Digitaliseringskommissionen. Dir. 2012:61.

⁴⁶ SOU 2012:68.

⁴⁷ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet 1§, se även 20§.

lades en expertgrupp som skulle bistå i arbetet. Inledningsvis gjordes också en kartläggning av svensk medverkan i internationella e-förvaltningsprojekt. E-delegationen beskriver att de ser som sin roll att inom området informera myndigheter med internationella kopplingar till e-förvaltningsområdet om varandra, och att på detta sätt bistå statsförvaltningen inom området. Denna samlade bild över myndigheternas aktiviteter beskrivs också fungera som grund för att kunna bistå regeringen i det internationella arbetet, bland annat genom att besvara enkäter från EU och FN.⁴⁸ Från 2012 års betänkanden och framåt beskrivs mer begränsade insatser inom området, som till exempel hantering av inkommande enkäter, resor och mottagande av internationella delegationer.⁴⁹ Under 2013 genomfördes utöver dessa insatser även en sammanställning över internationella projekt inom e-förvaltningsområdet på myndigheterna, i syfte att motverka dubbelarbete inom statsförvaltningen.⁵⁰

I våra intervjuer har det framkommit att E-delegationens arbete på detta område, liksom inom it-standardiseringsområdet, var mer omfattande under 2009 – 2010, för att därefter avta i intensitet. Tjänstemän på Regeringskansliet beskriver hur de tidigare har fått direkt stöd från E-delegationen i internationella frågor, till exempel i samband med beredningar av frågor på EU-nivå. Utöver detta har E-delegationen bistått med att ta emot internationella besök och liknande, men även denna verksamhet har enligt uppgift minskat i omfattning över tid.

Uppdraget att bistå regeringen i det internationella arbetet är öppet för tolkning när det gäller inriktning och ambitionsnivå, och innebär dessutom en gränsdragningsproblematik gentemot Regeringskansliets ordinarie uppgifter. Liksom för it-standardiseringsområdet har E-delegationens arbete avtagit i omfattning med tiden, något som intervjuade menar att ha lett till ett visst glapp i beredningskapaciteten i Regeringskansliet. Även inom detta område har E-delegationen, enligt vår bedömning, således varit mer reaktiva än proaktiva.

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att E-delegationen i låg grad har stöttat regeringen i det internationella arbetet.

2.5.5 E-nämndens och Vervas vägledningar och rapporter

E-delegationen ska inventera och vid behov vidareutveckla redan tidigare framtagna vägledningar från till exempel Verva och E-nämnden. E-delegationen har enligt direktiven inget explicit uppdrag att ta fram vägledningar.

E-delegationen har sedan tillsättandet presterat en rad nya vägledningar, något som kan betraktas som en avsevärd ambitionshöjning jämfört med direktiven.

⁴⁸ SOU 2011:27, SOU 2011:67 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning.*

⁴⁹ SOU 2012:18.

⁵⁰ SOU 2013:22.

Statskontorets enkät till de statliga myndigheterna och även E-delegationens egna uppföljningar visar dessutom att flera av de riktlinjer och vägledningar som E-delegationen har utarbetat är spridda och använda i statsförvaltningen (se kapitel 4).

I våra intervjuer har det framkommit att vägledningarna fyller en funktion i statsförvaltningen trots att de inte har status som föreskrifter. Inför tillsättandet av E-delegationen var detta en viktig principiell fråga. Det uppfattades som problematiskt ur styrningssynpunkt att E-delegationen inte hade föreskriftsrätt.⁵¹ I vår utvärdering är dock det samlade intrycket att E-delegationen trots denna begränsning i formell styrkraft, ändå har bidragit till myndigheternas arbete inom e-förvaltningsområdet. Däremot förekommer synpunkter på att vägledningarna är för allmänt hållna för att fungera som direkt tillämpliga redskap i arbetet inom myndigheter och kommuner. Det kan inte uteslutas att vägledningar med större styrkraft, till exempel i form av föreskrifter, hade fått större genomslag i statsförvaltningen.

En annan synpunkt som framkommer är att behovet av uppdatering och förvaltning av befintliga vägledningar inte tillräckligt har tillgodosetts. De intervjuade pekar här på att vägledningar och riktlinjer inom området snabbt förlorar i aktualitet och att E-delegationen inte tillräckligt har förmått att hålla samtliga produkter aktuella.

*Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att E-delegationen i **hög grad** har inventerat och vidareutvecklat vägledningar.*

2.5.6 Främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar

Redan i de ursprungliga direktiven till E-delegationen angav regeringen som en av utgångspunkterna att delegationen i sitt arbete skulle beakta behovet av att tillgängliggöra offentlig information för bland annat vidareutnyttjande. Därefter fick E-delegationen i tilläggsdirektiv uppdraget att främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar, med utgångspunkt i regeringens förslag till ny lagstiftning inom området.⁵² Därefter har en särskild utredning haft i uppdrag att lämna förslag på de lagändringar som krävs för att kunna genomföra vissa förändringar av PSI-direktivet i Sverige, samt att se över hur tillämpningen av lagen i stort kan underlättas. Utredaren har också haft i uppgift att utreda vilket stöd myndigheterna behöver i tillämpningen av bestämmelserna i PSI-lagen, vilken kontroll av lagens efterlevnad som är påkallad och om det i övrigt finns behov av insat-

⁵¹ SOU 2008:22.

⁵² Dir. 2009:19, dir. 2010:32.

ser för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande.⁵³ Därutöver har Regeringen gett VINNOVA i uppdrag att ta fram en teknisk plattform för information som har gjorts tillgänglig för vidareutnyttjande.⁵⁴

E-delegationens arbete inom området har påverkats av regeringens senare insatser, såtillvida att de inledande aktiviteterna har avtagit i samband med att andra aktörer har fått särskilda uppdrag. Under 2010 inledde E-delegationen ett arbete med berörda aktörer för att identifiera och beskriva problemområdet, och inledde även ett arbete med att sprida goda exempel på myndigheters tillgängliggörande av information på webbplatsen. Under 2013 färdigställde E-delegationen en vägledning inom området.

De förändringar som nu har skett i PSI-direktivet, och som PSI-utredningen har arbetat med i ett särskilt uppdrag, föranleder vissa uppdateringsbehov i den vägledning som E-delegationen tidigare har tagit fram. Någon sådan uppdatering har, enligt vad Statskontoret erfar, ännu inte skett.

Statskontoret kan konstatera att regeringen har tagit flera ytterligare initiativ inom området, som delvis kan förklara varför E-delegationens aktiviteter har minskat. Trots initiativen från regeringen finns det anledning att tro att fortsatta behov av stöd och vägledning i den direkta tillämpningen av lagstiftningen kvarstår. Och eftersom direktivet har förändrats finns det även anledning att uppdatera den befintliga vägledningen.

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att E-delegationen i viss grad har främjat och samordnat myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar.

2.5.7 Ta fram riktlinjer för statliga myndigheters användning av sociala medier

I det tilläggsdirektiv som vi skrev om i förra avsnittet fick E-delegationen också i uppdrag att ta fram riktlinjer för statliga myndigheters användning av sociala medier.⁵⁵

E-delegationen inledde sitt arbete med uppdraget under 2010 och tog också fram riktlinjer under samma år. Syftet med riktlinjerna har varit att göra en inventering och tolkning av de lagar och författningar som berörs när myndigheterna använder sociala medier i sin externa kommunikation, det vill säga

⁵³ SOU 2014:10 *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*. I sammanhanget kan nämnas att utredningens uppgift att pröva behovet av stöd till myndigheterna delvis grundar sig på en rapport från Statskontoret (2010:21), som beskriver vilken typ av vägledning som behövs inom området exklusiva rätter, i relation till redan utarbetade vägledningar från E-delegationen. I rapporten har Statskontoret pekat på behovet av vägledning om tillämpningen av vissa begrepp i lagen.

⁵⁴ Uppdrag att utveckla och vidareutveckla den tekniska plattformen *öppnadata.se* – en portal för innovation. Regeringsbeslut II:3 (dnr N2012/3599/ITP).

⁵⁵ Dir. 2010:32.

med privatpersoner, företag och andra organisationer. Riktlinjerna beskriver vilka rättsliga krav myndigheterna måste följa, vilka rutiner de måste införa och vilka resurser de bör avsätta. På så sätt fungerar riktlinjerna som ett stöd till myndigheter, såväl som kommuner och landsting, i det praktiska och juridiska arbetet med sociala medier. Enligt delegationens egna uppföljningar hör dessa riktlinjer till de mest använda i statsförvaltningen.

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att E-delegationen i hög grad har tagit fram riktlinjer för statliga myndigheters användning av sociala medier.

2.5.8 Behovsinventera standarder inom socialtjänstens område

Den 25 april 2013 fick E-delegationen i tilläggsuppdrag att genomföra en behovsinventering av standarder inom socialtjänstens område samt angränsande områden inom hälso- och sjukvård.⁵⁶ I december 2013 rapporterades uppdraget.⁵⁷

Betänkandet är kortfattat och bygger i huvudsak på en bilagd konsultrapport. Bland delegationens ledamöter finns synpunkter på uppdraget, som av vissa bedöms som irrelevant utifrån E-delegationens sammansättning och kompetens. Huvuddelen av invändningarna rör dock processen för att ta fram betänkandet, som flera av ledamöterna har uppfattat som sluten och forcerad. Processen har inneburit att två av ledamöterna har reserverat sig för innehållet i betänkandet, bland annat med motiveringen att de inte har haft möjlighet att ta ställning till innehållet. Statskontoret konstaterar dock att behovsinventeringen är gjord, och att den också legat till grund för regeringens bedömning av fortsatta insatser inom området.⁵⁸

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att E-delegationen i hög grad har behovsinventerat standarder inom socialtjänstens område.

2.5.9 E-delegationens betänkanden

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning som lägger fram förslag som påverkar staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda i fråga om till exempel kostnader, intäkter eller ansvar och uppgifter, innehålla en bedömning av dessa konsekvenser. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för bland annat sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män, och för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Hur dessa konsekvensbedömningar ska redovisas av utredningen finns reglerat i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I direktiven anges även att E-delegationen ska

⁵⁶ Dir. 2013:40.

⁵⁷ SOU 2013:77 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – IT-standardisering inom socialtjänsten. Betänkande av E-delegationen.*

⁵⁸ *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten. Överenskommelse för 2014 mellan staten och Sveriges kommuner och landsting.* SKL:s dnr 13/7171.

beskriva konsekvenser för användare av e-tjänster av lämnade förslag, utöver vad som anges i kommittéförordningen om konsekvensbedömningar.

Enligt vår genomgång av de betänkanden som E-delegationen har lämnat saknas ofta genomarbetade konsekvensbedömningar av förslagen. Flera betänkanden saknar också konkreta förslag, och är i stället utformade som lägesrapporter, ibland summerade i bedömningar och ställningstaganden. I vissa fall har E-delegationen dock drivit förslagen längre, och lämnat mer genomarbetade förslag till regeringen.

I de intervjuer som vi har genomfört förekommer synpunkter på de korta tidsramar som E-delegationen har fått till sitt förfogande inför varje betänkande. Att arbeta fram förslag, skriva texter och besluta om slutliga versioner för två betänkanden per år i en delegation med 17 ledamöter har varit för ambitiöst, menar huvuddelen av de intervjuade. Arbetet med betänkanden har forcerats, och något utrymme för att lämna genomarbetade förslag och konsekvensbedömningar har inte funnits. I flera fall har privata konsulter anlåtts, som i praktiken har skrivit huvuddelen av betänkandetexterna. Kritiska synpunkter förekommer också kring E-delegationens brist på hantering av informations-säkerhetsaspekter i de lämnade betänkandena.

Det finns en relativt samstämmig bild av att kravet på två betänkanden per år har varit för högt ställt för att hålla en lagom arbetstakt och långsiktighet i E-delegationens arbete. Det finns dock även intervjupersoner som menar att E-delegationen i viss mån ändå hade kunnat lämna ifrån sig bättre underbyggda betänkanden än vad de har gjort. Med ett förhållandevis stort kansli borde delegationen enligt dessa intervjupersoner också ha kunnat ta fram relevant beredningsmaterial till regeringen i form av mer genomarbetade betänkandetexter. Kritiska röster menar att Regeringskansliets beredningsmöjligheter i flera fall försvårats av att betänkandena inte har varit tillräckligt genomarbetade. Andra intervjuade ställer sig mer generellt frågande till E-delegationens uppdrag att ta fram betänkanden, eftersom de uppfattar det praktiska arbetet med strategiska utvecklingsprojekt som den huvudsakliga uppgiften.

Statskontoret kan konstatera att E-delegationen trots tidspress och svårigheter att komma till gemensamma beslut inom den grupp som E-delegationen utgör, ändå har levt upp till det formella kravet om att två gånger per år inkomma med betänkanden till regeringen. Därutöver har delegationen inkommit med ytterligare ett betänkande under hösten 2013. Vi kan emellertid också konstatera att flera betänkanden brister i precision, främst när det gäller konsekvensbeskrivningar kring lämnade förslag. I detta avseende lever E-delegationen inte upp till regeringens krav.

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att E-delegationen i viss grad har tagit fram utredningsbetänkanden som underlag för regeringens beslut.

2.6 Analys och slutsatser

Statskontorets samlade bedömning är att E-delegationen i viss grad har uppfyllt regeringens krav i direktiven. I de operativa delarna av uppdraget är genomförandegraden hög, medan den är låg i utredningsdelen.

Utifrån vår ambition att ställa E-delegationens genomförande av uppdraget i relation till de förutsättningar som delegationen har haft, kan vi konstatera att delegationens möjligheter att i praktiken klara av samtliga uppdrag i enlighet med direktiven med hög genomförandegrad har varit begränsade.

Direktiven förenar krav på att delegationen ska avlasta Regeringskansliet, bland annat i internationella frågor, och dessutom ha en stödjande och främjande roll gentemot statsförvaltningen, utöver utredningsuppdraget. I vår analys av genomförandet av de olika punkterna i uppdraget framkommer att E-delegationen i större utsträckning har tillgodosett de stödjande och utvecklande delarna som riktas mot statsförvaltningen, framför de delar i uppdraget som fokuserar på regeringen och Regeringskansliets behov, till exempel i form av relevant utredningsunderlag och stöd i det internationella arbetet.

Statskontoret noterar att de övergripande målen för e-förvaltningsarbetet har förändrats under den tid som E-delegationen har verkat. Vi menar att bristen på stabilitet och tydlighet när det gäller de övergripande målen med arbetet kan ha försvårat möjligheten att tillgodose kraven i direktiven.

Statskontorets analys visar att E-delegationens möjligheter att i praktiken koordinera strategiska utvecklingsprojekt inom e-förvaltningsområdet utifrån ett helhetsperspektiv på statsförvaltningen har varit små. Statskontoret kan också konstatera att några av E-delegationens uppdrag enligt direktiven i delar har övertagits av andra aktörer som via regeringsbeslut fått ett utpekat ansvar att driva frågorna. Det gäller till exempel PSI-utredningen och VINNOVA:s uppdrag att ta fram en teknisk plattform för vidareutnyttjande av information.

Statskontoret bedömer att utredningsuppdraget är ambitiöst hålllet med tanke på E-delegationens sammansättning. Kravet om att processa, enas om och besluta om två betänkanden per år i en grupp på 16 myndighetschefer och SKL är högt ställt och har troligen påverkat kvaliteten negativt på de betänkanden som har lämnats.

3 Arbetssätt, styrning och organisationsform

I detta kapitel beskriver vi hur styrningen av E-delegationen har fungerat, tillsammans med arbetssättet och organisationsformen. Kapitlet inleds med en analys av förutsättningarna för E-delegationens arbete i dessa delar. Därefter drar vi slutsatser om hur arbetet har fungerat i relation till uppdraget.

3.1 Förutsättningar för arbetsformer, styrning och organisering

Innan vi slutgiltigt kan bedöma E-delegationens styrning, arbetssätt och organisationsform i relation till uppdraget finns det anledning att skärskåda de förutsättningar som har präglat delegationen i dessa delar.

3.1.1 Att se till statsförvaltningen i sin helhet

I direktiven till E-delegationen är det tydligt att uppgiften som vilar på delegationen är kopplad till statsförvaltningen i sin helhet. Tjänstemän på enheten för it-politik på Näringsdepartementet (N/ITP) betonar också i intervjuer att de myndighetschefer och den representant för SKL som ingår i E-delegationen sitter på personliga mandat, och alltså inte i första hand representerar sin myndighet. De förväntas i denna roll ha ett övergripande perspektiv på statsförvaltningen, ibland uttryckt som ett ”koncernperspektiv”. Uppgiften att se till statsförvaltningen i sin helhet kan också sägas ligga i samtliga myndighetschefers ansvar, eftersom bland annat myndighetsförordningen reglerar att myndigheterna ska ”... verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet”.⁵⁹

De myndighetschefer som ingår i E-delegationen är samtidigt förordnade med anledning av att de leder myndigheter som enligt regeringen är särskilt viktiga i e-förvaltningssammanhang. Förordnandet som ledamot upphör också i samband med att myndighetschefsförordnandet upphör. Parallellt med uppdraget att se till statsförvaltningen som helhet, är det också givet att myndighetschefens ansvar innebär att se till sin egen myndighets instruktionsenliga uppdrag. Det är inte givet att detta uppdrag går i linje med de förvaltningsgemensamma utvecklingsbehov som finns inom e-förvaltningsområdet. Myndighetens anslag och redovisning till regeringen ska utgå ifrån och relateras till myndighetens instruktionsenliga uppdrag. En av de mest centrala uppgifterna som en myndighetschef har är alltså att säkerställa att myndigheten genomför sitt uppdrag i enlighet med instruktionen. Inom dessa ramar är myndigheterna

⁵⁹ Myndighetsförordning (2007:515).

relativt självständiga visavi regeringen.⁶⁰ Modellen bygger med andra ord på att det i princip står myndigheterna fritt att välja metoder eller medel, så länge eftersträvat resultat kan påvisas. I sammanhanget är e-förvaltning en fråga som ofta rör medlet eller metoden för att åstadkomma någonting i myndigheternas verksamhet, och därmed något som traditionellt sett har hanterats av respektive myndighetsledning.

En ytterligare komplicerande faktor är att hanteringen av myndighetsstyrningen i praktiken sker inom respektive departement och ofta till och med inom enskilda enheter på departementen. Kontakterna mellan regering och myndighet sker således i regel mellan myndighet och ansvarig enhet på ett fackdepartement. Återkopplingen, styrningen och dialogen kring e-förvaltningsfrågor till myndigheter som lyder under andra departement än Näringsdepartementet och andra enheter än ITP ställer därmed krav på en väl fungerande samordning inom Regeringskansliet.

Sammantaget komplicerar dessa förutsättningar E-delegationens möjligheter och mandat att överblicka, identifiera, lämna förslag och driva igenom prioriteringar kring strategiska utvecklingsfrågor som rör statsförvaltningen i sin helhet.

3.1.2 Att öka samverkan inom hela offentlig sektor och mer därtill

I uppdraget till E-delegationen ingår att uppnå en samsyn mellan staten, landstingen och kommunerna kring strategiskt viktiga e-förvaltningsfrågor. Därutöver ska E-delegationen samverka med näringslivet och organisationer. Inom ramen för uppdraget att ta fram en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning ska E-delegationen även ta fram förslag på hur samverkan mellan samtliga dessa aktörer kan förbättras.

Om uppdraget att se till statsförvaltningen i sin helhet kan te sig komplicerat för E-delegationens ledamöter utifrån deras ansvar som myndighetschefer, kanske den senare uppgiften är ytterligare mer svårfångad. Inom e-förvaltningsområdet finns flera aktörer på den statliga nivån. Inkluderas därutöver kommunala och regionala aktörer samt aktörer inom näringslivet, blir kartan över relevanta samarbetsorgan ännu mer komplex. Dessutom är E-delegationens mandat eller möjligheter att direkt påverka arbetet inom dessa olika samhällssektorer begränsat.

Sammantaget krävs en annan typ av styrning än den traditionellt hierarkiska styrningen inom statsförvaltningen för att e-förvaltningsarbetet ska kunna fungera ändamålsenligt. Vissa beskriver dessa utmaningar inom styrningsom-

⁶⁰ Regeringsformen 11 kap 7§, myndighetsförordningen (2007:515), anslagsförordningen (2011:223).

rådet som att det är ett slags nätverksstyrning som krävs.⁶¹ Denna typ av styrning ställer nya krav både på regeringen, myndigheterna och andra att agera i samverkan och dialog för att nå de uppsatta målen.

