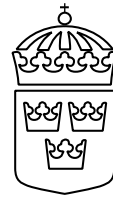


Regeringens skrivelse

2016/17:54



Riksrevisionens rapport om den offentliga förvaltningens digitalisering

Skr.
2016/17:54

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 december 2016

Stefan Löfven

Ardalan Shekarabi
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningsrapporten Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning? (RiR 2016:14).

Riksrevisionen drar i sin granskningsrapport slutsatsen att de offentliga aktörerna huvudsakligen inte driver utvecklingen av e-förvaltningen i enlighet med regeringens mål och att de själva kan göra mer för att utveckla förvaltningen. Enligt myndigheten har vidare utvecklingen av e-förvaltningen inte varit kostnadseffektiv, vilket berott på att styrningen varit kortsiktig, delegerad och präglad av ett bristande helhetsansvar. Riksrevisionen anser mot denna bakgrund att regeringen behöver stärka sitt grepp om utvecklingen av e-förvaltningen och styra denna mer långsiktigt.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att e-förvaltning är ett område där styrningen bör stärkas. Regeringen presenterade därför i budgetpropositionen för 2015 en fyraårig satsning på att förstärka styrningen och samordningen av e-förvaltningen (prop. 2014/15:1 utg. omr. 22). Regeringen har inom ramen för denna satsning vidtagit en rad åtgärder.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Styrning och finansiering	3
3	Regelverk	4
4	Mina meddelanden	5
5	E-arkiv	6
6	Öppna data	6
7	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och riksdagens tillkännagivanden	7
	Bilaga Den offentliga förvaltningens digitalisering - En enklare, öppnare och effektivare förvaltning? (RiR 2016:14)	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2016	97

Riksrevisionen har granskat e-förvaltningen och digitaliseringen i den offentliga förvaltningen. Resultatet av granskningen har överlämnats till riksdagen i form av rapporten Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning? (RiR 2016:14), se *bilaga*. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 1 juli 2016.

Riksdagen tillkännagav den 21 april 2016 för regeringen som sin mening att regeringen bör verka för att statliga myndigheter samverkar bättre över myndighetsgränser kring e-förvaltningsprojekt. Riksdagen tillkännagav även att regeringen bör verka för att öka utbudet av och tillgängligheten till öppna data (bet. 2015/16:FiU25, rskr. 2015/16:208).

I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport samt tillkännagivandena från riksdagen.

2 Styrning och finansiering

Riksrevisionens iakttagelser och riksdagens tillkännagivande

Riksrevisionen bedömer i sin granskningsrapport att de offentliga aktörerna huvudsakligen inte driver utvecklingen av e-förvaltningen i enlighet med regeringens mål och att de själva kan göra mer för att utveckla denna. Myndigheten drar även slutsatsen att regeringen inte har skapat de institutionella förutsättningar som krävs för att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska kunna ta sitt ansvar på området. Utvecklingen av e-förvaltningen har enligt myndigheten inte varit kostnadseffektiv, vilket berott på att styrningen varit kortsiktig, delegerad och präglad av ett bristande helhetsansvar. Riksrevisionen anser mot denna bakgrund att regeringen behöver stärka sitt grepp om utvecklingen av e-förvaltningen och styra denna mer långsiktigt. Inom ramen för myndighetens granskning har det vidare framkommit att många offentliga aktörer efterfrågar en starkare styrning av den offentliga förvaltningens digitalisering.

Som anförts i avsnitt 1 har riksdagen tillkännagett som sin mening att regeringen bör se till att statliga myndigheter på ett bättre sätt samverkar över myndighetsgränser med e-förvaltningsprojekt (bet. 2015/16:Fi25, rskr. 2015/16:208).

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Den svenska förvaltningsmodellen ger statliga myndigheter samt kommuner och landsting stor frihet att själva välja hur de ska fullgöra sina uppgifter. Detta är viktiga grundstenar i den framgångsrika svenska

förvaltningen. Samtidigt finns det områden där behovet av helhetssyn ställer högre krav på regeringens samordning och styrning. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att e-förvaltning är ett område där regeringen bör stärka sitt inflytande samt ta ställning till vilka frågor som är strategiskt viktiga och bör prioriteras. Regeringen bedömer vidare att styrningen av och kraven på de offentliga aktörerna behöver bli tydligare för att skapa bättre förutsättningar för utvecklingen på området. Även samverkan behöver utvecklas, inte minst mellan statliga myndigheter, samt mellan dessa och andra aktörer i den offentliga förvaltningen. Detta är viktigt då enskilda, företag och andra organisationer i vissa fall har behov som bäst tillgodoses genom ökad samverkan.

3 Regelverk

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Riksrevisionen konstaterar att ett antal utredningar och studier sedan tidigt 2000-tal pekat på problemen i mötet mellan digital teknik och gällande lagstiftning. Granskningen visar att dessa problem kvarstår. Myndigheten framhåller bl.a. att hindren mot införandet av den nationella tjänsten Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data är kopplade till regleringen om personuppgiftsansvar och sekretess.

Riksrevisionen anför att den gällande lagstiftningen begränsar möjligheterna för myndigheter att utbyta information med varandra. Enligt Riksrevisionen skapar detta problem vid utvecklingen av digitala tjänster, där effektiviseringsvinsterna finns i ett förenklat informationsutbyte. Riksrevisionen bedömer att det ofta föreligger en konflikt mellan å ena sidan de positiva aspekterna av digitaliseringen och å andra sidan behovet av skydd av den personliga integriteten och behovet av sekretess.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda vilka författningsändringar som behövs för att kunna skapa en digital förvaltning.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är svårt för statliga myndigheter, kommuner och landsting att driva den digitala utvecklingen framåt om det finns rättsliga hinder som i onödan omöjliggör eller åtminstone påtagligt försvårar för myndigheterna att ta tillvara den digitala teknikens möjligheter. Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 framhållit vikten av att säkerställa att lagstiftningen ger tillräckligt stöd för digitaliseringen av den offentliga sektorn och en samverkande förvaltning (prop. 2016/17:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.4.2).

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att ett förenklat informationsutbyte kan leda till effektiviseringsvinster. Regeringen anser också att detta kan bidra till att uppfylla målet att skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag. Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 konstaterat att uppgifter, där det är möjligt och

relevant, bara ska behöva lämnas en gång (prop. 2016/17:1 utg.omr 22 avsnitt 4.5.1). Samtidigt är det angeläget att skyddet för den personliga integriteten upprätthålls i den digitala förvaltningen. Skr. 2016/17:54

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömning att det finns en konflikt mellan å ena sidan de positiva effekterna av digitalisering och å andra sidan behovet av skydd av den personliga integriteten och behovet av sekretess. Regeringen vill dock framhålla att en ökad digitalisering även kan skapa nya förutsättningar för att stärka den personliga integriteten, t.ex. i form av ökade möjligheter till insyn i den offentliga förvaltningens hantering av personuppgifter samt genom tekniska behörighetsbegränsningar och bättre möjligheter att kontrollera vilka personer som får tillgång till digitala uppgiftssamlingar. Ett förenklat digitalt informationsutbyte behöver vidare inte i sig innebära en försämring av skyddet för de uppgifter som behandlas.

4 Mina meddelanden

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Riksrevisionen drar med anledning av sin granskning slutsatsen att det finns en hittills outnyttjad potential i flera gemensamma tjänster inom den offentliga förvaltningen, t.ex. i tjänsten Mina meddelanden. Myndigheten konstaterar bl.a. att regeringen inte möjliggjort för privata välfärdsutförare att kunna sända digital post genom Mina meddelanden.

Riksrevisionen rekommenderar vidare regeringen att ställa krav på att offentlig posthantering ska ske digitalt.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det finns en outnyttjad potential i tjänsten Mina meddelanden. En hög anslutningsgrad till tjänsten innebär stor nytta för såväl avsändare som mottagare. I budgetpropositionen för 2015 konstaterade också regeringen att förvaltningsgemensamma tjänster, som t.ex. Mina meddelanden, är viktiga för att göra det enklare för medborgare och företag (prop. 2014/15:1 utg.omr. 22 avsnitt 5.4.2). Regeringen satte därför upp ett mål om att mellanstora och större statliga myndigheter senast 2017 ska ansluta relevanta meddelandeflöden till Mina meddelanden. Skatteverket fick vidare i uppdrag att följa upp dessa myndigheters anslutning. Skatteverkets uppföljning visar dock på att myndigheterna inte ansluter sig i en takt som regeringen bedömer som tillräckligt hög för att tjänsten ska vara effektiv (N2016/01819/EF).

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det från effektivitetssynpunkt kan vara fördelaktigt att offentlig posthantering sker digitalt.

Regeringen anser att en viktig förutsättning för att öka anslutningen till Mina meddelanden och nyttan med tjänsten för mottagarna, är att möjliggöra för privata utförare av offentligfinansierad verksamhet att ansluta sig till och använda Mina meddelanden.

5 E-arkiv

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Riksrevisionen bedömer att det finns en hittills outnyttjad samhälls-ekonomisk potential i e-tjänster som t.ex. e-arkiv. Myndigheten konstaterar att frånvaron av fastslagna och utpekade standarder har försvårat införandet av e-arkiv och att det krävs gemensamma standarder för att förenkla införandet.

Riksrevisionens rekommenderar mot denna bakgrund att Riksarkivet ges i uppdrag att ta fram en nationell strategi för införande av e-arkiv i den offentliga förvaltningen.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att frånvaron av fastslagna och utpekade standarder har försvårat införandet av e-arkiv. Regeringen bedömer vidare att ett sådant införande kommer att kräva omfattande arbete med att utveckla tekniska standarder och informationsspecifikationer. För enskilda statliga myndigheter på-verkar införandet av e-arkiv kärnverksamheten och kräver därför ett betydande engagemang, inte minst på ledningsnivå. E-arkiv skulle dock möjliggöra en mer effektiv informationshantering och regeringen anser därför att det är viktigt att arbetet prioriteras på ledningsnivå. Regeringen vill också framhålla att det är viktigt att säkerställa att den information som lagras i e-arkiv förvaras på ett säkert sätt.

6 Öppna data

Riksrevisionens iakttagelser och riksdagens tillkännagivande

Riksrevisionen bedömer i sin rapport att öppna data kan skapa samhälls-ekonomisk nytta genom att ge förutsättningar för innovation och ekonomisk tillväxt. Riksrevisionen framhåller att det saknas formella krav och incitament för de offentliga aktörerna att publicera öppna data. Det är därför få aktörer som publicerar data av detta slag, trots att riksdagen och regeringen bedömt att det är angeläget.

Som anförts i avsnitt 1 har riksdagen tillkännagett som sin mening att regeringen bör verka för att öka utbudet av och tillgängligheten till öppna data (bet. 2015/16:Fi25, rskr. 2015/16:208).

Skr. 2016/17:54

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta fram en nationell strategi för arbetet med öppna data som tydligt anger vilken typ av information som är strategiskt viktig att publicera som öppna data, hur arbetet ska finansieras och i vilket format som datan ska publiceras.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att öppna data kan skapa samhällsekonomisk nytta genom att ge bättre förutsättningar för innovation och ekonomisk tillväxt. Information från den offentliga förvaltningen är en hittills till stor del outnyttjad resurs som kan ha ett stort värde för olika aktörer i samhället. Ett av regeringens mål med e-förvaltningen är en öppnare förvaltning som stödjer innovation och tillväxt.

7 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och riksdagens tillkännagivanden

Styrning

I budgetpropositionen för 2015 presenterade regeringen en fyraårig satsning 2015–2018 på att förstärka styrningen och samordningen av e-förvaltningen (prop. 2014/15:1 utg.omr. 22 avsnitt 5.5.1). Den fyraåriga satsningen 2015–2018 hålls ihop i programmet Digitalt först och dess delar:

- digital förnyelse – styrning och digital mognad,
- ett smartare Sverige – innovativa digitala lösningar, och
- en stabil bas – en digital infrastruktur.

Som följd av regeringsombildningen i maj 2016 har ansvaret för övergripande frågor om digitalisering och it i offentlig förvaltning flyttats till Finansdepartementet. Detta departement ansvarar sedan tidigare även för allmänna frågor om statsförvaltningen samt för övergripande frågor om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet. Omorganisationen kommer enligt regeringens bedömning att ge utökade möjligheter att samordna utvecklingen på e-förvaltningsområdet med annan förvaltningsutveckling.

I budgetpropositionen för 2017 aviserade regeringen åtgärder för att öka incitamenten till att digitalisera förvaltningen. Bland annat föreslås en ny finansieringsmodell för förvaltningen av nationella grunddata och nationella digitala tjänster (prop. 2016/17:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.5.1).

Regeringen har vidare gett en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag till effektiv styrning av utveckling, införande och för-

valtning av nationella digitala tjänster (dir. 2016:39). Utredningen har antagit namnet Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (N 2016:01). För att stärka styrningen av samarbetet och samverkan över myndighetsgränserna på det aktuella området har utredningen genom tilläggsdirektiv också fått i uppdrag att analysera hur digitaliseringen i den offentliga sektorn kan stärkas genom att, inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen, samla ansvaret för dessa frågor till en myndighet (dir. 2016:97). Utredaren ska med utgångspunkt i analysen lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och övriga åtgärder som krävs för att en myndighet så snart som möjligt ska kunna ges den aktuella uppgiften. Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 15 mars 2017. Genom att samla ansvaret i en myndighet kan styrningen av digitaliseringen i den offentliga sektorn effektiviseras, samtidigt som förutsättningarna för en medborgarcentrerad, innovativ och effektiv verksamhetsutveckling förbättras.

Regeringen har 2016 gett ett antal statliga myndigheter i uppdrag att leda utvecklingen inom fyra utvecklingsområden: ett förenklat företagande, en smartare livsmedelskedja, en smartare samhällsbyggnadsprocess och smartare miljöinformation (N2016/01182/FF, N2016/01646/EF, N2016/01419/EF, N2016/02035/EF). Uppdragen omfattar bl.a. att skapa förutsättningar för nya digitala tjänster och att verka för gemensamma gränssnitt, specifikationer och standarder för digital samverkan.

Regeringen har också förlängt Ekonomistyrningsverkets uppdrag att följa de statliga myndigheternas effektivitet vid användningen av it-teknik och hur de tar tillvara digitaliseringens möjligheter (N2016/01642/EF).

Regeringen bedömer att de vidtagna åtgärderna kommer att ge förutsättningar för att stärka styrningen och samordningen på området.

Regelverk

Regeringen har gett en utredare i uppdrag att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen (dir 2016:98). Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som bedöms ha störst potential att stödja den fortsatta digitaliseringen av förvaltningen. Författningsförslagen ska vara motiverade utifrån en sammantagen bedömning, där samtliga relevanta intressen och perspektiv har beaktats och vägts mot varandra. Utredaren ska särskilt analysera sådan lagstiftning som i onödan försvårar digitalt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen och genomförandet av regeringens målsättning om att digitala tjänster, så långt det är möjligt och när det är relevant, ska vara förstahandsval vid den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2018.

Regeringen bedömer att utredarens betänkande kan bidra till att skapa förutsättningar för en lagstiftning som ger stöd för digitaliseringen av den offentliga sektorn och inte i onödan hindrar digitalisering och samverkan.

Genom att ansluta sig till tjänsten Mina meddelanden kan privatpersoner och företag ta emot post från offentliga aktörer på ett säkert sätt i en digital brevlåda som är åtkomlig oavsett var mottagaren befinner sig.

Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning har getts i uppdrag att i ett delbetänkande senast den 15 mars 2017 bl.a. lämna förslag till hur en övergång till digital myndighetspost för privatpersoner och företag kan genomföras i praktiken. Utredningen ska även lämna förslag till hur privata utförare av offentligfinansierad verksamhet som avsändare av information ska kunna ansluta sig till Mina meddelanden. Utredningen har vidare getts i uppdrag att lämna förslag till en reglering som innebär en skyldighet för lämpliga statliga och kommunala myndigheter att ansluta sig till Mina meddelanden. Det senare förslaget ska redovisas i utredningens slutbetänkande senast den 31 december 2017 (dir. 2016:97).

Regeringen bedömer att utredningens förslag kan skapa förutsättningar att realisera en hittills outnyttjad potential i Mina meddelanden.

Öppna data


I juni 2016 gav regeringen Riksarkivet i uppdrag att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra information och öppna data (Fi2016/01537/SFÖ). I uppdraget ingår att ta ställning till vilka format som myndigheterna bör publicera sin information och stimulera dem att publicera öppna data enligt gemensamma riktlinjer. Uppdraget omfattar även att förvalta webbplatsen ÖppnaData.se, som Verket för innovationssystem tidigare ansvarat för, samt att ansvara för vägledningen för vidareutnyttjande av offentlig information på webbsidan vidareutnyttjande.se, som E-delegationen har tagit fram. Riksarkivet får med uppdraget en ledande och samordnande roll på området. Uppdraget ska genomföras i samarbete med Lantmäteriet och pågår t.o.m. den 31 december 2018.

I budgetpropositionen för 2017 har regeringen anfört att den senast 2018 avser återkomma till riksdagen i frågan om modeller för långsiktig finansiering av förvaltningsuppgifter för digital infrastruktur, så som t.ex. öppna geodata (prop. 2016/17:1 utg.omr. 22).

Sammanfattande bedömning

Riksrevisionens granskning av området har gett en nyanserad bild av nuläget när det gäller den offentliga förvaltningens arbete med digitalisering. Granskningsrapporten kommer utgöra ett värdefullt underlag för det fortsatta arbetet på området. Regeringen har redan vidtagit ett antal åtgärder på området som är i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.



Den offentliga förvaltningens digitalisering

– En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?

RIR 2016:14



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-407-0

RIR 2016:14

FOTO: IMAGE SOURCE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-06-21
DNR: 3.1.1-2015-0903
RIR 2016:14

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?

Riksrevisionen har granskat den offentliga förvaltningens digitalisering. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Datainspektionen, Riksarkivet, Skatteverket, Statens servicecenter och Verket för innovationssystem (Vinnova) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonen docent Karin Svedberg Helgesson vid Handelshögskolan i Stockholm, seminariedeltagare vid eGovlab och Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Regeringskansliet.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar beslutet en bilaga i elektronisk form, vilket framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Philippe Jolly har varit föredragande. Enhetschef Camilla Gjerde och revisor Linda Talme har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Philippe Jolly

För kännedom:

Regeringen, Regeringskansliet,
Datainspektionen, Riksarkivet, Skatteverket, Statens servicecenter, Vinnova

RIKSREVISIONEN

Skr. 2016/17:54
Bilaga

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och slutsatser	5
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund och motiv	11
1.2 Syfte och revisionsfrågor	12
1.3 Utgångspunkter	12
1.4 Granskningens genomförande	14
2 Så styr regeringen e-förvaltningen	15
2.1 EU:s och regeringens digitala agendor sätter riktningen	15
2.2 Ansvar har pendlat mellan olika departement	16
2.3 Regeringen styr e-förvaltningen på olika sätt	16
2.4 Samma problemanalys har gällt i femton år	20
2.5 Styrningen har kritiserats för att vara kortsiktig och fragmenterad	20
2.6 Iakttagelser utifrån hur regeringen styr e-förvaltningen	21
3 Målet är en enklare, öppnare och effektivare förvaltning	22
3.1 Det återstår mycket arbete innan målet om en enklare förvaltning har uppnåtts	22
3.2 Utvecklingen går i riktning mot en öppnare förvaltning	24
3.3 Få använder digitaliseringens möjligheter för att effektivisera verksamheten	28
3.4 Finansiering upplevs som det största hindret	30
3.5 Iakttagelser utifrån målet om en enklare, öppnare och effektivare förvaltning	31
4 Förvaltningens förutsättningar för att utveckla digitala tjänster	33
4.1 Nyttan av Mina meddelanden är begränsad i nuläget	33
4.2 Införandet av e-arkiv är resurskrävande	37
4.3 Det saknas formella krav och incitament att publicera öppna data	41
4.4 Iakttagelser utifrån förvaltningens förutsättningar för att utveckla digitala tjänster	45
5 Nyttan av digital förvaltning	47
5.1 Mina meddelanden möjliggör besparingar för förvaltningen	47
5.2 E-arkiv skapar nytta genom att bevara elektroniska handlingar	51
5.3 Öppna data möjliggör innovation och tillväxt	54
5.4 Iakttagelser utifrån nyttan av en digital förvaltning	57
Referenser	58
Bilaga 1. Deltagare vid Riksrevisionens workshoppar	64
Bilaga 2. Riksrevisionens enkät 2016	66
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns en elektronisk bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se . Dessa kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 3. Hultkrantz, Lars. (2016) <i>Digitaliseringen av svensk offentlig sektor: bidrag till samhälls-ekonomiska bedömningar</i> . Handelshögskolan vid Örebro universitet.	

Skr. 2016/17:54
Bilaga

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och slutsatser

Regeringen konstaterar i sin senaste budgetproposition att digitaliseringen är "den enskilt största förändringsfaktorn i vår tid och påverkar alla delar av samhället" och regeringens mål är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringsmöjligheter. Digitalisering används inom den offentliga förvaltningen för att utveckla och effektivisera verksamheten, s.k. e-förvaltning. Sedan 2012 har regeringens mål för statsförvaltningens digitalisering varit en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt en högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

Den svenska e-förvaltningen är välutvecklad i jämförelse med flera andra länder. Vid internationella jämförelser ligger Sverige bra till i internetanvändning, e-förvaltningstjänster och hur ofta medborgarna använder dessa tjänster. Vid internationella jämförelser finns det dock en tendens att andra länders e-förvaltning utvecklas snabbare än den svenska. Sedan mitten av 1990-talet har regeringen tillsatt utredningar, råd, kommissioner, delegationer, nämnder, forum, samverkansprojekt och samverkansorganisationer för att styra den svenska e-förvaltningen. Trots det har problem och oklarheter inte hanterats fullt ut.

Eftersom digitalisering möjliggör effektivisering av den offentliga förvaltningen är det viktigt att Riksrevisionen granskar regeringens insatser för att främja e-förvaltningens utveckling. Syftet med granskningen har varit att undersöka om regeringen har använt digitaliseringens möjligheter för att effektivisera den offentliga förvaltningen.

Granskningen består av fyra delar:

- En analys av regeringens styrning av e-förvaltningen.
- En kartläggning av nuläget i den svenska e-förvaltningen.
- Tre fallstudier av e-tjänsterna Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data.
- En samhällsekonomisk bedömning av de tre e-tjänsterna.

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen gjort en enkätundersökning hos kommuner, landsting och statliga förvaltningsmyndigheter för att kartlägga nuläget i förhållande till regeringens e-förvaltningspolitiska mål. Enkäten utgick till 536 statliga myndigheter, kommuner och landsting, varav 441 (82 procent) svarade. De tre fallstudierna har genomförts med hjälp av flera metoder: ett femtiotal intervjuer, en workshop för respektive fallstudie samt en samhällsekonomisk bedömning av nytta och kostnader.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Den offentliga förvaltningen kan göra mer för att utveckla e-förvaltningen

Riksrevisionens slutsats är att de offentliga aktörerna huvudsakligen inte driver utvecklingen i enlighet med regeringens mål och att de själva kan göra mer för att utveckla e-förvaltningen.

Granskningen visar att utvecklingen av den svenska e-förvaltningen går trögt och att det finns skillnader i hur långt de offentliga aktörerna kommit. Flera statliga myndigheter, landsting och kommuner har kommit långt i sitt digitaliseringsarbete medan andra har mer att göra.

De offentliga aktörerna arbetar med att förenkla medborgarnas vardag men enkelhet och användbarhet är inte en naturlig del av att utveckla e-tjänster. De flesta statliga myndigheter, landsting och kommuner har e-tjänster och använder sociala medier för att kommunicera med medborgarna. Däremot är det mindre vanligt att publicera öppna data på ett sådant sätt att de är enkla att använda. Det är även få offentliga aktörer som har utvecklat automatiserade e-tjänster för att effektivisera handläggningen.

I enkätsvaren uppger endast fyra av tio offentliga aktörer att de involverar användarna direkt när de utvecklar e-tjänster. Regeringens mål anger tydligt att utvecklingen av e-förvaltningen ska vara behovs- och användarstyrd, men enkätsvaren tyder snarast på att de offentliga aktörerna utvecklar e-tjänster utan att ta reda på användarnas behov. Dessutom uppger endast två av tio att de alltid utvärderar användbarheten i sina e-tjänster.

I enkäten uttrycker de offentliga aktörerna att finansiering är det största hindret för att digitalisera förvaltningen. Riksrevisionen anser att det kan vara en förklaring till att utvecklingen går långsamt på vissa områden, framför allt när det gäller finansiering av förvaltningsgemensamma projekt. Riksrevisionen menar dock att det är en enkel utväg att hävda en brist på resurser när det ibland kan handla om att de offentliga aktörerna inte prioriterar arbetet med e-förvaltning.

Regeringen kan ge bättre förutsättningar för e-förvaltningen

Riksrevisionen drar slutsatsen att regeringen inte har skapat de institutionella förutsättningar som krävs för att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska kunna ta sitt ansvar och uppfylla målet om en enklare, öppnare och effektivare förvaltning.

