

Remissvar – En förvaltning som håller ihop, SOU 2015:66

Sammanfattning

Boverket håller med E-delegationen om att regeringen behöver fortsätta att driva på utvecklingen för att Sverige ska nå utvecklingsmålen för e-förvaltningen. Boverket tillstyrker därför E-delegationens rekommendationer.

På några punkter vill dock Boverket utveckla betänkandets resonemang och understryka följande:

- Informationsutbyten mellan myndigheter bör inte vara avgiftsbelagda eftersom dessa avgifter försvårar och ibland hindrar myndigheternas e-utveckling.
- Det behöver utvecklas långsiktigt hållbara och rättvisa finansieringsmodeller för förvaltningsgemensamma lösningar *och* för utvecklingsinitiativ.
- Det krävs en tydlig styrning som för utvecklingsarbetet av den nationella e-förvaltningen vidare, eftersom frivilligheten och självständigheten i den svenska förvaltningsmodellen är ett av problemen.
- Helhetsperspektiv behövs på fler områden än inom juridik.

E-delegationen har beskrivit medborgarens problem i samband med digital förvaltning. Boverket instämmer i problembeskrivningen men har också några förslag som inte nämnts eller närmare utvecklats i betänkandet:

- En myndighet bör utses som får i uppdrag att samordna och leda arbetet med utveckling av en digitalt samverkande förvaltning som leder till förändringar för medborgare och företag.
- Myndighetssamverkan på e-förvaltningsområdet behöver utvecklas vidare, till exempel genom återkommande e-förvaltningskonferenser på operativ nivå.

- Det krävs en gemensam grund med ”byggstenar” för att skapa och utveckla infrastruktur och förvaltningsgemensamma tjänster som är effektiva och säkra.

Kommentarer och synpunkter

Boverket instämmer i E-delegationens beskrivning av problem med en fragmenterad förvaltning.

Boverket vill därför särskilt kommentera följande avsnitt i betänkandet, eftersom dessa är mycket väsentliga för en myndighetsgemensam utveckling som både medborgare, företagare och myndigheter har nytta av.

2.3.2 – Kostnadsfri grundläggande informationsförsörjning

Informationsutbyten mellan myndigheter bör inte vara avgiftsbelagda eftersom dessa avgifter försvårar och ibland hindrar myndigheternas e-utveckling. För att nå målet med en sammanhållen förvaltning är förvaltningsöverskridande informationsförsörjning ett av de centrala utvecklingsområdena, vilket också nämns i bland annat avsnitt 10.4.

Ju mer komplex utvecklingen blir desto mer flexibla och enkla lösningar för informationsutbyte krävs. Eftersom myndigheter ständigt tvingas brottas med frågan om kostnad för information, blir verksamhetsutveckling trögare och svårare. Exempelvis har Boverket tvingats avstå från utvecklingsaktiviteter som kunnat ge nytta på grund av kostnaden för att få informationen.

2.3.3 - Långsiktigt hållbar finansiering för gemensamma digitala tjänster

Det behöver utvecklas långsiktigt hållbara och rättvisa finansieringsmodeller för förvaltningsgemensamma lösningar *och* för utvecklingsinitiativ.

Frivillighet, eldsjälar och engagemang är positivt, men när en mindre myndighet med pressade resurser hamnar i prioriteringsdiskussioner är risken stor att egenytan och myndighetens egna uppdrag står högre på agendan än det som kanske primärt ger nytta för någon annan.

2.3.4 – Förstärkt förmåga att skapa juridiska förutsättningar för förvaltningsgemensam utveckling

Det krävs en tydlig styrning som för utvecklingsarbetet av den nationella e-förvaltningen vidare, eftersom frivilligheten och självständigheten i den svenska förvaltningsmodellen är ett av problemen.

