

# Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning,

(SOU 2009:86)

Fi2009/6838

Kronofogdemyndigheten (KFM) har nedanstående synpunkter på e-delegationens betänkande Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning.

## Sammanfattning

KFM instämmer i stort i delegationens ansats och ställer sig positiv till ambitionen att åstadkomma en behovsdriven e-förvaltning till nytta för hela samhället. Den mycket tydliga medborgarorientering som betänkandet ger uttryck för är viktig och det är bra att delegationen lyfter fram principen om s.k. e-inkludering för att åstadkomma likvärdiga möjligheter för att alla att ta del av e-tjänster. KFM uppskattar att delegationen uppmärksammat och föreslår en lösning på de finansieringsproblem som ofta visat sig vara orsaken till att önskvärd e-utveckling inte kommit tillstånd och värdesätter fokuseringen på utvecklingen av e-legitimationer, särskilt etjänstelegitimationer.

KFM har dock svårt att hitta en tydlig struktur och en helhet i den föreslagna strategin. Förslaget pendlar mellan övergripande lösningar och detaljlösningar på en mängd frågeställningar som ska tas om hand av ett stort antal aktörer i olika roller. KFM bedömer att detta äventyrar helheten i samordningen och fördröjer utvecklingen. Därtill uppstår i vissa delar styrningseffekter som myndigheten uppfattar som svåra att förena med den svenska förvaltningspolitiska modellen. KFM efterlyser en huvudman med ett övergripande helhetsansvar för all styrning, samordning och koordinering av utvecklingen av e-förvaltningen. Enligt KFM är det vidare nödvändigt att den fortsatta beredningen av föreliggande förslag samordnas med beredningen av det i november 2009 lämnade betänkandet "Se medborgarna — för bättre offentlig service" (SOU 2009:92).

Otydligheten i strategin förstärks av att inte alla för utvecklingen av e-förvaltningen övergripande och särskilt väsentliga frågor har problematiserats tillräckligt. Framförallt har de rättsliga problemen inte tagits på allvar. Det är som delegationen föreslår absolut nödvändigt att se över dagens registerlagstiftning liksom förhållandet mellan den och sekretesslagstiftningen, men det räcker inte. En mängd s.k. formkrav i annan lagstiftning har också många gånger en allvarligt hindrande inverkan på e-utvecklingen. Därför bör det även tillsättas arbetsgrupper under delegationen, eller en utredning under regeringen, med uppgift att lämna förslag till de författningsändringar som krävs för att anpassa hindrande formkrav i svensk lagstiftning till tekniskt möjliga e-tjänster. Grund och utgångspunkter för uppdraget finns redan i den s.k. FORMEL-gruppens rapport från 2003. Nämnade översyner får dock inte medföra att redan föreslagna eller för e-utvecklingen särskilt brådskande författningsändringar läggs på is i avvaktan på utredningsresultaten eftersom översynsuppdragen i så fall skulle få en stagnerande inverkan på och försena den utveckling som myndigheterna redan är på gång med.

KFM är klart positiv till en för staten gemensam utveckling av sharedservicelösningar för verksamhetsstöd. Det är angeläget med en gemensam prismodell för dessa, att verksamheten konkurrensutsätts och att den frikopplas från myndighetsstyrning. Övergången till shared-service har visat sig rymma särskilda problem som dock kan undvikas. Innan nya myndigheter involveras är det därför viktigt att ta tillvara de erfarenheter som gjorts av de myndigheter som redan medverkar i gemensamma administrativa verksamhetsstöd. Därtill är det viktigt att den pågående utvecklingen inte stannar upp.

Slutligen uppfattar KFM genomförandeplanen som optimistisk.

KFM:s synpunkter på utredningens förslag följer avsnittsindelningen i betänkandet.