För att de positiva effekterna av e-förvaltning ska kunna realiseras krävs ett institutionellt ramverk som möjliggör digitalisering. Regeringen ansvarar för att utforma de institutionella förutsättningarna, bl.a. organisationsstruktur, regelverk och styrning. Utan tillräckliga förutsättningar är det svårt för statliga myndigheter, landsting och kommuner att driva den digitala utvecklingen framåt.

Regeringen har inte löst de problem som de offentliga aktörerna möter i arbetet med e-förvaltning utan har istället delegerat ansvaret till aktörer inom respektive område. Det har resulterat i bristande institutionella förutsättningar för att utveckla e-förvaltningen. Granskningen visar också att regeringen har utrett det institutionella ramverket flera gånger under 15–20 års tid men att den kunskap som byggts upp inte har tagits tillvara. Det har skapat problem bl.a. vid utvecklingen av Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data. Ingen har helhetsansvaret och ansvarar för att lösa problem på en högre nivå, t.ex. finansiering av förvaltningsgemensamma projekt, rättsliga förutsättningar för att utveckla e-tjänster och förvaltningsgemensamma standarder.

Regelverket och den tekniska utvecklingen går inte i takt med varandra

Ett antal utredningar och studier sedan tidigt 2000-tal har pekat på problemen i mötet mellan digital teknik och gällande lagstiftning men granskningen visar att problemen kvarstår. Det tar tid att utreda juridiska frågor och för att komma runt problemen har e-tjänster byggts upp utifrån juridiska vägledningar och utan praxis. Det har lett till att olika aktörer har olika uppfattning om de rättsliga förutsättningarna och att den rättsliga grunden för vissa e-tjänster är osäker. Granskningen har visat att huvudproblemen för Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data handlar om personuppgiftsansvar och sekretess.

Många olika it-system och standarder försvårar informationsutbyte

För att information ska kunna utbytas på ett effektivt sätt måste it-system kunna kommunicera med varandra. Idag försvårar de offentliga aktörernas it-system utvecklingen av e-förvaltningen, både inom och mellan offentliga organisationer. It-systemen är i många fall föråldrade och bygger därtill på olika standarder och format. Det innebär bl.a. att de offentliga aktörerna är inlåsta i gamla system. Att byta it-system kräver dels stora investeringar i hård- och mjukvara, dels ett arbete med att flytta information från ett system till ett annat.

För att kunna utveckla en effektiv e-förvaltning bör systemen bygga på gemensamma standarder och kunna hantera olika tekniska format. Det saknas gemensamma specifikationer och format för de offentliga aktörernas it-system. Exempelvis saknas det gemensamma standarder för hur de offentliga aktörerna ska samla in och publicera öppna data, vilket resulterar i att det finns en mängd olika sätt att hantera öppna data. Det försvårar för andra organisationer att använda offentliga data på ett effektivt sätt.

Kortsiktig och otillräcklig finansiering hindrar e-förvaltningsprojekt

Ett huvudproblem som statliga myndigheter, landsting och kommuner tar upp som hinder för digitalisering är bristande finansiering. Problemen med finansiering har tre aspekter: det finns inte medel inom verksamheten till att starta och driva e-förvaltningsprojekt, att gemensamma e-förvaltningsprojekt saknar tydlig finansiering

och att det i Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data har varit en kortsiktig finansiering som inte har gynnat utvecklingen.

E-förvaltning kan skapa samhällsnyttor om regeringen hanterar hindren

Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns en hittills outnyttjad samhällsekonomisk potential i e-tjänsterna Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data. Det finns dock en konflikt mellan de positiva aspekterna av digitaliseringen och riskerna vad gäller den personliga integriteten och sekretessen.

E-tjänster, framför allt förvaltningsgemensamma e-tjänster, ger möjligheter till kostnadseffektiviseringar och samhällsekonomiska nyttor i form av enklare kommunikation mellan förvaltning och medborgare, transparens i den offentliga verksamheten, effektivare informationshantering samt innovation och ekonomisk tillväxt. Nyttorna är dock svåra att realisera på grund av bristande institutionella förutsättningar.

Den samhällsekonomiska bedömningen av de tre e-tjänsterna Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data visar att tjänsterna bär på en stor potentiell nytta, men att nyttorna hittills inte har realiserats. Det finns t.ex. en potentiell samhällsnytta i Mina meddelanden men än så länge har nyttan inte realiserats eftersom få offentliga aktörer och medborgare har anslutit sig. Hittills har projektet Mina meddelanden kostat 146 miljoner kronor att utveckla och det är endast 420 000 privatpersoner och företag som har anslutit sig. Det innebär att projektet Mina meddelanden har kostat 347 000 kronor per mottagare. För att nyttorna ska realiseras måste det finnas incitament för privatpersoner, företag och offentliga aktörer att ansluta sig till Mina meddelanden.

E-arkiv är viktiga för att bevara elektroniska handlingar och för att effektivisera den offentliga förvaltningens informationshantering. E-arkiv skapar bl.a. nytta genom att sänka transaktionskostnaderna, öka transparensen i förvaltningen och möjliggöra effektiv informationshantering. En investering i e-arkiv ger dock inga stora kostnadsbesparingar, åtminstone inte på kort sikt. Nyttorna finns snarare i att man med ett e-arkiv bidrar till att digitalisera verksamhetssystem och processer.

Granskningen av öppna data visar att värdet av offentlig information är stort men att det är få offentliga aktörer som publicerar öppna data i Sverige – trots att det är ett prioriterat område av regering och riksdag. Offentlig information som tillhandahålls på ett elektroniskt och tillgängligt sätt kan bidra till ökad effektivitet, transparens och innovation. Det finns dock andra områden där effekterna av öppna data är mindre kända, t.ex. vad gäller politiska och sociala aspekter. Öppna data ställer därför höga krav på de offentliga aktörernas hantering vad gäller integritet och sekretess. Det finns dock inga formella krav för offentliga aktörer att publicera öppna data. Flera aktörer saknar dessutom incitament att publicera öppna data eftersom nyttan ofta skapas utanför myndigheten medan kostnaden uppstår i myndigheten.

Styrningen av e-förvaltningen hindrar utvecklingen

Riksrevisionen drar slutsatsen att styrningen av e-förvaltningen har varit kortsiktig, delegerad och präglad av brist på helhetsansvar. Det har gjort att utvecklingen av e-förvaltningen inte har hanterats på ett kostnadseffektivt sätt.

Regeringen har valt att styra e-förvaltningen genom att delegera ansvaret till kommittéer, råd och statliga myndigheter. Det har till viss del gynnat utvecklingen, framförallt har E-delegationens vägledningar använts av de offentliga aktörerna för att utveckla e-tjänster. Den delegerade och kortsiktiga styrningen gör det dock samtidigt svårt för de offentliga aktörerna att lyfta de problem som de möter vid arbetet med e-förvaltning eftersom det inte finns någon mottagare för e-förvaltningsfrågor. Regeringen har lämnat frågorna om bristande institutionella förutsättningar obesvarade – trots att det gjorts många utredningar och att problemen har varit aktuella sedan tidigt 2000-tal. Det har också medfört att flera projekt har avslutats utan att kunskapen har tagits tillvara.

Styrningen av e-förvaltningen är komplex med självstyrande kommuner och lands-ting samt självständiga statliga myndigheter. E-förvaltning är en fråga som är svår att styra inom ramen för ordinarie styrprocesser och kan jämföras med andra horisontella politikområden, t.ex. jämställdhets- och miljöfrågor. Regeringskansliets organisation har dessutom försvårat utvecklingen av e-förvaltningen eftersom olika departement haft ansvar och förvaltningspolitiken har skilts från e-förvaltning.

Digitaliseringen av ekonomin och många andra delar av samhället går fort. Digitaliseringen används i många fall för att effektivisera verksamheter och underlätta människors vardag, så även i den offentliga förvaltningen. Riksrevisionens granskning visar dock att regering och de offentliga aktörerna endast till viss del tagit tillvara på digitaliseringens möjligheter för att effektivisera den offentliga förvaltningen.

Riksrevisionens rekommendationer

- Regeringen bör stärka greppet om e-förvaltningen och besluta vilka frågor som är strategiskt viktiga och som bör prioriteras. Regeringen bör sedan ge den offentliga förvaltningen uppdrag och förutsättningar att genomföra prioriterade områden.
- Det saknas en mottagare för de problem som de offentliga aktörerna möter i arbetet med e-förvaltning. Regeringen bör utse en aktör som "äger" e-förvaltningsfrågan och som har mandat att hantera bristande förutsättningar, t.ex. gemensamma standarder, finansiering och gällande lagstiftning.
- Regeringen bör på ett samlat sätt utreda vilka författningsändringar som behövs för att kunna skapa en digital förvaltning.

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

- Regeringen bör ta fram en nationell strategi för arbetet med öppna data som tydligt anger vilken typ av information som är strategiskt viktig att publicera som öppna data, hur arbetet ska finansieras samt i vilket format det ska publiceras.
- Regeringen bör uppdra åt Riksarkivet att ta fram en nationell strategi för införandet av e-arkiv i den offentliga förvaltningen.
- Regeringen bör ha som krav att offentlig posthantering ska ske digitalt, antingen genom Mina meddelanden eller annan e-tjänst.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Regeringen konstaterar i sin senaste budgetproposition att digitaliseringen är ”den enskilt största förändringsfaktorn i vår tid och påverkar alla delar av samhället”¹ och regeringens mål är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringsens möjligheter.² Digitalisering används inom den offentliga förvaltningen för att utveckla och effektivisera verksamheten, s.k. e-förvaltning. Sedan 2012 har regeringens mål för statsförvaltningens digitalisering varit en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt en högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.³

Den svenska e-förvaltningen är välutvecklad i jämförelse med flera andra länder. Vid internationella jämförelser ligger Sverige bra till i internetanvändning, e-förvaltningstjänster och hur ofta medborgarna använder dessa tjänster. Sverige ligger på andra plats efter Danmark vid EU:s mätning av e-förvaltningstjänster.⁴ Vid internationella jämförelser finns det dock en tendens att andra länders e-förvaltning utvecklas snabbare än den svenska.⁵ Exempelvis sammanställer FN regelbundet e-förvaltningens utveckling i världen. I denna mätning låg Sverige på fjortonde plats 2014 och har därmed tappat sju platser sedan 2012.⁶

Sedan mitten av 1990-talet har regeringen tillsatt utredningar, råd, kommissioner, delegationer, nämnder, forum, samverkansprojekt och samverkansorganisationer för att styra den svenska e-förvaltningen. Trots det har problem och oklarheter inte hanterats fullt ut. Det finns frågetecken om flera viktiga förutsättningar för utvecklingen av en digital förvaltning: frågor som handlar om styrning och ledning, teknisk och semantisk interoperabilitet⁷, finansiering samt integritets- och sekretessfrågor. Eftersom digitalisering möjliggör effektivisering av den offentliga förvaltningen är

¹ Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2016* (prop. 2015/16:1, utg.omr. 22).

² Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2012* (prop. 2011/2012:1, utg.omr. 22).

³ Regeringen, 2012. *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

⁴ European Commission, 2015. *Digital Agenda Targets Progress Report. Digital Agenda Scoreboard 2015*.

⁵ E-delegationen/Governo, 2015. *Den svenska e-förvaltningens utveckling i relation till omvärlden. Jämförande analys av internationella mätningar*.

⁶ UN 2014. *United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want*. UN Economic & Social Affairs.

⁷ Interoperabilitet avser förmågan och möjligheter hos system att kunna kommunicera med varandra utifrån ett juridiskt, organisatoriskt, semantiskt och tekniskt perspektiv. Källa: E-delegationen 2013. *Nationell strategi för interoperabilitet*.

det viktigt att Riksrevisionen granskar regeringens insatser för att främja e-förvaltningens utveckling.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att undersöka om regeringen har använt digitaliseringens möjligheter för att effektivisera den offentliga förvaltningen. För att ta reda på detta har vi arbetat utifrån följande frågor:

- Utvecklas den svenska e-förvaltningen i enlighet med regeringens mål om en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?
- Har regeringen skapat institutionella förutsättningar för statliga myndigheter, kommuner och landsting⁸ att utveckla e-förvaltningen?
- Vilken är den samhällsekonomiska nyttan av att digitalisera den offentliga förvaltningen?

1.3 Utgångspunkter

Granskningen har utgått från budgetlagen, riksdagens uttalanden om e-förvaltning, regeringens mål för e-förvaltningen och de institutionella förutsättningarna för digitalisering.

1.3.1 Digitalisering möjliggör bättre hushållning med offentliga medel

I budgetlagen finns krav på att statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iakta god hushållning.⁹ Digitalisering möjliggör effektivare verksamheter och därmed bättre hushållning med offentliga medel. Det är även viktigt att den e-förvaltning som nu utvecklas ges förutsättningar att använda resurserna på ett effektivt sätt.

1.3.2 Riksdagen efterfrågar mer samverkan, fler e-tjänster och mer öppna data

Riksdagens finansutskott konstaterade 2014 att "förvaltningen kan bidra till samhällets utvecklingsförmåga och innovationskraft genom att till stor del betrakta offentlig information och e-tjänster som gemensamma resurser som kan användas av andra aktörer".¹⁰ Under 2016 konstaterade finansutskottet att regeringen bör se till att de statliga myndigheterna på ett bättre sätt samverkar över organisationsgränserna med e-förvaltningsprojekt. Riksdagen konstaterade vidare att regeringen bör

⁸ Med begreppet landsting avses i denna rapport även regioner.

⁹ 1 kap. § 3 budgetlagen (2011:203).

¹⁰ Riksdagens betänkande med anledning av regeringens skrivelse *Regeringens förvaltningspolitik* (prop. 2013/14:155, bet. 2013/14: FiU37).

öka fokus på att utveckla fler e-tjänster och att ge statliga myndigheter i uppdrag att göra öppna data¹¹ tillgängliga i större utsträckning.¹²

1.3.3 En enklare, öppnare och effektivare förvaltning

Regeringen har som mål att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringsens möjligheter.¹³ Sedan 2012 har regeringens mål för statsförvaltningens digitalisering varit en enklare vardag för medborgarna, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt en högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.¹⁴ Den nuvarande regeringens satsning på e-förvaltning är i enlighet med strategin från 2012.¹⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) antog dessutom målet enklare, öppnare och effektivare redan 2011¹⁶ vilket innebär att det omfattar såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting.

1.3.4 Institutionella förutsättningar för att digitalisera på ett effektivt sätt

En utgångspunkt i granskningen är att digitaliseringen måste kombineras med institutionella förändringar för att potentialen i de digitala tjänsterna ska kunna nyttjas på bästa sätt. Men det krävs att den nya tekniken kombineras med förändringar av lagar, regler, organisation, styrning, processer, standarder och stödsystem för att digitaliseringen ska få genomslag i samhället och organisationer i form av kvalitetsförbättringar, högre produktivitet, innovationer och bättre välfärd (Summertorn 1998). Det bör finnas tillräckliga institutionella förutsättningar för att olika aktörer ska digitalisera sina verksamheter på ett effektivt sätt annars blir institutionerna och regelverken hinder för en effektiv e-förvaltning. Regeringen är ytterst ansvarig för att utforma institutionella ramar och skapa förutsättningar för statliga myndigheter, kommuner och landsting (Kajiser 1994).

¹¹ Öppna data är digital information som är fri att använda, återanvända och distribuera utan annan motprestation än att ange källa eller att dela informationen på samma sätt. Källa: SOU 2014:10. *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*. Öppna data kan vara personliga och ägas av företag. När vi talar om öppna data i denna granskning menar vi enbart öppna offentliga data, dvs. information som ägs av offentliga aktörer.

¹² Riksdagens betänkande *Statlig förvaltning och statistikfrågor* med anledning av motioner på området (bet. 2015/16: FiU25).

¹³ Regeringen, 2011. *It i människans tjänst. En digital agenda för Sverige* (2011/342/ITP).

¹⁴ Regeringen, 2012. *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

¹⁵ E-post från Näringsdepartementet, 2015-10-21.

¹⁶ SKL, 2011. *Strategi för eSamhället*.

1.4 Granskningens genomförande

Digitalisering¹⁷ är ett brett begrepp och granskningen fokuserar på digitaliseringen av den offentliga förvaltningen, e-förvaltning. E-förvaltning definieras som verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser.¹⁸

För att undersöka om e-förvaltningen utvecklas i enlighet med regeringens mål har Riksrevisionen gjort en enkätundersökning riktad till 536 statliga myndigheter, kommuner och landsting. Det var 441 som svarade på enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 82 procent. Enkäten finns i sin helhet i bilaga 2. För att undersöka om regeringen har gett förvaltningen förutsättningar att uppfylla e-förvaltningsmålen har vi gjort fallstudier av tre e-tjänster: Mina meddelanden, öppna data och e-arkiv. Vi har valt dessa tre eftersom de fångar olika aspekter av digitalisering av den offentliga förvaltningen; digital kommunikation mellan förvaltning och medborgare, effektiv informationshantering samt öppen offentlig information för innovation och tillväxt.

Vi har genomfört ett femtiotal intervjuer med experter, forskare och praktiker samt tre workshoppar¹⁹ – en för respektive tjänst. Syftet har varit att analysera förutsättningar, hinder och potential hos tjänsterna Mina meddelanden, öppna data och e-arkiv. Professorn i nationalekonomi Lars Hultkrantz har därutöver haft uppdraget att bidra med underlag till en samhällsekonomisk bedömning av dessa e-tjänster utifrån tidigare studier.²⁰ Hultkrantz rapport används som ett teoretiskt ramverk för att bedöma de samhällsekonomiska nyttorna och kostnaderna. Slutligen har vi analyserat olika rapporter, utredningar, regleringsbrev och instruktioner samt annat skriftligt material kopplat till digitaliseringen av den offentliga sektorn. Detta material har bl.a. hämtats från SKL, E-delegationen, Regeringskansliet, forskare samt statliga myndigheter

¹⁷ "Samhällelig digitalisering är den samhälls- och människoomvälvande process som gradvis blir allt svårare att över huvud taget särskilja från någon del av livet. Det innebär att individer och organisationer kan kommunicera och utbyta information med andra människor, organisationer och sin omgivning på helt nya sätt. Digitaliseringen och användningen av it-baserade lösningar kan bidra till att öka tillgängligheten och effektiviteten både hos företag och offentlig förvaltning." Källa: SOU 2014:13. *En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår*. Delbetänkande från Digitaliseringskommissionen.

¹⁸ Regeringen, 2008. *Handlingsplan för eFörvaltning. Nya grunder för it-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*.

¹⁹ Se bilaga 1 för deltagare vid Riksrevisionens workshoppar.

²⁰ Hultkrantz (2016). *Digitaliseringen av svensk offentlig sektor: bidrag till samhällsekonomiska bedömningar*; 2016, Handelshögskolan vid Örebro universitet (finns som elektronisk bilaga på Riksrevisionens hemsida).

2 Så styr regeringen e-förvaltningen

I detta kapitel beskrivs hur regeringen styr utvecklingen av e-förvaltningen. Kapitlet redogör för EU och regeringens digitala agendor, regeringens styrning av e-förvaltningen och den kritik som riktats mot regeringens arbete med att digitalisera den offentliga förvaltningen.

2.1 EU:s och regeringens digitala agendor sätter riktningen

Europeiska kommissionen har en digital strategi för hur EU kan skapa en digital inre marknad (digital single market) och tillväxt.²¹ Inom denna strategi har kommissionen tagit fram en icke-bindande handlingsplan för e-förvaltning (eGovernment Action Plan) som bl.a. innehåller ett antal principer för hur medlemsländerna kan arbeta med e-förvaltning.²²

Den svenska regeringen har framförallt anammat en av dessa principer: att digitalt ska vara förstahandsalternativet för offentliga tjänster. *Digitalt först* har sedan 2015 varit ett ledord för regeringens digitaliseringsarbete. Regeringen har bl.a. gjort en avsiktsförklaring tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) där det framgår att man vill ”på allvar prioritera den digitala förnyelsen. Vi måste tänka digitalt först.”²³ Regeringen har även tillsatt ett digitaliseringsråd och sektorsansvarsansvariga myndigheter (se avsnitt 2.3).

Regeringens formulerade 2011 sin strategi för den övergripande it-politiken i dokumentet *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige*.²⁴ Där framgår att målet för it-politiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.²⁵ År 2012 presenterade regeringen sin strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning, vilken fortfarande gäller som styrdokument.²⁶ Skillnaden dem emellan är att den digitala agendan samlar alla pågående aktiviteter för Sveriges digitalisering, medan strategin från 2012 beskriver hur statsförvaltningen ska arbeta med e-förvaltning.

²¹ Artikel från Europeiska kommissionens webbplats: *Digital single market. Bringing down barriers to unlock online opportunities* (hämtad 2016-06-01).

²² European Commission, 2016. *EU eGovernment Action Plan 2016-2020. Accelerating the digital transformation of government*.

²³ Regeringen, 2015. *Godkännande och undertecknande av avsiktsförklaring mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting för en digital förnyelse av det offentliga Sverige* (N2015/07455/EF).

²⁴ Regeringen, 2011. *It i människans tjänst. En digital agenda för Sverige* (2011/342/ITP).

²⁵ Regeringen tar för närvarande fram en ny digital agenda. Källa: Intervju vid Näringsdepartementet, 2016-05-03.

²⁶ Regeringen, 2012. *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

Regeringens mål för statsförvaltningens digitalisering består av tre huvudmål och nio delmål:

1. *Enklare vardag för medborgarna*
 - 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*
 - Det ska bli lättare att hitta och använda öppna data.
 - Fler ska kunna tillhandahålla statens digitala tjänster.
 - Möjligheterna till insyn och delaktighet i verksamheten ska öka.
3. *Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten*
 - Statsförvaltningens informationsutbyte ska bygga på gemensamma standarder.
 - Statsförvaltningens informationssäkerhet ska förbättras.
 - Statsförvaltningens verksamhet ska effektiviseras genom en ökad digitalisering.

2.2 Ansvar har pendlat mellan olika departement

Inom Regeringskansliet har olika departement styrtt förvaltningspolitiken, e-förvaltningen och digitaliseringen de senaste 20 åren. Områdena e-förvaltning och it-politik är tvärsektorieella och tillhör inte något specifikt sakpolitiskt område och ansvaret har därför pendlat mellan olika departement, myndigheter och organisationer beroende på vilket fokus frågan haft för tillfället (Hall och Löfgren 2006). Sedan 1990-talet har ansvaret för it-politik, förvaltningspolitik och e-förvaltningspolitik legat på Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Kommunikationsdepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet.²⁷

Före regeringsombildningen i maj 2016 hade Finansdepartementet ansvaret för förvaltningspolitiken och Näringsdepartementet ansvaret för it-politik och övergripande it-frågor i statsförvaltningen. E-förvaltning och förvaltningspolitik behandlades därmed som skilda från varandra men har sedan regeringsombildningen 2016 samlats under civilministern på Finansdepartementet. Digitaliseringsfrågor är kvar på Näringsdepartementet under den nyinrättade digitaliseringsministern.²⁸

2.3 Regeringen styr e-förvaltningen på olika sätt

Regeringskansliets styrning av e-förvaltningen sker på olika sätt; genom att använda regleringsbrev, myndighetsdialoger, instruktioner, uppdrag och förordningar. Regeringen använder sig även av indirekt styrning för att styra e-förvaltningen genom

²⁷ E-post från Näringsdepartementet, 2016-04-26.

²⁸ E-post från Näringsdepartementet, 2016-06-08.

att tillsätta kommissioner, delegationer och råd. Nedan går vi igenom de fyra vanligaste styrformerna för e-förvaltningen: lagar och förordningar, regleringsbrev, uppdrag samt indirekt styrning genom kommittéer.

2.3.1 E-förvaltningen styrs av lagar och förordningar

Det finns få lagar och förordningar som direkt reglerar e-förvaltningen. Däremot finns det flera författningar som påverkar respektive e-förvaltningsområde och som de offentliga aktörerna måste förhålla sig till när de utvecklar e-tjänster. Utgångspunkten är att lagstiftningen så långt som möjligt och där det är relevant ska vara teknikneutral för att undvika att den låses fast vid specifika tekniska lösningar eller hindrar teknisk utveckling.²⁹

De tre e-tjänsterna som vi har valt att studera närmare i granskningen styrs på olika sätt. Mina meddelanden styrs av förordningen (2003:770) om myndigheters elektroniska informationsutbyte, e-arkiv av arkivlagen (1990:782) och Riksarkivets föreskrifter samt öppna data av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Det finns dessutom ett antal lagar som de offentliga aktörerna måste förhålla sig till eftersom de påverkar hur aktörerna kan utveckla e-förvaltning och e-tjänster. Det gäller bl.a. annat tryckfrihetsförordningen (TF), personuppgiftslagen (1998:204) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det kan även finnas s.k. registerförfattningar som reglerar personuppgiftsbehandlingen hos de olika myndigheterna.

2.3.2 Regleringsbrev används i begränsad omfattning

Regleringsbrev används i begränsad omfattning för att styra e-förvaltningen och sålän för att styra mot regeringens mål om en enklare, öppnare och effektivare statsförvaltning. En genomgång av de 66 FISK-myndigheternas³⁰ regleringsbrev för 2016 visar att begreppen *digitalisering*, *elektronisk* eller *e-* nämns i 17 av de undersökta myndigheternas regleringsbrev. Begreppen *enklare*, *öppnare* eller *effektivare* nämns 15 gånger men inte kopplat till regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning. Endast tre av myndigheterna hade i uppdrag att beakta regeringens strategi och bedöma hur deras åtgärder bidragit till att uppfylla regeringens mål med att förenkla vardagen för medborgare och företag.