Över tid har ett stödjande och utvärderande förhållningssätt till myndigheternas utveckling av e-förvaltning (Statskontoret/24-timmarsmyndigheten) övergått till att vara mer drivande och koordinerande (Verva/E-delegationen). Nu behövs en sammanhållen förvaltning för att lösa medborgares och företags behov. För det kommande arbetet behövs därför en än tydligare och rakare styrning av utvecklingen med en central ”färdplan” och koncernperspektiv, där kraven på myndigheterna tydliggörs. Det kan till exempel ske via lagstiftning och regleringsbrev.

Att en samverkande förvaltning på ”frivillig basis” har haft svårt att uppnå större framsteg på grund av utvecklingen och den ökade komplexiteten i digitaliseringen speglas väl i betänkandet¹. Den snabba teknikutvecklingen gör dessutom området svårnavigerat över tid. Styrning och samverkan är centrala framgångsfaktorer för digitaliseringen. En relativt ”försiktig” central styrning i kombination med att enskilda myndigheter utvecklat egna lösningar utan större fokus på koncerntänk, förstärker svårigheten med samverkan.

Eftersom författningar inte i alla delar är uppdaterade och i samklang med dagens digitala värld behöver den juridiska komplexiteten på området hanteras av regeringen med ett ”brukarperspektiv” som underlättar myndigheternas arbete och stärker rättssäkerheten. Det krävs då samordning och samsyn mellan olika departement, och resurser bör tillsättas för ett arbete med att göra det tydligare och enklare för myndigheter om de olika gällande krav som gäller e-förvaltning. Det är till exempel inte resurseffektivt att varje myndighet som brottas med osäkerhet och oklarheter utreder olika frågeställningar för att få veta ”Gör vi rätt?”. Utvecklingsaktiviteter kan då bromsa upp eller helt stanna av.

Också i avsnitt 10.6.2 poängteras att gemensamma förutsättningar måste hanteras och vikten av att juridiska krav och säkerhet vid informationsöverföring kan utföras med önskad tillgänglighet och robusthet.

2.3.5 – Behovet av balans mellan effektivitet och integritet

En myndighetsgemensam samling av verktyg och samsyn - helhetsperspektiv behövs på fler områden än inom juridik

Det är inte enbart juridiska frågor som kräver helhetsperspektiv och interdepartemental samordning. Det behöver också utvecklas systemlösningar som kan utnyttjas för e-tjänster och som gäller både ”lokal” såväl som nationsövergripande information², och som kan användas av kommuner och myndigheter med skilda ansvarsområden. Lösningar som ska kunna återanvändas i flera typer av e-tjänster och ärendehanteringssystem.³

För att kunna hantera komplexa frågor och skapa olika lösningar så flexibelt och dynamiskt som möjligt, där de gränsöverskridande kopplingarna sker på ett smidigt sätt, behövs en gemensam grund med enhetliga och grundläggande ”byggstenar” för att skapa och utveckla infrastruktur och förvaltningsgemensamma tjänster som är effektiva och säkra.⁴

Med en sådan gemensam grund - en myndighetsgemensam samling verktyg och samsyn - på områden som juridik, arkitektur, informationsförsörjning, informationssäkerhet, verksamhetsarkitektur, it-arkitektur och semantik skapas

¹ Kapitel 7.

² Exempelvis bygglovstjänster som baseras både på kommunspecifik planinformation och också nationell information (till exempel var i landet viss verksamhet kan etableras).

³ Se avsnitt 8.1, medborgarens åtta problem: Information, navigation, koordination, kommunikation, uppgiftskrav, transaktion, redundans samt transparens.

⁴ Se avsnitt 8.1.3 Koordinationsproblemet.

förutsättningar för och underlättar att olika tjänster fungerar ihop och som dessutom ger flexibla utvecklingsmöjligheter. En beskrivning av hur sådana ”byggstenar” skulle kunna skapas lämnas nedan i avsnittet *Gemensamma ”byggstenar” för att underlätta*.