3.1.3 Att verka inom befintliga ekonomiska ramar

Finansieringen – ett resultat av den svenska förvaltningsmodellen

I Sverige sker resursfördelningen till e-förvaltningsinsatser i huvudsak hos varje myndighet och efter beslut hos respektive myndighetsledning. De medel som regeringen särskilt har avsatt för e-förvaltning har inte varit speciellt omfattande, sett i en internationell kontext. Både i till exempel Finland och i Danmark har regeringarna öronmärkt betydligt större summor för gemensamma e-förvaltningsinitiativ.⁶² Finansieringen är ett resultat av den svenska förvaltningsmodellen, som innebär att respektive myndighetschef själv förväntas prioritera bland de e-förvaltningsinitiativ som väntas bidra till att nå verksamhetens mål. I e-förvaltningssammanhang har finansieringen fått en del kritik, eftersom den anses försvåra möjligheterna att inleda projekt med stora initiala kostnader eller projekt då investeringskostnaden ligger på andra aktörer än hos dem som gör de huvudsakliga vinsterna.

Finansieringen av e-förvaltningsinitiativ är i Sverige också i flera fall uppbyggd kring avgiftsmodeller, inte sällan mellan olika offentliga aktörer. Myndigheter som tar fram och erbjuder gemensamma e-förvaltningstjänster, finansierar dessa tjänster genom att ta ut en avgift från de myndigheter som använder tjänsten. Så är fallet med till exempel e-legitimationstjänster och administrativa stödtjänster och vissa statistiktjänster inom statsförvaltningen. Också avgiftslösningarna har mött kritik för att de anses bromsa e-utvecklingen inom statsförvaltningen, eftersom myndigheter som anser att det är för kostsamt att ansluta sig till gemensamma system, väljer att behålla egna unika system längre, utan möjligheter till synkronisering med andra. På detta sätt tar det längre tid att få till stånd en förvaltningsgemensam digital samverkan.

ESV utformar en modell för nyttorealiserings

ESV har haft i uppdrag att följa upp vilka ekonomiska nyttor som hittills har realiserats hos statliga myndigheter till följd av fyra e-förvaltningsprojekt.⁶³ ESV:s slutsats är att det behövs en modell för nyttorealiserings, eftersom det skulle göra det enklare att välja, styra och utvärdera initiativen så att offentliga organisationer erhåller största möjliga nytta för avsatta medel. ESV:s uppfattning är att en sådan förbättrad styrning innebär krav på ökad samordning och tydlighet från Regeringskansliets sida. I rapporten redovisas förslag till

⁶¹ Se t.ex. Löfgren, K. (2007) *The Governance of E-government: A Governance Perspective on the Swedish E-government Strategy*, Public Policy and Administration 22 (3), sid. 335–352.

⁶² VIRGOkonsult (2012) *Studie av eGovernment i tre nordiska länder*.

⁶³ De projekt som belyses är Elektroniska fakturor, Elektroniska beställningar, Elektroniska legitimationer samt Säker myndighetsgemensam meddelandeförmedling.

utgångspunkter för en sådan modell för nyttorealiserings.⁶⁴ ESV har också fått i uppdrag att utveckla en modell för beräkningar av myndigheternas it-kostnader och it-investeringar (it-kostnadsmodell) i syfte att effektivisera användningen av it, skapa jämförbarhet, möjlighet till överblick och återanvändbarhet.⁶⁵

E-delegationens resurser har ökat över tid

Regeringen har fördelat medel till E-delegationen på årsbasis, dels från Regeringskansliets anslag för utredningsverksamhet (det s.k. kommittéanslaget), dels från det särskilda anslaget 2:6 *Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse*.

De budgeterade medlen till E-delegationens kansli och till olika insatser och projekt inom ramen för E-delegationens arbete har ökat successivt, från cirka 10 miljoner kronor år 2009 till drygt 30 miljoner kronor år 2013. Kansliets egna resurser var som störst år 2011, för att därefter minska. Däremot har medlen till förstudier kontinuerligt ökat över tid.

Uppgifterna indikerar att det inom E-delegationen har skett en förskjutning i arbetet mot mer konkreta utvecklingsprojekt, samtidigt som fokus på själva utredningsaktiviteten möjligen har minskat något. Skillnaderna i resursfördelning är dock för små för att vi ska kunna säga någonting säkert om en eventuell prioriteringsförskjutning. Det vi däremot med säkerhet kan konstatera, är att resurserna för E-delegationens arbete har ökat över tid. Totalt sett har regeringen betalat ut cirka 67 miljoner kronor till E-delegationens kansli, samt fördelat nästan 22 miljoner kronor till förstudier inom E-delegationens ramar. Sammantaget har drygt 88 miljoner kronor tagits i anspråk sedan 2009. Utöver dessa medel har myndigheterna och SKL avsatt betydande resurser i form av personal och egna medel för att bland annat utveckla e-tjänster och ta fram förstudier. Därutöver har regeringen beslutat om särskilda medel till övrigt e-förvaltningsarbete inom ramen för anslaget 2:6 *Gemensamma projekt av strategisk betydelse*.

Tabell 2 E-delegationens medel 2009-2013, mkr⁶⁶

År	Medel till kansliet		Medel till förstudier från anslag 2:6		Totalt förbrukade
	Budget	Utfall	Budget	Utfall	medel
2009	10,1	9,0			9,0
2010	15,0	10,2			10,2
2011	17,0	17,4	4,0	3,4	20,8
2012	16,4	15,2	5,9	5,3	20,5
2013	16,5	15,0	13,8	12,9	27,9
Totalt	75,0	66,8	23,7	21,6	88,4

Källa: E-delegationens kansli, Näringsdepartementet

⁶⁴ ESV 2014:2 *Uppföljning av ekonomiska nyttor från E-förvaltningsprojekt*.

⁶⁵ ESV:s regleringsbrev för 2014.

⁶⁶ Siffrorna är avrundade till närmaste tiondels miljoner kronor.

3.2 Styrning och organisation

3.2.1 En komplex organisation

Delegationens organisation har sedan bildandet 2009 vuxit fram successivt. I dag omfattar organisationen, utöver själva delegationen, ett kansli på 15 personer. Vidare finns även en arbetsgrupp, som består av it- och utvecklingscheferna från delegationens myndigheter och SKL, samt ett över tid varierande antal arbetsutskott som består av representanter från samma myndigheter och SKL.⁶⁷ Arbetsgruppen har som huvudfunktion att bereda och stödja E-delegationens arbete och har i anslutning till detta ansvar för arbetsutskotten. Arbetsgruppen och arbetsutskotten driver det utvecklingsinriktade arbetet, medan den praktiska utvecklingen av e-tjänster och andra projekt sker i enskilda myndigheter inom E-delegationen (så kallade färdledande myndigheter).

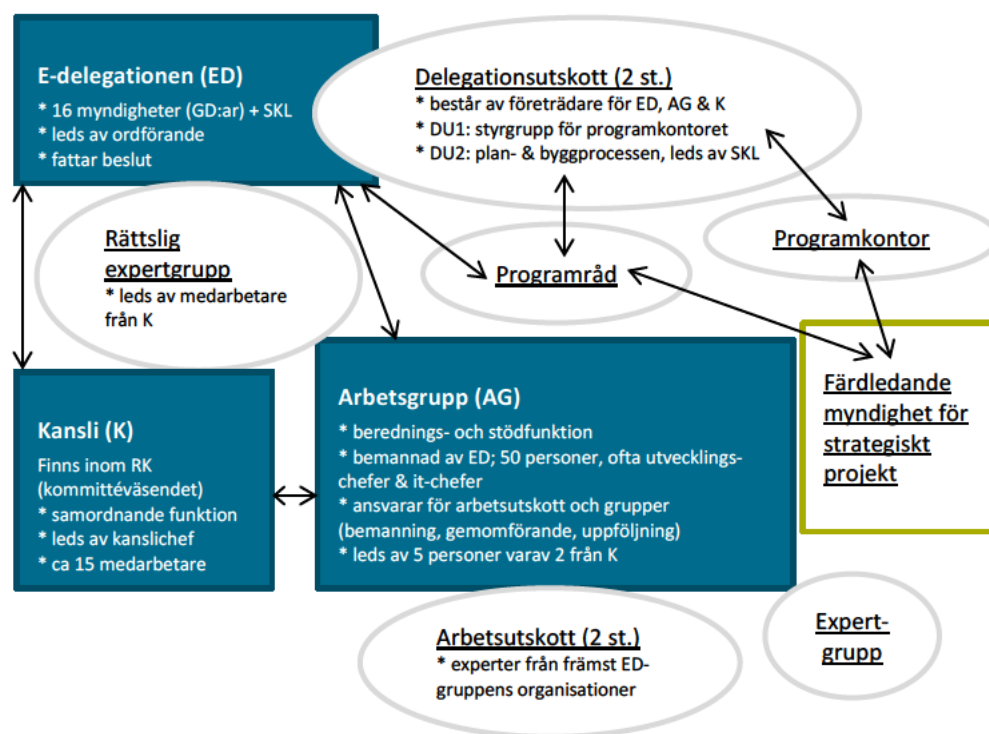
Därtill finns ett programråd och ett programkontor som dokumenterar de strategiska utvecklingsprojekt som drivs inom E-delegationens ramar samt en rättslig expertgrupp och en referensgrupp som består av forskare och andra experter på området. Kopplade till E-delegationen finns även en grupp så kallade färdledande myndigheter, det vill säga myndigheter som av E-delegationen har utsetts till att driva de enskilda utvecklingsprojekten, till exempel den digitala brevlådan Mina meddelanden och förvaltningsgemensamma specifikationer för e-arkiv/e-diarium. Därtill har, som vi tidigare nämnt, fyra myndigheter fått ett instruktionsenligt utvecklingsansvar för e-förvaltningen inom sina områden (så kallade utvecklingsmyndigheter).

I vårt arbete med utvärderingen av E-delegationen har vi försökt få en bild av hur organisationen är uppbyggd och fungerar. Vi uppfattar att E-delegationens organisation är komplex och svåröverblickbar. De personer som vi har intervjuat har haft svårt att beskriva hur organisationen är uppbyggd och hur beslutsfattandet sker. Över tid har nya funktioner och grupper etablerats. Några av organisationens delar har också avvecklats med tiden, medan andra delar blivit kvar, ibland som en parallell struktur till senare etablerade delar. Dessutom har både departementstillhörigheten, ordföranden i delegationen och kanslichefen bytts ut sedan tillsättandet.

Figur 5 illustrerar E-delegationens nuvarande organisatoriska sammansättning.

⁶⁷ Antalet arbetsutskott uppgick i mars 2014 till 2 stycken.

Figur 5 E-delegationens organisation i mars 2014



3.2.2 Förväntan om nära samspel med Regeringskansliet

Både stabsutredningen och regeringen pekar på vikten av ett nära samspel mellan E-delegationen och Regeringskansliet. I direktiven till E-delegationen anges att de ska verka nära statssekreterargruppen för e-förvaltning. Denna grupp tillsattes i mars 2007 och bestod inledningsvis av statssekreterare från Statsrådsberedningen, Försvarsdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Miljödepartementet och Näringsdepartementet. Statssekreteraren Dan Ericsson på Finansdepartementet, med övergripande ansvar för frågor om förvaltningspolitik och e-förvaltning, utsågs till ordförande för gruppen. Till gruppen knöts en interdepartemental arbetsgrupp, (en så kallad IDA-grupp), med uppgift att bistå statssekreterargruppen.

Statssekreterargruppen inrättades för att "stärka samordningen i Regeringskansliet av frågor som är av strategisk betydelse för utvecklingen av elektronisk förvaltning". Gruppen skulle bidra till att "effektivisera användningen av regeringens styrverktyg för att stödja och driva på utvecklingen".⁶⁸ Efter valet 2010 flyttades ansvaret för e-förvaltningsfrågorna till Näringsdepartementet. I samband med detta separerades även e-förvaltningsområdet från förvaltnings-

⁶⁸ Riktlinjer för statssekreterargrupp och interdepartemental arbetsgrupp för arbetet med elektronisk förvaltning. Bilaga till regeringsbeslut 2007-03-15, dnr: Fi20007/1981 (delvis).

politiska frågor. Vidare minskade antalet tjänstemän med särskilt ansvar för e-förvaltning från cirka 3 till 1 i ett inledningsskede.

Samtidigt utvidgades statssekreterargruppens och den tillhörande arbetsgruppens ansvar till att också täcka samordningen av arbetet med en digital agenda för Sverige, och representationen i statssekreterargruppen utökades till att täcka samtliga departement. Gruppen fick också ett uttalat ansvar att hantera myndigheternas e-förvaltningsarbete genom att använda E-delegationens betänkanden som underlag för diskussion om ”nödvändiga styråtgärder från regeringen”. Regeringen angav även att ”Styrningen av de statliga myndigheternas e-förvaltningsarbete bör samordnas över departementsgränserna”.⁶⁹ Vidare fick gruppen i uppdrag att hantera och samordna arbetet med de rättsliga och infrastrukturella förutsättningarna kring e-förvaltning. Regeringen skriver:

”Det bör inom Regeringskansliet finnas resurser för att hantera förslag till författningsändringar från myndigheter samt, med beaktande av exempelvis integritetsfrågor, förebygga uppkomsten av nya formkrav och andra regler som hindrar utvecklingen av e-förvaltning”.⁷⁰

De intervjuer som vi har genomfört bekräftar att det fanns en förväntan om att samspelet mellan E-delegationen och statssekreterargruppen för e-förvaltning skulle fungera både som ett slags konfliktlösningsmekanism eller eskaleringsnivå i frågorna, och som en idégenererare in till Regeringskansliet. De frågor som delegationen inte kunde komma överens om skulle kunna lyftas till statssekreterargruppen för avgörande, och E-delegationens förslag i övrigt skulle kunna hanteras i statssekreterargruppen för fortsatt beredning i Regeringskansliet.⁷¹

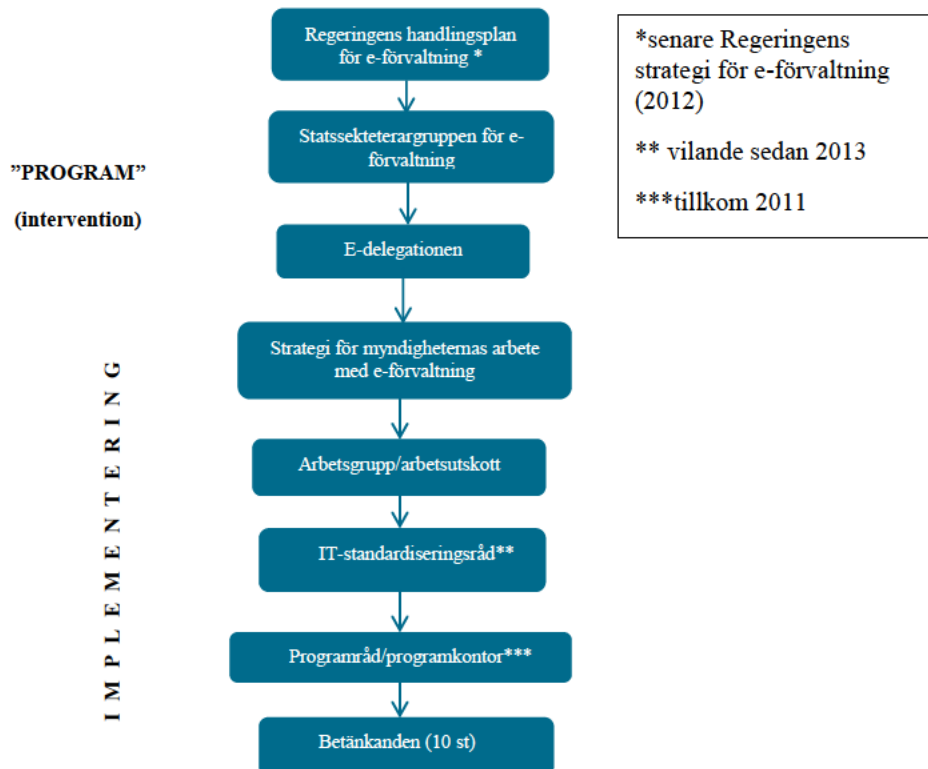
Sammanfattningsvis ser vi således att styrningen och organiseringen av E-delegationen speglar en intention att stärka samspelet mellan statsförvaltningens myndigheter och Regeringskansliet i e-förvaltningsfrågor. Den interna organiseringen av delegationen speglar även intentionen att i form av olika grupperingar, mellan myndighetschefer såväl som mellan it-chefer och annan myndighetspersonal, stärka samarbete och samverkan myndigheterna emellan. Figur 6 sammanfattar styrningen och organiseringen av E-delegationen enligt vår programteoretiska modell.

⁶⁹ Riktlinjer för statssekreterargrupp och interdepartemental arbetsgrupp för samordning av arbetet med en Digital agenda för Sverige. Bilaga till regeringsbeslut 2010-12-16, II Dnr: N2010/8006/ITP (delvis).

⁷⁰ *ibid.*

⁷¹ Se också SOU 2010:20 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning.*

Figur 6 Styrningen och organiseringen av E-delegationen



3.3 Statskontorets iakttagelser kring arbetssätt, styrning och organisationsform

I följande avsnitt analyserar vi hur pass ändamålsenlig styrningen, arbetssättet och organisationsformen har varit utifrån kraven i E-delegationens uppdrag.

3.3.1 Organisationsform och sammansättning

I vår analys av E-delegationens organisationsform och sammansättning har fokus legat på hur E-delegationen i sin helhet har kunnat genomföra sitt uppdrag. I detta sammanhang har vi inte utvärderat regeringens val av de enskilda myndigheter som ingår i delegationen. Sammantaget visar vår utvärdering att E-delegationens organisationsform och sammansättning har haft både för- och nackdelar utifrån de krav som ställs i direktiven. Ett övergripande problem har varit en otydlig roll- och ansvarsfördelning bland berörda aktörer inom och utanför E-delegationen. Vi ser dock att organisationsformen har gynnat samverkan mellan myndigheterna i E-delegationen, även om det finns brister i att vissa centrala aktörer, som kommuner och landsting, inte i tillräckligt hög utsträckning representeras.

Otydlig och svår roll för delegationsledamöter

Av våra intervjuer har det framgått att ledamöternas roll i E-delegationen inte har varit helt tydlig. Det finns bland ledamöterna en osäkerhet kring e-förvaltningsområdet som sådant, inte minst uttryckt som en kompetensbrist. Intervjuade inom E-delegationen och dess omvärld pekar här på att e-förvaltningsfrågor inte är ett område som traditionellt har betraktats som strategiska ledningsfrågor inom statsförvaltningen. Bland de intervjuade har också framförts att ledamöternas kompetensbrist i sak har försvårat deras förmåga att driva dessa frågor strategiskt. En synpunkt som träder fram är att e-frågor generellt uppfattas som svåra och ”nya” för de högsta cheferna inom statsförvaltningen. Hanteringen av egna it-investeringar och utvecklingsprojekt på myndigheten ligger inte inom myndighetschefens förväntade kunskapsområde. Detta kan ställas mot att it-utveckling är en central fråga att hantera för flertalet myndighetschefer som därtill ofta är förknippad med stora kostnader.

I de intervjuer och den enkät som vi har genomfört, och även i den rapport som ESV har tagit fram kring nyttorealiseringsfrågor, framkommer att det finns ett behov av ett mer samlat stöd från statens sida i frågor som är kopplade till e-förvaltning, som till exempel finansieringsfrågor och förvaltningsjuridiska frågor. Detta behov finns både i små och stora myndigheter och bland både mer och mindre transaktionsintensiva myndigheter.

Otydlig roll för arbetsgrupp och kansli

Även inom E-delegationens arbetsgrupp finns en del otydligheter när det gäller ansvar och roller gentemot andra delar av delegationen. Arbetsgruppen består av chefstjänstemän med ansvar för e-förvaltningsfrågor eller it-frågor inom delegationens olika myndigheter och SKL. Några inom denna grupp pekar på att arbetsgruppen, bland annat i egenskap av sina större kunskaper inom e-förvaltningsområdet, har haft en pådrivande roll i arbetet med betänkanden, identifieringen av utvecklingsprojekt och i formuleringen av de mål som regeringen har lagt fast i e-förvaltningsstrategin. I praktiken har således det strategiska utvecklingsansvaret ibland hamnat hos arbetsgruppen i stället för hos ledamöterna i delegationen.