## Avsnitt 3 Flexibel e-förvaltning utifrån användarnas behov

KFM hade föredragit att e-delegationen själv påtagit sig huvudansvaret för samordning av utvecklingsinsatserna inom alla sektorer och att de av delegationen utvalda sektorsansvariga myndigheterna fått ett mer delegerat ansvar för de av delegationen föreslagna uppdragen. Delegationen ska enligt förslaget själv löpande identifiera och prioritera nya behovsområden och föreslå nya utvecklingsansvariga myndigheter. KFM vill framhålla vikten av att den uppgiften får hög prioritet och understryka betydelsen av att samordning utvecklas även utanför respektive sektor, inte bara inom. Annars riskerar samordningen tvärt emot intentionerna att förbli sektorsspecifik och utvecklingen inom vissa områden att stagnera och skapa svårreparabla problem

för myndigheter med verksamheter som faller utanför utvecklingsinsatserna. En myndighet eller en verksamhet som blir "omodern" i förhållande till andra tappar lätt företagens och medborgarnas förtroende och är sannolikt även svårt att behålla och dra till sig den kompetens som e-utvecklingen kräver, vilket bidrar till ytterligare stagnation.

Förslaget om att sätta upp och driva elektroniska forum för behovsfångst och erfarenhetsutbyte mellan verksamhetsutvecklare i den offentliga sektorn, näringslivet och medborgarna är bra. Möjligheterna att hantera uppdraget på ett sätt som möjliggör extern finansiering, t.ex. med utvecklingsmedel från EU, bör dock undersökas. En sådan undersökning kan leda till slutsatsen att uppdraget behöver utföras av någon annan än e-delegationen, t.ex. av ett universitet eller forskningsinstitut.

Förslaget om bastjänster för informationsförsörjning är också bra. Tillgången till basinformation från andra myndigheter är för KFM en väsentlig förutsättning för en medborgarorienterad ärendehandläggning som är tids- och kostnadseffektiv. KFM vill gärna uppfatta förslaget så att i vart fall statliga myndigheter ska få kostnadsfri tillgång till varandras uppgifter men har inte hittat ett helt tydligt svar i den delen. I dagsläget måste KFM betala för uppgifter från andra myndigheter som KFM själv medverkat till att samla in, vilket naturligtvis inte är tillfredsställande. Det är därtill av största vikt att även de finansieringsfrågor som uppkommer hos de myndigheter som blir skyldiga att utveckla och tillhandahålla bastjänster får tillfredsställande lösningar. Även i det avseendet efterlyser KFM ett förtydligande.

KFM instämmer i delegationens förslag vad gäller e-inkludering med användarnas behov i fokus och understryker gärna att förslaget i den delen utgör en väsentlig förutsättning för den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningen.

#### **Avsnitt 4 Styrning och finansiering av en behovsdriven e-förvaltning**

KFM instämmer i den övergripande ambitionen att öka samordningen men skulle önska en mer enhetlig och tydlig styrning för samverkan.

Det är många aktörer på olika nivåer som föreslås vara involverade i ledning, styrning och samordning av utvecklingen mot den framtida e-förvaltningen. Regeringen ska styra genom övergripande regelverk och instruktioner samt regleringsbrev från olika departement. Regeringen ska även slita koordinerings- och finansieringstvister. E-delegationen ska ansvara för koordination och utveckling på förvaltningsgemensam nivå, bl.a. genom styrdokument, vägledningar, nyttoberäkningsmodeller och identifiering av nya utvecklingsområden. En nämnd inom Skatteverket, e-nämnden ska samordna och utveckla lösningar för e-legitimationer samt meddela föreskrifter om bl.a. tekniska standarder. Kammarkollegiet ska bl.a. ta fram ramavtal för standardiserad meddelandehantering. Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Tillväxtverket ska i samråd med SKL ta fram mallar för överenskommelser i samverkansprojekt. Flera utvecklingsansvariga myndigheter ska var för sig utveckla och tillhandahålla bastjänster för informationsförsörjning, samordna utvecklingen av bastjänster inom egna sektorer samt driva och leda utvecklingsarbetet inom dessa. Övriga myndigheter ska också utveckla bastjänster och samtidigt initiera, ta ansvar för och driva egna utvecklingsprojekt. (Däremot nämns överhuvudtaget inte Statssekreterargruppen för e-förvaltning). KFM bedömer att det finns risk för att det stora antalet ansvariga aktörer i olika roller äventyrar helheten i samordningen och fördröjer utvecklingen.