E-delegationen beskriver problem inom plan- och bygglovsområdet.⁵ Bland annat att det behövs en översyn av regleringen inom plan- och byggområdet för att möjliggöra att ärenden ska kunna anhängiggöras elektroniskt och hanteras på samma sätt i den fortsatta handläggningen.

Boverket anser att detta exempel inte är en fråga enbart för en myndighet att lösa⁶. De hinder som finns för utveckling av digitalt sammanlänkad plan- och bygglovsprocess är, i de flesta fall, hinder som även andra myndigheter står inför. Lösningarna måste därför tas fram på övergripande nivå. Det är därför mycket viktigt att det skapas myndighetsgemensamma processer och system.

Utveckling av digital myndighetsförvaltning kräver helhetssyn och samarbete

För att utveckla kvalitativa sammanhållna e-tjänster med hög användningsgrad är det visserligen viktigt att utgå från medborgarnas och företagens behov. Men det är också mycket viktigt att myndighetssverige samverkar, kan utbyta information sinsemellan samt utvecklar gemensamma e-tjänster.

Boverket håller med E-delegationens beskrivning om att offentlig sektor hittills ofta har varit fragmentarisk i sättet att utveckla e-tjänster till medborgare och företag, eftersom myndigheter oftast utgått från det egna uppdraget och valt bort, eller inte sett vikten av att samverka över organisationsgränser. Men, det är inte alltid möjligt för myndigheter att gå utanför sina ansvarsområden och uppdrag, eftersom detta kräver att vissa frågor löses på övergripande nivå. E-delegationen har gjort mycket, men än är inte vägen öppen för myndigheter att utveckla e-tjänster som är nationellt heltäckande och som utnyttjar information på ett effektivt sätt.

Att se över förvaltningslagstiftningen är till exempel inte bara en fråga som Boverket ensamt ska lösa. Istället krävs samverkan och samarbete på övergripande nivå, eftersom fler myndigheter än Boverket kommer att hamna i samma situation när de försöker utveckla e-tjänster med digital åtkomst till viss typ av information.

Följande exempel - som är av stort intresse för bygglovshandlingen - visar på hinder i utvecklingen av automatiserade e-tjänster.

Exempel 1

I plan- och bygglovsprocessen har det visat sig vara i strid med lagen om fastighetsregister⁷ med tillhörande förordning samt personuppgiftslagen⁸ att utveckla vissa typer av e-tjänster. Här gällde det tjänster som avsåg att underlätta

⁵ Se avsnitt 2.3.8 Utökad elektroniskt utbyte i processen för bygglov och planhantering.

⁶ Boverket ansvarar för plan- och bygglagen (2010:900) med tillhörande författningar.

⁷ Lagen (2000:224) om fastighetsregister.

⁸ Personuppgiftslagen (1998:204).

för bygglovsökande genom att låta denne se vad som gäller på en viss fastighet, nämligen digital åtkomst till fastighetsinformation och information om markreglerande bestämmelser.

Exempel 2

Ett annat exempel är möjligheten för sökanden att lämna in information till en myndighet som sedan används av nästa myndighet i sökprocessen (redundansproblemet). På grund av nuvarande lagstiftning är detta inte möjligt, utan sökande måste skriva in uppgifterna för varje ny myndighet som denne möter i sökprocessen.

Boverkets förslag

E-delegationens problembeskrivning

E-delegationen har beskrivit medborgarens åtta problem i samband med digital förvaltning. Boverket instämmer i problembeskrivningen men vill komplettera beskrivningen enligt nedan. Framför allt gäller det vikten av att

- en myndighet utses som får i uppdrag att samordna och leda arbetet mot en digitaliserad, sammanhållen förvaltning
- myndighetssamverkan på e-förvaltningsområdet behöver utvecklas vidare, till exempel genom en återkommande e-förvaltningskonferens på operativ nivå
- det krävs en gemensam grund med koncerngemensamma ”byggstenar” för att skapa och utveckla infrastruktur och förvaltningsgemensamma tjänster som är effektiva och säkra.