Under ett av arbetsgruppens möten, där Statskontoret deltog, uppstod också en diskussion kring vem som ska ses som arbetsgruppens uppdragsgivare. Arbetsgruppen uppfattar både E-delegationen, Näringsdepartementet och sig själva (arbetsgruppen i konsensus) som relevanta uppdragsgivare i det praktiska arbetet. Diskussionen visar på de otydligheter som föreligger i rollfördelning, ansvar och mandat för arbetsgruppen.

Av våra intervjuer framgår också att det inte alltid är tydligt vilken roll E-delegationens kansli har. Det förekommer dels uppfattningar om att kansliet tillhör och svarar mot E-delegationens ledamöter, dels att kansliet skulle kunna ses som ett förlängt stöd till Regeringskansliet. I de intervjuer vi genomfört framkommer att E-delegationens förhållandevis stora kansli finns företrädare i merparten av organisationens olika delar. Som ett led i kommitténs fokus på prak-

tiskt stöd och utvecklingsarbete, har även kansliets resurser i huvudsak legat på dessa mer operativa uppgifter.

Svåra förutsättningar för gemensam finansiering...

Av våra intervjuer framgår att rollen som myndighetschef inte alltid har varit lätt att förena med rollen som ledamot i E-delegationen. Extra tydligt blir detta i de diskussioner om finansieringslösningar som har förts inom E-delegationen över tid. Projekt eller förstudier som har en initial kostnad som är hög eller där vinsten i huvudsak tillfaller någon annan än den som står för den initiala investeringen, har varit svåra att enas om inom delegationens ramar. Förslag på särskild finansiering från regeringens sida har därför i flera fall efterfrågats av E-delegationen.⁷²

... men samverkan mellan delegationsmyndigheterna har vuxit

I Statskontorets intervjuer beskriver ledamöter och andra berörda att förmågan att ta ett helhetsperspektiv på statsförvaltningen har ökat med tiden. Här nämns bland annat att ledamöterna på senare tid har kommit att enas om gemensamma finansieringslösningar och fördelningsnycklar för olika projekt, och att en förmåga till arbetsfördelning också har vuxit fram successivt, till exempel i fråga om förvaltningsansvar för olika projekt. Besluten om att utse och ta på sig ansvar för att bli så kallade färdledande myndighet kan också nämnas bland dessa exempel.

Statskontoret noterar att diskussionerna i huvudsak rör hur samverkansförmågan och möjligheterna att ta ett helhetsperspektiv vuxit bland gruppen myndigheter som ingår i delegationen. Diskussionerna har dock i första hand gällt de projekt eller insatser som dessa myndigheter identifierat och driver. Statskontoret uppfattar att förmågan att som ledamot se till statsförvaltningen i sin helhet i en mer strikt bemärkelse över tid har varit begränsad.

En ny samverkansgrupp har bildats

Som ett uttryck för den växande drivkraften mot samverkan inom delegationen, har tio av ledamöterna i E-delegationen (nio myndighetschefer samt SKL:s representant) under hösten 2013 inlett ett fördjupat samarbete i e-förvaltningsfrågor.⁷³ Gruppen (hädanefter kallad "tiogruppen") leds av myndigheternas chefer och har stöd hos samtliga av E-delegationens ledamöter. Till gruppen har en arbetsgrupp knutits med tjänstemän från respektive deltagande myndighet. "Tiogruppen" har beslutat att utveckla E-delegationens förslag om framtida organisering för e-förvaltningsarbetet, och har därför tillsatt en utredare med uppgift att precisera hur samarbetet kan utvecklas i termer av bland annat arbetsområden, organisering, arbetsformer, finansiering, samarbetsformer med

⁷² SOU 2013:75.

⁷³ De myndigheter som deltar i "tiogruppen" är Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Jordbruksverket, Lantmäteriet, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Transportstyrelsen. SKL:s ledamot i E-delegationen har en roll som adjungerad i gruppen.

kommunal och landstingskommunal sektor samt nödvändig reglering för ändamålet.⁷⁴

Svag representation från kommuner och landsting

Ett av målen inom e-förvaltningsområdet är en enklare vardag för medborgarna. När det gäller medborgarnas kontakter med förvaltningen är kommuner och landsting centrala, och står enligt SKL för cirka 70 procent av kontakterna.⁷⁵ Bland de som vi har intervjuat anser en majoritet att kommunsektorn har haft en för svag representation i E-delegationen. I E-delegationen har endast en person förordnats att representera SKL och därmed indirekt 290 kommuner och 21 landsting. Samma invändningar förekommer kring det faktum att myndigheter som verkar inom de viktiga välfärdsområdena vård, skola och omsorg inte finns representerade i E-delegationen. Dessa områden är centrala för medborgarnas kontakter med det offentliga och utgör kärnverksamheter i kommuner och landsting.

Behovet av en starkare representation från kommun- och landstingsnivån uttrycks inte bara som en representationsfråga, utan även som att behovet av en mer samspelad och samordnad statlig förvaltning inom e-förvaltningsområdet kanske märks allra tydligast inom den lokala och regionala förvaltningen. Staten framstår inte som samlad i e-förvaltningsfrågor, vilket komplicerar tillvaron för den regionala och lokala nivån (de intervjuade ger här exempel på att olika statliga myndigheter, som till exempel E-delegationen och Datainspektionen, ibland ger olika signaler).⁷⁶ Även på kommunal och landstingskommunal nivå uttrycks ett behov av starkare och tydligare styrning från statligt håll inom e-förvaltningsområdet.⁷⁷

Förutom ovan angivna skäl, menar de intervjuade att bristen på en starkare representation från kommuner och landsting i E-delegationen dessutom försvårar för samverkan och för utvecklingen av förvaltningsgemensamma e-tjänster. Detta gäller särskilt utvecklingsarbete inom och mellan sektorer med delad ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting.

3.3.2 Arbetssätt och metodik

Ändamålsenligheten i E-delegationens arbetssätt och metodik har präglats av det mångfacetterade uppdraget. Sammantaget bedömer vi att delegationens arbetssätt har utformats efter och även gynnat den del av uppdraget som berör praktiskt utvecklingsarbete. Däremot har upparbetade arbetsformer och metodik brustit när det gäller E-delegationens utrednings- och beredningsfunktion.

⁷⁴ Jordbruksverket 2014-01-28 *Direktiv för att utforma en gemensam medlemsorganisation för samordning av förvaltningsgemensamma e-förvaltningsfrågor* (dnr: 1.2.17-1241/14).

⁷⁵ SOU 2013:75, särskilt yttrande av ledamoten Per Mosseby (SKL).

⁷⁶ Se Jonasson, L., m.fl. (2013) *Förutsättningar för digital samverkan – Utredning om insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Governo (2013), SOU 2013:75.

⁷⁷ Jonasson, L., m fl. (2013).

Ett mångfacetterat uppdrag som har tolkats praktiskt

I våra intervjuer med tjänstemän på berörd enhet på Näringsdepartementet framträder en bild av att E-delegationens uppdrag har varit tudelat: dels att koordinera strategiska initiativ inom statsförvaltningen, dels att fylla en stödjande roll – en ”stabsroll” – gentemot Regeringskansliet. I den stödjande rollen ingår att genom återkommande betänkanden inkomma med väl utarbetade beslutsunderlag som direkt kan omsättas i beredning inom Regeringskansliet. I rollen ingår också bland annat att stödja Regeringskansliet i internationella frågor. Utöver dessa roller anser några intervjuade att E-delegationens viktigaste roll är att praktiskt stödja statsförvaltningens myndigheter genom att ta fram och förvalta vägledningar och riktlinjer inom olika områden, samt genom att utveckla och driftsätta egna utvecklingsprojekt i form av förvaltningsgemensamma e-tjänster.

Bland de intervjuade finns både de som anser att fokuseringen på det praktiska utvecklingsarbetet har varit rimligt och de som är mer kritiska. Ett av huvudargumenten bland dem som står bakom den praktiska inriktningen är att E-delegationen består av den högsta ledningsnivån för flera tunga, it-intensiva myndigheter. Uppdraget kan därför inte begränsas till ett vanligt utredningsuppdrag.

Det finns även en förhållandevis samstämmig uppfattning om att regeringens krav på att lämna två betänkanden per år är alltför högt ställt. Flera av intervjupersonerna anser att möjligheten är liten för 16 myndighetschefer och SKL att med denna periodicitet bereda texter, fatta beslut om skarpa förslag och undersöka konsekvenserna av beslutade förslag med rimlig kvalitet. E-delegationen är således alltför stor och heterogen för att effektivt fungera som en beredningsfunktion till regeringen.

Några intervjuade anser även att regeringen i för stor utsträckning har krävt att E-delegationen ska ”serva” Regeringskansliet i olika frågor. Här finns en uppfattning om att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har förmått att hantera E-delegationens lämnade förslag. Förslagen har i stället återkommande ”fastnat” i Regeringskansliet.

Brister i utredningsarbetet

Bland de kritiska rösterna återkommer uppfattningen att arbetet med betänkandena har varit alltför lågt prioriterat och att betänkandena har hållit för låg kvalitet. Några av de intervjuade lyfter också fram att processen med att ta fram betänkandetext inte har varit transparent. Exempelvis har färdiga utredningstexter låtit vänta på sig, varvid delegationen och arbetsgruppen i stället har fått ta ställning till presentationsmaterial och mer skissartade ställningstaganden.

I våra intervjuer framkommer också att E-delegationens referensgrupp har kommit till användning i endast begränsad utsträckning. Gruppen har till exem-

pel involverats sent i betänkandeprocessen och ofta haft kort om tid för att hinna lämna konstruktiva synpunkter på utkast och förslag.

Här anser även de mer kritiska intervjupersonerna att E-delegationen borde ha fokuserat på att utreda förutsättningarna för interoperabilitet i sina betänkanden, det vill säga utreda om och hur myndigheterna kan samverka digitalt. Flera av dessa förutsättningar är ännu inte på plats. Kritikerna menar att E-delegationen i sina betänkanden borde ha beskrivit dessa problemområden och lämnat förslag på vad regeringen skulle kunna göra för att åtgärda dem. Vissa beskriver det som att fokuseringen på det praktiska utvecklingsarbetet – innan grundläggande förutsättningar är utredda – har medfört att E-delegationen har börjat i fel ände.

3.3.3 Styrningen av E-delegationen

Sammantaget visar vår utvärdering att det förväntade samspelet mellan Regeringskansliet och E-delegationen, som var en av utgångspunkterna för tillsättandet av delegationen, har brustit i flera avseenden. Bland annat finns det en upplevd brist på samordning i Regeringskansliet när det gäller e-förvaltningsområdet.

Statssekreterargruppen har inte fungerat som motpart till E-delegationen...

Statssekreterargruppen har inte fungerat i enlighet med förväntningarna när det gäller samspelet med E-delegationen. Den har heller inte fungerat som någon mottagarorganisation för de förslag som E-delegationen har lämnat. Gruppen har dessutom tappat i status och drivkraft med tiden. Sedan 2010 har endast ett möte mellan E-delegationen och statssekreterargruppen hållits. Däremot anses gruppen ha haft en funktion i beredningen av regeringens egna strategiska inriktningsdokument inom området, som till exempel regeringens handlingsplan för e-förvaltning, strategin ”Med medborgaren i centrum” liksom för regeringens strategi ”IT i människans tjänst – en digital agenda för Sverige”.

... men E-delegationen har fått återkommande styrsignaler från departementet

Parallellt med de brister på samlad återkoppling från Regeringskansliet som beskrivs ovan, vittnar intervjuade om täta styrsignaler från ansvarig enhet på Näringsdepartementet. Här nämns till exempel tilläggsdirektivet om att göra en behovsinventering om standarder inom socialtjänstens område.⁷⁸ Här kan också nämnas ursprungsdirektivens krav om stöd i det internationella arbetet på området. Bland styrsignalerna nämns även muntliga löften om kommande medel, återkoppling på lämnade förslag från E-delegationen samt signaler om

⁷⁸ I direktivet anges att E-delegationen ska genomföra ”... en behovsinventering om standarder inom socialtjänstens område samt angränsande områden inom hälso- och sjukvård inom ramen för regeringens överenskommelse med SKL om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten”. Dir. 2013:40.

politisk prioritering inom området från regeringens sida. Dessa löften har, enligt våra intervjuer, i flera fall tagits tillbaka eller förändrats, bland annat som ett resultat av den gemensamma beredningen i Regeringskansliet. Några av de intervjuade är starkt kritiska till att departementet på detta sätt har styrt E-delegationens löpande arbete på en hög detaljnivå och utan förankring med övriga Regeringskansliet. Andra menar att det ingår i E-delegationens uppdrag att bistå departementet med stöd i ett slags stabsroll.

Av våra intervjuer framgår även att det finns en osäkerhet inom Regeringskansliet om vad som ingår i området e-förvaltning och vad som därmed ska vara föremål för E-delegationens koordinering. Bland annat pekar intervjupersoner på otydligheter i hur kopplingen ser ut mellan till exempel e-förvaltningsstrategin, andra sektorsbaserade digitaliseringsstrategier och den digitala agendan.⁷⁹

Problematiskt att splittra e-förvaltning från övrig förvaltningsutveckling

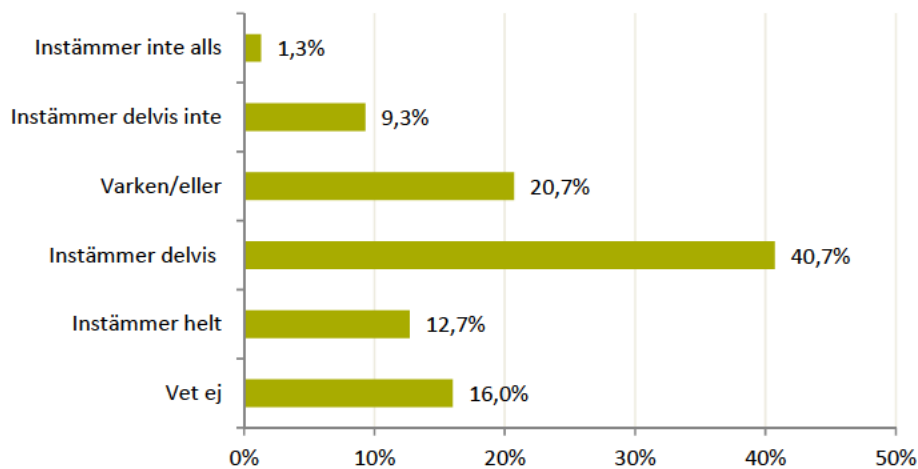
Den uppdelning som gjordes mellan förvaltningspolitiska frågor och e-förvaltning i samband med regeringsbildningen 2010 och som innebar att ansvaret för frågorna fördelades på olika departement, beskrivs i negativa ordalag av huvuddelen av de intervjuade. E-förvaltning är, enligt dessa, en del av den övriga förvaltningsutvecklingen och frågorna förlorar på att hållas isär. Ett uttryck som återkommer är att e-förvaltning bör ses som en motor för statsförvaltningens utveckling.

Majoriteten myndigheter anser att regeringen prioriterar e-förvaltning...

I den enkät som vi har genomfört har vi undersökt hur statsförvaltningens myndigheter uppfattar regeringens arbete inom e-förvaltningsområdet. Av de 150 myndigheter som har svarat instämmer 80, eller 53 procent, helt eller delvis i påståendet att regeringen prioriterar e-förvaltning som politikområde. Endast 11 procent instämmer inte alls eller delvis inte i påståendet. Vi tolkar detta som att myndigheterna uppfattar att regeringen prioriterar e-förvaltning som område.

⁷⁹ Näringsdepartementet (2012). Se t.ex. Kulturdepartementet 2011 *Digit@lt kulturarv – Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation*, Socialdepartementet 2010 *Nationell e-hälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg*, Näringsdepartementet (2011) *IT i människans tjänst – en digital agenda för Sverige*.

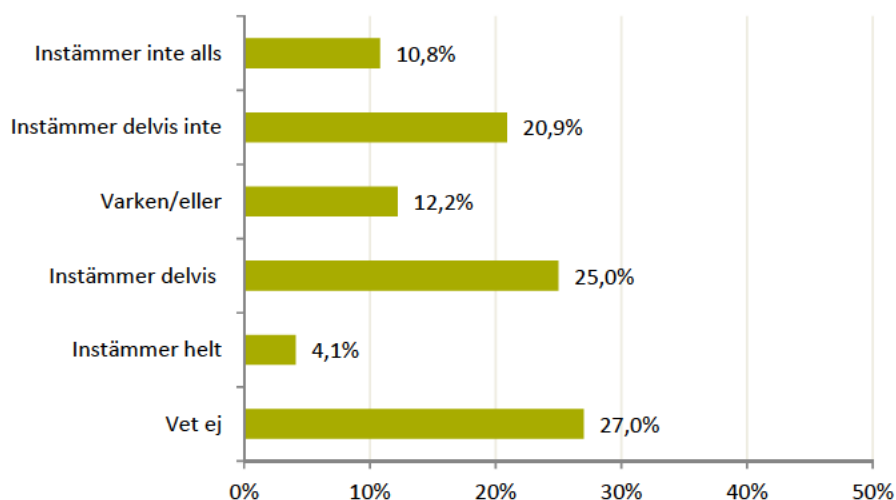
Diagram 1 Myndigheternas uppfattningar om huruvida regeringen prioriterar e-förvaltning som politikområde (n=150)



... men uppfattningen om regeringens styrning varierar

När vi däremot ställer frågan om hur myndigheterna uppfattar att regeringen styr e-förvaltningsområdet är bilden lite annorlunda. Endast 43 av 148 respondenter, eller 29 procent, instämmer i påståendet att regeringens styrning inom e-förvaltning är tillräcklig. Något fler respondenter – 47 myndigheter eller 31 procent – instämmer inte alls eller delvis inte. Samtidigt är andelen som inte har någon uppfattning stor: 27 procent. Att färre än var tredje myndighet anser att regeringens styrning är tillräcklig tyder enligt Statskontoret på att myndigheternas förväntningar på regeringens styrning inom detta område inte har infriats.

Diagram 2 Myndigheternas uppfattningar om huruvida regeringens styrning inom e-förvaltningsområdet är tillräcklig (n=148)



Ett antal respondenter utvecklar sina ställningstaganden i öppna svar. En återkommande kommentar är att de upplever brister i samordningen mellan dels statsråden, dels tjänstemännen på departementen. Vissa respondenter anser att regeringen inte i tillräcklig utsträckning använder till exempel myndigheternas instruktioner och regleringsbrev för att ställa krav på och följa upp åtgärder på e-förvaltningsområdet. Bland övriga upplevda brister nämns att e-utveckling fortfarande till stor del bygger på frivillighet och att det saknas resurser.

Bland de öppna svaren finns även åsikter om att regeringen inte vill stötta en myndighetsgemensam e-förvaltning samt att Regeringskansliet inte har kompetens för att stödja regeringen på detta område. En annan kommentar är att regeringen brister i förståelse för när insatser kan realiseras i ekonomisk nytta, och för problemen med att vinsterna inträffar i andra hemvister än där kostnaderna har tagits.

Olika uppfattningar om finansieringslösningar

Vi har noterat att uppfattningarna om behovet av särskilt avsatta medel för e-förvaltningsinitiativ skiljer sig åt mellan aktörerna. E-delegationen föreslog redan 2010 att regeringen skulle avsätta 10 miljoner kronor på årsbasis för särskilda förstudier inom E-delegationens ram. SKL har i sin tur i en rapport till regeringen föreslagit att betydligt större medel årligen avsätts för gemensamma e-förvaltningsinitiativ, genom en gemensam finansiering mellan stat och kommun- och landstingssektorn.⁸⁰ Inom E-delegationens kansli och arbetsgrupp samt även inom Regeringskansliet finns personer som anser att det är viktigt att regeringen ökar medelstillelningen för e-förvaltningsområdet för att få framgång i arbetet på sikt. Företrädare i Regeringskansliet lyfter bland annat fram den symboliska betydelsen i en sådan prioritering. Om regeringen avsätter särskilda medel för detta, blir det tydligt för samtliga fackdepartement att frågan är politiskt prioriterad.

Bland de intervjuade finns också de som inte ser ekonomiska resurser som en avgörande fråga för e-förvaltningsområdets framgång. De påpekar att samverkan redan ingår som en gängse uppgift för samtliga statliga myndigheter, i enlighet med bland annat myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Detta inbegriper även digital samverkan. Utifrån denna ståndpunkt ifrågasätter de behovet av att avsätta särskilda medel för att åstadkomma samverkan. Även ESV anser att särskilt avsatta medel riskerar att minska myndigheternas egna incitament för nyttorealiserings. I stället bör finansieringen av prioriterade e-förvaltningsprojekt ske genom omfördelning av en del av myndigheternas framtida besparingar från digitala tjänster till utvecklingsprojekt i dag.⁸¹

Statskontoret noterar att det finns många förslag på olika framtida finansieringsmodeller för prioriterade e-förvaltningsinitiativ. En av dessa, som E-dele-

⁸⁰ Jonasson, L., m.fl. (2013). SKL anger inget explicit belopp i sin rapport, men diskuterar i storleksordningen 100-200 miljoner kronor per år.