KFM är i grunden positiv till det myndighetsgemensamma ansvar för e-utvecklingen som föreslås, men tror att ett mer sammanhållet ansvar skulle leda till bättre resultat. Flera av åtgärdsförslagen ger myndigheterna bra verktyg för utvecklingsinsatser t.ex. mallar för samverkan i e-förvaltningsprojekt som KFM med tillfredsställelse konstaterar ska tas fram i ett tidigt skede.

Då det ställs krav på att vissa styrmedel och verktyg, t.ex. mallar och e-legitimationer, ska utnyttjas av andra myndigheter än de som får ansvaret för att ta fram och vidareutveckla dem behöver sistnämnda myndigheter i viss mån avhända sig den självbestämmanderätt som de av tradition har över den typen av frågor. För att få acceptans för detta krävs tillit till de gemensamma lösningarna och det är viktigt med legitimitet för besluten om införande av dessa. Enligt KFM kan acceptans och legitimitet uppnås bättre om beslut om myndighetsgemensamma lösningar tas av eller underställs e-delegationen. Ett upplägg där e-delegationen får huvudansvaret för myndighetsgemensamma lösningar skulle enligt KFM:s bedömning också passa bättre in i den svenska förvaltningspolitiska modellen än det föreslagna upplägget som innebär att myndigheter eller myndighetskonstellationer vid sidan av sina kärnverksamheter ska fastställa gemensamma e-förvaltningslösningar för alla myndigheter. I detta sammanhang vill KFM också påpeka vikten av

att de finansieringsmodeller som ska tas in i mallar och liknande styrmedel inte får ges effekter som hos vissa myndigheter motverkar incitamenten för samverkan.

Delegationens utredning kommer ungefär samtidigt med utredningen "Se medborgarna — för bättre offentlig service" (SOU 2009:92). Båda utredningarna handlar om samordning av offentlig service med medborgarna i fokus och bör därför samordnas i hanteringen inom regeringskansliet. I den delen vill KFM även hänvisa till sitt remissvar på betänkandet "Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning" (SOU 2008:118). Där har myndigheten bl.a. påpekat att horisontell tvärssektoriell styrning är en förutsättning för att statsförvaltningen som helhet ska tjäna medborgarna på bästa sätt, framhållit vikten av att styrningen av statsförvaltningen fokuserar på helheten och påtalat att utgångspunkterna för den statliga förvaltningspolitiken behöver ensas. I det föreliggande betänkandet skiljer sig utgångspunkterna för styrningen i vissa delar från andra förvaltningspolitiska utredningar, såsom ansvarsutredningen, styrtutredningen, grundlagsutredningen, stabsutredningen, 2006 års förvaltningskommitté samt diverse utredningar från Ekonomistyrningsverket.

KFM instämmer i delegationens problemanalys vad avser finansiering av e-förvaltningsprojekt. Delegationen belyser här några av de allra viktigaste framgångsfaktorerna för e-förvaltningen. KFM delar uppfattningen att det behövs en modell där projekt som har större nytta för någon annan än för den myndighet som ska svara för eller delta i projektet ska finansieras med medel som särskilt reserverats för den typen av projekt. Den föreslagna finansieringsmodellen, enligt vilken en del av Vinnovas forsknings- och utvecklingsmedel ska få användas för sådana projekt, bör vara en bra lösning.

Rättslig reglering m.m.

De mest omfattande och svårlösta hindren för elektroniska tjänster består för KFM:s del av mycket begränsade möjligheter att lämna ut handlingar och uppgifter ur myndighetens databaser på elektronisk väg. Dessa hinder följer huvudsakligen av bestämmelser i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet samt därtill knuten förordning, d.v.s. den registerlagstiftning som styr personuppgiftsbehandlingen m.m. i myndighetens verksamheter. KFM instämmer därför till fullo i behovet av en översyn av registerförfattningarna och en lösning av regelkonflikterna mellan register- och sekretesslagstiftningen och välkomnar förslaget om detta. Behovet har funnits länge och det har ofta påtalats att en översyn av registerlagstiftningen rymmer många komplexa frågeställningar. Det är därför viktigt både att utredningen kommer i gång omgående och att den får tillräckliga resurser för att lyckas med uppdraget. Annars kommer föråldrad lagstiftning fortsätta att utgöra en hämsko på utvecklingen av e-förvaltningen. Eftersom registerlagarna är verksamhetsspecifika och mycket olika varandra vill KFM även framhålla vikten av att utredningen informerar sig om varje myndighets särskilda problem med "sin" registerlagstiftning. Därigenom kan de myndighetsspecifika problemen beaktas av utredningen och risken minska för att sådana kvarstår efter översynen.