Frivillig samverkan räcker inte – en ansvarig myndighet bör utses

För att nå de tre punkterna i regeringens mål om en digitalt samverkande statsförvaltning, bör en myndighet med tydligt mandat utses som får i uppdrag att samordna och leda arbetet med att förenkla för medborgare och företag för en digitalt samverkande förvaltning.⁹ Det ger legitimitet, samt möjlighet för alla myndigheter att få insyn, möjlighet att ta del av resultat och att påverka arbetet.

Om det inte blir tydligare hur arvet efter E-delegationen ska tas om hand riskerar det förtroende mellan myndigheter som har byggts upp i samverkansarbetet med E-delegationen att försvinna, och därmed också de insatser som redan gjorts. Boverket instämmer i E-delegationens beskrivning att det goda engagemang och tilliten hos de medverkande myndigheterna som byggdes upp var en viktig framgångsfaktor för utvecklingen av förvaltningsgemensamma e-tjänster.

⁹ Digitalt samverkande statsförvaltning; en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet, samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. (<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/it-politik/mal-for-it-politik/>)

Att E-delegationen var en myndighet bland andra var en styrka som gav visst mandat och trovärdighet. Det fanns också möjligheter för andra myndigheter än de som ingick i delegationen att medverka, vilket Boverket utnyttjade och därför gavs möjlighet att utveckla arbetet för en digitalt sammanlänkad plan- och bygglovsprocess. Ett arbete som annars hade varit mycket svårt. Nu innebär E-delegationens avveckling att det försvårar arbete med att utveckla en digitalt sammanlänkad plan- och bygglovsprocess, eftersom det nätverk och den mötesplats mellan myndigheter som E-delegationen innebär är borta.

Förutom att Regeringskansliet och Ekonomistyrningsverket har fått vissa uppdrag gällande e-förvaltning, har 14 myndigheter tecknat en samarbetsöverenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om att frivilligt tillvarata de kunskaper och erfarenheter som följt av E-delegationen i E-samverkansprogrammet *eSam* – ett program för digital samverkan. Ett kansli som placeras på Pensionsmyndigheten ska koordinera programmet.

Eftersom *eSam* inte är en myndighet utsedd av regeringen, är det Boverkets uppfattning att samarbetsprogrammet inte ges samma förutsättningar som en myndighet att skapa tyngd och genomslagskraft i frågorna kring en enkel, öppen och effektiv e-förvaltning där medborgaren står i centrum.

Det blir inte självklart för andra myndigheter, som likt Boverket står utanför samarbetet, att medverka och påverka *eSams* arbete och resultat. Det finns ännu inte heller någon digital mötesplats (webbplats) där icke-medlemmar kan följa arbetet och ta del av resultatet.

Boverket anser därför att regeringen bör utse en myndighet som får i uppdrag att samordna arbetet för en digitalt samverkande förvaltning. Då skapas också förutsättningar för alla myndigheter att få insyn och möjlighet att ta del av resultat men även att påverka arbetet. En myndighet med ett övergripande ansvar har en betydligt större möjlighet att skynda på utvecklingen.

Myndighetssamarbete på operativ nivå

Myndighetssamverkan på e-förvaltningsområdet behöver utvecklas vidare, till exempel genom återkommande e-förvaltningskonferenser på operativ nivå.

På operativ nivå är det viktigt att också små och medelstora myndigheter får en plats för nätverkande och inspiration. Dessa har ofta inte samma ”muskler” som de större myndigheterna och har därför behov av mer stöd.

Det skulle därför vara värdefullt med ett statligt nätverk för e-förvaltningsfrågor på operativ nivå för kontaktskapande kanalerna och relationer på en mer informell nivå som kan ge skjuts och synergier i utvecklingsarbetet. En statlig e-förvaltningskonferens någon gång per år med inspiration, nätverkande och goda exempel vore också värdefullt.