⁸¹ ESV (2013) *Uppföljning av ekonomiska nyttor från E-förvaltningsprojekt*.

gationen diskuterade redan 2010, är att genom förordning ge myndigheterna möjligheter att ta ut avgifter för e-tjänster i de fall där tjänsten används av andra myndigheter eller av en annan juridisk person som en myndighet utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över.⁸²

3.4 Analys och slutsatser

3.4.1 E-delegationen har fungerat väl som ett stöd till statsförvaltningen, mindre väl som ett stöd till regeringen

Statskontoret kan konstatera att E-delegationen har inneburit ett ökat samförstånd och engagemang inom e-förvaltningsfrågor bland de myndigheter som ingår i delegationen. Själva tidsfaktorn i sig har sannolikt haft en positiv betydelse för framväxten av samverkan. I dag sker en gemensam resursallokering bland flera av de myndighetschefer som ingår i E-delegationen för olika utvecklingsprojekt som delegationen bedömer som strategiskt viktiga.

Samtidigt bedömer vi att uppdraget som ledamot i E-delegationen har varit komplicerat att omsätta i praktiken och att kombinera med uppdraget som myndighetschef. Det har inte varit tydligt vilket mandat som E-delegationen har i den förvaltningsgemensamma prioriteringen av strategiska utvecklingsprojekt. Vi noterar också att de projekt som har prioriterats i huvudsak gäller projekt eller utvecklingsinitiativ med kopplingar till de myndigheter som ingår i E-delegationen. Myndigheter i statsförvaltningen som inte ingår i E-delegationen har inte i samma utsträckning inbegripits i de konkreta projekten. För SKL och för företrädare för de kommunala och landstingskommunala huvudmännen, har det framstått som ett stort problem att verksamheter som vård, skola och omsorg härigenom inte omfattas av E-delegationens arbete. De problem som vi har identifierat kan, enligt vår bedömning, inte härledas till organisationsformen som sådan. Kommittéformens flexibla organisationsform har, enligt vår bedömning, gynnat vissa delar av E-delegationens uppdrag. Denna flexibilitet har underlättat utvecklingen av olika samverkansformer och nätverk för att förankra och utveckla nya projekt inom e-förvaltning. Sannolikt har även det faktum att E-delegationen har fått verka längre än sina föregångare (till exempel Verva, se avsnitt 2.3) bidragit till utvecklingen. Vi menar att kontinuiteten i E-delegationen har varit positiv för den här sortens förvaltningsgemensamma insatser som bygger på frivillighet och förtroende.

Däremot bedömer vi att sammansättningen av kommittén och delegationens ledning som beslutande funktion har inneburit vissa begränsningar i förmågan

⁸² Se förslag om förändring i förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte i SOU 2010:62. *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning*. Förslaget kan sägas vara delvis hanterat av regeringen, om än inte genom någon särskild förordning. Regeringen har medgett rätten för myndigheter att ta ut avgifter för e-tjänster liksom möjligheten att begära höjd låneram vid finansiering av större it-investeringar.

till helhetsperspektiv på offentlig sektor. Ledningsformen har också inverkat negativt på möjligheterna till samspel med Regeringskansliet, bland annat i form av svårigheter att återkommande ta fram och enas om relevanta förslag i form av utredningsbetänkanden till regeringen.

Statskontoret konstaterar också att behovet av operativt stöd inom e-förvaltningsområdet, i form av bland annat vägledningar, riktlinjer och kompetens är fortsatt stort i statsförvaltningen och hos kommuner och landsting. Detta behov finns såväl hos små som stora myndigheter och uttrycks även av intervjuade ledamöter i E-delegationen. Även här har kommittéformen vissa begränsningar såtillvida att en kommitté, jämfört med en förvaltningsmyndighet, har begränsade resurser för kunskaps- och kompetensutveckling och praktiskt stöd. En kommittés uppdrag är därtill tidsbegränsat vilket innebär att E-delegationen inte har kunnat garantera långsiktighet i sitt e-förvaltningsarbete. Kommittéformen har således inneburit begränsade förutsättningar för att möta behovet av praktiskt stöd inom e-förvaltningsområdet.

Brister i styrningen

Den svenska förvaltningsmodellen karakteriseras av myndigheternas självständiga ställning och Regeringskansliets, i internationella jämförelser, relativt begränsade storlek. Modellen har många fördelar men när det kommer till förutsättningarna för regeringen att bedriva politik på bredden över hela myndighetsfloran (horisontella eller tvärsektoriella frågor), har modellen visat sig vara utmanande. Kapaciteten i Regeringskansliet att hantera och bereda tvärsektoriell styrning är med andra ord svag, såvida inte regeringen i sin helhet prioriterar frågan. Detta kan ha försvårat förutsättningarna för E-delegationen att få gehör för lämnade förslag. Inte heller i ekonomiska termer har regeringen agerat samlat i större omfattning. De särskilda medel som regeringen har avsatt för gemensamma e-förvaltningsinitiativ har varit små, till exempel i jämförelse med de prioriteringar som har gjorts i Danmark och Finland. Statskontoret konstaterar att Regeringskansliet inte har förmått att samspela med och ta emot förslagen från E-delegationen på ett rimligt sätt. Det bör dock framhållas att bristerna i E-delegationens betänkanden i sin tur kan ha försvårat för en horisontell hantering av e-förvaltningsfrågor i Regeringskansliet. En kombination av bristande underlag från E-delegationen och avsaknad av kompetens inom Regeringskansliet har således försvårat styrningen av e-förvaltningsarbetet.

I viss mån var statssekreterargruppen tänkt att överbrygga de svårigheter som finns när det gäller hanteringen av horisontella frågor i Regeringskansliet som beskrivs ovan. Vår utvärdering visar dock att statssekreterargruppens aktiviteter har avtagit med tiden och att kontakterna med E-delegationen har varit ytterst sporadiska om inte obefintliga. Statssekreterargruppen som strategi för att underlätta hanteringen inom Regeringskansliet har med andra ord inte fungerat. Statssekreterargruppen har heller inte fungerat som någon mottagarorganisation för de förslag som E-delegationen har lämnat.

3.4.2 Oklar inriktning och rollfördelning

Statskontorets utvärdering visar att E-delegationens organisation, arbetsformer och ansvarsfördelning präglas och försvåras av otydligheter i direktiven. Uppdraget har också tolkats olika över tid, och E-delegationen har successivt styrt arbetet i riktning mot konkreta projekt och ”verkstad”. Produktionen av relevant beredningsunderlag till regeringen och ”stabsrelaterade uppgifter” som till exempel stöd i det internationella arbetet har utifrån delegationens rådande förutsättningar hört till de svårare uppgifterna. Sedan 2009 har både departementstillhörigheten, ordföranden i delegationen och kanslichefen bytts ut. Detta har komplicerat arbetet, inte minst för kansliet.

Samtidigt bedömer Statskontoret att de eventuella frågetecken som har funnits kring uppdraget och prioriteringen av olika uppgifter borde ha kunnat klaras ut i en dialog mellan E-delegationen och Regeringskansliet. Det faktum att osäkerheterna kvarstår tolkar vi som att samspelet mellan Regeringskansliet och E-delegationen inte har fungerat tillräckligt bra.

Uppdragets otydligheter har fortplantats i E-delegationens egen organisation. I praktiken har olika delar av E-delegationen ”arbetat med allt” utan någon tydlig uppgiftsfördelning. Statskontoret bedömer att otydligheterna i uppdraget, parat med ett bristande samspel mellan E-delegationen och Regeringskansliet, har bidragit till effektivitetsförluster i det samlade e-förvaltningsarbete som E-delegationen har satts att driva.

4 Myndigheternas erfarenheter och nytta

Enligt uppdraget ska Statskontoret beskriva och analysera myndigheternas nytta av E-delegationens stöd. För detta ändamål har vi genomfört en enkätundersökning riktad till myndighetscheferna vid 203 statliga myndigheter. Sammanlagt 151 myndigheter har besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 74 procent. Hälften av respondenterna är myndighetschefer och den resterande hälften utgörs av andra tjänstemän i ledande befattningar. Det är viktigt att notera att enkätresultatet avser respondenternas *upplevda* erfarenheter av E-delegationen. Med nytta avses i undersökningen myndigheternas kännedom om och användning av delegationens stöd.

För ytterligare information om Statskontorets enkätundersökning, se avsnitt 1.3.4.

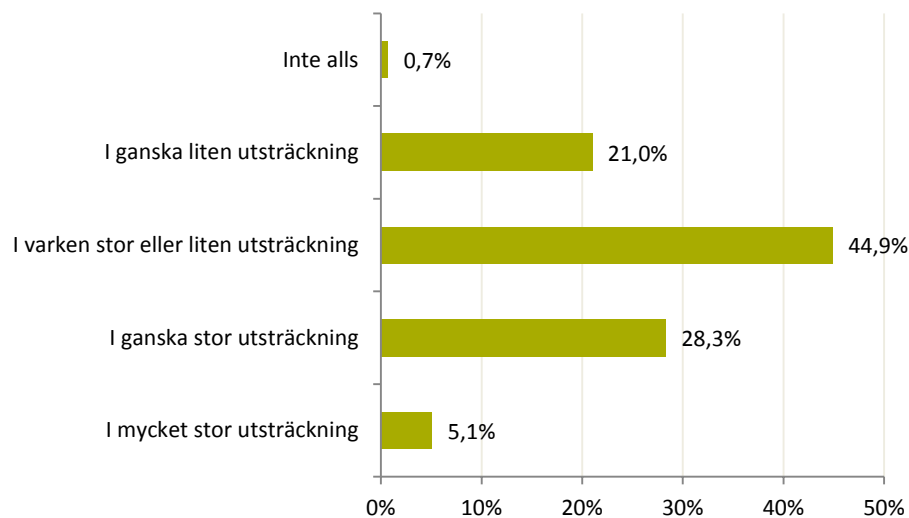
4.1 E-delegationen i statsförvaltningen

I det här avsnittet redovisar vi inledningsvis svar på frågor om 139 utomstående myndigheters kännedom om E-delegationens uppdrag och arbete, omfattningen av deras kontakter med delegationen och i vilken utsträckning de deltar i delegationens aktiviteter. Med utomstående myndigheter avses myndigheter som inte har representation i E-delegationen. Därefter redovisas resultatet av samtliga 151 myndigheters svar på frågor om E-delegationen ägnar sig åt rätt insatser och projekt, i vilken utsträckning de använder delegationens vägledningar samt vilken betydelse de upplever att E-delegationen har för den egna utvecklingen.

4.1.1 Utbredd kännedom om E-delegationens uppdrag och arbete

Bland myndigheterna som inte är representerade i E-delegationen uppger 99 procent av respondenterna att de känner till E-delegationen. Var tredje, eller sammanlagt 46 myndigheter, uppger att de känner till E-delegationens uppdrag och arbete i ganska eller i mycket stor utsträckning. Statskontoret konstaterar därmed att kännedomen om delegationen är utbredd.

Diagram 3 Respondenternas svar på frågan "I vilken utsträckning känner Du till E-delegationens uppdrag och arbete?" (n=138)



4.1.2 Två av tre utomstående myndigheter har haft ingen eller liten kontakt med E-delegationen

Myndigheterna har tillfrågats i vilken utsträckning E-delegationen har varit i kontakt med dem. Av 138 respondenter utan representation i E-delegationen anger 27 respondenter (cirka 20 procent) enkätalternativet "vet ej". Mörkertalet är med andra ord förhållandevis stort. Nästan två av tre respondenter, totalt 89 myndigheter, uppger att delegationen inte har varit i kontakt med dem överhuvudtaget, alternativt i ganska liten utsträckning. En närmare granskning av underlaget visar att 11 av 17 myndigheter med fler än 1 000 anställda och 53 av 87 myndigheter med fler än 100 anställda uppger att de har haft ingen eller begränsad kontakt. Endast 5 myndigheter uppger att kontakten har skett i ganska stor eller i mycket stor omfattning.

Detta resultat bör tolkas med viss försiktighet. Det är möjligt att respondenterna inte har all information om kontaktytorna mellan E-delegationen och den egna myndigheten. Detta torde särskilt gälla de större myndigheterna i undersökningen. Frågan som den är ställd öppnar också för en subjektiv bedömning av vad som är *mycket* respektive *lite* kontakt. Med förbehåll för detta antyder resultatet ändå, enligt vår bedömning, att E-delegationens kommunikation med myndigheter utanför den egna kretsen är begränsad. Att två av tre myndigheter, och däribland många stora myndigheter, uppger att de inte har haft någon eller endast liten kontakt med E-delegationen kan ställas mot delegationens målsättning om att "identifiera gemensamma beröringspunkter för att undvika dubbelarbete, bidra till erfarenhetsutbyte och sprida goda exempel".⁸³ I samman-

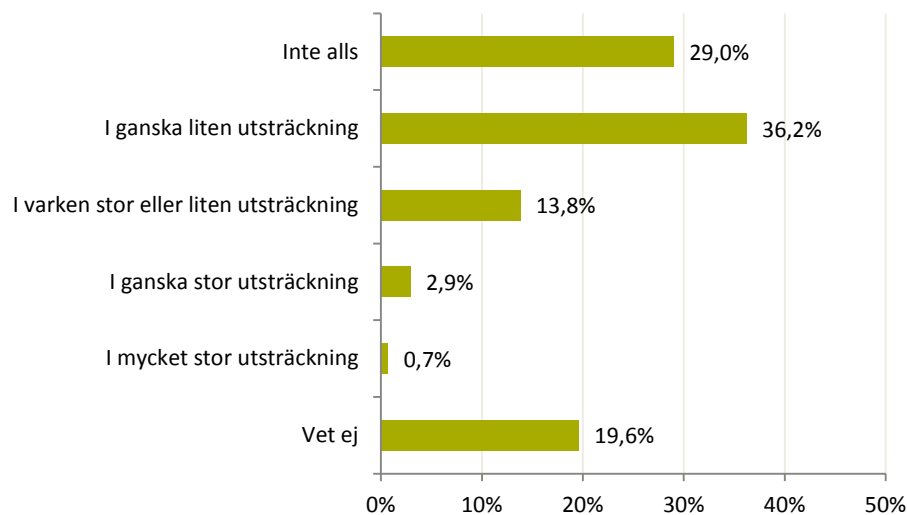
⁸³ Se E-delegationens hemsida.

hanget vill vi samtidigt framhålla att E-delegationen trots sin relativt stora storlek för att vara kommitté, har haft begränsade resurser för extern kommunikation, vilket kan vara en bidragande orsak till utfallet.

Övervägande positiva omdömen om den kontakt som har skett

Respondenterna har haft möjlighet att ge kompletterande upplysningar i öppna svar. Myndigheter som har haft kontakt med delegationen ger såväl positiva som mindre positiva beskrivningar, men det finns en liten övervikt positiva omdömen som till exempel ”i den mån det har varit kontakt har den varit bra” och ”vi har haft bra dialoger”. Bland de mer kritiska märks företrädare för universitet och högskolor. Enligt deras mening har E-delegationen inte i tillräcklig utsträckning uppmärksammat universitets- och högskolesektorn.

Diagram 4 Respondenternas svar på frågan ”I vilken utsträckning har E-delegationen varit i kontakt med Din myndighet?” (n=138)



4.1.3 Knappt var sjätte utomstående myndighet deltar i E-delegationens aktiviteter

Av de 139 myndigheter som inte ingår i E-delegationen har 3 inte besvarat enkätfrågan om den egna myndighetens deltagande i E-delegationens aktiviteter. Antalet utomstående myndigheter som uppger att de deltar i en eller flera aktiviteter är begränsat och uppgår till 23 (cirka 17 procent).⁸⁴ Bland insatser och aktiviteter som myndigheterna anger kan nämnas utvecklingsprojekt, webbutveckling, framtagande av vägledningar, öppna data samt deltagande i E-delegationens seminarier. Ett ofta förekommande svar är att myndigheten har ingått eller ingår i referensgrupper för projekt och vägledningar.

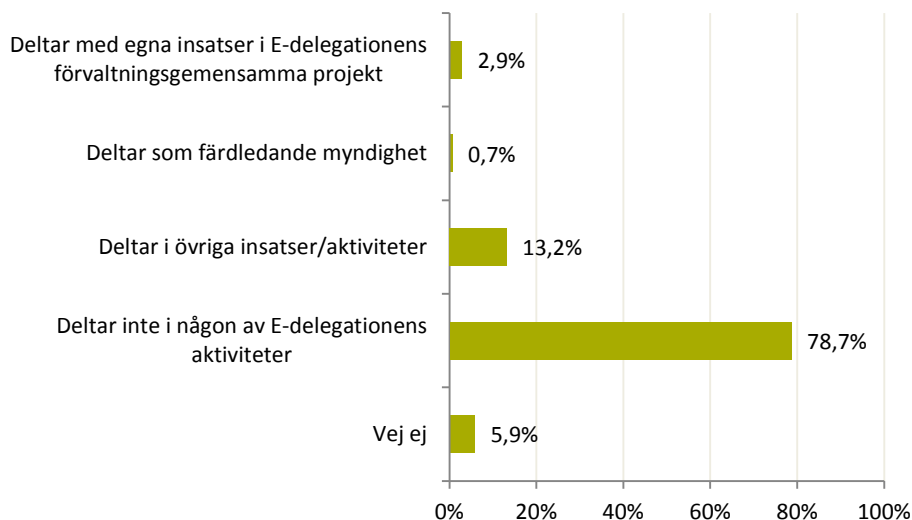
⁸⁴ Resterande 8 myndigheter (ca 6 procent) uppger ”vet ej”

Resultatet visar att ett stort antal statliga myndigheter inte deltar i E-delegationens aktiviteter: sammanlagt 107 stycken, eller 79 procent. Av detta är det emellertid svårt att dra generella slutsatser; många myndigheter är små och/eller har uppdrag som inte har någon tydlig koppling till e-förvaltningsområdet. Det är heller inte, enligt vår uppfattning, nödvändigtvis ett självändamål att involvera så många myndigheter som möjligt i till exempel utvecklingsarbetet.

Flertalet stora myndigheter deltar inte i E-delegationens aktiviteter

Statskontoret noterar samtidigt att en klar majoritet av de största myndigheterna i undersökningen uppger att de inte deltar i delegationens aktiviteter. Här återfinns 11 av 17 myndigheter med fler än 1 000 anställda och 63 av 87 myndigheter med fler än 100 anställda. I Statskontorets intervjuer har det återkommande påpekats att flera större, för enskilda sektorer viktiga, myndigheter inte har involverats i arbetet. Enkätresultatet förstärker denna bild.

Diagram 5 Respondenternas svar på frågan "Deltar Din myndighet i någon/några av E-delegationens aktiviteter?" (n=136)



4.1.4 Svårt för många myndigheter att bedöma om E-delegationen ägnar sig åt rätt saker

Respondenterna har fått ta ställning till påståendet "jag bedömer att E-delegationen ägnar sig åt rätt insatser och projekt inom e-förvaltningsområdet". Frågan har för många varit svår att besvara: 57 respondenter, det vill säga mer än var tredje, har uppgett "vet ej". Statskontoret noterar att 55 av de 57 myndigheterna även har uppgett att de inte deltar i E-delegationens aktiviteter. Det rör sig således till största del om myndigheter som i mycket begränsad utsträckning har berörts eller tagit del av delegationens arbete.