Sedan flera år tillbaka pågår ett arbete inom Regeringskansliet för att göra regleringsbrev kortare och minska styrsignalerna. Regeringen anser att den tidigare har överstyrt vissa statliga myndigheter och väljer nu att förkorta regleringsbrev

²⁹ Intervju vid Justitiedepartementet, 2016-05-09.

³⁰ Myndigheter som omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Källa: ESV, 2015. *Säkerställd intern styrning och kontroll. Myndighetsledningarnas bedömning av intern styrning och kontroll i årsredovisningen för 2014* (2015:22).

till förmån för mer långsiktig styrning. Det innebär att horisontella frågor, som e-förvaltning, inte huvudsakligen styrs genom regleringsbrev,³¹ även om det prövas från fall till fall. Regleringsbrev används t.ex. vid styrning och uppföljning av arbetet med att digitalisera rättskedjan (RIF).³²

2.3.3 Statliga myndigheter får särskilda uppdrag

Statliga myndigheter har olika roller inom områdena e-förvaltning och digitalisering. Sammanlagt beslutade regeringen 2015 om 27 olika uppdrag inom e-förvaltning till statliga myndigheter från anslagsområdet för gemensamma e-förvaltningsprojekt. Uppdragen handlar t.ex. om att utreda molntjänster i staten (Pensionsmyndigheten), följa anslutningen till Mina meddelanden (Skatteverket) och om ekonomiska medel för att införa e-legitimation (E-legitimationsnämnden).³³

Fem myndigheter har fått ansvar för olika områden som ska digitaliseras. Det är ett led i att genomföra *Digitalt först* – att digitalt ska vara förstahandsalternativet för offentliga tjänster:³⁴

- *Tillväxtverket och Bolagsverket* fick uppdraget att tillsammans med *SKL* förenkla för restaurangföretagare genom portalen *verksam.se*.
- *Jordbruksverket* fick tillsammans med *Livsmedelsverket* uppdraget att verka för en smartare livsmedelskedja.
- *Lantmäteriet* fick uppdraget att förenkla samhällsbyggnadsprocessen.
- *Naturvårdsverket* fick uppdraget att verka för smartare miljöinformation.³⁵

Därutöver har Ekonomistyrningsverket (ESV) fått en central roll i regeringens arbete med att utveckla e-förvaltningen. ESV ska ge stöd till regeringen, Regeringskansliet och de statliga myndigheterna i syfte att främja digital samverkan över myndighetsgränserna och att förbättra styrningen av it-användningen i staten.³⁶

³¹ Intervju vid Näringsdepartementet, 2016-05-03.

³² E-post från Näringsdepartementet, 2016-06-08.

³³ E-post från Näringsdepartementet, 2015-09-21 och 2015-12-03.

³⁴ Regeringens pressmeddelande, 2015-10-29: *Nu digitaliserar vi det offentliga Sverige*.

³⁵ Artikel från Regeringskansliets webbplats, Näringsbloggen, 2016-04-28: *Ett program för digital förnyelse av det offentliga Sverige*.

³⁶ Regeringens beslut att uppdrå åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning (N2015/3210/EF); regeringens beslut att uppdrå åt ESV att följa de statliga myndigheternas användning av it och hur myndigheterna tar tillvara digitaliseringens möjligheter (N2016/01642/EF).

2.3.4 Indirekt styrning sker genom kommissioner, delegationer och råd

Regeringen har styrt utvecklingen av e-förvaltningen genom att sammankalla råd, kommissioner och delegationer i olika syften. Sedan slutet av 1990-talet har det funnits fyra it-kommissioner och ett antal it-råd, kommittéer och arbetsgrupper för att styra it-politik och e-förvaltning. Några av dessa är Toppledarforum (1996), Nämnden för elektronisk förvaltning (2003–2005), 24-timmarsdelegationen (2003–2005) och Visam (2005–2007). Nedan beskriver vi de nuvarande grupperingarna E-delegationen/ E-samverkansprogrammet (E-sam), Digitaliseringskommissionen och Digitaliseringsrådet.

E-delegationen skulle utveckla e-förvaltning genom myndighetssamverkan

E-delegationen bildades 2009 och fick i uppdrag att utforma en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, koordinera strategiska e-förvaltningsprojekt och följa upp deras effekter.³⁷ E-delegationen bestod av 16 generaldirektörer från de mest it-intensiva statliga myndigheterna samt en representant för SKL. Delegationen avslutade sitt arbete 2015 efter att ha utformat 20 vägledningar, 13 betänkanden och ett antal utvecklingsprojekt. Enligt Statskontorets utvärdering har E-delegationen till viss utsträckning, men inte till fullo, utfört regeringens uppdrag. Arbetet har framförallt fått spridning genom de vägledningar som tagits fram och det har också gett ett mervärde i form av den samverkan som uppstått mellan de myndigheterna som deltog i delegationen.³⁸

När E-delegationens arbete avslutades 2015 bildade de sexton generaldirektörerna och SKL E-sam. E-sam är ett självständigt, medlemsdrivet samarbete för digital samverkan och har sitt kansli hos Pensionsmyndigheten. E-sam arbetar inte på regeringens uppdrag utan ser sig som ett komplement till regeringens insatser på e-förvaltningsområdet.³⁹

Digitaliseringskommissionen ska verka för att det it-politiska målet uppnås

Digitaliseringskommissionen bildades 2012 och fick i uppdrag att verka för att Sverige uppnår det it-politiska målet, om att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.⁴⁰ Digitaliseringskommissionens arbete skulle avslutas 2015 men uppdraget har förlängts till 2016.⁴¹ Kommissionens arbete har bl.a. resulterat i sex betänkanden och två analyser av regionala digitala agendor.

³⁷ Kommittédirektiv med anledning av inrättandet av en delegation för e-förvaltning: dir. 2009:19.

³⁸ Statskontoret, 2014. *Delegerad digitalisering. En utvärdering av E-delegationen*.

³⁹ Artikel från Bolagsverkets webbplats: *eSamverkansprogrammet* (hämtad 2016-06-01).

⁴⁰ Kommittédirektiv med anledning av inrättandet av Digitaliseringskommissionen: dir. 2012:61.

⁴¹ Tilläggsdirektiv till Digitaliseringskommissionen: dir. 2015:123.

Digitaliseringsrådet ska digitalisera Sverige

Regeringen bildade hösten 2015 ett råd för digitaliseringen av det offentliga Sverige. Det är en rådgivande grupp med uppgift att bistå regeringen i arbetet med att digitalisera den offentliga förvaltningen med fokus på programmet *Digitalt först*. Digitaliseringsrådet består av elva ledamöter som representerar myndigheter, kommuner och landsting.⁴²

2.4 Samma problemanalys har gällt i femton år

De kommittéer, nämnder och myndigheter som har haft uppdrag inom ramen för e-förvaltning har producerat många betänkanden och rapporter. Utöver dessa har regeringen beslutat om ett antal utredningar för att möjliggöra digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.⁴³ Många av analyserna är därför gjorda flera gånger och vissa slutsatser upprepas i de flesta utredningar om e-förvaltning sedan 1990-talet, t.ex. vikten av samarbete mellan myndigheter och kommuner, behovet av standarder⁴⁴ samt utredningar av regelverket för att kunna utveckla e-tjänster.⁴⁵ Regeringen anmärkte själv 2008 att e-förvaltning har utretts i många omgångar och att det är dags för handling.⁴⁶

2.5 Styrningen har kritiserats för att vara kortsiktig och fragmenterad

Styrningen av e-förvaltningen är komplex utifrån de agendor, uppdrag, kommittéer och utredningar som verkar parallellt för att utveckla den offentliga förvaltningens digitalisering. Statskontoret beskriver styrningen av e-förvaltningen som decentraliserad och att den bygger på en hög grad av frivillighet från myndigheternas sida.⁴⁷ E-delegationen beskriver på samma tema att den svenska modellens frivillighet och självständighet kan upplevas som ett hinder för samverkan och att utveckla förvaltningssammansatta e-tjänster. E-delegationen beskriver vidare att organiseringen av det digitaliseringsfrämjande arbetet har präglats av korta uppdrag, fragmentering, otillräcklig uthållighet och svag analys av de förutsättningar som krävs för en gemensam digitalisering.⁴⁸

⁴² Artikel på regeringens webbplats: *Regeringen tillsätter råd för digitaliseringen av det offentliga Sverige* (hämtad 2016-06-01).

⁴³ Exempelvis SOU 2002:109. *Myndighetsfrågor m.m.* Utredningen om elektronisk kommunikation och SOU 2005:32. *Regeringens stabsmyndigheter*. Betänkande från utredningen om regeringens stabsstöd.

⁴⁴ Exempelvis E-nämnden 2004. *Vägledningen 24-timmarswebben 2.0* (2004:01).

⁴⁵ Exempelvis Ds 2003:29. *Formel, formkrav och elektronisk kommunikation*.

⁴⁶ Regeringen, 2008. *Handlingsplan för eFörvaltning. Nya grunder för it-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*.

⁴⁷ Statskontoret, 2014. *Delegerad digitalisering. En utvärdering av E-delegationen*.

⁴⁸ SOU 2015:66. *En förvaltning som håller ihop*. Slutbetänkande från E-delegationen.

Inom ramen för Riksrevisionens granskning har det framkommit att många offentliga aktörer eftersöker en starkare styrning av den offentliga förvaltningens digitalisering. De offentliga aktörerna efterfrågar en tydligare målbild för hur de ska arbeta med digitalisering och menar att regeringen dels behöver prioritera digitaliseringen genom att ge uppdrag och resurser, dels se till att problemen gällande lagar och förordningar hanteras. Den decentraliserade styrningen har gjort att de offentliga aktörerna arbetar var för sig med att utveckla e-tjänster och att de försöker lösa samma problem på varsitt håll.⁴⁹

2.6 Iakttagelser utifrån hur regeringen styr e-förvaltningen

- Regeringen har satt upp höga mål för Sverige som digital nation.
- Ansvaret för it-politik, e-förvaltning och digitalisering har pendlat mellan olika departement.
- Regeringen har huvudsakligen styrt e-förvaltningen genom att delegera ansvaret till statliga myndigheter och kommittéer.
- Sedan 1990-talet har det gjorts många utredningar som upprepar samma problematik: att det är viktigt med samverkan för att utveckla e-förvaltningen, att det finns en brist på gemensamma standarder och problem med att utveckla e-tjänster utifrån gällande lagstiftning.
- Regeringens styrning av e-förvaltningen är kritiserad för att vara kortsiktig och fragmenterad.

⁴⁹ Riksrevisionens enkät 2016.

3 Målet är en enklare, öppnare och effektivare förvaltning

Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning har tre övergripande mål:

- E-förvaltning ska bidra till en enklare vardag för medborgarna.
- Förvaltningen ska bli öppnare och stödja innovation och delaktighet.
- Förvaltningen ska nå en högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

Till varje övergripande mål finns det tre delmål (se kapitel 2). I detta kapitel kommer vi att utreda om den svenska e-förvaltningen utvecklas i enlighet med regeringens mål. Kapitlet utgår ifrån Riksrevisionens enkät som skickades ut till 536 statliga myndigheter, kommuner och landsting, varav 441 (82 procent) svarade.⁵⁰

3.1 Det återstår mycket arbete innan målet om en enklare förvaltning har uppnåtts

Regeringen har som mål att förvaltningens digitalisering ska bidra till en enklare vardag för medborgarna. Det ska uppnås genom att:

- Digitala tjänster ska utformas utifrån användarnas behov och baseras på nytta.
- Digitala tjänster ska vara enkla och säkra att använda.
- Det ska bli lättare att hitta rätt digital tjänst.

Flera offentliga aktörer arbetar utifrån regeringens mål om att förenkla vardagen för medborgarna. Enkätsvaren visar dock att det återstår mycket arbete innan användbarhet och säkerhet är en naturlig del i utveckla e-tjänster.

Fyra av tio involverar användarna direkt när de inför e-tjänster

Vilka användare som e-tjänsterna riktar sig till varierar och beror på vilken verksamhet den offentliga aktören bedriver samt vilken e-tjänst det gäller. Vid införandet av nya e-tjänster kan de offentliga aktörerna involvera användarna antingen direkt eller indirekt i processen. Ett direkt sätt att ta in åsikter är t.ex. via enkäter, workshoppar eller arbetsgrupper. Ett indirekt sätt att involvera användarna är att använda sig av andra aktörers erfarenheter eller utgå från rapporter och utredningar om liknande e-tjänster.

⁵⁰ Av de 441 respondenterna var 220 kommuner (76 procent av samtliga kommuner), 18 landsting/regioner (90 procent av samtliga landsting/regioner) och 203 myndigheter (90 procent av samtliga myndigheter). Enkäten presenteras i sin helhet i bilaga 2.

I vår enkät uppger fyra av tio aktörer att de involverar de tänkta användarna direkt i processen med att utveckla e-tjänster, drygt hälften involverar användarna indirekt genom att använda andra aktörers erfarenheter och fyra av tio använder tidigare rapporter. Endast en av tio uppger att de inte involverar användarna alls. Generellt sett svarar en större andel landsting att de involverar användarna, direkt och indirekt, jämfört med kommuner och statliga myndigheterna.

Två av tio utför alltid en kostnads- och nyttoanalys

Ekonomistyrningsverket (ESV) rekommenderar förvaltningen att göra en kostnads- och nyttoanalys för att mäta om it-projekt kommer generera nytta.⁵¹ Riksrevisionen har därför frågat de offentliga aktörerna om de gör kostnads- och nyttoanalyser inför beslut om att införa nya e-tjänster.

I vår enkät uppger två av tio offentliga aktörer att de alltid utför en kostnads- nyttoanalys inför beslut om nya e-tjänster. Fyra av tio uppger att de gör det ibland och två av tio att de aldrig gör det. En högre andel av landstingen uppger att de gör kostnads- nyttoanalyser jämfört med de statliga myndigheterna och kommunerna. Vissa respondenter kommenterade att analyserna ofta sker på nationell nivå och att det är onödigt för dem att lägga resurser på att undersöka nyttan när de ska införa nya e-tjänster.

Två av tio utvärderar alltid användbarheten hos befintliga e-tjänster

För att mäta hur enkel eller användbar⁵² en e-tjänst är, kan man göra en s.k. användbarhetsutvärdering, vilket är ett samlingsnamn för olika metoder för att utvärdera användbarheten i olika system.

I vår enkät uppger knappt två av tio av de offentliga aktörerna att de alltid utvärderar användbarheten, knappt fem av tio gör det ibland och att två av tio aldrig gör det. Fördelningen ser liknande ut oavsett om det gäller statliga myndigheter, kommuner eller landsting.

Fem av tio har en av de säkrare inloggningarna till e-tjänster

För att skydda personuppgifter och förhindra intrång i e-tjänster används olika metoder för att säkerställa identiteten hos användaren. Tvåfaktoraautentisering är en av de säkrare lösningarna för att säkerställa användarens identitet. Säkerheten på e-tjänsterna ska dock sättas i relation till hur känsliga personuppgifter som behandlas,⁵³ vilket enkäten inte tar upp.

⁵¹ ESV, 2015. *Fördjupat it-kostnadsuppdrag Delrapport 2: Kartläggning av it-kostnader* (dnr 139/2015).

⁵² Med användbarhet avses "den grad i vilken specifika användare kan använda en produkt för att uppnå ett specifikt mål på ett ändamålsenligt, effektivt och för användaren tillfredsställande sätt i ett givet sammanhang" (ISO 9241-11, *Riktlinjer för användbarhet*).

⁵³ Artikel från Datainspektionens webbplats 2016-05-01: *IT-säkerhet och myndigheters e-tjänster* (hämtad 2016-06-01).

I vår enkät uppger drygt fem av tio av de offentliga aktörerna att de har e-tjänster med tvåfaktorauslösningsmetod. Metoden används av drygt nio av tio landsting, knappt sju av tio kommuner och knappt fyra av tio statliga myndigheter.

Få underlättar för medborgarna att hitta rätt e-tjänst

Regeringen har som mål att det ska bli lättare för medborgarna att hitta rätt digital tjänst. Det innebär att e-tjänster ska finnas tillgängliga i de sammanhang de behövs, inte enbart på webbplatsen hos den organisation som skapade den. I förvaltnings-sammanhang talas det vanligen om "livshändelser", där medborgarna behöver ha kontakt med flera olika offentliga aktörer.⁵⁴ En livshändelse är exempelvis att bli förälder, skaffa ett arbete eller starta ett företag. En offentlig aktör kan förenkla medborgarnas kontakter med förvaltningen genom att sammanställa information om livshändelsen, vilka andra aktörer medborgarna behöver ha kontakt med och länka direkt till olika e-tjänster som medborgarna kan behöva använda.

I enkäten uppger majoriteten att det är relevant att länka till en annan aktörs e-tjänst eller webbplats men färre än två av tio offentliga aktörer uppger att de hänvisar till en annan aktörs e-tjänst. Det är också vanligare att hänvisa till en myndighets e-tjänst än till ett landsting eller en kommun. Det är därför få offentliga aktörer som underlättar för medborgarna att hitta rätt digital tjänst.

3.2 Utvecklingen går i riktning mot en öppnare förvaltning

Regeringens mål är att förvaltningens digitalisering ska bidra till att den blir öppnare och stödjer innovation och delaktighet. Detta ska uppnås genom att:

- Det ska bli lättare att hitta och använda öppna data.
- Fler ska kunna tillhandahålla statens digitala tjänster.
- Möjligheterna till insyn och delaktighet i verksamheten ska öka, bl.a. genom att de offentliga aktörerna använder sig av sociala medier.

Riksrevisionens enkät visar att utvecklingen går i riktning mot en öppnare förvaltning, bl.a. genom att en majoritet av de offentliga aktörerna har e-tjänster och använder sig av sociala medier i stor utsträckning.

Fyra av tio publicerar öppna data

Öppna data har ingen formell definition men begreppet syftar på digital information som är fri att använda, återanvända och distribuera utan någon annan motprestation än att användaren anger källa eller delar informationen på samma sätt.⁵⁵

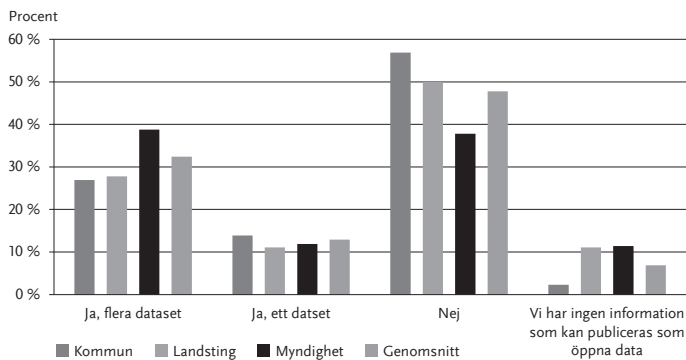
⁵⁴ SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiftet i offentlig verksamhet*. Slutbetänkande från Innovationsrådet.

⁵⁵ SOU 2014:10. *Ett steg vidare - nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*. Betänkande från PSI-utredningen.

I vår enkät uppger drygt fyra av tio av de offentliga aktörerna att de publicerar minst ett dataset som öppna data men att det är lika många som inte publicerar några öppna data. En större andel statliga myndigheter publicerar öppna data, jämfört med kommuner och landsting. Enkäten visar dessutom att det är vanligare att stora organisationer publicerar öppna data jämfört med mindre.⁵⁶

Färre än en av tio uppger att de inte har någon information att publicera som öppna data. Det innebär att en stor andel av de offentliga aktörerna de facto anser att de har information som skulle kunna publiceras som öppna data men som inte gör det. Enkätsvaren visar dock inte hur stor andel av de offentliga aktörernas information som publiceras som öppna data, utan enbart om de publicerar. Enkäten visar inte heller vilken data som publiceras eller vilken kvalitet de har.

Diagram 1 "Publicerar ni information som är tillgänglig för tredje part, så kallad öppna data?"



Källa: Riksrevisionens enkät 2016 (bilaga 1, tabell 25).

Fyra av tio publicerar öppna data på ett sätt som möjliggör ett enkelt användande
Ett vedertaget format för att göra det enklare att använda öppna data är API (application programming interface), vilket är ett standardiserat gränssnitt som gör att information automatiskt kan publiceras från databaser. Detta format är att föredra om databasen uppdateras ofta. Att använda sig av API är dock inte det enda sättet

⁵⁶ Organisationens storlek definieras utifrån antalet anställda för statliga myndigheter och befolkningsstorlek för kommuner. Se bilaga 2 för indelning.

att publicera öppna data och formatet kan vara onödigt avancerat för vissa datakällor.⁵⁷ API underlättar däremot användandet av data och möjliggör innovation kopplad till offentlig data.⁵⁸

Av de som publicerar öppna data använder fyra av tio minst ett API, och lika många uppger att de inte tillhandahåller öppna data genom API. Landstingen använder i större utsträckning API jämfört med statliga myndigheter och kommuner.

En majoritet av de offentliga aktörerna har e-tjänster

Regeringens delmål är att fler ska kunna tillhandahålla digitala tjänster. Riksrevisionens enkät visar att en stor del av de offentliga aktörerna har e-tjänster. Knappt åtta av tio uppger att de har e-tjänster som riktar sig till privatpersoner eller företag. Samtliga svarande landsting har utvecklat e-tjänster, jämfört med knappt nio av tio kommuner och knappt sju av tio statliga myndigheter. Enkäten visar dessutom att organisationens storlek spelar roll för huruvida man har utvecklat e-tjänster. Det är vanligare att stora och medelstora organisationer har e-tjänster, jämfört med små.

De offentliga aktörer som inte har några e-tjänster uppger olika skäl för detta. Vissa anser att deras verksamhet inte lämpar sig för att utveckla e-tjänster eftersom de inte har någon kontakt med medborgare eller företag eller har sitt kansli hos en annan större myndighet och därför använder denna myndighets e-tjänster. En annan faktor som flera respondenter tar upp är att det är för dyrt för små aktörer att utveckla egna e-tjänster men att de skulle köpa färdiga lösningar om de kunde, förutsatt att de såg ett behov att införa vissa e-tjänster.

Det är svårt att göra en samlad bedömning av antalet e-tjänster eftersom definitionen varierar. Både Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och E-delegationen definierar en e-tjänst som "en tjänst som tillhandahålls via ett elektroniskt gränssnitt och som helt eller delvis utförs elektroniskt", vilket var den definition vi använde i enkäten. Men fritextsvaren i Riksrevisionens enkät visar att innebörden i definitionen varierar bland aktörerna. Vissa respondenter använder begreppet e-tjänst när medborgare har möjlighet att skicka in en digital anmälan, beställa rapporter eller boka lokaler, medan andra använder begreppet e-tjänst för databaser eller rekryteringssystem. Landstingens e-tjänster är huvudsakligen kopplade till 1177-arbetet och innebär allt från tidbokning till receptförnyelse. Andra beskriver att det är svårt att definiera deras e-tjänster, att det finns hybridvarianter som hamnar i en gråzon.

⁵⁷ E-delegationen, 2013. *Vidareutnyttjande av offentlig information. En vägledning för myndigheter.*

⁵⁸ Intervju med Darja Isaksson, 2016-04-29.

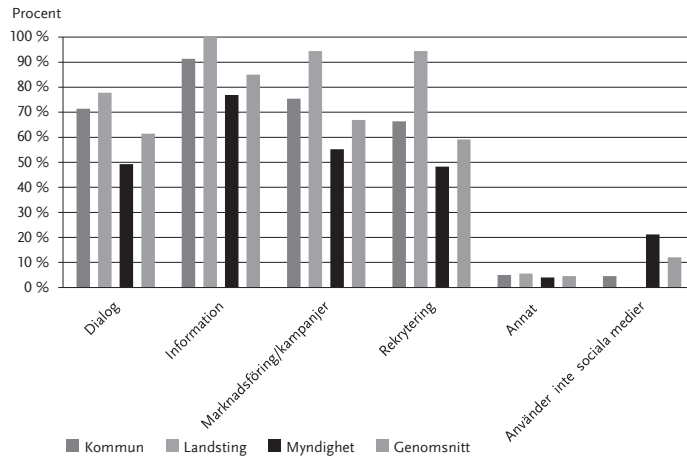
Sociala medier används i stor utsträckning

Regeringen har som mål att insyn och delaktighet i den statliga förvaltningen ska öka och identifierar sociala medier som ett medel för att uppnå detta.⁵⁹ Riksrevisionens enkät visar att de offentliga aktörerna i stor utsträckning använder sociala medier för att informera och kommunicera med medborgare.

De offentliga aktörerna använder sociala medier huvudsakligen för att sprida information men det är även vanligt att rekrytera, marknadsföra och föra dialog på sociala medier. Endast en av tio uppger att de inte använder sociala medier i sin kontakt med medborgare.

Fördelningen mellan kommuner, landsting och statliga myndigheter är däremot ojämn. Genomgående uppger landstingen i högre utsträckning att de använder sociala medier, jämfört med kommuner och statliga myndigheter, och det är även störst andel statliga myndigheter som uppger att de inte använder sociala medier, jämfört med kommuner och landsting.

