

Datum  
2018-04-17

Ert datum  
2018-01-23

Finansdepartementet

ESV dnr  
2018-00094-2

Er beteckning  
Fi2018/00106/DF

Handläggare  
Karolina Larfors

## Yttrande över betänkandet ”reboot – omstart för den digitala förvaltningen” (SOU 2017:114)

Ekonomistyrningsverket (ESV) har tagit del av det rubricerade slutbetänkandet. ESV har valt att avgränsa remissvaret till de kapitel som närmast berör området ekonomisk styrning och de områden som ESV har haft ansvar för inom ramen för olika uppdrag inom digitaliseringsområdet de senaste åren. I övrigt avstår ESV från att lämna synpunkter.

ESV:s remissvar följer betänkandets kapitelindelning och i remissvaret använder ESV utredningens begrepp ”digitaliseringsmyndigheten”.

### Kapitel 1 Författningsförslag

ESV kommenterar utredningens förslag under respektive kapitel nedan. ESV väljer därutöver att inte kommentera de författningsförslag som utredningen redovisar i kapitel 1. ESV noterar dock att författningsförslagen i många fall framstår som mycket detaljerade.

### Kapitel 4 En omstart för den offentliga förvaltningens digitalisering

ESV har i rapporten *Digitaliseringen av det offentliga Sverige* (ESV 2017:13) konstaterat att det offentliga Sverige i dag inte i tillräcklig utsträckning använder digitaliseringens möjligheter på det sätt som är önskvärt för att nå regeringens mål på området. ESV konstaterade också att i ett internationellt perspektiv har den offentliga sektorn inte tillräckligt hög utvecklingstakt samt att befintliga styrmedel, som till exempel regleringsbrev, behöver användas i större utsträckning än i dag. ESV konstaterar vidare i rapporten *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning* (ESV 2018:31) att den offentliga förvaltningens digitalisering går för långsamt och det finns stora skillnader mellan statlig och kommunal sektor.

Även om ESV:s rapporter visar att mycket fortfarande kvarstår att göra, har regeringen tagit ett antal steg i rätt riktning. Det handlar till exempel om de satsningar på nationell digital infrastruktur och en digitaliseringsmyndighet som aviserats i budgetpropositionen för 2018.

Mot denna bakgrund instämmer ESV i utredningens bedömning att regeringen genom olika initiativ har markerat en tydlig förändring av inriktningen av politiken

för den digitala förvaltningen. ESV vill samtidigt understryka att det som hittills gjorts är en start på ett långsiktigt arbete. Ytterligare satsningar kommer sannolikt att behövas och det kommer vara nödvändigt med ett långsiktigt och över tid uthålligt fokus från såväl politiskt ledarskap som tjänstemannaledning.

### **Kapitel 5 Effektiv styrning av en samverkande förvaltning**

ESV instämmer i utredningens bedömningar och stöder utredningens förslag.

### **Kapitel 6 Effektiv styrning av förvaltningsgemensamma digitala funktioner**

Avsnitt 6.6.1 Förvaltningsövergripande kostnadseffektivitet och förvaltningsgemensamma resurser i en samverkande förvaltning

Utredningen tar ställning för anslagsfinansiering framför avgiftsfinansiering av förvaltningsgemensamma digitala funktioner. ESV har i remissvaret på utredningens delbetänkande (ESV dnr 3.4-327/2017) tillstyrkt att samordningsuppdraget för digitalisering av den offentliga sektorn ska finansieras med anslagsmedel. Anslag är huvudprincipen för finansiering av statlig verksamhet.

ESV anser dock att utredningens resonemang om avgiftsfinansiering behöver nyanseras. ESV kan konstatera att de gemensamma digitala funktionerna förutsätts vara gemensamma för hela den offentliga sektorn, men att utredningen konsekvent likställer dessa med att vara inomstatliga. Utredningens slutsats att avgifter mellan myndigheter inte har någon statsfinansiell effekt gäller, till exempel, effekter på budgetsaldot under förutsättning att det uteslutande handlar om inomstatliga avgifter.