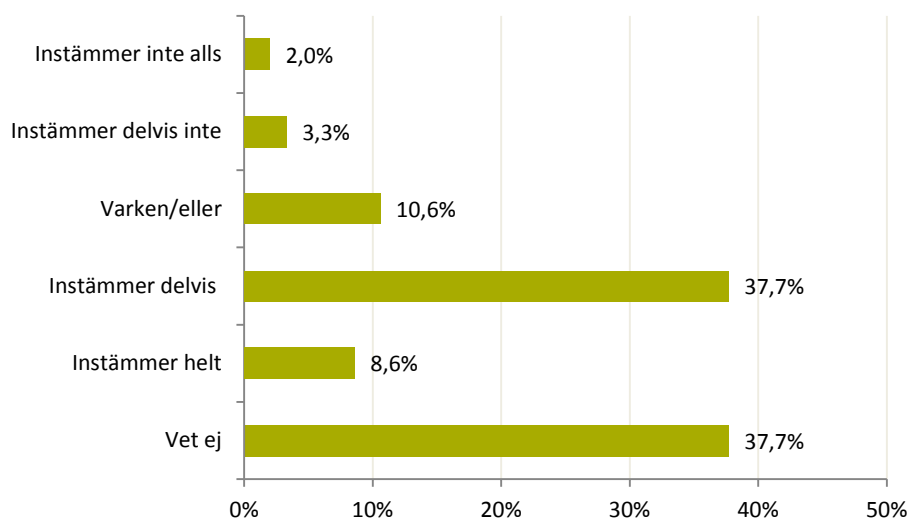
Av de myndigheter som har tagit ställning till om E-delegationen ägnar sig åt rätt insatser och projekt instämmer en stor majoritet, sammanlagt 70 myndigheter, helt eller delvis med påståendet.

Olika uppfattningar i E-delegationen

Av 12 myndigheter med representation i E-delegationen instämmer 8 delvis och 1 helt i påståendet att delegationen ägnar sig åt rätt insatser och projekt. Samtidigt instämmer 1 inte alls och ytterligare 2 delvis inte.

Respondenterna har beretts möjlighet att utveckla sina ställningstaganden i öppna svar. Två respondenter framför att delegationen borde lägga mer kraft på infrastrukturfrågor som enskilda myndigheter inte förmår lösa på egen hand. Detta har även påtalats i Statskontorets intervjuer. En respondent menar att antalet aktiviteter är för många och att delegationen borde prioritera ett begränsat antal områden. Bland de som är mer positiva uttrycker en respondent att de utvalda utvecklingsområdena är bra, men att verkställighetstakten måste öka.

Diagram 6 Respondenternas svar på påståendet "Jag bedömer att E-delegationen ägnar sig åt rätt insatser och projekt inom e-förvaltningsområdet" (n=151)

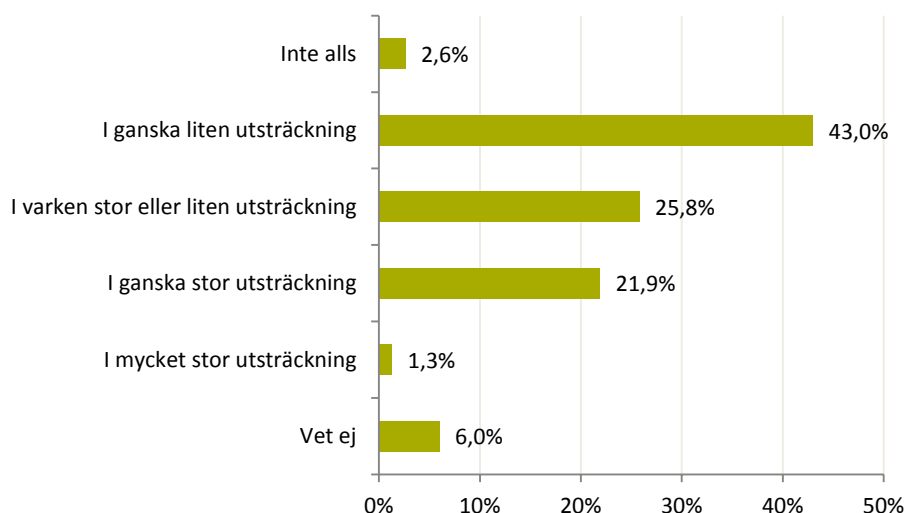


4.1.5 E-delegationens vägledningar har nått stor spridning

E-delegationen har tagit fram 17 vägledningar och riktlinjer som ska bidra till att effektivisera e-förvaltningen inom den offentliga sektorn. Statskontoret har i enkäten undersökt myndigheternas samlade användande av vägledningarna, det vill säga utan sortering på olika produkter. Enkätresultatet visar att vägledningarna har nått stor spridning i statsförvaltningen. Av sammanlagt 151 svarande myndigheter uppger endast 4, det vill säga under 3 procent, att de inte alls använder vägledningarna, medan 35 respondenter, eller 23 procent, uppger att de använder vägledningarna i ganska eller i mycket stor utsträckning.

Bilden bekräftas i våra intervjuer samt i E-delegationens uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster 2013. Enligt delegationens uppföljning är Vägledning för webbutveckling och Riktlinjer för sociala medier de verktyg som myndigheterna använder i högst grad.

Diagram 7 Respondenternas svar på frågan "I vilken utsträckning har Din myndighet haft användning av E-delegationens vägledningar? Gör en samlad bedömning" (n=151)



4.1.6 Flertalet myndigheter anser att E-delegationen inte har någon eller endast liten betydelse för e-utvecklingen på den egna myndigheten

Enligt enkätresultatet bedömer en majoritet av myndigheterna att E-delegationen har haft ingen eller liten betydelse för den egna myndighetens arbete med e-förvaltning när det gäller dels samarbete med andra myndigheter, dels interna utvecklingsinsatser.

Samarbete med andra myndigheter

Beträffande samarbete med andra myndigheter uppger 59 procent att E-delegationen inte har någon eller endast liten betydelse (se diagram 8). Sammanlagt rör det sig om 88 myndigheter varav 1 med representation i E-delegationen. Gruppen omfattar 13 av 24 myndigheter med fler än 1 000 anställda och 56 av 99 myndigheter med fler än 100 anställda.

I enkäten uppger 19 procent av myndigheterna att E-delegationens betydelse har varit ganska eller mycket stor, men exkluderas myndigheter med representation i E-delegationen är andelen 12 procent.

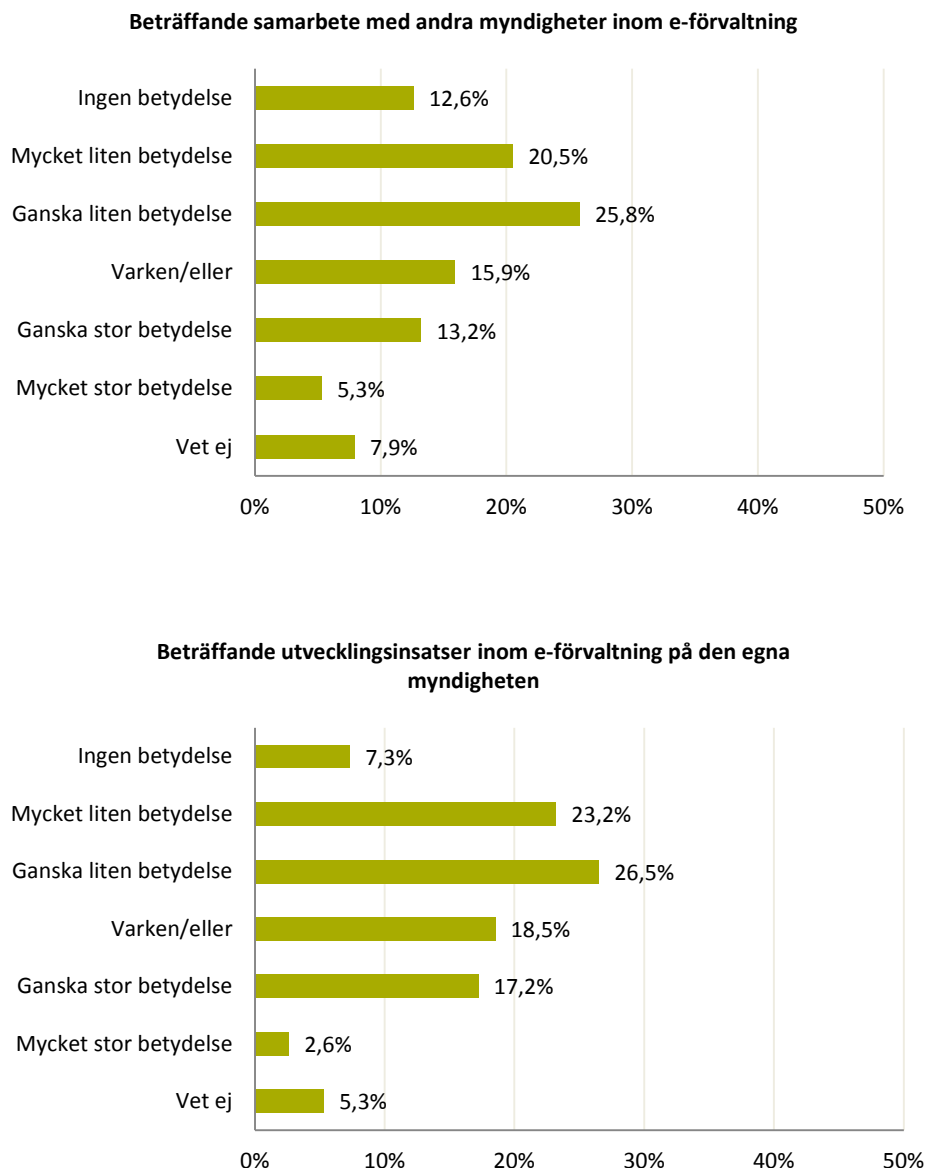
Egna utvecklingsinsatser

Sett till utvecklingsinsatser på den egna myndigheten tecknar respondenterna en snarlik bild: 57 procent, eller 85 myndigheter, anser att E-delegationen inte har någon eller endast liten betydelse. Här återfinns 13 av 24 myndigheter med

fler än 1 000 anställda och 53 av 99 myndigheter med fler än 100 anställda. Två av myndigheterna har representation i E-delegationen.

Av samtliga respondenter uppger 20 procent att E-delegationens betydelse är ganska eller mycket stor. Bland myndigheter som saknar representation i E-delegationen är motsvarande andel 15 procent.

Diagram 8 Respondenternas uppfattningar om E-delegationens betydelse för den egna myndighetens arbete med e-förvaltning (n=151)



4.2 Analys och slutsatser

4.2.1 Vägledningar och riktlinjer är spridda...

I Statskontorets enkät anger nästan samtliga respondenter att de har kännedom om E-delegationens uppdrag och arbete.

Enkäten visar att E-delegationens vägledningar och riktlinjer har fått stor spridning. Dessutom uppger ett ansevärt antal myndigheter att de använder verktygen i ganska stor eller i mycket stor utsträckning. Resultatet stämmer väl överens med vad som har framgått i delegationens egen uppföljning samt i Statskontorets intervjuer.

Statskontoret konstaterar att E-delegationen inte fullt ut har lyckats nå myndigheter utanför den egna kretsen: två av tre myndigheter uppger att de har haft ingen eller mycket liten kontakt med delegationen. Bland dessa återfinns flera stora myndigheter. Statskontoret noterar samtidigt att E-delegationen är en kommitté med, i jämförelse med exempelvis en förvaltningsmyndighet, begränsade resurser för att upprätthålla omfattande kontakter med utomstående myndigheter. I sammanhanget bör det också understrykas att E-delegationens riktlinjer och vägledningar har nått stor spridning bland myndigheterna.

Enkätundersökningen visar att endast 1 av 6 myndigheter deltar i E-delegationens aktiviteter som till exempel projekt och seminarier. Flera myndigheter med stor betydelse för enskilda sektorer, såsom hälsa och skola, har inte eller bara i liten utsträckning involverats i E-delegationens arbete. Detta har också återkommande påtalats i våra intervjuer.

Ett stort antal respondenter har inte kunnat ta ställning till om delegationen ägnar sig åt rätt eller fel insatser och projekt. Detta kan delvis förklaras med att ett betydande antal myndigheter inte är delaktiga i E-delegationens utvecklingsarbete. Enkätsvaren visar också att flera ledamöter i E-delegationen är kritiska till inriktningen av delegationens verksamhet. Kritiken handlar bland annat om att delegationen borde avgränsa antalet aktiviteter och lägga mer kraft på till exempel infrastrukturfrågor. Denna bild förstärks också i Statskontorets intervjuer.

4.2.2 ... men betydelsen för det praktiska e-förvaltningsarbetet fortsatt liten

Flertalet respondenter anser att E-delegationen har liten eller ingen betydelse för e-utvecklingen på den egna myndigheten. Detta gäller såväl egna utvecklingsinsatser som samarbetet med andra myndigheter.

Vi har tidigare visat att myndigheterna rankar e-förvaltning som ett av de viktigare utvecklingsområdena i statsförvaltningen, och att kompetensbehoven inom detta område är fortsatt stora. Samtidigt har vi visat att de praktiska möjligheterna och mandatet för E-delegationen att i praktiken styra och koordinera

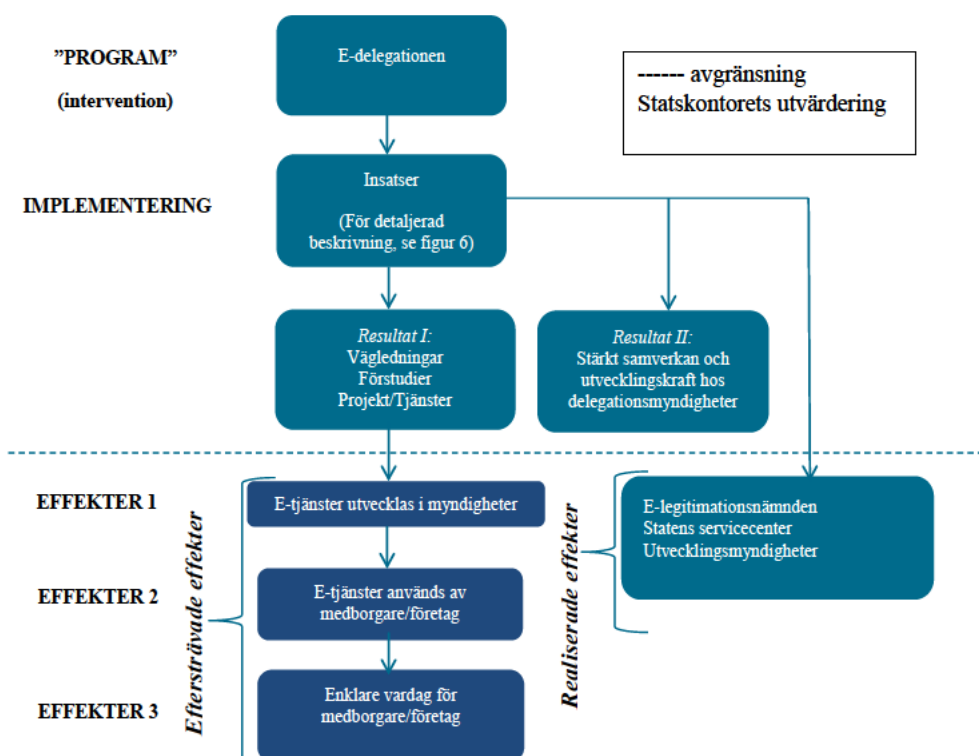
arbetet på de enskilda myndigheterna är små. Resultaten i enkäten bekräftar denna bild. Bland myndigheterna är E-delegationen välkänd och tillmäts dessutom en viss betydelse för e-utvecklingen, åtminstone på ett generellt plan. Delegationen uppfattas däremot ha mindre betydelse i den praktiska utvecklingen hos myndigheterna, bortsett från de som ingår i delegationen. För de myndigheter som ingår i delegationen har delegationen en mer konkret och praktisk betydelse för det egna arbetet. Ambitionen från E-delegationens sida är också att de projekt och utvecklingsinitiativ som pågår på sikt ska kunna breddas till att involvera fler myndigheter. Om denna ambition infrias, är det möjligt att myndigheternas svar skulle se annorlunda ut givet att samma fråga ställdes några år framåt i tiden.

5 Effekterna av E-delegationen

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera effekterna av E-delegationens arbete. Som tidigare nämnts avgränsar vi denna analys till vad som kan beskrivas som direkta och indirekta resultat av delegationens arbete för e-förvaltningsområdet överlag. Vi lyfter således även fram insatser som ligger utanför E-delegationens uppdrag som det är formulerat i direktiven.

I följande kapitel beskriver vi direkta resultat i form av E-delegationens konkreta insatser för e-förvaltningsarbetet. Vi beskriver även indirekta resultat, det vill säga insatser där E-delegationen varit drivande men där regeringsbeslut eller annat har varit nödvändigt för att ta utvecklingen ett steg längre. I viss mån återkopplar vi även detta arbete till regeringens övergripande mål för e-förvaltning och huruvida E-delegationens arbete har bidragit till måluppfyllelsen. Vi kommer dock inte att kunna uttala oss om de yttre effekterna av arbetet för medborgare och företag. Vår analysmodell och avgränsning illustreras i figur 7.

Figur 7 Resultat och effekter av E-delegationens arbete



För att sätta analysen i ett sammanhang inleder vi med en lägesbild av var e-förvaltningen i Sverige befinner sig i ett internationellt perspektiv.

5.1 Svensk e-förvaltning är långt framskriden men brister i sammanhållningen

I internationella mätningar har Sverige sedan flera år tillbaka placerat sig bland de länder som har kommit längst i införandet av e-förvaltning. Mätningarna visar att svenska myndigheter har satsat på att utveckla ett stort antal e-tjänster med hög mognadsgrad⁸⁵ och som i hög utsträckning används av befolkningen.⁸⁶ När det gäller att skapa sammanhållna tjänster som hanterar livshändelser som sträcker sig över statlig, regional och kommunal nivå visar dock senare mätningar att Sverige halkar efter. Den Europeiska kommissionens benchmarkundersökning av medlemsländerna från 2012 visar till exempel att Sverige ligger över EU-genomsnittet i e-förvaltningsarbetet för livshändelser som ”börja studera” och ”starta företag”. För livshändelsen ”förlora och hitta arbete” ligger Sverige i stället under EU-genomsnittet. Detta kan förklaras av den höga fragmentering som råder inom denna livshändelse, med flera olika instanser på såväl statlig som kommunal nivå som hanterar arbetsmarknadsfrågor.⁸⁷

E-delegationens egen uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning från 2013 bekräftar denna fragmentering: endast 6 procent av de svarande myndigheterna samproducerar till större del (76-100 procent) e-tjänster med andra offentliga organisationer.⁸⁸ Samma undersökning visar emellertid att det har skett en betydande ökning av antalet myndigheter som samverkar kring utvecklingen av e-tjänster under de senaste två åren, från 37 till 69 procent.⁸⁹

Trots att användningen av e-tjänster i Sverige är betydligt högre än genomsnittet bland EU:s medlemsländer visar kommissionens mätning att nöjdheten med tjänsterna inte är lika hög bland svenska användare.⁹⁰ En potentiell förklaring är återigen den avsaknad av samordning som i dag präglar svensk e-förvaltning inom vissa sektorer. Medborgare måste i vissa fall vända sig till flera olika instanser för ett och samma ärende, vilket ökar sannolikheten för missnöje med tjänsterna. Svenska myndigheter, med vissa undantag, följer dessutom sällan

⁸⁵ Tjänster där information i så stor utsträckning som möjligt automathanteras elektronisk, antingen i gränssnittet mot medborgare och företag (maskin-till-människa) eller i gränssnittet mellan myndigheters interna processer (maskin-till-maskin).

⁸⁶ Se t.ex. Europeiska kommissionen (2010) *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action*, FN (2012) *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, Waseda University Institute of e-Government (2013) *World e-Government Ranking*.

⁸⁷ Governo (2013), sid. 8-13.

⁸⁸ E-delegationen (2013) *Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster 2013*, sid. 18.

⁸⁹ *ibid.*, sid. 30.

⁹⁰ Europeiska kommissionen (2012), sid. 125.

upp om e-tjänsterna levererar de effekter som de utlovar i form av medborgar-nytta eller myndighetseffektivisering.⁹¹

Beträffande interoperabiliteten och den gemensamma infrastrukturen, som är viktiga förutsättningar för en sammanhållen e-förvaltning, visar en sammanställning gjord av Governo att Sverige faller väl ut i vissa aspekter som till exempel e-legitimation och elektronisk signering. Däremot släpar utvecklingen inom den mjuka infrastrukturen efter, exempelvis den juridiska och semantiska interoperabiliteten. Till exempel arbetar förhållandevis få myndigheter med en standardisering och beskrivning av data. Gemensamma definitioner av begrepp är en förutsättning för att olika aktörer (och olika system) ska kunna samverka. Även när det gäller informationssäkerhetsfrågor finns det bland myndigheterna vissa brister vad gäller informationsklassificering, som är själva grunden för ett säkert och effektivt informationssäkerhetsarbete.⁹² Beskrivningen av dessa brister i den mjuka infrastrukturen är i linje med synpunkter som har framförts i våra intervjuer.