Diagram 2 "På vilket av följande sätt använder ni er av sociala medier i er kontakt med privatpersoner och/eller företag? Flera svarsalternativ är möjliga."



Källa: Riksrevisionens enkät 2016 (bilaga 1, tabell 27)

⁵⁹ Regeringen, 2012. *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

3.3 Få använder digitaliseringens möjligheter för att effektivisera verksamheten

Regeringen har som mål att digitalisering ska bidra till en högre kvalitet och effektivitet i statsförvaltningen. Det ska uppnås genom att:

- Statsförvaltningens informationsutbyte ska bygga på gemensamma standarder.
- Informationssäkerheten ska förbättras.
- Verksamheten ska effektiviseras genom ökad digitalisering.

Riksrevisionens enkät visar att få av de offentliga aktörerna använder digitaliseringens möjligheter för att effektivisera sina verksamheter.

Det är ovanligt att man ställer krav på öppna standarder

En öppen standard innebär att ett it-system följer ett standardiserat format som kan implementeras fritt och utan restriktioner.⁶⁰ Öppna standarder gör det lättare att integrera olika it-system i varandra, antingen mellan organisationer eller internt, och de är oberoende av enskilda tekniker och lösningar.⁶¹ Detta i sin tur skyddar mot inläsningseffekter, samt möjliggör innovation och effektivare vidareutveckling av tjänster.⁶²

I vår enkät uppger en av tio att de alltid ställer krav på öppen standard vid upphandling av nya it-system. Knappt hälften uppger att de ibland ställer krav på öppen standard, medan var fjärde uppger att de aldrig ställer krav på öppen standard. Fördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting är jämn. Det är dock en större andel landsting, jämfört med statliga myndigheter och kommuner, som ibland ställer krav på en öppen standard.

Informationssäkerhetsarbetet är inte tillräckligt

Riksrevisionen har tidigare granskat myndigheternas informationssäkerhetsarbete och vi har därför inte frågat om det i enkäten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har dessutom under 2015 sänt ut en enkät till kommunerna om deras informationssäkerhetsarbete.

⁶⁰ Artikel från webbplatsen openstandards.se: *Öppna standarder* (hämtad 2016-05-01).

⁶¹ Regeringen, 2012. *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

⁶² E-post från Darja Isaksson, 2016-06-08.

Riksrevisionens tidigare granskningar har visat att statsförvaltningens informationssäkerhetsarbete ligger på en nivå som är märkbart under vad som är tillräckligt⁶³ och att arbetet inte är ändamålsenligt sett till de risker och hot som finns⁶⁴.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gjorde 2015 en enkätstudie över hur kommunerna arbetar med systematiskt informationssäkerhetsarbete. Studien visar bl.a. att färre än hälften av kommunerna arbetar systematiskt med informationssäkerhet, att färre än var tredje har en informationssäkerhetspolicy som är beslutad av kommunens ledning samt att färre än hälften kontrollerar efterlevnaden av informationssäkerheten.⁶⁵ Även integritetskommittén konstaterade 2016 att det finns starka indikationer på allvarliga brister i offentliga verksameters informationssäkerhet.⁶⁶

Knappt två av tio har e-tjänster med automatiserad ärendehantering

Statsförvaltningen ska bli mer effektiv genom ökad digitalisering enligt regeringens mål. Digitala tjänster kan göra verksamheter effektivare, antingen genom att förvaltningen uppnår samma resultat med mindre resurser eller genom att den producerar mer till samma mängd resurser.⁶⁷ Den offentliga förvaltningens ärenden skulle kunna hanteras betydligt effektivare om hanteringen automatiserades.⁶⁸ En automatiserad ärendehantering innebär att den är helt och hållet maskinell.⁶⁹

Vår enkät visar att knappt två av tio har e-tjänster med helt automatiserad ärendehantering. En större andel statliga myndigheter har tjänster med helt automatiserad ärendehantering jämfört med landsting och kommuner.

De offentliga aktörerna fick också möjlighet att kommentera vilka automatiserade e-tjänster de hade. Exempel på sådana är beställning av registreringsbevis för stiftelser, på- och avamälan av personal i bevakningsföretag, beställning av böcker från bibliotek, lämplighetsundersökning i samband med ansökan till utbildningar, bokning av förarprov samt ansökan av studiemedel.

⁶³ Riksrevisionen, 2016. *Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter. En andra granskning av informationssäkerhet i staten* (RiR 2016:8).

⁶⁴ Riksrevisionen, 2014. *Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen* (RiR 2014:23).

⁶⁵ MSB, 2015. *En bild av kommunernas informationssäkerhetsarbete*.

⁶⁶ SOU 2016:41. *Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén*. Delbetänkande från Integritetskommittén.

⁶⁷ Regeringen, 2012. *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

⁶⁸ Verva, 2006. *Effektivisera genom att automatisera ärendehandläggningen* (2006:03).

⁶⁹ E-delegationen, 2013. *Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster 2013. Rapport från E-delegationen*.

Fem av tio har en digital strategi

En digital strategi används för att dels definiera vad digitalisering innebär för den specifika verksamheten, dels beskriva hur verksamheten kan använda digitalisering för att bli mer effektiv och i vissa fall mer konkurrenskraftig.

I vår enkät uppger knappt fem av tio att de har en digital strategi. De som uppger att de har en digital strategi har den som en del av verksamhetsstrategin, som en enskild digital strategi eller i annan form. Fördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting är jämn.

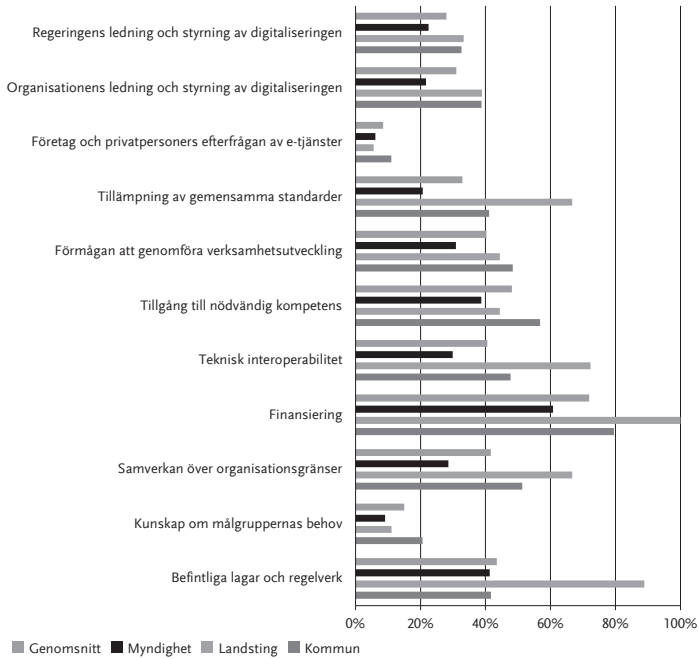
Utifrån enkätsvaren går det inte att bedöma hur väl implementerade de digitala strategierna är i de offentliga aktörernas verksamhet, och det är viktigt att poängtera att vår enkät endast mäter om aktörerna har beslutat om en digital strategi. Att enbart ha beslutat om en digital strategi innebär dock inte att en aktör är "digital" (Jardenberg 2016).

3.4 Finansiering upplevs som det största hindret

I Riksrevisionens enkät fick de offentliga aktörerna svara på vad de anser vara hinder i deras organisations digitala utveckling. Det visar sig att finansiering upplevs som det största hindret; sju av tio uppger att det är ett ganska stort eller ett mycket stort hinder. Därefter är fördelningen jämn mellan de olika alternativen – runt fyra av tio anser i genomsnitt att tillgång till nödvändig kompetens, befintliga lagar och regelverk, samverkan över organisationsgränser, teknisk interoperabilitet, förmågan att genomföra verksamhetsutveckling utgör ett ganska stort eller ett stort hinder.

Fördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting skiljer sig huvudsakligen åt genom att landstingen upplever att finansiering, tillämpning av gemensamma standarder, teknisk interoperabilitet samt befintliga lagar och regelverk är större hinder, än vad kommuner och statliga myndigheter anser.

Diagram 3. "Utgör någon av nedanstående faktorer hinder i er digitala utveckling?"



Källa: Riksrevisionens enkät 2016 (bilaga 1, tabell 34–44).

3.5 Iakttagelser utifrån målet om en enklare, öppnare och effektivare förvaltning

- Flera offentliga aktörer arbetar utifrån regeringens mål om att förenkla vardagen för medborgarna. Enkätsvaren visar dock att det återstår mycket arbete innan användbarhet och säkerhet är en naturlig del i utveckla e-tjänster.
- Utvecklingen går mot en öppnare förvaltning.
- Få av de offentliga aktörerna använder digitaliseringens möjligheter för att effektivisera sina verksamheter.
- En större andel landsting, jämfört med statliga myndigheter och kommuner, utvecklar avancerade e-tjänster och använder sociala medier.
- En större andel kommuner och landsting, jämfört med statliga myndigheter, uppger att de har e-tjänster.

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

- Det är vanligare att större organisationer har e-tjänster och publicerar öppna data än att små organisationer gör det.
- Finansiering upplevs som det största hindret för att de offentliga aktörerna ska kunna utvecklas digitalt.

4 Förvaltningens förutsättningar för att utveckla digitala tjänster

Riksrevisionen har gjort tre fallstudier för att undersöka om regeringen har gett förvaltningen tillräckliga förutsättningar att utveckla e-förvaltningen i enlighet med regeringens mål om en enklare, öppnare och effektivare förvaltning. Fallstudierna gäller e-tjänsterna Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data. De har valts ut för att de representerar tre viktiga aspekter av e-förvaltning: digital kommunikation mellan förvaltning och medborgare, effektiv informationshantering samt öppen offentlig information för innovation och tillväxt.

De tre fallstudierna visar att det finns bristande institutionella förutsättningar för att utveckla e-tjänster. Det handlar framförallt om kortsiktig styrning samt avsaknad av gemensamma standarder och rättsliga förutsättningar. Granskningen visar dessutom att de bristande institutionella förutsättningarna inte är oöverkomliga hinder men de utgör en försvärande faktor som kräver kompetens och resurser. Hindren minskar incitamenten för de offentliga aktörerna att utveckla e-tjänster.

4.1 Nyttan av Mina meddelanden är begränsad i nuläget

Statliga myndigheter skickar årligen fysisk post för drygt 900 miljoner kronor⁷⁰ och kommuner för cirka 2,2 miljarder kronor.⁷¹ Sedan 2010 har den svenska förvaltningen arbetat med att utveckla säker digital post till privatpersoner och företag. Den förvaltningsgemensamma e-tjänsten "Mina meddelanden" startade inom ramen för arbetet med webbplatsen verksamt.se, som är ett samarbete mellan Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Skatteverket utsågs till förvaltningsmyndighet och har sedan 2012 ansvarat för utveckling och drift av tjänsten.⁷²

Tjänsten Mina meddelanden fungerar så att offentliga aktörer ansluter digitala postflöden till tjänsten och att godkända privata brevlådeoperatörer sedan tillhandahåller posten till privatpersoner och företagare. Även Skatteverket har utvecklat en brevlåda, *Min myndighetspost*, för dem som inte vill använda de privata alternativen. Mina meddelanden består av ett förmedlingsadressregister (FaR) med de anslutna

⁷⁰ SOU 2015:91. *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*. Delbetänkande från Digitaliseringskommissionen.

⁷¹ Enligt en förstudierapport från SKL om Mina meddelanden gör svenska kommuner cirka 5 brevutskick per person. Om alla invånare i Sverige räknas med skickar kommunerna 45 miljoner brev per år. Om portot är 5 kronor blir kostnaden i svenska kommuner för att skicka ut brev 2,2 miljarder kronor per år. Källa: SKL 2014. *Anslutning till Mina meddelanden. Förstudierapport*.

⁷² Intervju vid Skatteverket, 2015-09-03.

privatpersonernas och företagens person- och organisationsnummer, val av brevlådeoperatör och eventuella val av vem man tar emot digital post ifrån. I nuläget har bara statliga och kommunala myndigheter rätt att hämta adresser ur FaR, alltså inte privata avsändare.

4.1.1 Få anslutna medborgare och offentliga aktörer

I maj 2016 hade drygt 420 000 privatpersoner och företag samt 15 offentliga aktörer⁷³ anslutit sig till Mina meddelanden.⁷⁴ Skatteverket anser att Mina meddelanden kan vara till stor nytta för medborgare och förvaltning om många ansluter sig, men att tjänsten i nuläget har en begränsad nytta.⁷⁵

Regeringen har som mål att alla mellanstora och större statliga myndigheter ska ha anslutit relevanta meddelandeflöden till 2017.⁷⁶ Målet finns formulerat i budgetpropositionen för 2015 men det finns däremot inte med i myndigheternas regleringsbrev, uppdrag eller instruktioner, vilket gör att det är få som verkar anse att de måste ansluta sig. Det är inte heller alla myndigheter som känner till Mina meddelanden.⁷⁷ Det står i budgetpropositionen för 2014 att regeringen överväger att reglera en obligatorisk anslutning för statliga myndigheter till Mina meddelanden men inget beslut har tagits.⁷⁸

4.1.2 Finansieringen för Mina meddelanden bygger på frivillighet

Finansieringen av Mina meddelanden har byggts på en frivillig modell där de anslutna myndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har bidragit med medel årligen; fram till slutet av 2016 kommer Mina meddelanden att ha kostat 146 miljoner kronor.⁷⁹ Under 2016 har flera av de anslutna myndigheterna uppgett att det är sista året de finansierar tjänsten på frivillig basis⁸⁰ och Skatteverket har påpekat för regeringen att Mina meddelanden bör finansieras centralt från och med 2017.⁸¹

⁷³ Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Eksjö kommun, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Nässjö kommun, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens tjänstepensionsverk (SPV), Tomelilla kommun, Transportstyrelsen, Trollhättans stad, Tullverket och Värnamo kommun.

⁷⁴ E-post från Skatteverket, 2016-04-22.

⁷⁵ Skatteverket 2016. *Rapportering av Skatteverkets uppdrag att följa statliga myndigheters anslutning till Mina meddelanden (N2015-3779-EF) och att verka för företags anslutningar.*

⁷⁶ Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2015* (prop. 2014/15:1, utg.omr. 22).

⁷⁷ Intervju vid Skatteverket, 2015-09-03.

⁷⁸ Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2014* (prop. 2013/14:1, utg.omr. 22).

⁷⁹ E-post från Skatteverket, 2016-04-22.

⁸⁰ Intervju vid Skatteverket, 2016-03-01.

⁸¹ Skatteverket, 2016. *Rapportering av Skatteverkets uppdrag att följa statliga myndigheters anslutning till Mina meddelanden (N2015-3779-EF) och att verka för företags anslutningar.*

De privata brevlådeoperatörerna får i dag inte betalt för att de tillhandahåller digital post till privatpersoner genom Mina meddelanden. Skatteverket anser att brevlådeoperatörerna bör kunna få intäkter genom att t.ex. erbjuda extra funktionalitet i premiumtjänster till kunderna.⁸² De privata brevlådeoperatörerna är kritiska mot den nuvarande affärsmodellen eftersom de anser att de utför en tjänst som de bör få betalt för.⁸³

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av Näringsdepartementet utrett finansieringslösningar för ett antal förvaltningsgemensamma tjänster, bl.a. Mina meddelanden. ESV rekommenderar att regeringen inför en central finansiering av Mina meddelanden och att medel betalas ut permanent till Skatteverket.⁸⁴ Regeringen har inte återkommit med beslut om hur Mina meddelanden ska finansieras. Regeringen har dock startat en utredning om styrningen av digitala tjänster i samverkan där Mina meddelanden ingår. Utredningen ska presentera sitt slutbetänkande i oktober 2017.⁸⁵

4.1.3 Förordningen måste ändras för att funktionaliteten ska utvecklas

Regeringen har genom en förordning gett Skatteverket i uppdrag att tillhandahålla Mina meddelanden.⁸⁶ Utformningen av förordningen förhindrar dock att tjänsten utvecklas så som de anslutna myndigheterna vill. Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket föreslog tillsammans med SKL 2012 ett antal ändringar i förordningen. Ett av förslagen – att kommuner, landsting och regioner skulle tillåtas ansluta sig – har nu lagts till i förordningen. Övriga förslag accepterade inte regeringen, dessa var:

- Utveckling av dubbelriktad kommunikation bör utvecklas så att en mottagare ska kunna svara på digital post i Mina meddelanden.
- Offentliga aktörer ska kunna skicka digital post sinsemellan.
- Privata välfärdsutförare ska kunna sända digital post genom Mina meddelanden.⁸⁷

Regeringen motiverade inte varför den inte tog hänsyn till övriga önskemål.⁸⁸ Frågan är fortfarande aktuell och aktörer i förvaltningen anser att begränsningarna i

⁸² Intervju vid Skatteverket, 2016-03-07.

⁸³ Riksrevisionens workshop om Mina meddelanden, 2016-02-22.

⁸⁴ ESV, 2016. *Ekonomistyrningsverkets redovisning av uppdraget Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster* (dnr. 1.1-397/2015).

⁸⁵ Kommittédirektiv *Effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning*; dir. 2016:39.

⁸⁶ 5 § förordningen (2003:770) om myndigheters elektroniska informationsutbyte.

⁸⁷ Intervju vid Sveriges Kommuner och Landsting, 2016-02-17; Skatteverket, Bolagsverket, Tillväxtverket och Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Hemställan om författningsändringar för säker myndighetsgemensam meddelandeförmedling* (dnr SKL 12/6757).

⁸⁸ Intervju vid Skatteverket, 2016-03-01.

förordningen hämmar utvecklingen⁸⁹ och att vissa därför avvaktar med att ansluta till Mina meddelanden.⁹⁰

4.1.4 Svårt att hantera gällande lagstiftning för att utveckla e-tjänster

För att det ska vara möjligt att utveckla e-tjänster som Mina meddelanden måste frågor om personuppgifter hanteras inom ramen för gällande lagstiftning. Myndigheterna är dock osäkra på hur de ska tolka personuppgiftsansvaret i e-tjänster eftersom lagstiftningen inte är anpassad specifikt för e-förvaltningstjänster.

Olika tolkningar av personuppgiftsansvaret i Mina meddelanden

Skatteverket har under utvecklandet av Mina meddelanden haft kontakt med Datainspektionen gällande personuppgiftsansvaret. En formell förfrågan skickades in till Datainspektionen 2014.⁹¹ Datainspektionen gjorde i sitt svar i april 2015 en annan bedömning än Skatteverket avseende de avsändande myndigheternas personuppgiftsansvar.⁹² Skatteverket uppger att det ändrade sin bedömning av personuppgiftsansvaret i enlighet med Datainspektionens svar avseende hur man skulle se på brevlådeoperatörernas ansvar.⁹³

Rättsläget för digitala servicetjänster är osäkert

I Riksrevisionens granskning har det framkommit att det är ett osäkert rättsläge för "digitala servicetjänster", vilket är problematiskt eftersom en stor del av de offentliga aktörernas e-tjänster är en digital servicetjänst. Osäkerheten grundar sig på att:

- Det saknas praxis.⁹⁴
- I juridiska vägledningar görs svåra rättsliga bedömningar för att kunna utveckla e-tjänster.
- Datainspektionen kritiserar de juridiska vägledningarnas tolkning av personuppgiftsansvaret.

En digital servicetjänst är en tjänst där användare kan utforma, skriva under och skicka in handlingar elektroniskt.⁹⁵ Mina meddelanden är inte en digital servicetjänst eftersom den enbart förmedlar meddelanden till digitala brevlådor. Däremot är den digitala brevlådan *Min myndighetspost* som Skatteverket utvecklat till Mina meddelanden en digital servicetjänst. Mina meddelanden är förmedlaren av post,

⁸⁹ Riksrevisionens workshop om Mina meddelanden, 2016-02-22.

⁹⁰ E-post från Sveriges Kommuner och Landsting, 2016-06-14.

⁹¹ E-post från Skatteverket, 2016-06-17.

⁹² Intervju vid Datainspektionen, 2016-02-19.

⁹³ E-post från Skatteverket, 2016-06-17.

⁹⁴ Även om viss praxis finns: HFD 2012 ref.21. (om myndigheters personuppgiftsansvar), Kammarrätten i Stockholm, mål 7369-15 (om allmän handling).

⁹⁵ E-delegationen 2015. *Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen*. Vägledning från E-delegationen, version 2.0, 2015-03-19.

medan Min myndighetspost är "brevlådan", dvs. tjänsten som möter privatpersoner och företag.

Skatteverkets bedömning av personuppgiftsansvaret i Min myndighetspost bygger på E-delegationens juridiska vägledning.⁹⁶ E-delegationen använder begreppet "eget utrymme" för att beskriva processen när en privatperson är inloggad i en e-tjänst och gör sina ärenden. E-delegationen menar att det är problematiskt att myndigheter ska ansvara för uppgifterna som en privatperson behandlar i en e-tjänst innan handlingen är inskickad, eftersom det då innebär att en handling blir inkommen, och därmed offentlig.⁹⁷ I E-delegationens tolkning av "eget utrymme" är privatpersonen ansvarig för personuppgifterna i tjänsten och inte myndigheten. När handlingen är inskickad blir myndigheten ensam personuppgiftsansvarig.⁹⁸ Datainspektionen anser i motsats till vägledningen att myndigheterna är ansvariga för personuppgifter som hanteras inom ramen för en myndighets e-tjänst.⁹⁹

4.2 Införandet av e-arkiv är resurskrävande

Enligt arkivlagen är alla statliga och kommunala myndigheter skyldiga att ha ett arkiv för att bevara, ordna och vårda allmänna handlingar.¹⁰⁰ Statliga myndigheters handlingar överlämnas efter en viss tid till Riksarkivet för långsiktigt bevarande.¹⁰¹ Riksarkivet ställer krav på statliga myndigheter att de ska säkerställa ett bevarande av elektroniska handlingar.¹⁰² Sedan flera år bedrivs därför ett arbete med att skapa elektroniska arkiv, s.k. e-arkiv, för att långsiktigt bevara information som produceras eller hanteras av aktörer i digitalt format, på ett sådant sätt att den lätt kan återfinnas och återanvändas. I Riksrevisionens enkät uppger drygt en av tio offentliga aktörer att de har e-arkiv och fler än hälften att de arbetar med att införa e-arkiv.

⁹⁶ E-delegationen 2015. *Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen*. Vägledning från E-delegationen, version 2.0, 2015-03-19 och E-post från Skatteverket 2016-06-17.

⁹⁷ Handlingar i det egna utrymmet anses enligt denna tolkning inte som inkomna till myndigheten utan är ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annan (se 2 kap. 10 § i tryckfrihetsförordningen (1949:105)) och anses därför som befordran av meddelanden (se 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen).

⁹⁸ Intervju vid E-delegationen, 2015-12-08.

⁹⁹ Intervju vid Datainspektionen, 2016-02-19.

¹⁰⁰ 3 § arkivlagen 1990:782.

¹⁰¹ Riksarkivet är arkivmyndighet för statliga myndigheter. Arkivmyndigheternas huvudsakliga uppgifter är att vara tillsynsmyndigheter och ansvara för de allmänna handlingarnas långsiktiga bevarande. Enligt 7 § i arkivlagen (1990:782) ska varje kommun och landsting ha en särskild arkivmyndighet. Om inget annat anges är kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen arkivmyndighet (1990:782) (8 §).

¹⁰² Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) RA-FS 2009:1-2.

4.2.1 Frånvaron av fastslagna och utpekade standarder har försvårat införandet av e-arkiv

Befintliga it-system på myndigheterna saknar ofta möjlighet till export på ett standardiserat sätt vilket blir ett problem vid införandet av e-arkiv. Gemensamma standarder är en förutsättning för interoperabilitet mellan it-system i den offentliga sektorn.¹⁰³ I dag saknas det fastslagna och utpekade standarder för bland annat e-arkiv vilket försvårar införandet.¹⁰⁴ Det krävs därför ofta ett omfattande arbete med att anpassa verksamhetssystemen till e-arkivlösningen, alternativt ta fram informationstypspecifikationer för överföring av information mellan verksamhetssystem och e-arkiv.¹⁰⁵ För att förenkla införandet av e-arkiv behövs det gemensamma standarder så att e-arkivet och befintliga it-system blir kompatibla.

Statens servicecenter (SSC) fick 2014 uppdraget att utveckla ett förvaltningsgemensamt e-arkiv för statliga myndigheter. SSC anser att gemensamma standarder för e-arkiv är en förutsättning för det förvaltningsgemensamma e-arkivet och en del i arbetet med interoperabilitet.¹⁰⁶ I samband med att SSC fick uppdraget bildades en förvaltningsorganisation på Riksarkivet för att utveckla förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS). Riksarkivet hade då drivit ett projekt med förvaltningsgemensamma specifikationer sedan 2011 med syftet att förenkla återsökning, underlätta slutarkivering hos Riksarkivet och möjliggöra ett förvaltningsgemensamt e-arkiv.¹⁰⁷ I dagsläget är en FGS fastställd och Riksarkivet fortsätter arbetet med att utveckla FGS:er. Riksarkivet anser att man behöver ytterligare resurser för att driva arbetet vidare.¹⁰⁸ Arbetet sker dock inte på regeringens uttryckliga uppdrag.¹⁰⁹

4.2.2 E-arkiv kräver specifik kompetens och ledningens stöd

E-arkiv kan upphandlas eller utvecklas på egen hand. Oavsett vilket man väljer innebär införandet av e-arkiv en utmaning, eftersom det påverkar kärnverksamheten, kräver olika kompetenser och är beroende av ledningens stöd. Det är dock vanligt att arkivarien på en myndighet driver processen utan tillräckligt stöd och engagemang från verksamheten och ledningen. Detta leder till att e-arkivprojekt ofta upplevs som svåra att hantera och slutföra.¹¹⁰

¹⁰³ E-delegationen 2013. *Nationell strategi för interoperabilitet*.