Även annan lagstiftning blockerar e-förvaltning, framförallt genom bestämmelser med s.k. formkrav som hindrar elektronisk kommunikation eller dokumentation. I den för KFM verksamhetsspecifika lagstiftningen finns ett flertal sådana hindrande formkrav. Myndigheten har i flera olika sammanhang påtalat detta för regeringen och t.ex. understrukit behovet av en översyn av utredningsbalken som blivit mycket omodern genom bl.a. formkrav och omoderna metoder som hindrar elektroniska förfaranden. KFM har även redovisat behov av ändringar i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning och i skuldsaneringslagen (2006:548) i syfte att undanröja hinder mot tillhandahållande av e-tjänster. I april 2003 lämnade en arbetsgrupp, FORMEL-gruppen, en rapport (Ds 2003:29) som visar på de problem som formkraven utgör och hur omfattande de hindrande formkraven är. I FORMEL-gruppens uppdrag ingick inte att lämna författningsförslag. Gruppen föreslog däremot åtgärder för tillvaratagande av det arbete den utfört t.ex. i form av rättsliga ställningstaganden och för utvecklingen av e-förvaltningen viktiga analyser samt identifiering och redovisning av var de hindrande formkraven finns. Då det är viktigt att utvecklingen av e-förvaltningen sker på bred front, inte bara inom prioriterade utvecklingsprojekt, bör all lagstiftning snabbt komma i fas med den tekniska utvecklingen. KFM föreslår därför att e-delegationen tillsätter arbetsgrupper med ansvar för olika lagstiftningskomplex, alternativt att regeringen utser en utredning, som får i uppgift att lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att anpassa hindrande formkrav i svensk lagstiftning till tekniskt möjliga e-tjänster. Grunden och utgångspunkterna för uppdraget kan hämtas ur formelgruppens rapport och förslagen eventuellt redovisas löpande.

För KFM:s del är många av de ambitioner som uttrycks i betänkandet omöjliga att uppnå så länge myndigheten inte har ett modernt regelverk att förhålla sig till. Det är därför av stor betydelse att KFM inte som en följd av övergripande översyner av större lagstiftningskomplex — oavsett om de

gäller registerlagar, lagar med hindrande formkrav eller utsökningsbalken - tvingas vänta på redan nu brådsakande och hos regeringen redan initierade ändringsförslag. Sker det kommer utvecklingen inom myndigheten att stanna upp, pågående projekt att få avbrytas och myndighetens ärendehantering inte kunna effektiviseras i planerad takt.

Slutligen anser KFM det positivt att delegationen avser att inom sig inrätta en expertgrupp för juridik som ska hantera de svårare rättsliga frågorna allteftersom de uppstår.

#### **Avsnitt 5 Tekniska förutsättningar för en ny flexibel infrastruktur**

KFM tillstyrker huvuddragen i förslagen med inriktning mot en ny flexibel infrastruktur.

Myndigheten saknar dock en kartläggning av nuläget eller någon form av analys som visar hur en gemensam struktur kan komma att påverka redan befintliga och nära förestående informationsutbyten mellan myndigheter och andra aktörer. Det är inte helt lätt att se konsekvenserna av förslagen. En farhåga är givetvis att det som redan är byggt eller är under uppbyggnad måste byggas om. KFM har redan slagit in på en väg med s.k. "XML-standard" för informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer, och har ett flertal projekt på gång, bl.a. informationsutbyte med Försäkringskassan och tillhandahållande av s.k. "skuldutdrag", åt andra myndigheter och vissa kreditupplysningsföretag.