Dessa mätningar tyder på att svensk e-förvaltning har varit framgångsrik när det gäller enskilda myndigheters utveckling av e-tjänster. Däremot har förvaltningen inte i lika hög utsträckning förmått skapa en sammanhållen e-förvaltning mellan organisationer och förvaltningsnivåer. Utvecklingen brister således ur ett livshändelseperspektiv. Bristerna finns särskilt inom samordningen mellan de statliga, regionala och kommunala nivåerna i utvecklingen av förvaltningsgemensamma e-tjänster.

5.2 Flera vägledningar finns och förvaltningsgemensamma tjänster är under utveckling

Vad gäller E-delegationens direkta resultat kan Statskontoret konstatera att delegationen har tagit fram ett flertal vägledningar och rapporter i syfte att driva på och stödja myndigheternas utveckling av e-förvaltning. Som vi tidigare har konstaterat har E-delegationen inte enbart förvaltat E-nämndens och Vervas arbete utan även tagit fram åtskilliga nya vägledningar och rapporter. Vägledningarna rör allt från juridiskt stöd för verksamhetsutveckling till vägledningar för nyttorealisering eller interoperabilitet (även kallat digital samverkan). Rapporterna innehåller bland annat metoder för utvecklingsinsatser inom e-förvaltning såsom portföljstyrning, olika principer för digital samver-

⁹¹ E-delegationen (2013a), sid. 18.

⁹² Governo (2013), sid. 23-24.

kan, samt behovskartläggningar i förvaltningen. Sammanlagt har E-delegationen levererat 17 vägledningar⁹³ och sex rapporter/PM.⁹⁴

Som vi tidigare har noterat visar både E-delegationens undersökning och Statskontorets enkät att vägledningarna används och är uppskattade i statsförvaltningen, vissa mer än andra.⁹⁵

Därutöver har E-delegationen utvecklat ett antal förvaltningsgemensamma förstudier och projekt, det vill säga e-tjänster och funktioner som används av flera offentliga organisationer. Dessa rör utvecklingsinsatser inom e-förvaltningsområdet som enligt E-delegationen har prioriterats i förvaltningen. Även dessa insatser kan anses vara en vidareutveckling av direktiven, eftersom direktiven inte uttryckligen kräver ett praktiskt utvecklingsarbete.

Sammantaget har E-delegationen initierat sju förvaltningsgemensamma projekt:

- Mina meddelanden
- Min ärendeöversikt
- Mina fullmakter
- E-arkiv och e-diarium
- Effektiv informationsförsörjning
- Effektiv it-drift
- Nationell tjänstekatalog

Gemensamt för dessa projekt är att de huvudsakligen syftar till att effektivisera informationsförsörjningen mellan offentliga organisationer. Det handlar om att lättare få tillgång till och återanvända information oavsett vilken organisation informationen lagras inom. Genom att utbyta och återanvända information kan förvaltningens interna arbete effektiviseras. På samma sätt kan medborgares och företags kontakt med förvaltningen förenklas. Exempelvis kan medborgare få en bättre överblick genom att följa sina ärenden digitalt från en och samma ingång.

Statusen för de förvaltningsgemensamma projekten skiljer sig åt. Vissa projekt, såsom ”Mina meddelanden”, är relativt långt gångna. Bolagsverket, Skatte-

⁹³ Följande vägledningar finns: Översikt över finansieringsformer för e-förvaltning, Vägledning för effektiv it-försörjning/sourcing, Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltning, Metod för utveckling i samverkan, Digital Samverkan, Webbutveckling, Behovsdriven utveckling, Nyttorealisering, Sociala medier, Öppna data/PSI, Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling, Elektroniska original kopior och avskrifter, Verksamhetsplanering, Kanalstrategi, IPv&, DNSSEC (DNS Security Extensions), Terminologi.

⁹⁴ Följande rapporter/PM finns: Introduktion till portföljstyrning, Principer för digital samverkan, Ramverk för digital samverkan, Målbild – det digitala mötet, Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling, Behovsfångst e-förvaltning.

⁹⁵ E-delegationen (2013a), sid. 28-29.

verket och Transportstyrelsen har under 2013 använt sig av denna tjänst för att distribuera meddelanden. Under 2014 kommer "Mina meddelanden" att inkludera ytterligare åtta myndigheter. Även framtagandet av förvaltningsgemensamma specifikationer för e-arkiv och e-diarium förväntas vara färdigt i juni 2014. För andra projekt, till exempel "Min ärendeöversikt", krävs fler utredningar av förutsättningarna för att genomföra projektet. Projektet "Mina fullmakter" kan därtill vara beroende av vissa lagändringar innan det kan genomföras. För "Effektiv informationsförsörjning" kommer en pilotverksamhet att startas i sex kommuner under våren 2014. Projektet "Effektiv it-drift" finns som förstudie och vägledning. Därtill pågår arbetet med uppdateringen av den nationella tjänstekatalogen över bastjänster och infrastrukturella tjänster för offentlig sektor.⁹⁶

Enligt E-delegationens undersökning från 2013 svarar flera myndigheter att de vidtar aktiviteter för att ansluta sig till några av de förvaltningsgemensamma tjänsterna. Den vanligaste utvecklingsinsatsen är e-arkiv och e-diarium där 43 myndigheter planerar aktiviteter för att ansluta sig.⁹⁷ Mot bakgrund av att dessa projekt fortfarande är i en genomförandefas är det dock för tidigt att uttala sig om hur dessa tjänster har fallit ut i förvaltningen eller hos medborgarna.

Vi kan således konstatera att flera av E-delegationens förvaltningsgemensamma projekt är under utveckling och att tjänster som "Mina meddelanden" redan används av ett antal myndigheter. Vidare pågår aktiviteter för anslutning till några projekt i ett 40-tal myndigheter. Detta, tillsammans med vägledningarnas genomslag, tyder på att E-delegationen har levererat och i viss utsträckning nått ut med sitt stöd och arbete i e-förvaltningsfrågor. Samtidigt speglar dessa insatser inriktningen mot praktiskt stöd och utveckling som har präglat E-delegationens arbete.

5.3 Växande engagemang för e-förvaltningsfrågor

Enligt berörda intervjupersoner har intresset för e-förvaltningsfrågor under de senaste åren tilltagit i statsförvaltningen. I E-delegationens egna uppföljningar riktade till statliga myndigheter under 2013 anser 70 procent av samtliga svarande myndigheter att de prioriterar arbetet med att utveckla e-förvaltning i mycket hög grad eller ganska hög grad. Motsvarande resultat för 2011 var 53 procent. Detta indikerar att myndigheterna i allt högre utsträckning prioriterar e-förvaltningsfrågor.⁹⁸

Även i den enkät som Statskontoret genomfört bland myndighetsledningarna framgår att myndigheterna uppfattar e-förvaltning som ett viktigt utvecklings-

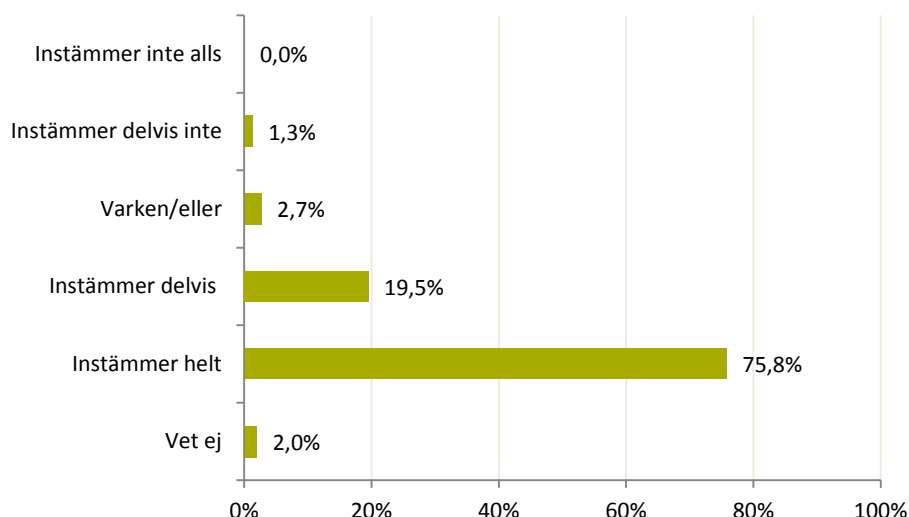
⁹⁶ E-delegationens hemsida, "Förvaltningsgemensamma tjänster", <http://www.edelegationen.se/Nationella-projekt/Forvaltningsgemensamma-tjanster/> hämtad: [14.01.28].

⁹⁷ E-delegationen (2013a), sid. 25.

⁹⁸ E-delegationen (2013a), sid. 26.

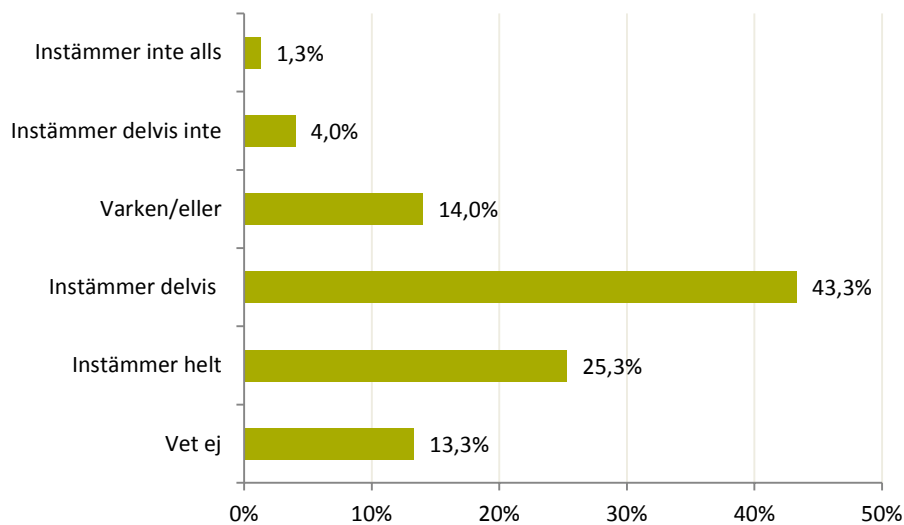
område. Av 149 myndigheter instämmer 76 procent helt och 20 procent delvis – sammanlagt 96 procent – i påståendet att "e-förvaltning är ett viktigt utvecklingsområde i statsförvaltningen" (se diagram 9). Statskontorets intervjuer med företrädare för SKL och med enskilda företrädare för kommuner och landsting indikerar att detta växande intresse för e-förvaltning även finns på kommun- och landstingsnivå.

Diagram 9 Respondenternas svar på påståendet "Enligt Min mening är e-förvaltning ett viktigt utvecklingsområde i statsförvaltningen" (n=149)



I vilken utsträckning E-delegationen har bidragit till denna utveckling är svårt att fastställa. Vår enkätundersökning visar dock att flertalet myndigheter anser att E-delegationen är viktig för den samlade utvecklingen av e-förvaltning i statsförvaltningen (69 procent instämmer helt eller delvis i påståendet). Det är samtidigt värt att notera att myndigheterna har en mer positiv syn på E-delegationens betydelse för statsförvaltningen som helhet, än för den egna myndighetens utvecklingsarbete. Detta kan tolkas som att även om många myndigheter inte anser att delegationen bidragit till det egna utvecklingsarbetet, så kan de ändå se att E-delegationen har haft betydelse för utvecklingsarbetet i statsförvaltningen i stort.

Diagram 10 Respondenternas svar på påståendet "Jag bedömer att E-delegationens arbete utgör en viktig del av utvecklingen i statsförvaltningen" (n=150)



5.4 En tilltagande samverkanskultur inom E-delegationen

I de intervjuer som vi har genomfört återkommer en beskrivning av arbetet i E-delegationen som en process som har gett mervärden över tid, främst i form av engagemang, förståelse och framväxten av gemensamma drivkrafter. De intervjuade beskriver hur det inledningsvis var svårt för ledamöterna i delegationen att "ta av sig myndighetshatten" och i stället resonera utifrån ett helhetsperspektiv på staten. Successivt har ledamöterna lärt känna varandra och sitt uppdrag. Successivt har också förståelsen för vikten av gemensamma insatser vuxit sig starkare, även om flera av de intervjuade hade velat se ännu mer av ett helhetsperspektiv på statsförvaltningen.

Utvecklingen kan beskrivas som en tilltagande samverkanskultur, där myndigheterna i delegationen har skapat personliga relationer, ett gemensamt språk och en samsyn på utvecklingen. Denna vilja att samverka uppges gälla myndighetscheferna såväl som deltagarna i arbetsgruppen och arbetsutskotten. I de senare har de personliga nätverken, men även det individuella engagemanget, haft en stark roll i utvecklingsarbetet.

Tiogruppen, den särskilda samverkansgrupp av myndigheter i E-delegationen som har bildats för att driva arbetet vidare, kan betraktas som ett konkret uttryck för den växande drivkraften och viljan att fördjupa samarbetet bland delegationsmyndigheterna. Den syns även konkret i de gemensamma finansieringslösningar som har tagits fram mellan myndigheterna i delegationen för finansieringen av gemensamma tjänster.

Bland de intervjuade återkommer den tilltagande samverkanskulturen som en av de viktigaste styrkorna i arbetet. Samma bild ger E-delegationen i sitt förslag till organisering av framtidens e-förvaltning.⁹⁹ På så sätt kan E-delegationen sägas ha bidragit med gynnsamma förutsättningar för gemensamma insatser och finansieringslösningar inom e-förvaltningsområdet.

Vi vill emellertid framhålla att denna samverkan främst gäller myndigheter inom E-delegationen. Delegationen har inte i lika hög utsträckning förmått sprida motsvarande samverkanskultur till resten av statsförvaltningen. Vår enkätundersökning visar att 63 procent av de svarande myndigheterna utanför E-delegationen tycker att delegationen har haft ingen eller ganska liten betydelse för samarbetet med andra myndigheter inom e-förvaltning. Endast 13 procent av myndigheterna utanför delegationen tycker att E-delegationen haft ganska eller mycket stor betydelse för samarbetet.

Detta skiljer sig markant från synen på utvecklingen som finns bland E-delegationens myndigheter. Av dessa anser 10 av 12 att delegationen har haft ganska eller mycket stor betydelse för samarbetet med andra myndigheter.

Eftersom flertalet myndigheter i statsförvaltningen ändå uppger att de samverkar inom utvecklingen av e-förvaltning, går det att tolka ovanstående resultat som att samarbetet kring e-förvaltningsfrågor inte främst sker med hjälp av E-delegationen utan genom andra initiativ.

5.5 Viktiga insatser för en digitalt samverkande förvaltning har utvecklats

Statskontoret bedömer att det är svårt att följa upp de indirekta resultaten av E-delegationens arbete i sammanhang då delegationen har varit drivande, men då regeringsbeslut, ytterligare utredningar eller annat har varit nödvändigt för att föra utvecklingen vidare. Detta beror bland annat på att olika mellanliggande faktorer, som till exempel andra aktörers insatser, gör det svårt att styrka ett tydligt samband mellan delegationens arbete och ett visst utfall. Vi ser dock att ett antal betydelsefulla insatser som har genomförts på e-förvaltningsområdet tydligt kan härledas till E-delegationens betänkanden och utvecklingsarbete:

1. E-legitimationsnämnden och svensk e-legitimation

E-delegationen lämnade i sitt betänkande *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* (SOU 2009:86) förslag till hur förvaltningens arbete med e-legitimation kan organiseras. I betänkandet föreslog delegationen att det bör inrättas en samordningsfunktion, en självständigt beslutande nämnd inom Skatteverket, som ansvarar för e-legitimationer, elektroniska underskrifter och

⁹⁹ SOU 2013:75.

anknyttande tjänster. Detta förslag låg delvis till grund för inrättandet av E-legitimationsnämnden den 1 januari 2011.¹⁰⁰

2. Förvaltningsgemensamt stöd genom Statens servicecenter

I samma betänkande föreslog E-delegationen hur en koncentration av administrativa stödtjänster bör utformas inom statsförvaltningen. Betänkandet visade på besparings- och effektiviseringspotentialen med denna typ av förvaltningsgemensamma stöd. Detta förslag har bland annat fungerat som underlag för Servicecenterutredningens arbete och för inrättandet av Statens servicecenter som sedan den 1 januari 2013 tillhandahåller förvaltningsgemensamma tjänster inom löneadministration, ekonomiadministration och e-handel.¹⁰¹

3. Sektorsvis koordinering genom utvecklingsansvariga myndigheter

I betänkande SOU 2009:86 föreslog E-delegationen att regeringen ska ge utvecklingsansvariga myndigheter i uppdrag att koordinera myndigheternas e-förvaltningsprojekt och verksamhetsplanering för e-tjänster på sektorsnivå. I mars 2011 utsåg regeringen fyra utvecklingsansvariga myndigheter som ska samordna det praktiska utvecklingsarbetet för specifika sektorer och utvecklingsområden.¹⁰² Dessa myndigheter är Skatteverket (ansvarar för området privatpersoner), Bolagsverket (företag och företagare), Transportstyrelsen (fordon och förare) och Lantmäteriet (geografisk information och fastighetsinformation). De utvecklingsansvariga myndigheternas uppdrag bygger i stort på E-delegationens förslag som det är formulerat i betänkandena.

Utöver dessa insatser har E-delegationens betänkanden och vägledningar även bidragit till annat arbete, bland annat i form av fortsatt utredningsarbete i form av Informationshanteringsutredningen,¹⁰³ som ska se över registerförfattningarna för myndigheternas behandling av personuppgifter. E-delegationens arbete har även i viss mån legat till grund för Uppgiftslämnarutredningen,¹⁰⁴ som ska förenkla för företag att lämna uppgifter till statliga myndigheter.

Samtliga ovan nämnda insatser kan anses utgöra viktiga förutsättningar för att skapa en digitalt samverkande och för medborgaren behovsdriven förvaltning i enlighet med regeringens strategi för e-förvaltning. Vi bedömer att E-delegationens förslag har varit betydelsefulla för att realisera samtliga dessa.

¹⁰⁰ SOU 2010:104 *E-legitimationsnämnden och svensk e-legitimation*.

¹⁰¹ Se t.ex. SOU 2011:38 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*.

¹⁰² *Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning*. Regeringsbeslut II:2, dnr N2011/1368/ITP.

¹⁰³ Kommittédirektiv 2011:86 *Integritet, effektivitet och öppenhet i en modern e-förvaltning*.

¹⁰⁴ Se t.ex. Kommittédirektiv 2012:35 *Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen*.

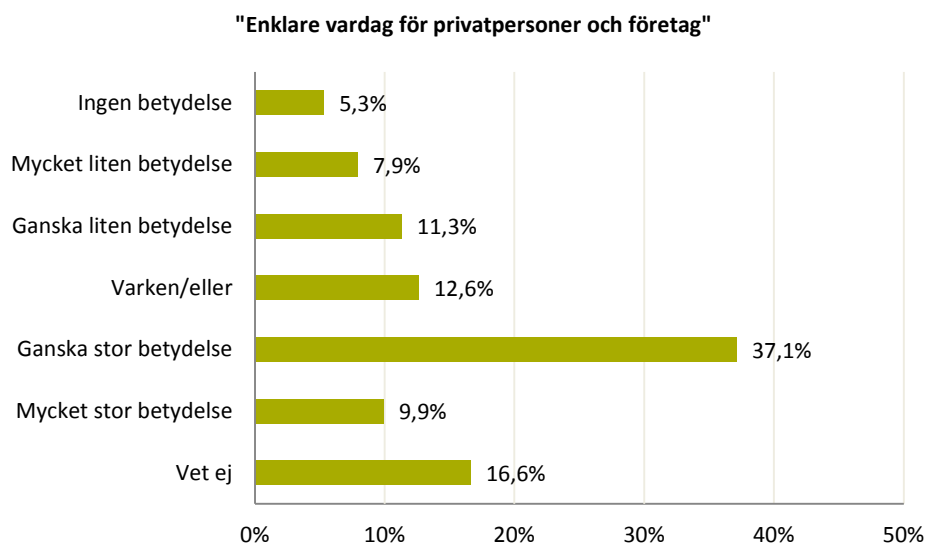
5.6 Många myndigheter anser att E-delegationen har stor betydelse för regeringens delmål på e-förvaltningsområdet

Huruvida E-delegationens insatser och resultat kan anses vara tillräckliga för att uppfylla målen i regeringens strategi för e-förvaltning är svårbedömt. I Statskontorets enkät uppger närmare hälften av de svarande myndigheterna (44–47 procent) att E-delegationen har ganska eller mycket stor betydelse för regeringens enskilda delmål för e-förvaltning:

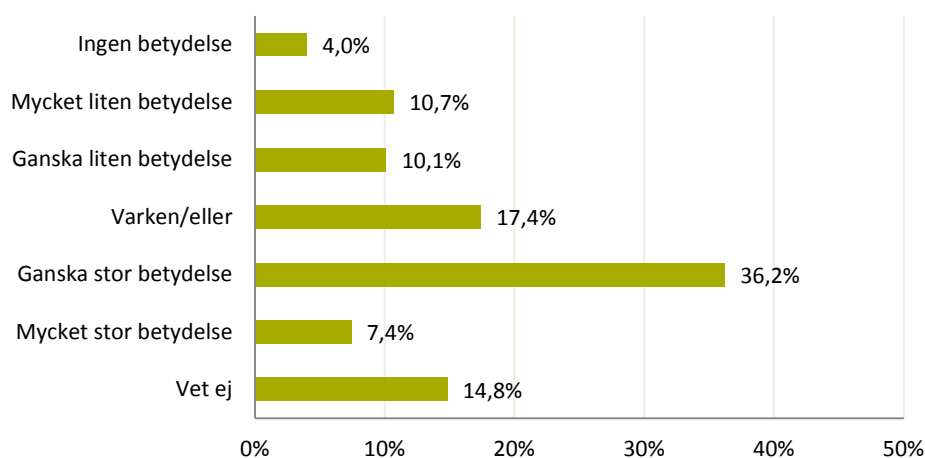
- enklare vardag för privatpersoner och företag,
- smartare och öppnare förvaltning stödjer innovation och delaktighet,
- högre kvalitet och effektivitet i offentlig verksamhet.