¹⁰⁴ Intervju vid Försäkringskassan, 2016-03-29.

¹⁰⁵ E-post från SKL, 2016-06-14.

¹⁰⁶ Statens servicecenter, 2015. *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport* (dnr. 10444-2014/1221).

¹⁰⁷ Riksarkivet, 2011. *Förstudie om e-arkiv och e-diarium*.

¹⁰⁸ E-post från Riksarkivet, 2016-06-08.

¹⁰⁹ E-post från Näringsdepartementet, 2016-06-08.

¹¹⁰ Riksrevisionens workshop om e-arkiv, 2016-02-26.

Riksarkivet är den myndighet som kontrollerar den statliga arkivhanteringen och har en nationell överblick över arkivfrågor. Riksarkivet får dock kritik för att inte ge tillräcklig vägledning för hur den offentliga sektorn ska hantera införandet av e-arkiv. Missnöjet grundar sig huvudsakligen på att införandet av e-arkiv är en krävande process och att statliga myndigheter vill ha en tydligare styrning för att veta på vilket sätt de ska införa e-arkiv.¹¹¹

4.2.3 Offentliga aktörer skapar gemensamma e-arkiv för att minska kostnader

Eftersom införandet av e-arkiv kräver resurser och engagemang av en verksamhet är det vanligt att offentliga aktörer går samman och delar på utvecklingskostnaderna. Två exempel är dels samarbetsprojektet Sydarkivera där elva kommuner gått ihop i ett kommunalförbund för att utveckla ett gemensamt e-arkiv,¹¹² dels landsättningssamarbetet R7e-arkiv som är ett samarbetsprojekt mellan sju landsting i Uppsala-Örebro sjukvårdsregion.¹¹³

SSC fick 2014 ett uppdrag att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv för statliga myndigheter. Syftet med tjänsten var att det ska bli enklare att införa e-arkiv och att kostnaderna för statsförvaltningen som helhet ska minska.¹¹⁴ Regeringen utsåg i samband med att uppdraget gavs sju pilotmyndigheter som ska ansluta till det förvaltningsgemensamma e-arkivet när det är i drift.¹¹⁵

4.2.4 Kortsiktig styrning av det förvaltningsgemensamma e-arkivet för statliga myndigheter

Regeringen har tillämpat en kortsiktig styrning av det förvaltningsgemensamma e-arkivet för statliga myndigheter. Uppdragen med tillhörande finansiering har getts på årsbasis och skapat osäkerhet om tjänstens framtid. I juni 2016 fick SSC regeringsbeslut om att fortsätta arbeta med det förvaltningsgemensamma e-arkivet.¹¹⁶ SSC hade då väntat i tre månader på besked och fortsatt finansiering.¹¹⁷

¹¹¹ Riksrevisionens workshop om e-arkiv, 2016-02-26; Riksrevisionens enkät 2016.

¹¹² Text från Sydarkiveras webbplats: *Om Sydarkivera* (hämtad 2016-06-09).

¹¹³ Text från R7e-arkivs webbplats: *Flera landsting – ETT gemensamt e-arkiv!* (hämtad 2016-06-09).

¹¹⁴ Regeringens beslut att uppdraga åt Statens servicecenter att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv (N2014/3415/IP).

¹¹⁵ Bolagsverket, Energimyndigheten, Fortifikationsverket, Post- och telestyrelsen, Statens fastighetsverket samt länsstyrelserna i Stockholms och Västernorrlands län.

¹¹⁶ Regeringens beslut om medel till Statens servicecenter för uppdrag att utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv (N2016/04105/EF).

¹¹⁷ Intervju vid Statens servicecenter, 2016-03-01.

Styrningen av det förvaltningsgemensamma e-arkivet har skapat osäkerhet om huruvida de statliga myndigheterna ska arbeta var för sig med att införa e-arkiv eller om de ska avvakta den gemensamma lösningen. I Riksrevisionens enkät uppger vissa statliga myndigheter att de avvaktar med att utveckla egna e-arkiv tills det är säkerställt vad som händer med det förvaltningsgemensamma alternativet, medan andra uppger att de arbetar vidare med sitt e-arkiv oavsett utgången i SSC:s e-arkiv-projekt.

Statliga medel har finansierat utvecklingsprojektet för det förvaltningsgemensamma e-arkivet. Den långsiktiga finansieringen är dock tänkt att baseras på avgifter från de anslutna myndigheterna.¹¹⁸ Initialt kommer kostnaderna att överstiga avgiftsintäkterna eftersom det enbart är de sju pilotmyndigheterna som är anslutna. Tanken är att det inte ska kosta mer för de först anslutande myndigheterna som för de som kommer efter, för att inte minska incitamenten att använda sig av det förvaltningsgemensamma e-arkivet. SSC kommer därför att finansiera underskottet genom lån hos Riksgälden.¹¹⁹

4.2.5 Lagstiftningen försvårar införandet av förvaltningsgemensamma e-arkiv

Den gällande lagstiftningen begränsar möjligheten för myndigheter att utbyta information med varandra. Regelverket är utformat utifrån en avvägning mellan allmänhetens och myndigheternas behov av insyn och behovet av att skydda uppgifterna utifrån integritets- och sekretesskäl. Detta skapar problem vid utvecklingen av digitala tjänster där effektiviseringsvinsterna finns i ett förenklat informationsutbyte.

Dessa problem har blivit tydliga i SSC:s arbete med att utveckla ett gemensamt e-arkiv för de statliga myndigheterna. SSC har gjort en tolkning utifrån det gällande regelverket för att möjliggöra att tjänsten utvecklas på det sätt myndigheten behöver. Det är dock inte klarlagt om tolkningen är en juridiskt hållbar lösning. Det finns därför en risk att SSC måste utforma tjänsten annorlunda i efterhand, alternativt utforma en annan lösning.

Inkommen handling ska inte bli allmän handling hos Statens servicecenter

Om SSC får uppdraget att förvalta och driva ett e-arkiv kan det innebära att myndigheten kommer att förvara handlingar från andra statliga myndigheter. Men lagstiftningen säger att handlingar som är "inkomna" till en myndighet räknas som allmänna handlingar.¹²⁰ Det innebär att allmänheten har rätt att begära ut handlingar hos SSC, även om de är "inkomna" till en annan myndighet. SSC vill undvika att

¹¹⁸ E-post från Näringsdepartementet, 2016-06-08.

¹¹⁹ Intervju vid Statens servicecenter, 2016-03-01.

¹²⁰ Bestämmelser om allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

handlingar räknas som "inkomna" i det förvaltningsgemensamma arkivet dels av integritets- och sekretessskäl, dels för att SSC inte kommer att ha personalresurser att lämna ut handlingar.¹²¹ SSC har därför arbetat fram en modell som myndigheten menar säkerställer att de handlingar som läggs in i tjänsten inte anses som inkomna. Därmed uppstår inte de problem som beskrivs ovan.¹²²

Sekretessreglerade uppgifter ska inte röjas

SSC planerar att upphandla e-arkivet på den privata marknaden och inte driva det i egen eller annan statlig regi. Därmed kommer de allmänna handlingarna som överförs till e-arkivet att förvaras hos en privaträttslig aktör. Handlingar som skyddas av sekretess får dock inte lämnas ut utan rättsligt stöd, ett så kallat röjande. För att tjänsten ska kunna drivas av en privat aktör på uppdrag av SSC måste det vara möjligt att det blir tillåtet att lämna ut sekretessreglerade uppgifter till den privata leverantören.¹²³ Det är dock inte specifikt för ett förvaltningsgemensamt e-arkiv för statliga myndigheter utan gäller för all outsourcing i staten.¹²⁴

4.3 Det saknas formella krav och incitament att publicera öppna data

Offentliga aktörer äger en stor mängd information i t.ex. adressregister, kartdata, geodata, postnummer, inköp, kvalitetsmätningar och omröstningar. Den information eller de datamängder som finns hos offentliga aktörer är en värdefull resurs för samhället. I Sverige publicerar ett fåtal offentliga aktörer flera hundra datakällor som öppna data, medan de flesta ännu inte har påbörjat arbetet.¹²⁵ Öppna data är dessutom ett relativt nytt område och det saknas kunskap om hur det påverkar politiska och sociala aspekter i samhället (Susha m.fl. 2016).

Riksrevisionens granskning visar att det finns ett antal faktorer som förhindrar utvecklingen av öppna data i Sverige. Det saknas en tydlig nationell strategi för arbetet med öppna data, det råder brist på standarder, format och specifikationer samt en förvirring över begreppen öppna data och offentlig information för vidareutnyttjande (PSI-data). Det finns heller inga formella krav på offentliga organisationer att tillhandahålla öppna data. Samtliga dessa faktorer påverkar incitamenten att publicera öppna data.

¹²¹ Intervju vid Statens servicecenter, 2016-03-01.

¹²² E-post från Statens servicecenter, 2016-06-08.

¹²³ Statens servicecenter 2016. *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport februari 2016* (dnr. 10395-2015/1221) och eSam 2016. *Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd*.

¹²⁴ E-post från Statens servicecenter, 2016-06-17; Enligt 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

¹²⁵ Hämtat från webbplatsen opnadata.se (2015-05-01).

4.3.1 Sverige halkar efter vid internationella jämförelser

Öppna data har pekats ut som ett viktigt område och riksdagen anser att statliga myndigheter bör göra öppna data tillgängliga i större utsträckning.¹²⁶ Regeringen har även i sin strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning som ett av nio mål att det ska bli lättare att hitta och använda öppna data.¹²⁷

Sverige tappar i internationella jämförelser gällande öppna data, liksom för e-förvaltning i stort. Enligt Global Open Data Index (GODI) har Sverige fallit från en åttonde plats 2013, via en trettonde plats 2014, till en tjugosjunde plats 2015. På OECD:s ranking av Open Government Data från 2014 ligger Sverige på plats 28, av totalt 32 länder.¹²⁸

Öppna data är offentlig information som är tillgänglig för vem som helst att använda, återanvända och distribuera utan andra restriktioner än att ange källa och eventuella krav för vidarelicensiering. För att information hos offentliga aktörer ska vara enkel att använda finns vissa formkrav – den ska vara komplett, den ska tillhandahållas i originalform, den ska vara aktuell, den ska vara tillgänglig, den ska vara maskinläsbar, den ska vara fri och tillhandahållas i ett öppet format.¹²⁹

Öppna data anses kunna skapa insyn och delaktighet, driva kvalitetsarbete i en organisation samt bidra till innovation och ekonomisk tillväxt. Öppna data är dock ett relativt nytt område där forskningen inte kommit så långt och konsekvenserna och riskerna för samhället inte är utredda (se vidare kapitel fem för en utförligare diskussion om nyttor och kostnader med öppna data).

4.3.2 Myndigheter har i uppdrag att följa och främja utvecklingen av öppna data

Vinnova har haft ett uppdrag 2012–2016 att utveckla och förvalta en teknisk plattform för förmedling av data som tillgängliggjorts av offentliga aktörer för vidareutnyttjande (öppnadata.se).¹³⁰ Vinnova har dessutom delat ut stöd för drygt 36 miljoner kronor till olika projekt som berör öppna data.¹³¹ I juni 2016 upphör Vinnova:s regeringsuppdrag och Regeringskansliet bereder för närvarande (juni 2016) vem

¹²⁶ Riksdagens betänkande *Statlig förvaltning och statistikfrågor* med anledning av motioner på området (bet. 2015/16: FiU25).

¹²⁷ Regeringen, 2012. *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

¹²⁸ OECD 2015. OURdata Index - Open, Useful, Re-Usable Government Data (2016-05-11).

¹²⁹ Artikel från Vinnovas webbplats: *Öppna data skapar möjlighet till innovation* (2016-06-17).

¹³⁰ Regeringens beslut att ge Vinnova uppdraget att utveckla en teknisk plattform för förmedling av data som tillgängliggjorts som vidareutnyttjande samt vidareutveckla denna 2013-2014 (N2012/3599/ITP).

¹³¹ E-post från Vinnova, 2016-06-08.

som ska ta över förvaltningsansvaret för portalen.¹³² Regeringen anser det viktigt att portalen öppnadata.se drivs vidare.¹³³

Riksarkivet fick 2015 uppdraget att dels se över förutsättningarna för ett långsiktigt förvaltningsansvar för öppnadata.se, dels föreslå vilken myndighet som ska ta över ansvaret för E-delegationens vägledning om vidareutnyttjande av information. Riksarkivet ansåg att myndigheten själv var bäst lämpat att ta över den långsiktiga förvaltningen för PSI-data och öppna data eftersom det låg i linje med myndighetens andra uppdrag gällande långsiktig informationsförsörjning.¹³⁴ Regeringen gav därefter Riksarkivet i uppdrag 2016 att ansvara för att informera om PSI-lagen och utreda hur det kan använda sin föreskriftsrätt för PSI-data.¹³⁵

Statskontoret har dessutom fått i uppdrag att under 2014-2018 följa upp myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande.¹³⁶ Statskontoret har hittills lämnat en rapport som visar att det återstår en del arbete innan alla myndigheter lever upp till syftet med PSI-lagen.¹³⁷

4.3.3 PSI-lagen styr offentliga aktörers arbete med öppna data

Lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) styr offentliga aktörers arbete med öppna data. Med begreppet PSI-data menas offentlig information för vidareutnyttjande, *Public Sector Information*, utifrån det EU-direktiv som lagen baseras på.¹³⁸ PSI-lagen reglerar vilka villkor myndigheter får sätta upp för vidareutnyttjande av information. Den syftar till att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter men reglerar inte i vilket format handlingarna ska lämnas ut.¹³⁹

Skillnaden mellan PSI-data och öppna data är inte uppenbar, men förenklat innebär den att öppen offentlig data alltid är PSI-data men att PSI-data inte nödvändigtvis

¹³² Intervju vid Vinnova, 2016-03-07.

¹³³ E-post från Näringsdepartementet 2016-06-10.

¹³⁴ Riksarkivet 2015. *Redovisning av utredningsuppdrag avseende öppna data samt vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen*. (RA 04-2015/4818).

¹³⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Riksarkivet (Ku2015/02965/LS).

¹³⁶ Regeringens uppdrag till Statskontoret att genomföra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande (S2014/3536/SFÖ).

¹³⁷ Statskontoret, 2015. *Myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av information – en nulägesbild* (dnr. 2014/80-5).

¹³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, sedermera ersatt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

¹³⁹ Se 1 § första stycket lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

innebär att informationen är öppen. PSI-data kan därtill tillhandahållas genom licensavtal och avgifter, vilket öppna data per definition inte kan.¹⁴⁰

4.3.4 Det behövs gemensamma standarder och format

Det saknas idag riktlinjer för vilken information som ska publiceras som öppna data. Det innebär att offentliga aktörer publicerar olika typer av data, gör det i olika format och man samlar även in informationen på olika sätt.¹⁴¹ För att nå den fulla potentialen av öppna data behövs det dels gemensamma standarder och format för att publicera och hämta informationen, dels interoperabla system. När öppna data kan flöda friktionsfritt mellan olika it-system (interoperabilitet) blir det enklare att vidareutnyttja offentlig information och möjliggöra innovationer.¹⁴²

Öppna data är ett relativt nytt område inom den svenska förvaltningen och en stor del av processerna för att publicera öppna data sker manuellt. Bristen på tillämpning av standarder och gemensamma format gör att öppna data kostar mer idag än vad det skulle behöva göra: processen blir effektivare om det finns en systematik och automatisk publicering av information. Detta kräver standardiserade sätt att hämta information samt interoperabla it-system för att på ett kostnadseffektivt sätt kunna publicera informationen.¹⁴³

4.3.5 Det saknas incitament och formella krav att publicera öppna data

Att publicera öppna data kostar tid, pengar och andra resurser för en organisation eftersom data måste samlas in, kvalitetssäkras och publiceras på ett digitalt tillgängligt sätt. De resurser som används för att publicera öppna data tas dessutom ifrån andra insatser inom kärnverksamheten eftersom det idag inte finns medel avsatta för öppna data.¹⁴⁴ Även om det är samhällsekonomiskt lönsamt med öppna data är det alltså inte säkert att det lönar sig att publicera öppna data för en enskild myndighet eftersom kostnaden uppstår inom en myndighet medan nyttan vanligtvis uppstår utanför. Det kan därför vara svårt att motivera varför den offentliga aktören ska publicera öppna data.¹⁴⁵

Det saknas också formella krav att publicera öppna data. PSI-utredningen konstaterade att PSI-lagen i sig inte räcker för att de offentliga aktörerna ska uppfylla syftet med lagen och möjliggöra ett omfattande vidareutnyttjande av offentlig data, utan

¹⁴⁰ SOU 2014:10. *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*. Betänkande från PSI-utredningen.

¹⁴¹ Riksrevisionens workshop om öppna data, 2016-02-24.

¹⁴² Intervju med Darja Isaksson, 2016-04-29.

¹⁴³ Vinnova 2015. *Redovisning av regeringsuppdrag öppnadata.se* (dnr. 2012-02358).

¹⁴⁴ Förutom vid särskilda insatser som t.ex. Vinnovas projektstöd till öppna data.

¹⁴⁵ Intervju vid Huddinge kommun, 2016-03-15.

att det även behövs andra åtgärder. PSI-lagen påtalar t.ex. inte att de offentliga aktörerna ska tillhandahålla offentlig information för vidareutnyttjande i ökad utsträckning eller i vilken form handlingarna ska göras tillgängliga. Det är dock i linje med PSI-lagens syfte att tillhandahålla öppna data, även om detta inte regleras i lagen.¹⁴⁶

Regeringen avstod i propositionen till PSI-lagen att föreslå att det ska vara en skyldighet för offentliga aktörer att tillhandahålla handlingar elektroniskt eftersom den ansåg att det skulle innebära ett betydande merarbete för de offentliga aktörerna att bedöma om alla handlingar innehåller personuppgifter. Regeringen skrev "att bedöma detta riskerar att bli betydligt mer tidskrävande än den sekretessprövning som myndigheten är skyldig att göra vid ett utlämnande och medför risker för den personliga integriteten."¹⁴⁷

4.4 Iakttagelser utifrån förvaltningens förutsättningar för att utveckla digitala tjänster

- Mina meddelanden:
 - Mina meddelanden ger idag en begränsad nytta eftersom det är en liten andel medborgare, statliga myndigheter och kommuner som är anslutna.
 - Mina meddelanden har finansierats av de anslutna myndigheterna som nu ställer krav på central finansiering. Regeringen har inte beslutat i frågan men har tillsatt en utredning som ska lämna ett betänkande hösten 2017.
 - Den förordning som reglerar Mina meddelanden hindrar en utveckling av tjänsten men regeringen har valt att endast delvis ändra förordningen i enlighet med Bolagsverkets, Skatteverkets, Tillväxtverkets och SKL:s begäran.
 - Det är svårt att hantera gällande lagstiftning för att utveckla e-tjänster, t.ex. finns det olika tolkningar avseende personuppgiftsansvaret i Mina meddelanden. Riksrevisionens granskning visar även att rättsläget för digitala servicetjänster som Min myndighetspost är osäkert.
- E-arkiv
 - E-arkiv är resurskrävande att införa, vilket gör att arkivarierna ställer krav på mer vägledning ifrån Riksarkivet.
 - Frånvaron av fastslagna och utpekade standarder har försvärat införandet av e-arkiv.
 - En kortsiktig styrning av SSC:s projekt för ett förvaltningsgemensamt e-arkiv skapar osäkerhet om huruvida de statliga myndigheterna ska utveckla egna e-arkiv eller avvakta projektet.

¹⁴⁶ SOU 2014:10. *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*. Betänkande från PSI-utredningen.

¹⁴⁷ Regeringens proposition *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*: prop. 2014/15:79.

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

- Lagstiftningen försvårar införandet av förvaltningsgemensamma e-arkiv, t.ex. att sekretessreglerade uppgifter inte ska röjas.
- Öppna data
 - Det saknas formella krav och incitament för de offentliga aktörerna att publicera öppna data. Det är därför få som publicerar öppna data trots att regering och riksdag anser att det är ett prioriterat område.
 - Öppna data kan skapa samhällsekonomisk nytta genom att ge förutsättningar för innovation och ekonomisk tillväxt. Öppna data är dock ett nytt område där effekterna till stor del inte är utredda, framförallt med avseende på politiska och sociala förhållanden.
 - Sverige tappar i internationella jämförelser gällande öppna data.
 - Det finns inte en sammanhållen strategi för hur de offentliga aktörerna ska arbeta med öppna data.

5 Nyttan av digital förvaltning

I detta kapitel gör Riksrevisionen en samhällsekonomisk bedömning av effekterna av att digitalisera den offentliga förvaltningen. Bedömningen utgår från de tre e-tjänsterna Mina meddelanden, e-arkiv och öppna data. I samhällsekonomiska bedömningar används begreppen nyttor och kostnader för att beskriva positiva och negativa effekter av t.ex. en förändring. Nyttorna och kostnaderna kan vara monetära såväl som icke-monetära. Analysen gör dock inte anspråk på att vara heltäckande utan syftar till att illustrera de nyttor och kostnader som är förknippade med de tre e-tjänsterna.

Vår samhällsekonomiska bedömning visar att e-tjänster, framför allt förvaltningsgemensamma, kan minska kostnaderna och skapa samhällsekonomiska nyttor i form av enklare kommunikation mellan förvaltning och medborgare, transparens i den offentliga verksamheten, effektivare informationshantering samt innovation och ekonomisk tillväxt. Det finns direkta kostnader med att digitalisera den offentliga förvaltningen samt risker framförallt kopplade till den personliga integriteten och sekretessen. Riskerna står i kontrast till målen om effektivitet och öppenhet i den offentliga förvaltningen. En fortsatt utveckling av e-förvaltningen blir därför en avvägning mellan olika värden; effektivitet, transparens, integritet och sekretess.

5.1 Mina meddelanden möjliggör besparingar för förvaltningen

Nyttan med Mina meddelanden för privatpersoner och företag är att post från offentliga aktörer inkommer på ett säkert sätt till en digital brevlåda. Privatpersonen eller företaget blir alltså inte beroende av en fysisk plats för att komma åt sin post. Idén är att det ska räcka med att registrera sig på ett ställe för att få all offentlig post skickad till sin digitala brevlåda. Brevlådeoperatörerna erbjuder, eller kommer att erbjuda, sina kunder s.k. premiumtjänster, dvs. tjänster som inte är möjliga med fysisk post. Det kan handla om att betala räkningar, få kommersiella erbjudanden och samhällsinformation.

De direkta nyttorna för myndigheter, kommuner och landsting av att införa Mina meddelanden är besparingar i porto, kuvert och papper. Att skicka post digitalt är billigare och kan ge en effektivare utskickshantering. De indirekta nyttorna för offentliga aktörer är att Mina meddelanden kan ge effektivare arbetsprocesser genom att en större del av ärendehantering blir digital och att beslut i olika ärenden kan meddelas snabbare med hjälp av digital post. Om Mina meddelanden integreras med övriga delar av en organisations verksamhetssystem kan det digitala informationsflödet därmed effektiviseras och ärendehantering gå snabbare.

För samhället i stort kan dessutom nyttor i form av en lägre belastning på miljön uppstå när post hanteras digitalt istället för fysiskt. Färre transporter ger lägre koldioxidutsläpp och färre skickade kuvert med brev betyder att mindre papper förbrukas vilket kan ge positiva effekter för miljön.¹⁴⁸ Kostnadsbesparingar för brevhantering ger också effektivare användning av skattemedel.

5.1.1 Det finns även kostnader kopplade till Mina meddelanden

För mottagarna av digital post via Mina meddelanden finns det främst indirekta kostnader förknippade med tjänsten. Hittills är, som vi såg i kapitel 4, få myndigheter, kommuner och landsting anslutna till Mina meddelanden. Det betyder att de som har en digital brevlåda i dag tvingas hantera såväl fysisk som digital post. En potentiell nytta för individer och företag med Mina meddelanden är möjligheten att få all sin post skickad till ett ställe men det är inte möjligt idag eftersom privata företag tecknar avtal med olika brevlådeoperatörer. Det innebär att en privatperson kan behöva registrera sig hos flera brevlådeoperatörer för att få all post skickad digitalt till sig. Till detta ska läggas att banker och andra finansiella institutioner erbjuder sina kunder möjligheter till att få e-fakturor i stället för fakturor via fysisk post. Att samtidigt hantera flera digitala brevlådor och fysisk post upplevs förmodligen som en kostnad och är inte i enlighet med regeringens mål om en digitalt samverkande förvaltning som underlättar medborgarnas vardag.