De uttalanden ESV har gjort rörande avgiftsfrihet för förvaltningsgemensamma resurser gäller i första hand inomstatliga förhållanden, där ESV förordar anslagsfinansiering. Kommunal verksamhet utförs ofta av kommunala bolag eller privata utförare. Innan avgiftsfrihet mellan stat och kommuner kan införas måste det klargöras om denna står i konflikt med konkurrenslagstiftningen eller mervärdesskattelagen. Detta lyfte ESV fram i rapporten *Ny finansiering för grunddatautbyte mellan statliga myndigheter samt kommuner och landsting* (ESV 2017:54).

Utredningen skiljer inte heller mellan frivilligt efterfrågade tjänster och tjänster där myndigheterna är tvungna att vända sig till en annan myndighet. ESV anser att argumenten för anslagsfinansiering är starkare i det senare fallet. Enligt ESV bör statsmakterna i varje enskilt fall ta ställning till vilken finansieringsmodell som ger bäst förutsättningar för den finansiella styrningen av verksamheten.

### **Kapitel 7 Mål för den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete**

ESV instämmer i utredningens bedömning i kapitel 7. ESV tillstyrker, med några undantag, utredningens förslag i kapitel 7. ESV vill vidare komplettera utredningens resonemang i två delar.

Avsnitt 1.7 och avsnitt 7.3.3 Förslag till mål för de statliga myndigheternas digitaliseringsarbete – ESV:s synpunkter på mål och särskild förordning  
 ESV tillstyrker som framgått ovan förslaget att riksdagen beslutar om mål för den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete. Detsamma gäller förslaget att regeringen beslutar om mål för de statliga myndigheternas digitaliseringsarbete. Det finns dock enligt ESV anledning att problematisera kring utredarens förslag till mål. Regeringen har i dag ett mål för området digitalisering inom den offentliga sektorn: en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. Dagens mål fångar, på ett bättre sätt än utredningens förslag, bredden i den offentliga förvaltningens digitalisering. ESV anser inte heller att motiven för att ersätta det nuvarande målet med det som utredaren föreslår framgår av betänkandet.

ESV avvisar vidare att myndigheterna enligt förslaget till den särskilda förordningen i årsredovisningen ska vara ålagda att redovisa sina resultat i förhållande till det övergripande mål som utredaren föreslår. Förslaget innebär att myndigheternas årsredovisningar ska innehålla andra resultat än de som utgår från de mål som återfinns i myndighetens instruktion eller regleringsbrev, något som riskerar att påverka syftet med årsredovisningen. Gällande regler för myndigheternas resultatredovisning ger i och för sig stöd för att måluppfyllelseanalys i årsredovisningen kan göras även i förhållande till mål som framgår av annat regeringsbeslut än instruktionen och regleringsbrevet. ESV menar ändå att de mål som anges eller refereras till i instruktionen och regleringsbrevet ska vara de huvudsakliga utgångspunkterna för måluppfyllelseanalys i årsredovisningen. Redovisning utifrån det mål som utredningen föreslår kan istället ske i annan ordning, till exempel genom att myndigheterna redovisar resultat till digitaliseringsmyndigheten som sammanställer en samlad redovisning utifrån målet. Regeringen kan också öka verkningsgraden i sin styrning av de enskilda myndigheterna genom att utifrån det övergripande målet ange verksamhetsanpassade mål i myndigheternas regleringsbrev. I det fallet kommer myndigheterna att återrapportera utifrån de verksamhetsanpassade målen i sina årsredovisningar.

#### Avsnitt 7.3.3 Förslag till mål för de statliga myndigheternas digitaliseringsarbete – ESV:s övriga synpunkter

ESV instämmer som framgått ovan i utredningens förslag att riksdag och regeringen beslutar om mål för den offentliga förvaltningens digitaliseringsarbete. ESV anser dock att utredarens resonemang om bindande mål är oklart. Utredaren menar att de mål som regeringen har beslutat för en verksamhet ska vara bindande för den som ansvarar för verksamheten. Enligt ESV behöver det påståendet utvecklas och förtydligas.

Mål kan inte sägas vara bindande i alla avseenden. I synnerhet när det gäller effektmål finns normalt en mängd orsaksfaktorer som en enskild aktör inte kan

kontrollera och råda över men som likväl bidrar till hur måluppfyllelsen faktiskt blir. Oavsett om effektmålet spänner över hela den offentliga förvaltningen eller om det är formulerat för en specifik verksamhet finns det nästan alltid andra faktorer som påverkar utfallet.