Endast en fjärdedel (23–25 procent) av myndigheterna uppger att delegationen inte har någon eller liten betydelse (se diagram 11). Dessa siffror indikerar att många myndigheter har en överlag positiv syn på E-delegationens bidrag till det övergripande e-förvaltningsarbetet.

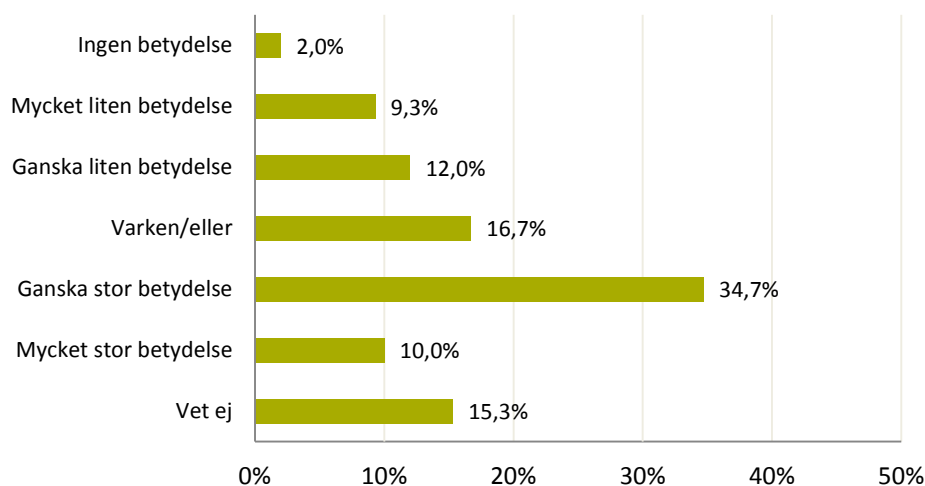
Diagram 11 Respondenternas uppfattningar om E-delegationens betydelse för regeringens uppsatta delmål för e-förvaltning (n=151)



"Smartare och öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet"



"Högre kvalitet och effektivitet i offentlig verksamhet"



5.7 Analys och slutsatser

5.7.1 En grogrund för en samverkande förvaltning...

Statskontoret konstaterar att det finns en utbredd uppfattning i statsförvaltningen om att E-delegationen har bidragit till den förvaltningsgemensamma utvecklingen av e-förvaltning. Bland de intervjuade ledamöterna i E-delegationen finns även en uppfattning om att delegationen har varit avgörande för att stärka samverkan och för att i högre utsträckning inta ett helhetsperspektiv på utvecklingen. I vår enkätundersökning anser också en betydande andel av respondenterna att E-delegationen har betydelse för regeringens mål när det

gäller e-förvaltning. Därtill finns en rad resultat av arbetet i form av vägledningar och projekt, samt indirekt, grundläggande insatser såsom förslag om inrättande av E-legitimationsnämnden och Statens servicecenter, som har fört vidare delar av E-delegationens uppdrag. Sammantaget bedömer vi således att E-delegationen har haft betydelse för utvecklingen av e-förvaltning såtillvida att den har bidragit till att skapa olika förutsättningar och en ”grogrund” för en mer samverkande förvaltning.

5.7.2 ... men arbete för att åstadkomma en sammanhållen e-förvaltning kvarstår

Samtidigt kan vi, som tidigare nämnts, utifrån internationella mätningar konstatera att Sverige till viss del brister i utvecklingen ur ett så kallat livshändelseperspektiv. Vi ser också att samproduktionen av e-tjänster är relativt låg mellan myndigheterna även om samverkan i e-förvaltningsfrågor anses tillta. När det gäller utformningen av en behovsorienterad förvaltning, det vill säga en förvaltning som utgår från medborgares och företags situation snarare än från organisations- och förvaltningsindelningar, bedömer vi således att arbete kvarstår. Dessa brister kan delvis förklaras med att E-delegationen utifrån de förutsättningar som råder inte har maktat med samordningen av den digitala utvecklingen i statsförvaltningen som helhet. I stället har utvecklingsarbetet huvudsakligen riktats mot myndigheterna i E-delegationen. Vidare har E-delegationen haft begränsade möjligheter att involvera de kommunala och landstingskommunala nivåerna i e-förvaltningsarbetet. Således kvarstår fragmenteringen inom e-förvaltning vad gäller vissa sektorer.

6 Slutsatser och förslag

Statskontoret har ombetts att utvärdera E-delegationen utifrån hur de har utfört uppdraget i direktiven, vilken nytta myndigheterna har haft av E-delegationens stöd, effekterna av delegationen samt ändamålsenligheten i organisationsform, sammansättning, arbetssätt och styrning. Vi svarar mer fördjupat på respektive frågeställning i kapitel 2–5. I detta avslutande kapitel sammanfattar vi våra slutsatser, redovisar vilka lärdomar vi kan dra av utvärderingen samt lämnar förslag som syftar till att få till stånd ett effektivare e-förvaltningsarbete.

6.1 Statskontorets slutsatser utifrån uppdraget

När det gäller E-delegationens utförande av uppdraget bedömer vi att E-delegationen i viss mån har levt upp till kraven i direktiven. Vad gäller myndigheternas nytta av E-delegationens stöd finner vi att nyttan främst gäller myndigheterna inom E-delegationen och ett fåtal myndigheter utöver denna grupp. Effekterna av E-delegationens arbete har varit svåra för Statskontoret att bedöma, men en översiktlig bedömning är att E-delegationens direkta effekter främst gäller vissa konkreta e-tjänster och publikationer. Regeringens styrning av E-delegationen har inte fungerat tillfredsställande, vilket har påverkat E-delegationens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Vår slutsats är också att E-delegationens egna arbetsformer har präglats av bristerna i styrningen från regeringens sida.

Vad gäller kommittéformen kan Statskontoret konstatera att den har gynnat både förankring och utveckling av nätverk inom statsförvaltningen och SKL kring frågor om e-förvaltning, liksom att den har gynnat samverkan mellan de myndigheter som ingår i delegationen och SKL. Kommittéformen har också möjliggjort ett flexibelt arbetssätt inom E-delegationen. Däremot har organisationsformen begränsat möjligheterna att mobilisera resurser och kompetens för att stödja statsförvaltningen och Regeringskansliet i alla de delar som förväntats. Inte minst har det funnits en förväntan om att kommittén skulle producera väl genomarbetade utredningsbetänkanden, något som E-delegationen inte har lyckats med fullt ut. Statskontorets slutsats är att delegationens sammansättning och storlek har medfört svårigheter för arbetet med att ta fram relevant utredningsunderlag. Statskontoret kan också konstatera att kommittéformen har sämre förutsättningar för långsiktighet och kontinuitet i arbetet med stöd och kunskapsupbyggnad än vad en förvaltningsmyndighet har.

En viktig slutsats är att regeringens uppdrag till E-delegationen har varit omfångsrikt och disparat samt brustit i tydlighet gällande ansvar, roller och prioriteringar. Detta har medfört att en otydlig ansvarsfördelning har uppstått både

inom E-delegationen och mellan E-delegationen och Regeringskansliet. Till detta ska läggas att regeringens övergripande mål inom e-förvaltningsområdet har förändrats sedan inrättandet. Med en tydligare målbild, rollfördelning och avgränsning av uppdraget hade E-delegationen förmodligen haft bättre förutsättningar att genomföra uppdraget.

6.2 Lärdomar inför framtiden

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att vid behov lämna förslag för ett effektivare e-förvaltningsarbete. De förslag vi lägger i denna del bottnar i vår analys av de mervärden som har uppstått till följd av E-delegationen och som är viktiga att värna även framöver, respektive de behov som kvarstår inför det fortsatta arbetet. I det följande redovisas dessa lärdomar.

6.2.1 Mervärden att värna inför det fortsatta arbetet

Statskontoret bedömer att E-delegationen inom ramen för sitt uppdrag och med hjälp av den tid som uppdraget har löpt, har förmått att tillvarata driv- och utvecklingskraften hos de myndigheter som ingår i delegationen. Detta var en av regeringens centrala ambitioner vid tillsättandet av E-delegationen. Myndigheterna i E-delegationen och SKL har hittat former för att vidareutveckla sitt samarbete inom e-förvaltningsområdet. Engagemanget inom frågorna har ökat inom E-delegationen, men även inom övriga delar av statsförvaltningen. På senare tid har ledamöterna i delegationen utvecklat former för att gemensamt tillgodose finansieringsbehov för prioriterade projekt och förstudier. Statskontoret bedömer också att E-delegationens arbete har bidragit till att vidmakthålla och utveckla nätverk och kompetensgemenskaper i e-förvaltningsfrågor inom offentlig förvaltning. I detta arbete har samverkan också inletts mellan staten och kommuner och landsting. Denna samverkan bör dock kunna stärkas ytterligare.

E-delegationen har också bidragit konkret i e-förvaltningsarbetet i form av till exempel vägledningar och riktlinjer. Vår enkätundersökning visar att detta stödmaterial från E-delegationen är spritt och används i statsförvaltningen.

Statskontoret bedömer att E-delegationens utredningsunderlag i stor utsträckning kan anses ha bidragit till etablerandet av förvaltningsgemensamma insatser som till exempel e-legitimation och administrativa stödtjänster. Båda dessa lösningar har krävt beslut och åtgärder från regeringens sida för att förverkligas, men E-delegationen har stått för viktiga delar av regeringens beslutsunderlag.

6.2.2 Kvarstående behov

Statskontorets bedömning är att regeringen behöver stärka både den samlade beslutsförmågan och genomförandekraften inom e-förvaltningsområdet för att svensk offentlig förvaltning ska kunna nå målen om en digitalt samverkande

förvaltning. Utöver detta behöver regeringen också säkerställa ett långsiktigt stöd i arbetet, i form av vägledning, uppföljning och förvaltningskapacitet.

Statskontoret har i tidigare avsnitt i denna rapport beskrivit att offentlig förvaltning har fortsatta utmaningar att möta inom e-förvaltningsområdet. Svensk offentlig förvaltning förmår i dag inte i tillräcklig utsträckning hantera information utifrån ett livshändelseperspektiv med medborgarens situation som utgångspunkt. Statskontoret har också noterat att samverkan är outvecklad inom offentlig förvaltning som helhet, både mellan sektorer (mellan förvaltningsmyndigheterna i statsförvaltningen) och mellan förvaltningsnivåer (stat-kommun-landsting).

Medborgares och företags behov

Statskontoret kan konstatera att bilden över medborgares och företags behov av digitalisering inom offentlig sektor, bland annat i form av förväntningar på tillgänglighet, informationsförmedling och konkreta e-tjänster, inte är tillräckligt klarlagd. Detsamma gäller medborgares och företags upplevelser av, respektive nöjdhet med, befintliga digitala stöd och e-tjänster inom offentlig förvaltning. Statskontoret anser att det är bekymmersamt att konsekvenserna av digitaliseringen därmed inte är tillräckligt belysta.

Förutsättningar för interoperabilitet

Statskontoret har i arbetet med utvärderingen konstaterat att frågan om förutsättningarna för interoperabilitet (teknisk, semantisk, organisatorisk, juridisk) inom dels statsförvaltningen, dels hela den offentliga sektorn, fortfarande är delvis outredd. Därmed kvarstår frågor om eventuella möjligheter och hinder inom e-förvaltningsområdet på ett generellt plan. Bland dessa frågor bedömer Statskontoret att frågan om möjligheter till systemeffektiviseringar inom statsförvaltningen är viktig att klarlägga. Vårt arbete indikerar att dessa möjligheter kan vara stora, både inom stöd- och kärnverksamheter hos myndigheterna. En annan relaterad fråga är den om riskerna med ökad interoperabilitet inom statsförvaltningen, inte minst för informationssäkerhet och möjligheter till skydd för den personliga integriteten.

Samverkan mellan statliga myndigheter och Regeringskansliet

En av ambitionerna vid inrättandet av E-delegationen var att åstadkomma en förstärkt samverkan mellan de statliga myndigheterna och Regeringskansliet. Detta var också en utgångspunkt för Stabsutredningens förslag om en förvaltningsdelegation. Statskontorets utvärdering visar att samspelet mellan E-delegationen och Regeringskansliet har brustit på flera punkter. En av bristerna finns i de närmast obefintliga kontakterna mellan E-delegationen och den statssekreterargrupp för e-förvaltning som finns i Regeringskansliet. En annan faktor som har inverkat negativt på samspelet är de löpande styrsignaler från tjänstemän på ansvarig enhet på Regeringskansliet, som både har lett till otydligheter i förväntningar och roller och bidragit till en kortsiktighet i E-delegationens arbete.

Samverkan mellan staten och kommuner och landsting

I mötet mellan medborgare och förvaltning är kommuner och landsting och deras verksamheter centrala. Statskontoret bedömer att potentialerna i ökad samverkan mellan statlig, kommunal och landstingskommunal nivå i e-förvaltningsfrågor fortfarande i stora delar är outnyttjade. Statskontorets utvärdering visar att E-delegationen inte i tillräcklig utsträckning förmått att beskriva hur samverkan mellan staten och kommuner och landsting kan förstärkas i e-förvaltningsfrågor. Detta beror delvis på att kommuner och landstings representation i E-delegationen har varit svag. Denna brist i E-delegationen förstärks ytterligare av sammansättningen av de myndigheter som ingår i E-delegationen, eftersom representation från till exempel verksamheter som vård och skola saknas.

Samordning inom sektorer

Regeringen har utsett fyra utvecklingsmyndigheter med ansvar för samordningen av e-förvaltningsinitiativ inom sin respektive sektor. Statskontoret har inte utvärderat utvecklingsmyndigheternas arbete, men noterar att flera samhällssektorer, däribland vård och skola, fortsatt saknar utpekade utvecklingsansvariga myndigheter. Sammansättningen av myndigheter som ingår i E-delegationen har troligen påverkat valet av utvecklingsmyndigheter. Statskontorets bedömning är att regeringens ambition om samordning inom sektorer inte i tillräcklig utsträckning har tillgodosetts genom E-delegationens arbete, och att denna fråga är central för det fortsatta e-förvaltningsarbetet.

Politisk styrning

Till viss del kan bristerna i samspelet mellan Regeringskansliet och E-delegationen förklaras med att regeringens samlade prioritering av området inte har varit tydlig. Detta har skapat svårigheter i Regeringskansliets hantering av e-förvaltningsfrågorna, som givet sin tvärspektoriella karaktär är beroende av insatser och beslut inom samtliga fackdepartementens områden för att få genomslag. Uppdelningen mellan e-förvaltningsfrågorna och övriga förvaltningspolitiska frågor som skedde i samband med regeringsbildningen 2010 inverkar negativt på arbetet, samtidigt som resurserna för arbetet inom Regeringskansliet minskade under ett inledningsskede.

Bristen på samsyn märks bland annat i att regeringen i sin styrning av myndigheterna inte i nämnvärd utsträckning har gett uttryck för någon samlad idé om sina ambitioner inom e-förvaltningsområdet. Bristen på samsyn märks också genom att de statliga myndigheterna inom området inte framstår som samordnade gentemot till exempel kommunal och landstingskommunal nivå i e-förvaltningsfrågor.

Statskontoret ser även risker med att e-förvaltningsfrågor reduceras till tekniska frågor och hålls isär från övrig ledning och styrning av statsförvaltningen. Statskontorets bedömning är att detta glapp finns både inom myndigheterna (mellan myndigheters högsta ledning och tjänstemän med ansvar för it-frågor),

inom Regeringskansliet och mellan regeringen och myndigheterna. I det senare fallet innebär glappet att möjligheterna till ansvarsutkrävande försvåras av det, enligt vår bedömning, förhållandevis svaga politiska intresset för frågorna. Den ökade digitaliseringen av förvaltningen, till exempel samordningen av system och information, skapar flera utmaningar utifrån ett säkerhets- och integritetsperspektiv. Mot bakgrund av möjligheterna till ett demokratiskt ansvarsutkrävande är det viktigt att den politiska ledningen involveras i e-förvaltningsfrågor för att inte riskera att ställas till svars för en utveckling som har skett bortom deras kontroll. Det är Statskontorets bedömning att mer genomarbetade utredningsunderlag från E-delegationens sida troligen hade underlättat för regeringens samlade prioriteringar och styrning av området.

Särskilt avsatta medel

E-förvaltningsinitiativ är ofta kostsamma för den enskilda myndigheten. De förväntade vinsterna av ett initiativ faller sällan ut direkt. Statskontoret kan konstatera att myndigheterna i E-delegationen över tid har hittat sätt att gemensamt finansiera större e-förvaltningsinitiativ, bland annat med hjälp av fördelningsnycklar och utökade låneramar. Därutöver kan avgiftsfinansiering användas för att täcka de investeringskostnader som uppstår. Statskontoret anser att de modeller för finansiering av e-förvaltningsinvesteringar som tillämpas i dag i huvudsak fungerar väl. Dessa modeller uppmuntrar till fortsatt god hushållning med offentliga medel eftersom de utgår från mål- och resultatstyrningens grundvalar, nämligen myndigheternas ansvar att själva hushålla med och redovisa användningen av de egna medlen.

Även om befintliga finansieringsmodeller för e-förvaltningsinitiativ fungerar i många fall, konstaterar Statskontoret att vissa investeringar kräver mer kraftfulla finansieringslösningar. Det gäller investeringar av större format och som innebär större risker för den aktör som ansvarar för investeringskostnaden. Det kan till exempel handla om investeringar där nyttan realiseras först på längre sikt, eller där nyttan tillfaller tredje part. I dessa fall anser Statskontoret att det kan finnas behov av särskilt avsatta medel för prioriterade e-förvaltningsprojekt. Statskontoret har dock inte haft utrymme för att kunna bedöma omfattningen av detta behov.

Fortsatt kompetensstöd

I arbetet med utvärderingen har det framkommit att både kommunal, landstingskommunal och statlig förvaltning har behov av fortsatt stöd och vägledning inom e-förvaltningsområdet. Upparbetad kunskap behöver dessutom löpande uppdateras och spridas. Statskontoret uppfattar, liksom ESV, att detta behov finns i både små och stora myndigheter i statsförvaltningen. Det är vidare Statskontorets uppfattning att behovet av detta stöd inom offentlig sektor kommer att kvarstå under lång tid framöver och att det därför finns skäl att säkra långsiktighet i både kunskapsuppbyggnad, förvaltning och löpande stöd.

6.3 Förslag för ett effektivare e-förvaltningsarbete

Med anledning av de iakttagelser som vi har gjort i utvärderingen lämnar Statskontoret ett antal förslag. Förslagen riktar sig till regeringen och de insatser som regeringen kan vidta för ett effektivare e-förvaltningsarbete. Utöver dessa förslag kan det finnas åtgärder som är relevanta att vidta på andra nivåer i samhället, till exempel inom SKL eller hos de statliga myndigheterna.