För en offentlig organisation kan det också innebära kostnader med att ansluta sig till Mina meddelanden. Ett flertal statliga myndigheter, kommuner och landsting har t.ex. redan egna funktioner för att kommunicera med privatpersoner och företag, vilket gör att de tenderar att prioritera sina egna kommunikationskanaler före Mina meddelanden.¹⁴⁹ Riksrevisionens enkät visar bl.a. att 22 procent av dem som svarat på enkäten har egna system för att skicka meddelanden digitalt till privatpersoner och företag.

Det kan också vara förenat med kostnader om den statliga myndigheten, kommunen eller landstinget vill byta system och övergå till Mina meddelanden. Det kan behövas en investering i hård- och mjukvara, drift, underhåll och utveckling när man inför Mina meddelanden. Därtill kommer indirekta kostnader som handlar om att förändra processer och invanda beteenden, samordning och utveckling hos de offentliga aktörer som deltagit i projektet.

Organisationer kan också vara inlåsta i kontrakt med leverantörer och system som gör att det kan vara resurskrävande att övergå från ett system till ett annat. It-system och gränssnitt är inte standardiserade och det skapar inlåsnings effekter som leder

¹⁴⁸ SOU 2015:91. *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*. Delbetänkande från Digitaliseringskommissionen.

¹⁴⁹ Goldkuhl G. m.fl 2014. *Offentliggemensamma digitala resurser: utmaningar i samstyrning och sam användning inom svensk e-förvaltning*. Resonans slutrapport.

till kostnader när ett system ska bytas mot ett annat (Varian och Shapiro 1999). För aktörerna på leverantörsmarknaden finns det incitament att "låsa" in kunderna och skapa långsiktiga relationer och därigenom garantera framtida intäkter. Det kan helt enkelt vara lönsamt att ha "en egen" standard och sträva efter att få ett de facto monopol.

Genom att digitalisera offentlig post som kan innehålla känsliga personuppgifter skapas risker kopplade till sekretess och integritet. Dessa risker kan ses som kostnader i en samhällelig kontext och måste hanteras genom säker informationshantering.

5.1.2 Ett exempel: Pensionsmyndighetens orange kuvert

Pensionsmyndigheten skickar varje år ut 7 miljoner "orange kuvert" till individer som är pensionsberättigade. För varje kuvert som istället skickas digitalt sparar Pensionsmyndigheten 2,60 kronor vilket är att betrakta som en intäkt.¹⁵⁰ Nedan visas två scenarier där skillnaden handlar om tiden fram till att mottagarna av digital post har anslutit sig.

Scenario 1 – samtliga orange kuvert skickas digitalt gör investeringen lönsam det första året

Totalt 7 miljoner utskick x 2,60 kronor i besparing per kuvert ger potentiellt 18,2 miljoner kronor i direkta besparingar. Utöver dessa direkta nyttor finns det indirekta nyttor för myndigheten att hämta i form av effektivare arbetsprocesser och bättre kommunikationsmöjligheter med mottagarna om informationen i de orange kuverten. Kostnaderna för myndigheten av utveckling av Mina meddelanden är cirka 9 miljoner kronor och driftskostnaden antas ligga på 450 000 kronor per år.¹⁵¹

För mottagarna av de orange kuverten är nyttan främst att man får sitt pensionsbesked digitalt på ett säkert sätt. För samhället tillkommer positiva effekter i form av lägre belastning på miljön genom lägre koldioxidutsläpp och mindre pappersförbrukning. Kostnaderna för att skicka ut informationen i de orange kuverten digitalt ligger i att vissa individer vill ha sin post i fysisk form och därmed anser att de gått miste om ett värde om de inte får sina orange kuvert i sin fysiska brevlåda.

Givet att samtliga 7 miljoner orange kuvert skickas digitalt första året kommer Pensionsmyndighetens investering i Mina meddelanden att vara lönsam från första året eftersom nyttorna i form av främst besparingar överstiger kostnaderna för att utveckla och driva Mina meddelanden. Med ett sådant tidsperspektiv saknas motiv att diskontera framtida betalningsströmmar, åtminstone med dagens låga inflation. En nollpunktsanalys visar att investeringen hämtats hem när cirka 3,5 miljoner orange

¹⁵⁰ E-post från Pensionsmyndigheten, 2016-03-15.

¹⁵¹ E-post från Pensionsmyndigheten, 2016-03-15.

kuvert skickats ut digitalt. För att täcka driftskostnaderna för Mina meddelanden behöver ytterligare cirka 173 000 orange kuvert skickas ut elektroniskt.

Antagandet att samtliga 7 miljoner orange kuvert ska skickas ut första året är dock inte realistiskt om inte regeringen beslutar att det ska vara obligatoriskt att kunna ta emot post från offentliga aktörer digitalt, vilket har skett i Danmark. Det är mer realistiskt att anta att personer successivt kommer att ansluta sig.

Scenario 2 – en successiv anslutning av mottagare av orange kuvert ger lönsamhet efter 4 år

Om man istället antar att mottagarna ansluter sig successivt till Mina meddelanden under en period på 7 år, allt annat lika, blir investeringen lönsam det fjärde året. Enligt rekommendation från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) ligger ett rimligt avkastningskrav på en samhällsinvestering på 5–6 procent. Med hjälp av internräntemetoden¹⁵² finner vi att en ränta på 5–6 procent nås efter 4 år. I räkneexemplet har vi antagit att 400 000 personer är anslutna det första året, 1 000 000 personer det andra året, 2 500 000 personer det tredje året, 4 000 000 personer det fjärde året, 5 500 000 personer det femte året, 6 000 000 personer det sjätte året och 7 000 000 personer det sjunde året.

Den avgörande förutsättningen är att tillräckligt många mottagare av digital post ansluter sig, vilket idag inte är fallet. För att det ska ske krävs det dels att incitamenten är tillräckliga, dels att det finns tillit till den digitala lösningen.

5.1.3 Nyttan av Mina meddelanden beror på hur många som är anslutna

Exemplen ovan har naturligtvis flera begränsningar, exempelvis tar de inte hänsyn till annat än direkta intäkter och kostnader. Exemplen tar inte heller hänsyn till att den investering i Mina meddelanden som Pensionsmyndigheten gör även kommer att användas till andra utskick från myndigheten. Kostnaderna för Mina meddelanden kommer därmed att bäras av fler utskick som Pensionsmyndigheten väljer att digitalisera.

De båda exemplen visar att en digitalisering av ett fysiskt postflöde har potential att skapa nyttor både för en enskild organisation och samhället. En förutsättning är dock att tillräckligt många ansluter sig till Mina meddelanden och för att så ska ske måste det finnas incitament, tillit och tydlighet. För att de potentiella nyttorna med en digital postlåda ska realiseras måste alltså antalet avsändare och mottagare av

¹⁵² Internräntemetoden innebär att man först slår fast investeringens internränta. Denna jämförs sedan med rimliga avkastningskrav för investeringar, för att på så sätt få en uppfattning av investeringens lönsamhet. Enligt Expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO) bör samhällsinvesteringar ge en avkastning på 5–6 procent. Se ESO (2013). *Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.*

digital post uppnå en viss kritisk massa och för att det ska ske måste rätt förutsättningar finnas (Hultkrantz 2016).

Exemplet med de orange kuverten visar att det troligen är samhällsekonomiskt effektivt att införa Mina meddelanden i Sverige. Andra aktörer har kommit fram till samma resultat. Sveriges kommuner och landsting (SKL) drar liknande slutsatser i en analys av vad det skulle innebära för kommuner och landsting att införa Mina meddelanden. SKL kommer fram till att investeringen är lönsam för en typkommun efter mellan 1,7 och 4,5 år, beroende på om man räknar med indirekta effekter från effektiviseringar i arbetsprocesser.¹⁵³ Digitaliseringskommissionen har uppskattat att de positiva samhällsekonomiska effekterna av att införa Mina meddelanden fram till 2025 uppgår till cirka 1,4 miljarder kronor uttryckt i dagens penningvärde. I sin kalkyl har man räknat med lägre kostnader för att distribuera post samt de positiva effekterna av mindre miljöpåverkan för att distribuera de orange kuverten.¹⁵⁴

5.2 E-arkiv skapar nytta genom att bevara elektroniska handlingar

E-arkiv har potential att effektivisera informationshanteringen i den offentliga förvaltningen. Det finns två situationer vid bedömningen av nyttor och kostnader med e-arkiv. Den ena handlar om nyttor och kostnader som följer med att en organisation har ett e-arkiv och den andra handlar om nyttorna av ett förvaltningsgemensamt e-arkiv.

5.2.1 E-arkiv bevarar elektroniska handlingar på ett effektivt sätt

Den övergripande nyttan för samhället med e-arkiv är att kunna bevara elektroniska handlingar på ett effektivt sätt. Enligt arkivlagen är myndigheternas arkiv en del av det nationella kulturarvet. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och värdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, samt forskningens behov.¹⁵⁵

Med e-arkiv kan en organisation skapa en helt digitaliserad informationshantering, där alla processer får förutsättningarna att stödjas helt elektroniskt samtidigt som medborgarna och företagen kan få snabbare service, och möjligheterna till insyn och transparens i den offentliga förvaltningen kan ökas. E-arkiv kan därmed bidra till att minska transaktionskostnader genom att information lagras på ett kostnads-effektivt sätt, där informationen är digital i format som gör att den enklare kan sökas, tillhandahållas, administreras, återanvändas och eventuellt gallras. E-arkiv kan

¹⁵³ SKL, 2014. *Anslutning till Mina meddelanden. Förstudierapport.*

¹⁵⁴ SOU 2015:91. *Digitaliseringens transformerande kraft – välgval för framtiden.* Delbetänkande från Digitaliseringskommissionen.

¹⁵⁵ 3 § arkivlag (1990:782).

därmed bidra till att göra hela processen för informationshantering digital (Hultkrantz, 2016).

Genom att införa ett e-arkiv finns det förutsättningar för myndigheter att arbeta effektivare och säkrare, samtidigt som medborgare och företag kan få snabbare service. E-arkiv är en del av myndighetens digitala infrastruktur och en förutsättning för en digital förvaltning som är långsiktigt hållbar eftersom möjligheterna till insyn och transparens i den offentliga förvaltningen kan öka.

5.2.2 Men det finns också kostnader med att införa e-arkiv

Kostnaderna för samhället att införa e-arkiv är sammankopplade med riskerna att lagra stora mängder information. Det tillkommer även andra kostnader för att hantera de risker avseende personlig integritet och sekretess som uppstår. För enskilda organisationer är det resurskrävande att införa e-arkiv och handlar dels om att anpassa ett tekniskt system till ett annat, dels om att förändra processer och rutiner i organisationen.

I dag utvecklar många statliga och kommunala myndigheter egna e-arkiv och behovet av förvaltningsgemensamma standarder är stort. I väntan på sådana kommer olika aktörer att arbeta med egna lösningar och resultatet kan bli att det utvecklas ett antal olika e-arkivlösningar som bygger på olika specifikationer. Det är kostnadsdrivande i sig, särskilt när statliga myndigheters e-arkiv ska flyttas till Riksarkivet för slutförvaring. För att undvika att alla myndigheter gör olika är en lösning att införa ett förvaltningsgemensamt e-arkiv. Statens servicecenter har dock hittills haft problem att genomföra sitt uppdrag som vi visat i kapitel 4, framför allt när det gäller finansiering och anpassning till regelverket avseende sekretess.

5.2.3 Nyttorna kan överväga kostnaderna för ett förvaltningsgemensamt e-arkiv

Eftersom offentliga aktörer är skyldiga att bevara elektroniska handlingar på ett sätt som överensstämmer med Riksarkivets föreskrifter är det rimligt att anta att det i dagens allt mer digitaliserade samhälle är rationellt att bygga upp e-arkiv, även om de elektroniska handlingarna i princip kan skrivas ut och arkiveras på traditionellt vis. Frågan är alltså inte om en offentlig aktör ska ha ett e-arkiv utan på vilket sätt, t.ex. genom att utveckla ett eget e-arkiv, att köpa tjänsten av en privat aktör, att köpa tjänsten av Statens servicecenter eller att köpa tjänsten hos en annan offentlig aktör som har kapacitet att ta emot andras elektroniska handlingar.

För den enskilda offentliga aktören finns det olika nyttor och kostnader med de olika alternativen. För aktörer som inte redan har utvecklat egna lösningar kan det finnas incitament att köpa e-arkiv som tjänst av en annan aktör, privat eller offentlig; det kräver både kompetens och resurser att bygga upp ett e-arkiv och därför är det rim-

ligt att anta att det är rationellt för de flesta offentliga aktörer att använda en standardiserad lösning hos en annan aktör som har kompetens och kapacitet att driva e-arkiv. Genom att använda en statlig aktör som leverantör behöver de offentliga aktörerna inte upphandla ett e-arkiv, vilket kan spara resurser eftersom det är en krävande process. För aktörer som redan har e-arkiv och som dessutom har stora mängder akter kan det vara rationellt att inte byta e-arkiv till ett förvaltningsgemensamt. Här uppstår dock ett dilemma: för förvaltningen som helhet är det rationellt att alla myndigheter har samma e-arkiv, medan det för enskilda offentliga aktörer kan vara mer motiverat att behålla sitt eget e-arkiv.

På kort sikt finns det nackdelar med att inrätta ett förvaltningsgemensamt e-arkiv, främst för myndigheter som redan idag har fungerande e-arkiv. Det kan bli kostsamt att "lära om" och införa ett nytt system, särskilt om den nya systemlösningen inte är kompatibel med den gamla. Särskilt för stora myndigheterna med stora ärendevolymer och etablerade e-arkiv kan det dessutom bli kostsamt att byta till en förvaltningsgemensamt e-arkivlösning. Att koordinera och samordna arbetet med att myndigheter, kommuner och landsting ska göra likadant är troligen också förknippat med ökade transaktionskostnader för myndigheterna under en övergångsperiod.

Nyttorna med e-arkivering på samhällelig nivå är troligen större än summan av de enskilda nyttorna för varje organisation. Det finns flera fördelar med ett förvaltningsgemensamt system för e-arkivering, vilket tidigare diskuterats, där den största nyttan är att det blir mer effektivt med ett gemensamt system för e-arkivering än om alla aktörer ska lösa e-arkivfrågan på olika sätt. Det är rationellt att använda gemensamma standarder, att bygga upp gemensam kunskap och gemensamma it-system och serverhallar. Detta gäller särskilt de myndigheter som inte redan har ett e-arkiv. För särskilt större myndigheter som redan har ett e-arkiv är det däremot tveksamt om det lönar sig att byta e-arkivlösning. Här kan det finnas en konflikt mellan organisationens nytta och samhällsnyttan.

5.2.4 Ett exempel: upphandling av e-arkiv som tjänst

Nedan följer ett exempel på en samhällsekonomisk bedömning som visar att det tar tid för en offentlig aktör att hämta hem en investering i e-arkiv. De fakta som presenteras i avsnitten nedan om myndigheters investeringar i e-arkiv är hämtade från Statens servicecenters rapport om ett förvaltningsgemensamt e-arkiv om inget annat anges.¹⁵⁶

En myndighet upphandlar ett e-arkiv som tjänst. Investeringen är i genomsnitt 30 miljoner kronor och e-arkivet kostar 6 miljoner kronor i drift årligen. För att in-

¹⁵⁶ Statens servicecenter, 2015. *En förvaltningsgemensamt tjänst för e-arkiv – delrapport*. Dnr 10444-2014/1221.

vesteringen ska vara lönsam ur organisationens perspektiv krävs det att alla de kvantifierade nyttor som följer med ett e-arkiv uppgår till drygt 12 miljoner kronor årligen i 5–6 år; efter denna tid har investeringen börjat uppvisa positiva siffror. Det är svårt att uppskatta vilken ekonomisk livslängd ett e-arkiv har, men it-investeringar skrivs vanligen av på 3–5 år. För att en rimlig internränta ska uppnås på investeringen, 5–6 procent enligt rekommendationen från ESO¹⁵⁷, krävs intäkter (kvantifierade nyttor) på 12 miljoner kronor i 5–6 år.

För att en investering enligt exemplet ovan ska bli lönsam krävs att, såväl indirekta som direkta nyttor, uppgår till minst 12 miljoner kronor per år i 5–6 år, men att hämta hem nyttor motsvarande 12 miljoner kronor årligen kan vara förknippat med arbete och omställning. En investering i e-arkiv ger kanske inga stora kostnadsbesparingar i en organisation, åtminstone inte på kort sikt, utan nyttorna finns snarare i de indirekta effekterna i form av effektivare processer, lättare att bevara och söka digital information samt transparens i den offentliga förvaltningen.

5.3 Öppna data möjliggör innovation och tillväxt

Med internets utveckling och datorernas närmast oändliga beräkningskapacitet har efterfrågan på data vuxit starkt de senaste åren (Mayer-Schönberger och Cukier, 2013). Tillgången till information och möjligheterna att snabbt analysera informationen skapar möjligheter för människor och maskiner att fatta välgrundade beslut. Tillgänglig och kvalitativ information är en av de viktigaste resurserna i den digitala ekonomin och den kan bidra till innovation och tillväxt (Hultkrantz 2016).

Nedan beskrivs nyttor och kostnader med öppna data. Vi kommer inte själva att kvantifiera nyttor och kostnader i detta avsnitt utan vår analys baseras på tidigare studier av samhällsekonomiska effekter för öppna data.

5.3.1 Öppna data kan bidra till ekonomisk tillväxt

Värdet av öppna data är svårt att beräkna men det har gjorts ett antal studier om detta. I en studie finner Koski att i länder där myndigheter tillgängliggjort digital geografisk information hade företagen 15 procent högre årlig tillväxt än i länder som inte gjort detta. I ytterligare en studie av Koski, baserad på data för över 500 finska företag, visar hon att dessa företags tjänste- och produktinnovationer i ökad utsträckning är databaserade och främst på data som producerats externt (Hultkrantz 2016).

McKinsey beräknar i en rapport värdet av möjliga produktivitetsvinster av stora volymer av data (s.k. "Big Data") och öppna data inom olika branscher. Rapporten

¹⁵⁷ ESO 2013. *Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur* (2013:5).

beräknar en tillväxtpotential motsvarande 3–5 biljoner US-dollar årligen, av detta beräknas ca 0,9 biljoner US-dollar gälla för Europa (Hultkrantz 2016).

Buchholtz m.fl., beräknar tillväxtpotentialen för EU från Big Data och öppna data. Beräkningarna resulterar i en tillväxtpotential från kombinationen av Big Data och öppna data för Sverige som motsvarar ett tillskott till BNP på 2,2 procent 2020, vilket byggs upp gradvis under perioden 2013–2020. Detta kan jämföras med 1,9 procent för hela EU. Huvuddelen av denna effekt förväntas från Big Data. Renodlade effekter av öppna data svarar för bara sex procent av tillväxteffekten, men läggs kombinationseffekter till från öppna data och Big Data kan 64 procent hänföras till effekter av öppna data. Det innebär att öppna data för svensk del skulle tillföra ett värde på närmare 60 miljarder kronor per år (Hultkrantz 2016).

5.3.2 Öppna data kan bidra till att förenkla tillvaron för individer

Flera av de tjänster som skapats utifrån öppna data förenklar tillvaron för privatpersoner. Det finns t.ex. applikationer till smarttelefoner (s.k. appar) som ger resenärer information om olika städers kollektivtrafik och därmed bidrar till att resandet förenklas och effektiviseras, som informerar om vädersituationen till sjöss, vilket kan bidra till att båtägare inte utsätter sig för onödiga risker, och som ger trafikinformation, vilket t.ex. bidrar till att bilister undviker problematiska vägsträckor. Kommuner och landsting använder öppna data för att skapa elektroniska välfärds- och hälso-tjänster och myndigheter har tagit fram appar som underlättar för privatpersoner och företag att anmäla och följa sina ärenden. Många av dessa appar bygger på öppna data och det finns en stor nyttopotential för samhälle, offentliga aktörer, privatpersoner och företag.

5.3.3 Öppna data kan främja kvalitet och utveckling

Att arbeta med öppna data på ett strukturerat sätt kan vara en väg till ordning och reda i organisationens information, system och processer. Bättre intern effektivitet kan vara ett resultat av att publicera öppna data genom att de offentliga aktörerna tvingas arbeta strukturerat med sina informationsresurser. I samband med att den egna organisationens data struktureras och organiseras mer effektivt och blir tillgänglig för andra offentliga aktörer öppnas möjligheter också till effektivare samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting. Med öppna data skulle också möjligheterna att analysera och följa upp den offentliga sektorns arbete öka. Även analyser av stora datamängder (Big Data) skulle kunna ske mer effektivt. Genom att förenkla för medborgare och företag att ta del av och vidareanvända information som finns lagrad hos offentliga organisationer främjas insyn och transparens i förvaltningen.

5.3.4 Olika data är olika mycket värd

Värdet av data är svårt att uppskatta. Information och data kan vara dyr att producera men billig att reproducera. Data har dessutom höga fasta kostnader men låga marginalkostnader vilket innebär att marginalkostnadsprissättning inte fungerar för data som i stället måste prissättas efter det värde de har när de konsumeras. Eftersom värdet av data varierar beroende på vilka data man talar om måste en differentierad prissättning tillämpas. Olika data kommer alltså att vara olika mycket värda (Varian och Shapiro 1999).

Vissa typer av information, som adressregister och andra typer av geodata liknar infrastruktur som är av vital intresse för många användare. Europeiska kommissionen har tagit fram en vägledning över vilken offentlig information för vidareutnyttjande som ska prioriteras. Prioriteringen är framtagen utifrån vilken information som har störst efterfrågan. I första hand ska de offentliga aktörerna publicera geodata, miljödata, transportdata, statistik och företagsinformation.¹⁵⁸ Andra typer av data är mindre attraktiva och därmed inte lika värdefulla. Det är samtidigt svårt att exakt veta vilka datakällor som kan skapa innovation, vilket gör det svårt att prioritera vilka datakällor som ska vara öppna.¹⁵⁹

5.3.5 Öppna data är också förenat med kostnader

Att arbeta med öppna data innebär att organisationen måste tillämpa ett strukturerat och systematiskt arbetssätt. Det handlar om att avgöra vilka data som ska publiceras och om att göra de publicerbara. Öppna data ställer vidare krav på kvalitet och informationssäkerhet. När öppna data publiceras måste frågor om sekretess och integritet hanteras och vid vissa typer av data kan en omfattande bearbetning krävas innan de går att publicera som öppna data. Ytterligare kostnader som förknippas med öppna data kopplas till marknadsföring, paketering och visualisering.

5.3.6 Öppna data är förenat med risker för samhället

De studier vi tidigare pekat på tyder på att öppna data är en viktig komponent i datadriven innovation och för den ekonomiska tillväxten. Det finns dock flera andra områden där effekterna av öppna data är mindre kända, t.ex. vad gäller politiska och sociala aspekter som tilliten till det offentliga, medborgarinflytande, kvalitet i offentliga tjänster och policyskapande (Susha m.fl 2016).

¹⁵⁸ European Commission 2014. *Guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the reuse of documents*. (2014/C 240/01)

¹⁵⁹ Intervju vid Vinnova, 2016-03-07.

Integritetskommittén menade att privatpersoner utsätts för en stegvis försämring av den personliga integriteten parallellt med dels den digitala utvecklingen, dels den ökade hanteringen av personuppgifter och information i samhället.¹⁶⁰

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) uttryckte att utvecklingen av e-förvaltningen måste baseras på lösningar som uppfyller krav på integritetsskydd och informationssäkerhet. Konsekvenserna om det inte sker kan vara avsevärda, både i form av ekonomiska förluster och förlorat förtroende hos allmänheten.¹⁶¹

5.4 Iakttagelser utifrån nyttan av en digital förvaltning

- Mina meddelanden kan bli en viktig kommunikationskanal i mötet mellan den offentliga förvaltningen och privatpersoner och företag. Det finns också kostnadseffektiviseringar och positiva miljöeffekter kopplade till Mina meddelanden. I dagsläget saknas det dock incitament för såväl mottagare som avsändare att ansluta sig till tjänsten.
- Den främsta nyttan med inrättandet av ett förvaltningsgemensamt e-arkiv är att det skapas förutsättningar för en långsiktig och effektiv informationsförvaltning inom staten. Genom gemensam tillämpning av standarder och gemensamma verktyg och arbetssätt, underlättas och effektiviseras arbetet med att e-arkivera.
- E-arkiv är en stor investering för en organisation och det tar ett antal år innan investeringen har betalats sig. Det är tveksamt om det finns incitament för myndigheter som redan har egna e-arkiv att ansluta sig till Statens servicecenter.
- Nyttorna med öppna data är bl.a. att man genom att tillhandahålla datamängder på ett öppet sätt kan bidra till innovation och tillväxt.
- Genom att arbeta strukturerat med öppna data främjas öppenhet och insyn samt högre kvalitet, dels gällande informationen, dels för verksamheten. Det finns dock kostnader inom organisationer och risker som handlar om avvägningar mellan öppenhet å ena sidan och integritet och sekretess å andra sidan. Det finns också luckor i kunskapen om hur öppna data påverkar politiska och sociala aspekter i samhället.
- Det finns olika typer av kostnader för tjänsterna Mina meddelanden, öppna data och e-arkiv. En stor gemensam fråga handlar om integritets- och sekretess, vilket i sin tur ställer höga krav på en genomtänkt strategi för informationssäkerhet.
- Effekterna av investeringar i digital teknik har ofta en fördröjning på ett antal år. Det tar tid innan processer, arbetssätt och rutiner till fullo anpassats och kan dra nytta av digitaliseringen.