KFM delar uppfattningen att öppna standarder bör vara förstahandsval. Inför ett val av lösning baserad på standard krävs dock alltid en analys av frågeställning och lösning. I många fall är kommersiella lösningar baserade på öppna standarder som har proprietära tillägg. Dessa tillägg, som kan ha en avgörande betydelse för funktionaliteten, innebär rent definitionsmässigt att lösningen inte längre i alla delar följer en öppen standard.

#### **Avsnitt 6 Effektivare stödprocesser**

KFM är klart positiv till en för staten gemensam utveckling av sharedservicelösningar. Sådana lösningar ger goda förutsättningar för en effektivisering av verksamheten hos de myndigheter som nyttjar berörda tjänster. Samtidigt ges det möjligheter för verksamhetsstöden, som ju har tjänsteleveranser till myndigheter som kärnverksamhet, att åtminstone på sikt erbjuda högkvalitativa tjänster. Det är vidare positivt med samordnade lösningar för verksamhetsstöd. De lösningar som finns idag inom staten är mycket olika. Därutöver anser KFM det viktigt att frikoppla verksamhetsstöd från värmyndigheterna. Det är inte rimligt eller lämpligt att en generaldirektör för en myndighet ska vara högsta chef för en administrativ stödfunktion som ska serva andra myndigheter.

KFM vill understryka vikten av att de tjänster som produceras av verksamhetsstöden konkurreras ut. I de lägen där myndigheter är ålagda att nyttja tjänster från ett verksamhetsstöd, är det viktigt att säkerhet finns avseende att nyttjade (standardiserade) tjänster levereras till konkurrenskraftiga priser. Om detta inte sker, försvinner en av de främsta fördelarna med nyttjandet av shared-servicelösningar; frigörande av resurser till kärnverksamheten.

I betänkandet föreslås att tjänsteavtalen som tecknas mellan verksamhetsstöden och kundmyndigheterna initialt bör gälla under ett par år för att säkra kontinuitet under införandet av gemensamma verksamhetsstöd. Detta förefaller rimligt i vissa avseenden. Dock finns det vissa skäl som talar för att avtalen just i inledningsskedet bör omfatta en period på ett år. Eftersom shared-serviceverksamheten i många fall kommer att vara en ny företeelse är det viktigt att beakta faktorer som t.ex. om tjänsterna är konkurrenskraftigt prissatta och om befintliga tjänster är tillräckligt välutvecklade och standardiserade etc. Här är bl.a. frågan om kundmyndigheternas möjlighet att teckna avtal med andra externa leverantörer än verksamhetsstöd relevant. En möjlig lösning kan vara att teckna ramavtal med några års giltighetstid, där vissa generella villkor och åtaganden anges, men där avtal tecknas i årliga avtalsdialoger gällande servicenivåer, volymer, priser m.m.

I betänkandet anges att priserna för de tjänster som produceras ska följa självkostnadsprincipen, och också inkludera kostnader för verksamhetsutveckling. Det är viktigt att en enhetlig modell för prissättning anges för de olika verksamhetsstöden.

KFM vill även understryka att det är viktigt att en utbyggnad av gemensamma verksamhetsstöd har rätt utgångspunkter. Utvecklade shared-servicelösningar kan vara positiva, men är det inte per automatik. Delegationens betänkande skulle ha vunnit på att problematisera området mer på djupet och tagit i beaktande de erfarenheter som vunnits av de myndigheter som redan i dag tar del av ett verksamhetsstöd. KFM anser att det är av största vikt att försöksverksamheten noga planeras, följs upp och utvärderas med beaktande av dessa erfarenheter innan initiativet överförs

på fler myndigheter. KFM föreslår därför att en expertgrupp eller liknande tillsätts och kopplas till delegationen där berörda myndigheter och myndigheter med erfarenheter inom området bör ingå.