6.3.1 Säkerställ underbyggda förslag gällande interoperabilitet och minskade systemkostnader

Statskontoret har tidigare i utvärderingen konstaterat att det saknas kunskap om medborgares och företags behov av digitalisering inom offentlig förvaltning. Inte heller har konsekvenserna av digitaliseringen beskrivits. Digitaliseringskommissionens nuvarande uppdrag är att belysa den digitala utvecklingen i Sverige utifrån ett bredare perspektiv. Statskontoret föreslår mot denna bakgrund att regeringen:

- ger Digitaliseringskommissionen i tilläggsuppdrag att följa upp effekter och konsekvenser av digitaliseringen inom den offentliga sektorn för medborgare och företag.

Vidare bedömer Statskontoret att det fortsatt finns ett behov av att utreda vad som krävs för att åstadkomma interoperabilitet inom offentlig sektor samt hur en ökad effektivitet på systemnivå inom statsförvaltningen kan uppnås. Vår utvärdering har visat att E-delegationen inte i tillräcklig utsträckning har förmått att ta fram och besluta om relevant beslutsunderlag till regeringen i form av väl bearbetade betänkanden. E-delegationens sammansättning och storlek har försvårat ett effektivt utredningsarbete. Statskontoret föreslår därför att regeringen tillsätter en särskild utredare för att:

- beskriva och rangordna medborgares och företags behov av fortsatt digitalisering inom offentlig sektor,
- beskriva kvarstående hinder för interoperabilitet inom offentlig förvaltning, samt
- ta fram förslag på hur dessa hinder kan överbryggas,
- beskriva hur systemkostnaderna inom offentlig förvaltning kan minska. Det senare uppdraget bör genomföras i samverkan med ESV.

6.3.2 Stärk långsiktigheten och minska sårbarheten i arbetet

Statskontorets utvärdering visar att de frågeställningar och kunskapsbehov som e-förvaltning medför, både för statsförvaltningen och för hela den offentliga sektorn, ställer krav på en långsiktig förmåga att stödja och vägleda utvecklingsarbetet. Utvärderingen visar också att uppbyggd kunskap, kompetens och stöd behöver förvaltas och vidareutvecklas över tid. Vårt arbete indikerar att

kompetensbehoven är fortsatt stora inom hela den offentliga sektorn, samtidigt som myndigheterna värderar e-förvaltning som ett viktigt utvecklingsområde i statsförvaltningen. I utvärderingen framgår att kommittéformen i detta fall visat sig fungera väl som förankrings- och samverkansmotor i arbetet, men att kommittén inte tillräckligt kunnat tillgodose förvaltningens långsiktiga behov av stöd. Inom dessa områden finns det därför skäl för regeringen att skapa mer långsiktiga stödstrukturer.

Statskontoret uppfattar också att det samlade förvaltningsgemensamma stödet inom området kan behöva förstärkas för att minska sårbarheten inom enskilda myndigheter. Samtidigt är det viktigt att denna förstärkning balanseras mot myndigheternas grundläggande självständighet i valet av former för verksamhetsutveckling. Statskontoret föreslår därför att regeringen:

- ger en myndighet i uppdrag att överta E-delegationens främjande och stödjande uppgifter. Här ingår också uppgiften att förvalta befintliga vägledningar och riktlinjer, samt
- ger en myndighet i uppdrag att säkerställa att regeringens samlade e-förvaltningsinitiativ stämmer överens med integritets- och sekretesslagstiftning samt med grundläggande krav på informationssäkerhet.

6.3.3 Stärk den förvaltningspolitiska relevansen

E-förvaltning kan betraktas som en av de viktigaste förändrings- och utvecklingskrafterna i den svenska statsförvaltningen och inom den offentliga sektorn som helhet. Omvänt är det svårt att föreställa sig en utveckling av statsförvaltningen eller offentlig sektor utan it. E-förvaltningsområdets tvärsektoriella karaktär innebär att många av de potentialer, hinder och behov som har identifierats är generella och gemensamma för de statliga myndigheterna. E-delegationens egna uppföljningar visar också att e-förvaltningsfrågorna har vuxit i betydelse för myndigheterna. Statskontoret anser därför att regeringen bör förstärka kopplingen mellan e-förvaltningsfrågor och den generella förvaltningspolitiken. Utifrån utvärderingen är det Statskontorets bedömning att en samlad hantering av e-förvaltning som en del av förvaltningspolitiken både gynnar frågornas genomslagskraft och stabilitet över tid. På sikt tror vi också att det finns fördelar med att tala om förvaltningsutveckling eller verksamhetsutveckling i stället för om e-förvaltning. Detta eftersom e-förvaltning inte kan sägas vara ett mål i sig.

Statskontoret anser att exempelvis samverkan i, utbildning inom och strategiska forum för e-förvaltningsfrågor bör kunna rymmas inom de insatser som i dag bedrivs inom Regeringskansliet för att stärka arbetet med myndighetsstyrning generellt. Kunskaper om förvaltningsutveckling och e-förvaltning behövs hos samtliga myndighetshandläggare i Regeringskansliet.

6.3.4 Stärk samordning och kompetens inom Regeringskansliet

Digitaliseringen inom offentlig sektor kräver ökad samverkan, både inom och mellan sektorer och förvaltningsnivåer. Studier lyfter fram att svensk offentlig förvaltning tappar i sammanhållning av vissa frågor ur till exempel ett livshändelseperspektiv. Vår utvärdering visar också att regeringen har brustit i styrningen av området, bland annat till följd av att en samlad politisk prioritering saknats. Detta har inneburit ett ansvarsmässigt glapp mellan regeringen och E-delegationen, vilket har försvårat E-delegationens möjligheter att effektivt genomföra sitt uppdrag. Statskontorets slutsats är därför att den departementsövergripande samordningen av arbetet inom Regeringskansliet behöver stärkas genom att:

- avsätta särskilda medel för särskilt omfattande e-förvaltningsinitiativ, samt
- pröva möjligheten att peka ut fler utvecklingsansvariga myndigheter så att samtliga relevanta sektorer täcks.

Statskontoret gör ingen egen bedömning av hur stor omfattningen av de avsatta medlen bör vara. Däremot anser vi att regeringen bör utreda nivån på anslaget 2:6, *Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse*.

6.3.5 Tillvarata drivkraften inom E-delegationens myndigheter

De fortsatta stegen till en vidareutvecklad samverkan inom e-förvaltningsfrågor som har tagits inom E-delegationen genom bildandet av ”tiogruppen”, är ett tecken på att E-delegationen har bidragit till ökad samverkan mellan ledamöterna och deras organisationer. Andra tecken på att samverkan har utvecklats och konkretiserats är de gemensamma överenskommelser som har gjorts mellan myndigheter i E-delegationen kring finansieringen av projekt. Statskontoret anser att det är av stor vikt att regeringen tar vara på den drivkraft som härigenom har skapats. I detta arbete är det centralt att gruppen säkerställer bredd och öppenhet gentemot hela den offentliga förvaltningen. För att åstadkomma detta behöver gruppen förstärka och utveckla samverkansformerna mellan statlig, kommunal och landstingsnivå i e-förvaltningsfrågor. ”Tiogruppen” behöver också säkerställa att behov och möjligheter inom hela statsförvaltningen inryms i arbetet, bland annat genom breddade former för förankring och delaktighet. En viktig del i detta arbete är att involvera myndigheter som verkar i sektorer med bäring på kärnverksamheterna i kommuner och landsting, såsom vård, skola och omsorg. Statskontoret anser också att det är viktigt att regeringen säkerställer ett fungerande informationsflöde mellan ”tiogruppen” och Regeringskansliet, bland annat för att minska risken för dubbelarbete. Regeringen bör ge myndigheterna i gruppen i uppdrag att rapportera om sin verksamhet inom ramen för gängse myndighetsstyrning. Regeringen bör också säkerställa att berörda myndighetshandläggare har kapacitet och beredskap att hantera myndigheternas rapportering och förslag på fortsatta insatser på ett effektivt sätt.

6.3.6 Avsluta E-delegationens uppdrag i enlighet med direktiven

Statskontoret bedömer att myndigheterna själva genom bildandet av ”tio-gruppen” visat på möjligheten och förmågan att själva omhänderta de huvudsakliga mervärdena i E-delegationen. Samtidigt innebär samarbetet i ”tio-gruppen” att E-delegationens roll som samverkansforum för myndigheterna försvagas, eftersom ett nytt forum för fortsatt samverkan delvis övertagit E-delegationens roll. En förlängning av E-delegationens uppdrag skulle därmed kunna riskera att skapa dubbla strukturer och oklarheter i ansvarsbilden och informationsflödena. Vår utvärdering visar också att E-delegationen har relativt små förutsättningar att åstadkomma relevant beredningsunderlag till regeringen i form av betänkanden. Ovan förespråkar vi därför att återstående utredningsunderlag inom e-förvaltningsområdet tas fram av en särskild utredning. Statskontorets bedömning är därför att E-delegationens uppdrag bör avslutas i enlighet med regeringens direktiv.

Referenser

Anslagsförordning (2011:223).

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

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

E-delegationen (2013b), *Vägledning för digital samverkan*.

Ekonomistyrningsverket ESV 2014:2 *Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt*.

Ekonomistyrningsverkets regleringsbrev för 2014.

Europeiska kommissionen (2010), *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action*.

Europeiska kommissionen (2012) *Digital by Default or by Detour?*

Finansdepartementet (2008) *Regeringens handlingsplan för eFörvaltning: Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*.

Finansutskottets betänkande 2009/10FiU:38 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Forss, K. (2007) *Utvärdering som hantverk: Bortom mallar och manualer*.

Förenta Nationerna (2012) *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*.

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Förordning (2007:414) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förvaltningslag (1986:223).

Governo (2013), *Uppföljning av e-förvaltning i Sverige*.

Jonasson, L., m.fl. (2013) *Förutsättningar för digital samverkan – Utredning om insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*.

Jordbruksverket 2014-01-28 *Direktiv för att utforma en gemensam medlemsorganisation för samordning av förvaltningsgemensamma e-förvaltningsfrågor* (dnr 1.2.17-1241/14).

Kommittédirektiv 2009:19 *En delegation för e-förvaltning.*

Kommittédirektiv 2010:32 *Tilläggsdirektiv till E-delegationen.*

Kommittédirektiv 2011:86 *Integritet, effektivitet och öppenhet i en modern e-förvaltning.*

Kommittédirektiv 2012:35 *Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen.*

Kommittédirektiv 2012:61 *Digitaliseringskommissionen – en kommission för den digitala agendan.*

Kommittédirektiv 2013:2 *Bättre förutsättningar för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.*

Kommittédirektiv 2013:40 *Tilläggsdirektiv till delegation för e-förvaltning (N Fi 2009:01).*

Kommittéförordning (1998:1474).

Kulturdepartementet PM 2011, *Digit@lt kulturarv – Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation* (Ku11.015).

Löfgren, K. (2007) *The Governance of E-government: A Governance Perspective on the Swedish E-government Strategy, Public Policy and Administration.*

Myndighetsförordning (2007:515).

Näringsdepartementet (2011) *IT i människans tjänst – en digital agenda för Sverige* (N2011.12).

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

Proposition 2008/09:100 *2009 års ekonomiska vårproposition, utgiftsområde 22.*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014.*

Regeringsbeslut 2007-03-15 (bilaga) *Riktlinjer för statssekreterargrupp och interdepartemental arbetsgrupp för arbetet med elektronisk förvaltning* (Fi20007/1981 [delvis]).

Regeringsbeslut 2011-03-03 *Uppdrag att samordna och främja myndigheters arbete med e-förvaltning* (N2011/1368/ITP).

Regeringsformen (11 kap 7§).

Regeringsuppdrag 2012-07-26, *Uppdrag att utveckla och vidareutveckla den tekniska plattformen öppnadata.se – en portal för innovation* (N2012/3599/ITP).

Riksdagsskrivelse 2009/10:315.

Socialdepartementet PM 2010-06-18 *Nationell e-hälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg* (S2010.020).

SOU 2005:119 *E-tjänster för ett enklare och öppnare samhälle.*

SOU 2007:47 *Den osynliga infrastrukturen. Om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering.*

SOU 2008:22 *Ett stabsstöd i tiden.*

SOU 2009:86 *Tredje generationens e-förvaltning.* Betänkande av E-delegationen.

SOU 2010:104 *E-legitimationsnämnden och svensk e-legitimation.*

SOU 2010:20 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning.* Betänkande av E-delegationen.

SOU 2010:62 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning.* Betänkande av E-delegationen.

SOU 2011:27 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – en bit på väg.* Betänkande av E-delegationen.

SOU 2011:38 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter.*

SOU 2011:67 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning.* Betänkande av E-delegationen.

SOU 2012:18 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg.* Betänkande av E-delegationen.

SOU 2012:68 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster.* Betänkande av E-delegationen.

SOU 2013:22 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – samordning och digital samverkan.* Betänkande av E-delegationen.

SOU 2013:31 *En digital agenda i människans tjänst – Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter*. Delbetänkande av Digitaliseringskommissionen.

SOU 2013:75 *Organisering av framtidens e-förvaltning*. Betänkande från E-delegationen.

SOU 2013:77 *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – IT-standardisering inom socialtjänsten*. Betänkande av E-delegationen.

SOU 2014:10 *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*.

Statskontoret 2003:18 *Samverkande 24-timmarsmyndigheter – Sammanhållen elektronisk förvaltning*.

Statskontoret 2010:21 *Kartläggning av exklusiva rätter*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2013) *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten. Överenskommelse för 2014 mellan staten och Sveriges kommuner och landsting* (SKL:s dnr 13/7171).

Trafikutskottets betänkande 2008/09/TU1, *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*.

Vedung, E. (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*.

Vinnova (2013) *Former för utveckling och förvaltning av offentligtgemensamma digitala resurser. Beslutsunderlag – bidragsärende* (dnr 2013-04936).

VIRGOkonsult (2012) *Studie av eGovernment i tre nordiska länder*.

Waseda University Institute of e-Government (2013) *World e-Government Ranking*.

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut II 7

2013-10-17

N2013/4798/ITP

Näringsdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera E-delegationen (N Fi 2009:01)

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera den verksamhet som E-delegationen (N Fi 2009:01) har bedrivit under åren 2009-2013 enligt regeringens direktiv (dir 2009:19, dir 2010:32 och dir 2013:40).

I utvärderingen ska Statskontoret särskilt:

- beskriva och analysera hur E-delegationen har utfört sitt uppdrag och uppfyllt kraven i de direktiv som regeringen har beslutat om,
- beskriva och analysera hur myndigheterna har haft nytta av E-delegationens stöd,
- beskriva och analysera effekten av E-delegationens arbete, samt
- analysera hur E-delegationens sammansättning och vald organisationsform, inklusive arbetssätt och metodik, har fungerat i relation till uppdraget. Med organisationsform avses, förutom kommittéformen, även den interna organisationen bestående av bl.a. sekretariat, referens- och arbetsgrupper.

Baserat på resultaten från utvärderingen ska Statskontoret vid behov lämna förslag i syfte att åstadkomma ett effektivt e-förvaltningsarbete. Statskontoret ska också, baserat på utvärderingen, göra en bedömning av organisationsform i förhållande till de beslutade målen i regeringens strategi "Med medborgaren i centrum – regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning".

Arbetets genomförande och tidsplan

Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget inhämta kunskap från och föra dialog med berörda aktörer, såsom Regeringskansliet, E-delegationen, de myndigheter vars ledningar finns representerade i E-delegationen, andra relevanta myndigheter samt Sveriges Kommuner

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Mäster Samuelsgatan 70

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-411 36 16

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

och Landsting. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 mars 2014.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 26 mars 2009 att inrätta en delegation för e-förvaltning för att stärka utvecklingen av e-förvaltningen och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning (dir. 2009:19). Delegationen antog namnet E-delegationen. Som grund till regeringens beslut nämns i direktiven en rad aktiviteter inom området, bl.a. tillsättandet av en statssekreterargrupp för att stärka samordningen i Regeringskansliet och beslut om regeringens handlingsplan för e-förvaltning (dnr Fi2008/491). Direktiven tar upp och operationaliserar slutsatser från stabsutredningens slutbetänkande Ett stabsstöd i tiden, (SOU 2008:22) och från IT-standardiseringsutredningens slutbetänkande Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering (SOU 2007:47).

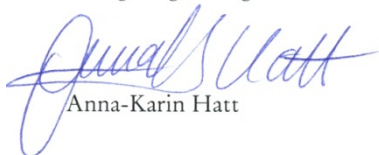
Delegationens uppdrag ska slutredovisas den 31 december 2014. Delbetänkanden ska lämnas två gånger per år, den 20 mars respektive den 1 oktober. Hittills har E-delegationen redovisat sitt arbete i nio delbetänkanden.

Regeringen beslutade den 17 december 2012 om strategin Med medborgaren i centrum – regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning. I strategin beskrivs regeringens målsättningar för en enklare, öppnare och effektivare förvaltning. Dessa målsättningar ska uppnås genom att förstärka myndigheternas förmåga att samverka digitalt i förvaltningsgemensamma it-frågor. Målen i strategin ska ligga till grund för regeringens koordinering och prioritering av förvaltningsgemensamma utvecklingsprojekt.

Skälen för regeringens beslut

I direktiven till E-delegationen framgår att regeringens avsikt är att utvärdera delegationens verksamhet. Utvärderingen av E-delegationen kommer att ligga till grund för den fortsatta beredningen av hur arbetet med att skapa en enklare, öppnare och effektivare förvaltning ska bedrivas efter att E-delegationens nuvarande uppdrag har upphört.

På regeringens vägnar



Anna-Karin Hatt



Anneli Hagdahl

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA, KSÄ, MSS och SKA
Försvarsdepartementet/SSK
Kulturdepartementet/KA
Landsbygdsdepartementet/LB
Miljödepartementet/MM och R
Näringsdepartementet/ENT
Socialdepartementet/PBB, SAM och SFÖ
Utbildningsdepartementet/GV
Utrikesdepartementet/FIM
E-delegationen
Arbetsförmedlingen
Bolagsverket
Centrala studiestödsnämnden
Försäkringskassan
Lantmäteriet
Migrationsverket
Kammarkollegiet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Pensionsmyndigheten
Riksarkivet
Rikspolisstyrelsen
Skatteverket
Statens jordbruksverk
Sveriges Kommuner och Landsting
Tillväxtverket
Transportstyrelsen
Tullverket

Intervjupersoner

Ledamöter E-delegationen

Annika Bränström, ordförande, GD Bolagsverket

Björn Jordell, Riksarkivarie Riksarkivet

Claes Ljungh, GD Kammarkollegiet

Dan Eliasson, GD Försäkringskassan

Helena Lindberg, GD Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Ingemar Hansson, GD Skatteverket

Per Mosseby, SKL, direktör CeSam

E-delegationens arbetsgrupp

Carina Arnesson, IT-chef Jordbruksverket

Hans Söderlund, utredare CSN (telefonintervju)

Per Ängmo, IT-chef, Transportstyrelsen

Thorbjörn Hörnfeldt, IT-chef, Riksarkivet

E-delegationens kansli

Cecilia Bredenwall, koordinering av e-förvaltning

Ewa Carlsson, kanslichef

Lena Warstrand, kommunikation och presskontakter

Regeringskansliet

Anneli Hagdahl, ansvarig handläggare för E-delegationen, Enheten för it-politik, Näringsdepartementet (N/ITP)

Henrik Moberg, Socialdepartementet, kansliråd med ansvar för arbetet med E-hälsa, enheten för Folkhälsa och sjukvård

Lena Hägglöf, enhetschef och departementsråd N/ITP

Magnus Entzell, kansliråd med ansvar för e-förvaltningsfrågor, N/ITP

Övriga

Anders Nyström, utredare, ESV

Catarina Dahllöf, regiondirektör Region Halland (telefonintervju)

Claes Thagemark, tidigare kanslichef för E-delegationen

Elin Emsheimer, handläggare, Post- och telestyrelsen (PTS)

Eva Lindblom, avdelningschef, ESV

Eva Sartorius, verksamhetsutvecklare, Skatteverket. Tidigare bland annat E-delegationens kansli och N/ITP

Helen Ängmo, Överdirektör Skolverket

Kristina Sundin-Jonsson, kommundirektör Skellefteå kommun (telefonintervju)

Lars-Erik Holm, GD Socialstyrelsen

Lennart Jonasson, tidigare ledamot i E-delegation (SKL)

Mats Sjöstrand, tidigare ordförande för E-delegationen

Thomas Pålsson, GD Statens servicecenter

Avstämning om arbetet har även vid skilda tillfällen skett med fem tjänstemän från olika delar av Regeringskansliet.

Programteoretisk modell