¹⁶⁰ SOU 2016:41. *Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén*. Delbetänkande från Integritetskommittén.

¹⁶¹ MSB 2014. Remissvar den 14 oktober 2014 avseende SOU 2014:39. *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt: Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service*. Betänkande från E-delegationen (dnr 2014-3403-2).

Referenser

Författningar

Arkivlagen (1990:782).

Budgetlagen (2011:203).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Förordningen (2003:770) om myndigheters elektroniska informationsutbyte.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Lagen (2010:556) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Personuppgiftslagen (1998:204).

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) RA-FS 2009:1-2.

Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Offentligt tryck

Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2012* (prop. 2011/2012:1, utg.omr. 22).

Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2014* (prop. 2013/14:1, utg.omr. 22).

Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2015* (prop. 2014/15:1, utg.omr. 22).

Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2016* (prop. 2015/16:1, utg.omr. 22).

Ds 2003:29. *Formel, formkrav och elektronisk kommunikation.*

Regeringens proposition *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*: prop. 2014/15:79.

Riksdagens betänkande med anledning av regeringens skrivelse *Regeringens förvaltningspolitik*: prop. 2013/14:155, bet. 2013/14: FiU37.

Riksdagens betänkande *Statlig förvaltning och statistikfrågor* med anledning av motioner på området (bet. 2015/16: FiU25).

SOU 2002:109. *Myndighetsfrågor m.m.* Betänkande från utredningen om elektronisk kommunikation.

SOU 2005:32. *Regeringens stabsmyndigheter.* Betänkande från utredningen om regeringens stabsstöd.

SOU 2010:4. *Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet.* Slutbetänkande från E-offentlighetskommittén.

SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet.* Slutbetänkande från Innovationsrådet.

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

SOU 2014:13. *En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår.* Delbetänkande från Digitaliseringskommissionen.

SOU 2014:39. *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service.* Betänkande från E-delegationen.

SOU 2015:66. *En förvaltning som håller ihop.* Slutbetänkande från E-delegationen.

SOU 2015:91. *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden.* Delbetänkande av Digitaliseringskommissionen.

SOU 2016:41. *Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén.* Delbetänkande från Integritetskommittén.

Intervjuer

Intervju med Darja Isaksson, 2016-04-29.

Intervju vid Datainspektionen 2016-02-19.

Intervju vid E-delegationen, 2015-12-08.

Intervju vid E-delegationen, 2015-12-11.

Intervju vid Försäkringskassan, 2016-03-29.

Intervju vid Försäkringskassan, 2016-03-21.

Intervju vid Huddinge kommun, 2016-03-15.

Intervju vid Justitiedepartementet, 2016-05-09.

Intervju vid Näringsdepartementet, 2016-05-03.

Intervju vid Skatteverket, 2015-09-03.

Intervju vid Skatteverket 2016-03-01.

Intervju vid Skatteverket 2016-03-07.

Intervju vid Statens servicecenter, 2016-03-01.

Intervju vid Sveriges Kommuner och Landsting, 2015-12-04.

Intervju vid Sveriges Kommuner och Landsting, 2016-02-17.

Intervju vid Vinnova, 2016-03-07.

Övriga källor

Buchholtz S m.fl. (2014). *Big & open data in Europe. A growth engine or a missed opportunity?* Demos Europa Centre for European Strategy & Warsaw Institute for Economic Studies.

Datainspektionen 2014. *Svar på Skatteverkets förfrågan om personuppgiftsansvar i Mina meddelanden* (dnr 111-2014).

E-delegationen, 2013. *Nationell strategi för interoperabilitet*.

E-delegationen, 2013. *Vidareutnyttjande av offentlig information. En vägledning för myndigheter*.

E-delegationen 2013. *Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster 2013*. Rapport från E-delegationen.

E-delegationen, 2015. *Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltning. Vägledning från E-delegationen, version 2.0, 2015-03-19*.

E-delegationen/Governo, 2015. *Den svenska e-förvaltningens utveckling i relation till omvärlden. Jämförande analys av internationella mätningar*.

Ekonomistyrningsverket (ESV), 2015. *Fördjupat it-kostnadsuppdrag Delrapport 2: Kartläggning av it-kostnader* (dnr 139/2015).

Ekonomistyrningsverket (ESV), 2015. *Säkerställd intern styrning och kontroll. Myndighetsledningarnas bedömning av intern styrning och kontroll i årsredovisningen för 2014* (2015:22).

Ekonomistyrningsverket (ESV), 2016. *Ekonomistyrningsverkets redovisning av uppdraget Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster* (dnr 1.1-397/2015).

E-nämnden, 2004. *Vägledningen 24-timmarswebben 2.0* (2004:01).

E-samverkansprogrammet, 2016. *Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd*.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), 2013. *Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur*. Författare: Brännlund R m.fl. (2013:5).

European Commission, 2014. *Guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the reuse of documents* (2014/C 240/01).

European Commission 2015. *Digital Agenda Targets Progress Report. Digital Agenda Scoreboard 2015.*

European Commission, 2016. *EU eGovernment Action Plan 2016-2020. Accelerating the digital transformation of government.*

Goldkuhl G m.fl. (2014). *Offentliggemensamma digitala resurser: utmaningar i samstyrning och sam användning inom svensk e-förvaltning.* Resonans slutrapport.

Hall P och Löfgren K (2006). *Politisk styrning i praktiken.* Liber förlag.

Hultkrantz, L. (2016). *Digitaliseringen av svensk offentlig sektor: bidrag till samhällsekonomiska bedömningar.* Handelshögskolan vid Örebro universitet.

Jardenberg J (2016). *Så ökar vi takten i digitaliseringsarbetet.* Dagens Samhälle 2016-05-19.

Kaijser A (1994). *I fädrens spår: Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar.* Carlssons förlag.

Kommittédirektiv med anledning av inrättandet av en delegation för e-förvaltning: dir. 2009:19.

Kommittédirektiv med anledning av inrättandet av Digitaliseringskommissionen: dir. 2012:61.

Kommittédirektiv *Effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning:* dir. 2016:39.

Koski, H (2011). *Does Marginal Cost Pricing of Public Sector Information Spur Firm Growth?* Discussion Papers 1260, The Research Institute of the Finnish Economy.

Koski, H (2012). *The Role of Data and Knowledge in Firms Service and Product Innovation.* Discussion Papers 1272, The Research Institute of the Finnish Economy.

Mayer-Schönberger V och Cukier K (2013). *Big Data. A Revolution that will Transform how we Live, Work and Think.* Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, New York.

Mina meddelanden, 2015. *Att ansluta till Mina meddelanden – översikt. Anslutningsbeskrivning, version 1.3, 2015-12-16.*

Mina meddelanden, 2015. *Guide för verksamheten. Anslutningsbeskrivningar för Mina meddelanden. Förvaltningsgruppen för Mina meddelanden, version 1.1, 2015-03-12.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2014. Remissvar den 14 oktober 2014 avseende SOU 2014:39 (dnr 2014-3403-2).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2015. *En bild av kommunernas informationssäkerhetsarbete.*

OECD, 2015. *OURdata Index – Open, Useful, Re-Usable Government Data (2016-05-11).*

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

Regeringen, 2008. *Handlingsplan för e-förvaltning – Nya grunder för it-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning.*

Regeringen, 2011. *It i människans tjänst. En digital agenda för Sverige (2011/342/ITP).*

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

Regeringen, 2015. *Godkännande och undertecknande av avsiktsförklaring mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting för en digital förnyelse av det offentliga Sverige (N2015/07455/EF).*

Regeringens beslut att ge Vinnova uppdraget att utveckla en teknisk plattform för förmedling av data som tillgängliggjorts som vidareutnyttjande samt vidareutveckla denna 2013–2014 (N2012/3599/ITP).

Regeringens beslut att uppdraga åt Statens servicecenter att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv (N2014/3415/IP).

Regeringens uppdrag till Statskontoret att genomföra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande (S2014/3536/SFÖ).

Regeringens beslut att ge Statens servicecenter medel för att fortsätta utveckla ett förvaltningsgemensamt e-arkiv (N2015/3928/EF).

Regeringens beslut om medel till Statens servicecenter för uppdrag att utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv (N2016/04105/EF).

Regeringens beslut att uppdraga åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning (N2015/3210/EF).

Regeringens beslut att uppdraga åt ESV att följa de statliga myndigheternas användning av it och hur myndigheterna tar tillvara digitaliseringens möjligheter (N2016/01642/EF).

Regeringens pressmeddelande 2015-10-29: *Nu digitaliserar vi det offentliga Sverige.*

Riksarkivet, 2009. *Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling), RA-FS 2009:1-2.*

Riksarkivet, 2011. *Förstudie om e-arkiv och e-diarium.*

Riksarkivet 2015. *Redovisning av utredningsuppdrag avseende öppna data samt vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. (RA 04-2015/4818).*

Riksrevisionen, 2014. *Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen (2014:23).*

Riksrevisionen, 2016. *Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter. En andra granskning av informationssäkerhet i staten (RiR 2016:8).*

Skatteverket, Bolagsverket, Tillväxtverket och Sveriges kommuner och landsting (2012). *Hemställan om författningsändringar för säker myndighetsgemensam meddelandeförmedling* (dnr SKL 12/6757).

Skatteverket, 2016. *Rapportering av Skatteverkets uppdrag att följa statliga myndigheters anslutning till Mina meddelanden (N2015-3779-EF) och att verka för företags anslutningar*: dnr 131 340553-15/113.

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

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 2014. *Anslutning till Mina meddelanden. Förstudierapport*.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 2014. *E-tjänster och appar – hur är läget i kommunerna? E-förvaltning och e-tjänster i kommunerna 2014*.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 2015. *Råd för att bedöma nyttor och kostnader för att publicera datamängder*.

Statens servicecenter, 2015. *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport* (dnr. 10444-2014/1221).

Statens servicecenter, 2016. *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport februari 2016* (dnr. 10395-2015/1221).

Statskontoret, 2014. *Delegerad digitalisering. En utvärdering av E-delegationen* (2014:14).

Statskontoret, 2015. *Myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av information – en nulägesbild* (dnr. 2014/80-5).

Summerton J (1998). *Stora tekniska system – En introduktion till forskningsfältet*. I Blomkvist och Kaijser A (red) (1998). *Den konstruerade världen*. Brutus Östlings Bokförlag Symposium.

Susha I, Johannesson, P och Juell-Skielse, G (2016). *Open Data Research in the Nordic Countries*. Presenterad på "the 15th IFIP Electronic Government (EGOV) and 8th Electronic Participation (ePart) Conference 2016".

Tilläggsdirektiv till Digitaliseringskommissionen (dir: 2015:123).

UN, 2014. *United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want*. UN Economic & Social Affairs.

Varian H. och Shapiro C. (1999). *Information Rules. A Strategic Guide to the Network Economy*. Harvard Business School Press, Boston Massachusetts.

Verva, 2006. *Effektivisera genom att automatisera ärendehandläggningen* (dnr. 2006:03).

Vinnova, 2015. *Redovisning av regeringsuppdrag öppnadata.se* (dnr. 2012-02358).

Bilaga 1. Deltagare vid Riksrevisionens workshoppar

Deltagare vid Riksrevisionens workshop om Mina meddelanden, 2016-02-22

Anna Fors, produktchef Mobila Kanaler, Försäkringskassan.
Erik Abildgaard-Knudsen, Nordic Product Director, e-Boks A/S.
Gustaf Juell-Skielse, Associate Professor, datavetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.
Jenny Hurtig, projektledare e-förvaltning, Värnamo kommun.
Johnny Carlberg, programsamordnare, E-samverkansprogrammet (Esam).
Lars Hultkrantz, professor, Handelshögskolan vid Örebro universitet.
Maria Erdmann, COO, Kivra.
Martin Thulin, ansvarig för Digital Post, Digimail.
Mattias Svanberg Johansson, Country Manager, E-boks Sverige.
Rutger Langland, verksamhetsutvecklare, Skatteverket.
Thomas Wennersten, it-chef, Trollhättans stad.
Ulrika Barvér, sektionschef, Skatteverket.

Deltagare vid Riksrevisionens workshop om öppna data, 2016-02-24

Anders Nordh, handläggare, SKL.
Camilla Gjerde, enhetschef, Riksrevisionen.
Charbel Sarkis, e-strateg, Huddinge kommun.
Claire Ingram, doktorand, Handelshögskolan i Stockholm.
Erik Borälv, handläggare, Vinnova.
Lars Hultkrantz, professor, Handelshögskolan vid Örebro universitet.
Peter Krantz, CIO, Kungliga biblioteket.
Simon Benjaminsson, vinnare på Hack for Sweden 2015.

Deltagare vid Riksrevisionens workshop om e-arkiv, 2016-02-26

Anna Liljefors, arkivarie, Försäkringskassan.
Gustaf Juell-Skielse, Associate Professor, datavetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.
Lars Hultkrantz, professor, Handelshögskolan vid Örebro universitet.
Karin Wahlberg, it-arkivarie, Polismyndigheten.
Magnus Geber, koordinator, Riksarkivet.
Maria Såge, arkivarie, Riksrevisionen.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Matilda Ekström, chef för verksamhetsområde publicera, Stockholms stadsarkiv.

Mattias Hammarlund, it-arkivare/Uppdrag e-arkiv, Statens servicecenter.

Tero Päiväranta, professor, institutionen för system- och rymdteknik vid Luleå tekniska universitet.

Bilaga 2. Riksrevisionens enkät 2016

Enkäten skickades digitalt till samtliga kommuner, landsting och statliga förvaltningsmyndigheter registrerade i Statistiska centralbyråns (SCB:s) myndighetsregister. Enkäten sändes till registrator med hänvisningen att ledningsgruppen skulle svara på enkäten. Enkäten sändes den 26 januari 2016 och de offentliga aktörerna hade fyra veckor på sig att svara, fram till den 19 februari. Två påminnelser gick ut, den 9 och 16 februari 2016.

SCB:s myndighetsregister innehåller 245 statliga förvaltningsmyndigheter. Totalt 19 statliga myndigheter togs inte med i urvalet, beroende på att de hade avvecklats, inte hade någon e-postadress eller hade kanslifunktion på annan myndighet och använde denna myndighets e-postadress. Även Regeringskansliet uteslöts i urvalet.

Tabell 1 Svarsfrekvens¹⁶²

	Svarande	Bortfall	Totalt	Svarsfrekvens (%)
Kommun	220	70	290	76
Landsting	18	2	20	90
Myndigheter	203	23	226	90
Totalt	441	95	536	82

Tabell 2 Typ av kommuner¹⁶³

	Svarande	Bortfall	Totalt
Storstäder	2 (1 %)	1 (1 %)	3 (1 %)
Förortskommuner till orststäderna	32 (15 %)	6 (9 %)	38 (13 %)
Större städer	29 (13 %)	2 (3 %)	31 (11 %)
Förortskommuner till större städer	15 (7 %)	7 (10 %)	22 (8 %)
Pendlingskommuner	37 (17 %)	14 (20 %)	51 (18 %)

¹⁶² Observera att procentantalet är avrundat till heltal i bilaga 2. Procentantalet summeras därför i vissa fall till 101 %.

¹⁶³ Typ av kommuner följer den indelning Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har använt i enkätstudierna "E-förvaltning och e-tjänster i Sveriges kommuner" (2011) samt, "E-tjänster och appar – hur är läget i kommunerna?" (2014).

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

	Svarande	Bortfall	Totalt
Turism- och besöksnäringkommuner	14 (6 %)	6 (9 %)	20 (7 %)
Varuproducerande kommuner	39 (18 %)	15 (21 %)	54 (19 %)
Glesbygdskommuner	15 (7 %)	5 (7 %)	20 (7 %)
Kommuner i tätbefolkade regioner	24 (11 %)	11 (16 %)	35 (12 %)
Kommuner i glesbefolkade regioner	13 (6 %)	3 (4 %)	16 (6 %)
Totalt	220 (100 %)	70 (100 %)	290 (100 %)

Tabell 3 Kommunstorlek¹⁶⁴

Befolkning	Svarande	Bortfall	Totalt
100 000–	12 (6 %)	1 (1 %)	13 (4 %)
50 000–100 000	28 (13 %)	5 (7 %)	33 (11 %)
20 000–50 000	60 (27 %)	13 (19 %)	73 (25 %)
10 000–20 000	65 (30 %)	30 (43 %)	95 (33 %)
0–10 000	55 (25 %)	21 (30 %)	76 (26 %)
Totalt	220 (100 %)	70 (100 %)	290 (100 %)

Tabell 4. Storlek på myndigheter

Antal anställda ¹⁶⁵	Svarande	Bortfall	Totalt
–50	54 (27 %)	12 (55 %)	66 (29 %)
50–999	114 (56 %)	9 (41 %)	123 (55 %)
1 000–	35 (17 %)	1 (5 %)	36 (16 %)
Totalt	203 (100 %)	22 (100 %)	225 (100 %)

¹⁶⁴ Kommunstorlek följer den indelning Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har använt i enkätstudierna "E-förvaltning och e-tjänster i Sveriges kommuner 2011", "E-tjänster och appar – hur är läget i kommunerna?" (2014).

¹⁶⁵ Uppgiften om antal anställda är hämtad från respektive myndighets senaste årsredovisning, om den fanns tillgänglig på myndighetens webbplats (mars 2016). Siffran anger medelantalet anställda. Vid avsaknad av årsredovisning har verksamhetsberättelse eller myndighetens webbplats använts som källa. Forsvarets radioanstalt (FRA) har ingen publik redovisning av antal anställda och har därför uteslutits ur denna tabell.

Riktlinjer och strategier

Tabell 5a "Har ni beslutat om en digital strategi?"

	Ja, en särskild digital strategi	Ja, som en del av verksamhetsstrategin	Ja, annan (fritext)	Nej	Vet inte	Totalt
Kommun	39 (18 %)	20 (9 %)	60 (27 %)	100 (46 %)	1 (1 %)	220 (100 %)
Landsting	6 (33 %)	3 (17 %)	1 (6 %)	8 (44 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	18 (9 %)	28 (14 %)	46 (23 %)	108 (54 %)	2 (1 %)	202 (100 %)
Totalt	63 (14 %)	51 (12 %)	107 (24 %)	216 (49 %)	3 (1 %)	440 (100 %)

Tabell 5b "Har ni beslutat om en digital strategi?" (Storlek på myndighet efter antal anställda)

Antal anställda	Ja ¹⁶⁶	Nej	Vet inte	Totalt
–50	10 (19 %)	42 (79 %)	1 (2 %)	53 (100 %)
50 –999	66 (58 %)	47 (41 %)	1 (1 %)	114 (100 %)
1 000–	16 (46 %)	19 (54 %)	0	35 (100 %)
Totalt	92 (46 %)	108 (53 %)	2 (1 %)	202 (100 %)

Tabell 5c. "Har ni beslutat om en digital strategi?" (Storlek på kommun efter befolkningsstorlek)

Befolkning	Ja	Nej	Vet inte	Totalt
100 000–	11 (92 %)	1 (8 %)	0	12 (100 %)
50 000–100 000	21 (75 %)	7 (25 %)	0	28 (100 %)
20 000–50 000	33 (55 %)	27 (45 %)	0	60 (100 %)
10 000–20 000	33 (51 %)	32 (49 %)	0	65 (100 %)
0–10 000	21 (38 %)	33 (60 %)	1 (2 %)	55 (100 %)
Totalt	119 (54 %)	100 (45 %)	1 (0 %)	220 (100 %)

¹⁶⁶ Kolumnen "Ja" är en sammanslagning av alternativen Ja, en särskild digital strategi", "Ja, som en del av verksamhetsstrategin" och "Ja, annan".

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 6 "Arbetar ni utifrån regeringens mål med e-förvaltningen, det vill säga en enklare öppnare och effektivare förvaltning?"

	Ja	Nej	Känner inte till dessa mål	Inte relevant	Totalt
Kommun	178 (82 %)	22 (10 %)	13 (6 %)	3 (1 %)	216 (100 %)
Landsting	14 (78 %)	3 (17 %)	0	1 (6 %)	18 (100 %)
Myndighet	160 (80 %)	20 (10 %)	4 (2 %)	16 (8 %)	200 (100 %)
Totalt	352 (81 %)	45 (10 %)	17 (4 %)	20 (5 %)	434 (100 %)

E-tjänster**Tabell 7a** "Har ni en eller flera e-tjänster som riktar sig till privatpersoner och/eller företag?"

	Ja, antal (fritext)	Nej	Totalt
Kommun	189 (88 %)	27 (13 %)	216 (100 %)
Landsting	18 (100 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	130 (66 %)	68 (34 %)	198 (100 %)
Totalt	337 (78 %)	95 (22 %)	432 (100 %)

Tabell 7b. "Har ni en eller flera e-tjänster som riktar sig till privatpersoner och/eller företag?" (Storlek på myndighet efter antal anställda)

Antal anställda	Ja	Nej	Totalt
–50	16 (31 %)	35 (69 %)	51 (100 %)
50–999	85 (75 %)	28 (25 %)	113 (100 %)
1 000–	29 (85 %)	5 (15 %)	34 (100 %)
Totalt	130 (66 %)	68 (34 %)	198 (100 %)

Tabell 7c "Har ni en eller flera e-tjänster som riktar sig till privatpersoner och/eller företag?" (Storlek på kommun efter befolkningsstorlek)

Befolkning	Ja	Nej	Totalt
100 000–	11 (92 %)	1 (8 %)	12 (100 %)
50 000–100 000	28 (100 %)	0	28 (100 %)
20 000–50 000	58 (98 %)	1 (2 %)	59 (100 %)
10 000–20 000	56 (89 %)	7 (11 %)	63 (100 %)

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

Befolkning	Ja	Nej	Totalt
0–10 000	36 (67 %)	18 (33 %)	54 (100 %)
Totalt	189 (88 %)	27 (13 %)	216 (100 %)

Tabell 8 "Antal e-tjänster:"¹⁶⁷

	1–10	11–25	26–50	51–75	76–100	100 +	Totalt
Kommun	70 (43 %)	32 (20 %)	35 (22 %)	17 (10 %)	7 (4 %)	2 (1 %)	163 (100 %)
Landsting	5 (63 %)	1 (13 %)	2 (25 %)	0	0	0	8 (100 %)
Myndighet	72 (67 %)	17 (16 %)	16 (15 %)	1 (1 %)	1 (1 %)	1 (1 %)	108 (100 %)
Totalt	147 (53 %)	50 (18 %)	53 (19 %)	18 (7 %)	8 (3 %)	3 (1 %)	279 (100 %)

Tabell 9 "Har ni e-arkiv?"

	Ja	Nej, men vi arbetar med att införa	Nej	Vet inte	Totalt
Kommun	9 (4 %)	144 (66 %)	65 (30 %)	2 (1 %)	220 (100 %)
Landsting	13 (72 %)	4 (22 %)	1 (6 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	35 (18 %)	93 (47 %)	70 (35 %)	2 (1 %)	200 (100 %)
Totalt	57 (13 %)	241 (55 %)	136 (31 %)	4 (1 %)	438 (100 %)

Tabell 10. "Har ni e-beställningar?"

	Ja	Nej, men vi arbetar med att införa	Nej	Vet inte	Totalt
Kommun	85 (39 %)	52 (24 %)	70 (32 %)	12 (6 %)	219 (100 %)
Landsting	15 (88 %)	0	1 (6 %)	1 (6 %)	17 (100 %)
Myndighet	115 (59 %)	26 (13 %)	53 (27 %)	2 (1 %)	196 (100 %)
Totalt	215 (50 %)	78 (18 %)	124 (29 %)	15 (4 %)	432 (100 %)

¹⁶⁷ Av dem som har angett antal e-tjänster har de svar exkluderats som inte har angett exakt antal utan exempelvis skrivit "en massa". I de fall respondenten har skrivit ett intervall har medeltalet valts ut, t.ex. 7,5 om respondenten har skrivit "5–10". Vissa respondenter har angett ett ungefärligt tal, t.ex. "ca 65" eller "mer än 50", och då har den angivna siffran använts. Andra respondenter skrev att det var svårt att räkna antalet e-tjänster och flera använde olika definitioner. Exempelvis definierar vissa e-tjänster som blanketter att ladda ner från hemsidan, anmälan till olika verksamhetsområden, databaser osv. Slutsatser utifrån antalet e-tjänster ska därmed dras med försiktighet.

Tabell 11 "Har ni e-diarium?"

	Ja	Nej, men vi arbetar med att införa	Nej	Vet inte	Totalt
Kommun	116 (53 %)	50 (23 %)	49 (22 %)	4 (2 %)	219 (100 %)
Landsting	17 (94 %)	1 (6 %)	0	0	18 (100 %)
Myndighet	134 (66 %)	29 (14 %)	36 (18 %)	3 (2 %)	202 (100 %)
Totalt	267 (61 %)	80 (18 %)	85 (19 %)	7 (2 %)	439 (100 %)

Tabell 12. "Har ni e-upphandling?"