Utvecklingen av tjänster som erbjuds via shared-servicelösningar bör ske genom utbyte av erfarenheter mellan deltagande myndigheter i syfte att åstadkomma likriktning av tjänsterna inom staten. En sådan likriktning skulle bl.a. underlätta bedömningen av myndigheternas resursbehov liksom även uppföljning och utvärdering av myndigheternas resultat. KFM har nu under drygt tre år verkat i en omfattande shared-servicelösning och har därigenom vunnit en rad viktiga erfarenheter som staten kan dra nytta av, inte minst vad gäller beställare/kundperspektivet. En viktig fråga härvidlag är vilken kompetens som krävs för att såväl driva en strategisk utveckling av beställar- och leverantörsrelationen som att kunna vara en tydlig beställare och kund till verksamhetsstöden.

KFM vill även här hänvisa till sitt remissvar på betänkandet "Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning" (SOU 2008:118).

### **Avsnitt 7 E-legitimationer**

Kronofogdemyndigheten ser mycket positivt på de förslag som syftar till en effektivisering av försörjningen av IT-tjänster.

KFM instämmer i att det behövs en funktion med de uppgifter som e-nämnden föreslås få men saknar en redovisning av alternativen till att inrätta e-nämnden som ett organ under Skatteverket. Den lösningen är, såsom framgår av delegationens redovisning av förslaget, långt ifrån given och synes inte ha en motsvarighet i några andra sammanhang. Delegationen motiverar sitt förslag bl.a. med att det går snabbare och blir billigare att bygga upp och knyta en samordningsfunktion - som bör vara en myndighet - till en befintlig myndighet med särskild kompetens på området än att bygga upp en fristående. Enligt KFM är frågan om e-nämndens hemvist initialt av mindre betydelse än att nämnden så snabbt som möjligt kommer igång med sina mycket viktiga uppdrag. Samtidigt anser KFM att det i längden knappast är lämpligt att ett organ med de funktioner som e-nämnden föreslås få ska vara underställt och svara inför en chef som även har ansvar för en egen myndighets e-utveckling, IT-system och kärnverksamhet. Ett sådant dubbelt ansvar kan leda till misstroende och objektivitetsfrågor.

Förslaget om e-legitimationer är bra. KFM är särskilt positiv till att förslaget om e-tjänstelegitimationer innebär att personuppgifter kan utmönstras ur en viss typ av e-legitimationer. Det är angeläget att arbetet med e-tjänstelegitimationerna kommer igång snabbt eftersom avsaknaden av sådana begränsar möjligheterna att utforma viktiga och efterfrågade e-tjänster. Förslaget om en federationsmodell är intressant men komplext. Det är därför något svårt att förstå hur den ska kunna fungera i praktiken. Grundtanken med en anvisningstjänst är i sig bra men riskerna synes överhängande för att komplexiteten tar över och därigenom försvårar och fördröjer utvecklingen. KFM anser därför att en enklare modell vore att föredra.

### **Avsnitt 8 Genomförande och konsekvenser**

Med hänsyn till bl.a. de många osäkerhetsfaktorer som ligger i flera av förslagen, det stora antalet aktörer med olika roller som föreslås medverka till genomförandet av strategin, att den fortsatta beredningen behöver samordnas med beredningen av betänkandet "Se medborgarna — för bättre offentlig service" (SOU 2009:92) och att delegationen inte i tillräcklig grad har beaktat de rättsliga förutsättningarna för att nå målen, finner KFM genomförandeplanen, med siktet inställt på att strategin ska vara genomförd i slutet av 2014, minst sagt optimistisk.

### **Bilaga 5 Förslag på prioriterade e-tjänster**

Förslagen på prioriterade e-tjänster är generellt sett bra. Av dessa bör i första hand de väljas ut som är mer avgränsade t.ex. projektet "Sammanhållen konkursprocess" för vilken en förstudie redan är gjord och som är mindre komplext än bl.a. "Mina sidor" som involverar så många myndigheter att det enligt KFM:s bedömning kan bli svårt att genomföra.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rikskronofogde. I den slutliga handläggningen har även tf. biträdande rikskronofogden Annika Stenberg och verksjuristen Elisabet Ekman, föredragande, deltagit.

Eva Liedström Adler  
Rikskronofogde

Elisabet Ekman  
Verksjurist