Gemensamma ”byggstenar” för att underlätta

Medborgarens och förvaltningens åtta problem

Boverket håller med E-delegationen om att medborgare måste få hjälp och stöd att navigera mellan myndigheterna och beskrivningen i avsnitt 8.1.1 – 8.1.8 av de åtta problem¹⁰ som medborgaren möter i den digitala förvaltningen - men som också förvaltningen brottas med. Boverket instämmer i grunden i beskrivningen, men anser att bilden behöver kompletteras.

Boverket anser att det krävs en gemensam grund med ”byggstenar” (standardiserade funktioner) för att skapa och utveckla infrastruktur och förvaltningsgemensamma tjänster som är effektiva och säkra.

Portaler av olika slag löser varken medborgarnas eller förvaltningens problem

E-delegationen beskriver lösningar som svarar mot medborgarens informations- och navigationsbehov, exempelvis *verksam.se*, *studera.nu* samt *CSN.se*. Även om portaler kan vara bra lösningar, anser Boverket inte att det är den enda framgångsrika vägen. I så fall riskerar medborgaren att behöva en lång lista med portaler baserat på vilken livshändelse som problemet hör till.

E-tjänster kommer att behöva utvecklas för att svara på medborgarens behov när det specifika behovet, livshändelserna, inte tydligt och klart tillhör ett visst område. Det bör vara möjligt att utveckla e-tjänster som i sin tur kan utnyttja andra myndigheters e-tjänster för att hämta information, exempelvis inom plan- och byggområdet. Och detta *utan att* medborgaren behöver utgå från en specifik eller särskild portal för till exempel just ”byggande”.

Medborgaren ska inte behöva hålla reda på vilken myndighet som ansvarar för vad eller vilken särskild portal som ska användas. Portaler kan därför inte vara den enda lösningen, utom i de fall där det tydligt och klart framgår vilket område portalen svarar mot.

Myndighetsgemensamma processer och system med standardiserade ”byggstenar” för både stat, kommun och andra leverantörer

I olika typer av frågor och livshändelser finns det en naturlig part som de flesta medborgarna vänder sig till, nämligen kommunen som de bor och verkar i. Det bör därför finnas e-tjänster som kan användas inom mer än ett område med kommunen som ”ingång” för att serva medborgarna.

Genom att bygga upp smarta e-tjänster med myndighetsgemensamma lösningar skapas också en **igenkänningsfaktor**. Om statliga myndigheter och kommuner använder tjänsten *Mina meddelanden* för myndighetspost, underlättar det för medborgaren. Denne vet då att oavsett ärende eller myndighet, så kommer besked av olika slag att hamna i en och samma e-brevlåda.

På motsvarande sätt bör andra standardiserade ”byggstenar” kunna utvecklas som kan fungera i olika e-tjänster. I vissa fall kan det handla om bastjänster

¹⁰ Information, navigation, koordination, kommunikation, uppgiftskrav, transaktion, redundans samt transparens.

som person- och fastighetsinformation, i andra fall om funktioner som kopplas på ärendehanteringssystem eller e-tjänster, i likhet med e-tjänsten *Mina meddelanden*.

De ”byggstenar” som kan komma ifråga är exempelvis funktioner som gör det möjligt att **följa sitt ärende** (svarar mot koordinations-, kommunikations-, och transparensproblemet), att **se vilka myndigheter** som lämnar eller ska lämna information (svarar delvis mot uppgiftskravsproblemet), att **hämta efterfrågad information** som sedan återanvänds genom hela ärendeprocessen (uppgiftskrav- och redundansproblemet).

Standardiserade ”byggstenar” innebär *inte* att det enbart kommer att finnas en enda leverantör av en tjänst. Istället öppnas fältet för utveckling av en skog e-tjänster. E-tjänsterna, eller delar av dessa, ska också kunna användas av företag och andra som vill bygga upp servicetjänster av olika slag. Tjänster och service som vi inte ens kan gissa oss till idag.