	Ja	Nej, men vi arbetar med att införa	Nej	Vet inte	Totalt
Kommun	144 (66 %)	18 (8 %)	47 (22 %)	10 (5 %)	219 (100 %)
Landsting	14 (82 %)	1 (6 %)	0	2 (12 %)	17 (100 %)
Myndighet	97 (50 %)	20 (10 %)	76 (39 %)	3 (2 %)	196 (100 %)
Totalt	255 (59 %)	39 (9 %)	123 (29 %)	15 (4 %)	432 (100 %)

Tabell 13." Har ni en funktion som gör att ni kan skicka meddelanden digitalt till privatpersoner och/eller företag?"

	Ja, via "Mina meddelanden"	Ja, vi har "Mina sidor" eller motsvarande där användarna kan ta emot meddelanden	Nej	Totalt
Kommun	9 (4 %)	46 (21 %)	161 (75 %)	216 (100 %)
Landsting	2 (11 %)	13 (72 %)	3 (17 %)	18 (100 %)
Myndighet	12 (6 %)	36 (18 %)	151 (76 %)	199 (100 %)
Totalt	23 (5 %)	95 (22 %)	315 (73 %)	433 (100 %)

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

Tabell 14 "Har ni e-tjänster som är anslutna till en betaltjänst?"

	Ja	Nej	Inte relevant	Vet inte	Totalt
Kommun	45 (21 %)	155 (71 %)	3 (1 %)	17 (8 %)	220 (100 %)
Landsting	4 (24 %)	12 (71 %)	0	1 (6 %)	17 (100 %)
Myndighet	45 (23 %)	112 (56 %)	41 (21 %)	2 (1 %)	200 (100 %)
Totalt	94 (22 %)	279 (64 %)	44 (10 %)	20 (5 %)	437 (100 %)

Tabell 15 "Har ni e-tjänster med digitala underskrifter?"

	Ja	Nej	Inte relevant	Vet inte	Totalt
Kommun	78 (36 %)	123 (57 %)	4 (2 %)	12 (6 %)	217 (100 %)
Landsting	9 (53 %)	4 (24 %)	0	4 (24 %)	17 (100 %)
Myndighet	39 (19 %)	135 (67 %)	27 (13 %)	1 (1 %)	202 (100 %)
Totalt	126 (29 %)	262 (60 %)	31 (7 %)	17 (4 %)	436 (100 %)

Tabell 16 "Har ni e-tjänster som är integrerade med ett verksamhetssystem?"

	Ja	Nej	Inte relevant	Vet inte	Totalt
Kommun	143 (65 %)	69 (31 %)	1 (1 %)	7 (3 %)	220 (100 %)
Landsting	16 (94 %)	1 (6 %)	0	0	17 (100 %)
Myndighet	110 (55 %)	63 (31 %)	24 (12 %)	5 (3 %)	202 (100 %)
Totalt	269 (61 %)	133 (30 %)	25 (6 %)	12 (3 %)	439 (100 %)

Tabell 17 "Har ni e-tjänster som är anpassade till mobila enheter?"

	Ja	Nej	Inte relevant	Vet inte	Totalt
Kommun	125 (57 %)	73 (33 %)	2 (1 %)	19 (9 %)	219 (100 %)
Landsting	14 (82 %)	3 (18 %)	0	0	17 (100 %)
Myndighet	73 (36 %)	98 (49 %)	25 (12 %)	5 (3 %)	201 (100 %)
Totalt	212 (49 %)	174 (40 %)	27 (6 %)	24 (6 %)	437 (100 %)

Tabell 18 "Har ni e-tjänster med tvåfaktorautentisering (till exempel e-ID, bank-ID)?"

	Ja	Nej	Inte relevant	Vet inte	Totalt
Kommun	142 (65 %)	66 (30 %)	4 (2 %)	8 (4 %)	220 (100 %)
Landsting	16 (94 %)	0	1 (6 %)	0	17 (100 %)
Myndighet	73 (36 %)	90 (45 %)	35 (17 %)	4 (2 %)	202 (100 %)
Totalt	231 (53 %)	156 (36 %)	40 (10 %)	12 (3 %)	439 (100 %)

Tabell 19 "Har ni e-tjänster med möjlighet att följa status på ärendet?"

	Ja	Nej	Inte relevant	Vet inte	Totalt
Kommun	98 (45 %)	109 (50 %)	2 (1 %)	10 (5 %)	219 (100 %)
Landsting	6 (35 %)	8 (47 %)	1 (6 %)	2 (12 %)	17 (100 %)
Myndighet	62 (31 %)	110 (54 %)	29 (14 %)	2 (1 %)	203 (100 %)
Totalt	166 (38 %)	227 (52 %)	32 (7 %)	14 (3 %)	439 (100 %)

Tabell 20 "Har ni en eller flera e-tjänster riktade till privatpersoner och/eller företag där ärendehantering är automatiserad? Flera svarsalternativ är möjliga."

	Ja, vi har e-tjänster med helt automatiserad ärendehantering	Ja, vi har e-tjänster med delvis automatiserad ärendehantering	Nej, vi har inga e-tjänster med delvis eller helt automatiserad ärendehantering	Vi har inga e-tjänster som är riktade till privatpersoner och/eller företag	Totalt ¹⁶⁸
Kommun	27 (12 %)	94 (43 %)	104 (47 %)	12 (5 %)	220 (100 %)
Landsting	2 (11 %)	13 (72 %)	4 (22 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	40 (20 %)	66 (33 %)	69 (34 %)	49 (24 %)	203 (100 %)
Totalt	69 (16 %)	173 (39 %)	177 (40 %)	61 (14 %)	441 (100 %)

¹⁶⁸ Observera att procentantalet är beräknat utifrån antalet respondenter, inte det antal som svarat på frågan eftersom det är en flervalsfråga.

Utveckling och uppföljning

Tabell 21 "När ni inför nya e-tjänster, på vilket sätt involveras användarna i processen? Flera svarsalternativ är möjliga."

	Vi involverar inte privatpersoner och/eller företag	Vi tar in deras åsikter, t.ex. enkät, workshop eller arbetsgrupper	Vi använder oss av rapporter/utredningar om liknande tjänster	Vi använder oss av andra aktörers erfarenheter på området	Annat (fritext)	Vi har inga e-tjänster	Totalt ¹⁶⁹
Kommun	28 (13 %)	71 (32 %)	90 (41 %)	131 (60 %)	34 (15 %)	28 (13 %)	220 (100 %)
Landsting	1 (6 %)	13 (72 %)	11 (61 %)	14 (78 %)	3 (17 %)	1 (6 %)	18 (100 %)
Myndighet	12 (6 %)	108 (53 %)	70 (34 %)	89 (44 %)	22 (11 %)	60 (30 %)	203 (100 %)
Totalt	41 (9 %)	192 (44 %)	171 (39 %)	234 (53 %)	59 (13 %)	89 (20 %)	441 (100 %)

Tabell 22 "Gör ni kostnads- och nyttoanalys inför beslut om införande av nya e-tjänster?"

	Ja, alltid	Ja, ibland	Nej, aldrig	Vet inte	Totalt
Kommun	30 (14 %)	97 (46 %)	52 (25 %)	31 (15 %)	210 (100 %)
Landsting	6 (33 %)	11 (61 %)	0	1 (6 %)	18 (100 %)
Myndighet	57 (32 %)	68 (38 %)	39 (22 %)	17 (9 %)	181 (100 %)
Totalt	93 (23 %)	176 (43 %)	91 (22 %)	49 (12 %)	409 (100 %)

Tabell 23 "Gör ni behovsanalys inför beslut om införande av nya e-tjänster?"

	Ja, alltid	Ja, ibland	Nej, aldrig	Vet inte	Totalt
Kommun	80 (38 %)	88 (42 %)	21 (10 %)	23 (11 %)	212 (100 %)
Landsting	11 (61 %)	6 (33 %)	0	1 (6 %)	18 (100 %)
Myndighet	87 (48 %)	56 (31 %)	24 (13 %)	14 (8 %)	181 (100 %)
Totalt	178 (43 %)	150 (37 %)	45 (11 %)	38 (9 %)	411 (100 %)

¹⁶⁹ Observera att procentantalet är beräknat utifrån antalet respondenter, inte det antal som svarat på frågan eftersom det är en flervalsfråga.

Tabell 24. "Gör ni användbarhetsutvärdering av befintliga e-tjänster?"

	Ja, alltid	Ja, ibland	Nej, aldrig	Vet inte	Totalt
Kommun	27 (13 %)	102 (49 %)	41 (20 %)	39 (19 %)	209 (100 %)
Landsting	4 (22 %)	11 (61 %)	2 (11 %)	1 (6 %)	18 (100 %)
Myndighet	37 (21 %)	78 (44 %)	43 (24 %)	20 (11 %)	178 (100 %)
Totalt	68 (17 %)	191 (47 %)	86 (21 %)	60 (15 %)	405 (100 %)

Öppna data och sociala medier

Tabell 25a "Publicerar ni information som är tillgänglig för tredje part, så kallad öppna data?"

	Ja, flera dataset	Ja, ett dataset	Nej	Vi har ingen information som kan publiceras som öppna data	Totalt
Kommun	58 (27 %)	30 (14 %)	123 (57 %)	5 (2 %)	216 (100 %)
Landsting	5 (28 %)	2 (11 %)	9 (50 %)	2 (11 %)	18 (100 %)
Myndighet	78 (39 %)	24 (12 %)	76 (38 %)	23 (11 %)	201 (100 %)
Totalt	141 (32 %)	56 (13 %)	208 (48 %)	30 (7 %)	435 (100 %)

Tabell 25b "Publicerar ni information som är tillgänglig för tredje part, så kallad öppna data?" (Storlek på myndighet efter antal anställda)

Antal anställda	Ja ¹⁷⁰	Nej	Vi har ingen information som kan publiceras som öppna data	Totalt
–50	13 (25 %)	24 (45 %)	16 (30 %)	53 (100 %)
50–999	71 (62 %)	37 (32 %)	6 (5 %)	114 (100 %)
1 000–	18 (53 %)	15 (44 %)	1 (3 %)	34 (100 %)
Totalt	102 (51 %)	76 (38 %)	23 (11 %)	201 (100 %)

¹⁷⁰ Kolumnen "Ja" är en sammanslagning av svarsalternativen "Ja, flera dataset" och "Ja, ett dataset".

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

Tabell 25c "Publicerar ni information som är tillgänglig för tredje part, så kallad öppna data?"
(Storlek på kommun efter befolkningsstorlek)

Befolkning	Ja	Nej	Vi har ingen information som kan publiceras som öppna data	Totalt
100 000–	10 (83 %)	2 (17 %)	0	12 (100 %)
50 000–100 000	20 (71 %)	8 (29 %)	0	28 (100 %)
20 000–50 000	19 (33 %)	37 (64 %)	2 (3 %)	58 (100 %)
10 000–20 000	23 (36 %)	39 (61 %)	2 (3 %)	64 (100 %)
0–10 000	16 (30 %)	37 (69 %)	1 (2 %)	54 (100 %)
Totalt	88 (41 %)	123 (57 %)	5 (2 %)	216 (100 %)

Tabell 26 "Om du svarade ja på frågan innan: använder ni API:er som ett led i arbetet med att tillhandahålla öppna data?"

	Ja, flera API:er	Ja, ett API	Nej	Vet inte	Totalt
Kommun	25 (21 %)	21 (18 %)	44 (38 %)	27 (23 %)	117 (100 %)
Landsting	4 (57 %)	2 (29 %)	0	1 (14 %)	7 (100 %)
Myndighet	40 (33 %)	16 (13 %)	53 (43 %)	14 (11 %)	123 (100 %)
Totalt	69 (28 %)	39 (16 %)	97 (39 %)	42 (17 %)	247 (100 %)

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 27 "På vilket av följande sätt använder ni er av sociala medier i er kontakt med privatpersoner och/eller företag? Flera svarsalternativ är möjliga."

	Dialog	Informa- tion	Marknads- föring/ kampanjer	Rekrytering	Annat (fritext)	Vi använder oss inte av sociala medier	Totalt ¹⁷¹
Kommun	157 (71 %)	201 (91 %)	166 (75 %)	146 (66 %)	11 (5 %)	10 (5 %)	220 (100 %)
Landsting	14 (78 %)	18 (100 %)	17 (94 %)	17 (94 %)	1 (6 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	100 (49 %)	156 (77 %)	112 (55 %)	98 (48 %)	8 (4 %)	43 (21 %)	203 (100 %)
Totalt	271 (61 %)	375 (85 %)	295 (67 %)	261 (59 %)	20 (5 %)	53 (12 %)	441 (100 %)

Tabell 28 "Har ni webblänkar till andra aktörer på er webbplats, i det här fallet till kommuner? Flera svarsalternativ är möjliga."

	Ja, till deras webbplats	Ja, till en e- tjänst	Nej	Inte relevant	Totalt ¹⁷²
Kommun	131 (60 %)	14 (6 %)	40 (18 %)	14 (6 %)	220 (100 %)
Landsting	13 (72 %)	0	2 (11 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	59 (29 %)	5 (2 %)	95 (47 %)	19 (9 %)	203 (100 %)
Totalt	203 (46 %)	19 (4 %)	137 (31 %)	33 (7 %)	441 (100 %)

¹⁷¹ Observera att procentantalet är beräknat utifrån antalet respondenter, inte det antal som svarat på frågan eftersom det är en flervalsfråga.

¹⁷² Observera att procentantalet är beräknat utifrån antalet respondenter, inte det antal som svarat på frågan eftersom det är en flervalsfråga.

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

Tabell 29 "Har ni webblänkar till andra aktörer på er webbplats, i det här fallet till landsting? Flera svarsalternativ är möjliga."

	Ja, till deras webbplats	Ja, till en e-tjänst	Nej	Inte relevant	Totalt ¹⁷³
Kommun	169 (77 %)	16 (7 %)	28 (13 %)	7 (3 %)	220 (100 %)
Landsting	13 (72 %)	3 (17 %)	0	2 (11 %)	18 (100 %)
Myndighet	49 (24 %)	4 (2 %)	99 (49 %)	22 (11 %)	203 (100 %)
Totalt	231 (52 %)	23 (5 %)	127 (29 %)	31 (7 %)	441 (100 %)

Tabell 30 "Har ni webblänkar till andra aktörer på er webbplats, i det här fallet till myndighet/-er? Flera svarsalternativ är möjliga."

	Ja, till deras webbplats	Ja, till en e-tjänst	Nej	Inte relevant	Totalt ¹⁷⁴
Kommun	185 (84 %)	31 (14 %)	16 (7 %)	4 (2 %)	220 (100 %)
Landsting	14 (78 %)	1 (6 %)	2 (11 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	167 (82 %)	42 (21 %)	25 (12 %)	4 (2 %)	203 (100 %)
Totalt	366 (83 %)	74 (17 %)	43 (10 %)	8 (2 %)	441 (100 %)

Tabell 31 "Har ni webblänkar till andra aktörer på er webbplats, i det här fallet till privat/-a aktör/-er? Flera svarsalternativ är möjliga."

	Ja, till deras webbplats	Ja, till en e-tjänst	Nej	Inte relevant	Totalt ¹⁷⁵
Kommun	109 (50 %)	12 (5 %)	64 (29 %)	12 (5 %)	220 (100 %)
Landsting	7 (39 %)	1 (6 %)	4 (22 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	58 (29 %)	8 (4 %)	94 (46 %)	21 (10 %)	203 (100 %)
Totalt	174 (39 %)	21 (5 %)	162 (37 %)	33 (7 %)	441 (100 %)

¹⁷³ Observera att procentantalet är beräknat utifrån antalet respondenter, inte det antal som svarat på frågan eftersom det är en flervalsfråga.

¹⁷⁴ Observera att procentantalet är beräknat utifrån antalet respondenter, inte det antal som svarat på frågan eftersom det är en flervalsfråga.

¹⁷⁵ Observera att procentantalet är beräknat utifrån antalet respondenter, inte det antal som svarat på frågan eftersom det är en flervalsfråga.

Tabell 32 "Har ni webblänkar till andra aktörer på er webbplats, till annan aktör som inte är en kommun, landsting, myndighet eller privat aktör? Flera svarsalternativ är möjliga."

	Ja, till deras webbplats	Ja, till en e-tjänst	Nej	Inte relevant	Totalt ¹⁷⁶
Kommun	64 (29 %)	6 (3 %)	27 (12 %)	19 (9 %)	220 (100 %)
Landsting	4 (22 %)	2 (11 %)	1 (6 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	70 (34 %)	3 (1 %)	52 (26 %)	16 (8 %)	203 (100 %)
Totalt	138 (31 %)	11 (2 %)	80 (18 %)	35 (8 %)	441 (100 %)

Tabell 33 "Ställer ni krav på öppen standard när ni upphandlar it-system?"

	Ja, alltid	Ja, ibland	Nej	Vet inte	Total
Kommun	24 (11 %)	92 (42 %)	53 (24 %)	50 (23 %)	219 (100 %)
Landsting	2 (11 %)	11 (61 %)	2 (11 %)	3 (17 %)	18 (100 %)
Myndighet	19 (10 %)	98 (50 %)	52 (26 %)	29 (15 %)	198 (100 %)
Totalt	45 (10 %)	201 (46 %)	107 (25 %)	82 (19 %)	435 (100 %)

Den framtida utvecklingen

"Utgör någon av nedanstående faktorer hinder i er digitala utveckling":

Tabell 34 "Befintliga lagar och regelverk?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	16 (7 %)	75 (34 %)	80 (37 %)	24 (11 %)	23 (11 %)	218 (100 %)
Landsting	3 (17 %)	13 (72 %)	2 (11 %)	0	0	18 (100 %)
Myndighet	26 (13 %)	57 (28 %)	68 (34 %)	35 (17 %)	15 (8 %)	201 (100 %)
Totalt	45 (10 %)	145 (33 %)	150 (34 %)	59 (14 %)	38 (9 %)	437 (100 %)

¹⁷⁶ Observera att procentantalet är beräknat utifrån antalet respondenter, inte det antal som svarat på frågan eftersom det är en flervalsfråga.

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

Tabell 35 "Kunskap om målgruppernas behov?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	1 (1 %)	44 (20 %)	129 (59 %)	36 (16 %)	9 (4 %)	219 (100 %)
Landsting	0	2 (11 %)	11 (61 %)	4 (22 %)	1 (6 %)	18 (100 %)
Myndighet	2 (1 %)	16 (8 %)	83 (42 %)	77 (39 %)	19 (10 %)	197 (100 %)
Totalt	3 (1 %)	62 (14 %)	223 (51 %)	117 (27 %)	29 (7 %)	434 (100 %)

Tabell 36 "Samverkan över organisationsgränser?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	21 (10 %)	91 (42 %)	65 (30 %)	35 (16 %)	6 (3 %)	218 (100 %)
Landsting	0	12 (67 %)	6 (33 %)	0	0	18 (100 %)
Myndighet	8 (4 %)	49 (25 %)	63 (32 %)	59 (30 %)	20 (10 %)	199 (100 %)
Totalt	29 (7 %)	152 (35 %)	134 (31 %)	94 (22 %)	26 (6 %)	435 (100 %)

Tabell 37 "Finansiering?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	63 (29 %)	112 (51 %)	38 (17 %)	4 (2 %)	3 (1 %)	220 (100 %)
Landsting	8 (44 %)	10 (56 %)	0	0	0	18 (100 %)
Myndighet	49 (25 %)	72 (36 %)	38 (19 %)	24 (12 %)	16 (8 %)	199 (100 %)
Totalt	120 (28 %)	194 (44 %)	76 (17 %)	28 (6 %)	19 (4 %)	437 (100 %)

Tabell 38 "Teknisk interoperabilitet?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	20 (9 %)	85 (39 %)	74 (34 %)	18 (8 %)	23 (11 %)	220 (100 %)
Landsting	1 (6 %)	12 (67 %)	4 (22 %)	1 (6 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	18 (9 %)	42 (21 %)	70 (35 %)	37 (18 %)	34 (17 %)	201 (100 %)
Totalt	39 (9 %)	139 (32 %)	148 (34 %)	56 (13 %)	57 (13 %)	439 (100 %)

Tabell 39 "Tillgång till nödvändig kompetens?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	27 (12 %)	98 (45 %)	79 (36 %)	13 (6 %)	3 (1 %)	220 (100 %)
Landsting	0	8 (44 %)	10 (56 %)	0	0	18 (100 %)
Myndighet	11 (6 %)	66 (33 %)	80 (40 %)	29 (15 %)	13 (7 %)	199 (100 %)
Totalt	38 (9 %)	172 (39 %)	169 (39 %)	42 (10 %)	16 (4 %)	437 (100 %)

Tabell 40 "Förmågan att genomföra verksamhetsutveckling?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	19 (9 %)	86 (40 %)	81 (37 %)	27 (12 %)	4 (2 %)	217 (100 %)
Landsting	0	8 (44 %)	9 (50 %)	1 (6 %)	0	18 (100 %)
Myndighet	3 (2 %)	58 (29 %)	71 (36 %)	51 (26 %)	14 (7 %)	197 (100 %)
Totalt	22 (5 %)	152 (35 %)	161 (37 %)	79 (18 %)	18 (4 %)	432 (100 %)

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING

Tabell 41 "Tillämpning av gemensamma standarder?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	16 (7 %)	74 (34 %)	84 (38 %)	26 (12 %)	19 (9 %)	219 (100 %)
Landsting	1 (6 %)	11 (61 %)	6 (33 %)	0	0	18 (100 %)
Myndighet	6 (3 %)	35 (18 %)	72 (36 %)	59 (30 %)	26 (13 %)	198 (100 %)
Totalt	23 (5 %)	120 (28 %)	162 (37 %)	85 (20 %)	45 (10 %)	435 (100 %)

Tabell 42 "Företags och privatpersoners efterfrågan av e-tjänster?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	3 (1 %)	21 (10 %)	85 (39 %)	94 (43 %)	16 (7 %)	219 (100 %)
Landsting	0	1 (6 %)	7 (39 %)	9 (50 %)	1 (6 %)	18 (100 %)
Myndighet	1 (1 %)	11 (6 %)	50 (25 %)	111 (56 %)	25 (13 %)	198 (100 %)
Totalt	4 (1 %)	33 (8 %)	142 (33 %)	214 (49 %)	42 (10 %)	435 (100 %)

Tabell 43 "Organisationens ledning och styrning av digitalisering?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	20 (9 %)	65 (30 %)	88 (40 %)	37 (17 %)	9 (4 %)	219 (100 %)
Landsting	1 (6 %)	6 (33 %)	6 (33 %)	4 (22 %)	1 (6 %)	18 (100 %)
Myndighet	6 (3 %)	37 (19 %)	65 (33 %)	72 (36 %)	18 (9 %)	198 (100 %)
Totalt	27 (6 %)	108 (25 %)	159 (37 %)	113 (26 %)	28 (6 %)	435 (100 %)

Tabell 44 "Regeringens ledning och styrning av digitaliseringen?"

	Mycket stort hinder	Ganska stort hinder	Ganska litet hinder	Mycket litet hinder/ inte alls	Vet inte	Totalt
Kommun	22 (10 %)	49 (23 %)	73 (34 %)	47 (22 %)	27 (12 %)	218 (100 %)
Landsting	0	6 (33 %)	9 (50 %)	1 (6 %)	2 (11 %)	18 (100 %)
Myndighet	9 (5 %)	35 (18 %)	65 (33 %)	58 (30 %)	29 (15 %)	196 (100 %)
Totalt	31 (7 %)	90 (21 %)	147 (34 %)	106 (25 %)	58 (13 %)	432 (100 %)

Utgör något annat hinder i er digitala utveckling? Fritextsvar (69 st)

Exempel på fritextsvar:

- "Brist på central styrning för kommuner och landsting."
- "Tid, resurser (personella)."
- "Liten kommun = små resurser (ekonomiska och personal)."
- "Avsaknad av nationella konkreta riktlinjer och gemensamma tjänster."
- "Inläsning av data från applikationstillverkare."
- "E-legitimation."

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS DIGITALISERING
– EN ENKLARE, ÖPPNARE OCH EFFEKTIVARE FÖRVALTNING?

Digitaliseringen har djupgående konsekvenser för ekonomin och samhället i stort. Regeringen och de offentliga aktörerna arbetar sedan mitten av 1990-talet med att digitalisera den offentliga förvaltningen, s.k. e-förvaltning. Regeringen har som mål att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter och att den svenska förvaltningen ska bli enklare, öppnare och effektivare genom en ökad digitalisering. Riksrevisionen har granskat om regeringen har använt digitaliseringens möjligheter för att effektivisera den offentliga förvaltningen.

Granskningen visar att de offentliga aktörerna huvudsakligen inte driver utvecklingen i enlighet med regeringens mål och att de själva kan göra mer. Den visar också att regeringen behöver skapa de institutionella förutsättningar som krävs för att myndigheter, kommuner och landsting ska kunna ta sitt ansvar.

Utvecklingen av e-förvaltningen har inte varit kostnadseffektiv. Det beror på att styrningen har varit kortsiktig, decentraliserad och präglad av brist på helhetsansvar. Riksrevisionen anser att regeringen behöver stärka sitt grepp om utvecklingen av e-förvaltningen och styra mer långsiktigt.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-407-0

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutar skrivelse 2016/17:54 Riksrevisionens rapport om den offentliga förvaltningens digitalisering