Med ”byggstenar”, som exempelvis *Mina meddelanden*, kan myndigheter som vill utveckla e-tjänster plocka ihop de delar som behövs och behöver då bara komplettera med tjänstespecifika delar, till exempel om vilken information som medborgaren behöver lämna för att ansökan ska kunna handläggas.

I ”Exempel 1” här ovan har problem i samband med bygglov beskrivits. Boverket anser att det går att utveckla principer baserat på ”byggstenar” som stöd för digital bygglovshantering, som sedan kan användas av landets olika kommuner. E-tjänsten för bygglov kan då hämta information på ett standardiserat sätt från Skatteverket (personuppgifter), Bolagsverket (företag), Lantmäteriet (fastighetsinformation), länsstyrelsen (strandskydd, andra markreglerande bestämmelser), Boverket (register över kontrollansvariga etc.) med flera informationslämnare. **Kommunikationen** mellan medborgaren och myndigheter och andra som är inblandade i ärendet, samt möjligheten för medborgaren att följa sina ärenden hos olika myndigheter kan skötas genom att *Mina meddelanden* kopplas till tjänsten.

E-tjänster ska kunna nås från olika webbplatser

Det viktiga är att e-tjänster kan nås från olika webbplatser, men ändå förses med den information som behövs. E-tjänster som baseras på öppna och/eller **standardiserade överföringsformat** ska kunna nås, *både* via en eventuell portal som till exempel *verksamt.se*, eller från en enskild kommun eller från en fritt utvecklad söktjänst (exempelvis som komplement till *hemnet.se*, *sma-landsvillan.se* etc.). Det är med andra ord *funktionen* som ska standardiseras och vara myndighetsgemensam, inte vad som ska kommuniceras.

Boverket är övertygat om att det måste till fler gemensamma lösningar av det slag som *Mina meddelanden*. Både på grund av att små myndigheter inte har möjlighet att utveckla sådana funktioner, och för att hushålla med statens medel och resurser. Det är inte ekonomiskt försvarbart att olika aktörer utvecklar samma typ av funktion. Genom standardiserade funktioner underlättas utvecklingen av e-tjänster, och medborgaren möts då av samma slags funktion oavsett

inom vilket område e-tjänsten används, till exempel i så skilda ärendetyper som bygglov och försörjningsstöd.

"Byggstenar" gör att ett fåtal nationella (gemensamma) målbilder behövs

Genom att utveckla "byggstenar" behövs också bara ett fåtal **nationella målbilder**, som underlättar för myndigheterna när system och informationsförsörjning ska kopplas samman vid integrerade gränssnitt.¹¹

Myndigheter har en mängd olika ansvarsområden som mer eller mindre tangerar varandra. Deras förutsättningar att betjäna medborgare och användare kan variera, både beroende på medborgarnas behov och önskemål, men också beroende på graden av samverkansbehov mellan myndigheterna. När myndigheter utvecklar tjänster i olika organisationsöverskridande processer underlättas därför arbetet i och med att både de nationella målbilderna och samlingen av verktyg (de olika standardiserade "byggstenarna") redan finns.¹² Inom den ramen ges myndigheterna då fritt spelrum att kunna utveckla lösningar som är bra för medborgarna.

I detta ärende har generaldirektör Janna Valik beslutat. Avdelningsjurist Britta Isén Nordbeck har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningscheferna Irene Nyman, Anders Sjelvgren och Peter Fransson, rättschef Yvonne Svensson, samt expert Björn Widenfors, utredare Maria Rydqvist och avdelningsjurist Anette Martinsson-Lindsten deltagit.

Janna Valik
generaldirektör

Britta Isén Nordbeck
avdelningsjurist

Kopia till:
n.registrator@regeringskansliet.se
maria.ingelsson@regeringskansliet.se

¹¹ Se också avsnitt 8.1.10.

¹² Se avsnitt 8.2.3 Koordinationsproblemet.