Däremot kan ett mål sägas vara bindande med avseende på att den ledning som har fått det adresserat till sig ska vara förpliktigad att

- kommunicera och medvetandegöra målet i sin organisation,
- utföra verksamhet och vidta åtgärder som kan antas bidra till målet,
- följa upp utfallet i förhållande till målet och redovisa och diskutera resultatet inom organisationen och med uppdragsgivaren, samt
- lämna ändringsförslag till den som beslutar om regler, finansiering, villkor, etc. i de fall det är sannolikt eller troligt att sådana faktorer har motverkat måluppfyllelsen.

7.4 Digitaliseringsmyndigheten stödjer regeringen – följer upp och analyserar  
 Utredningen föreslår att digitaliseringsmyndigheten ska stödja regeringens arbete med en samlad analys och bedömning samt att regeringen ska ge digitaliseringsmyndigheten ett särskilt uppdrag att utforma en metod och process för denna uppgift. ESV vill här särskilt understryka vikten av *hur* det sistnämnda arbetet styrs och genomförs. Samtidigt som ESV ställer sig bakom det föreslagna målet för de statliga myndigheternas digitaliseringsarbete, konstaterar ESV att målet i väsentlig utsträckning brister vad gäller hur specifikt, mätbart och tidsatt det är. Med nuvarande formulering är det till stor del att betrakta som det som ofta kallas en vision än ett mål. För att en verksamhet, generellt sett, ska vara möjlig att följa upp på ett sätt som skapar meningsfull kunskap, krävs att de nämnda kriterierna (specifikt, mätbart, tidsatt) för verksamhetens mål är uppfyllda.

I praktiken behöver det föreslagna målet operationaliseras. Inom ramen för det som utredningen föreslår anser ESV att den huvudsakliga metoden för detta bör vara att regeringen löpande operationaliserar det av utredningen föreslagna målet till specifika, mätbara, tidsatta och förankrade mål och milstolpar som blir en del av den strategi/handlingsplan som utredningen föreslår i avsnitt 8.3. Att detta görs ser ESV alltså som en *förutsättning* för att det ska vara möjligt för digitaliseringsmyndigheten att genomföra ett arbete med en samlad analys och bedömning.

För att digitaliseringsmyndighetens uppdrag med att genomföra denna samlade analys och bedömning ska bli framgångsrik, menar ESV att det är centralt att regeringen tydligt uttalar hur den nödvändiga operationaliseringen av det övergripande målet bör ske. ESV vill därtill betona att detta arbete är komplext och resurskrävande.

## **Kapitel 8 En övergripande plan – ett ramverk – för förvaltningsgemensamma digitala funktioner**

### **8.2 Ramverk för styrning av den digitala förvaltningen**

ESV instämmer i utredningens bedömning och även i utredningens förslag. ESV vill, vad gäller den senare delen, understryka att detta arbete är komplext. Därmed ställer det krav på såväl kvalificerad beredningskapacitet som beslutskapacitet inte bara inom digitaliseringsmyndigheten, utan även inom Regeringskansliet och andra offentliga aktörer.

### **8.3 En tidsbestämd strategi**

ESV instämmer i utredningens förslag. ESV vill understryka vikten av att strategin innehåller tydliga, mätbara och tidsatta delmål och milstolpar för när föreslagna offentliga åtaganden och andra åtgärder ska finnas på plats. Det är också något som ESV har framfört i rapporten *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning* (ESV 2018:31).

### **8.4 Avsiktsförklaring mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting**

ESV instämmer i utredningens förslag. ESV vill understryka vikten av att fortsatt arbete med digitalisering av den offentliga sektorn omfattar såväl den statliga som den kommunala sektorn, och inte stannar vid den förstnämnda. I detta är en förnyad avsiktsförklaring en viktig komponent.

## **Kapitel 9 Informationssäkerhet – en naturlig del i digitaliseringen**

ESV instämmer i utredningens bedömningar i detta kapitel. ESV har inte heller något emot utredningens förslag, men noterar samtidigt att delar av förslagen behöver analyseras ytterligare i den fortsatta beredningen (se vidare ESV:s kommentar till kapitel 22).

## **Kapitel 10 Förvaltningsgemensamma digitala funktioner och elektronisk identifiering**

ESV har i andra sammanhang argumenterat för att elektronisk identifiering bör betraktas som en del av en digital nationell infrastruktur. Utifrån detta instämmer ESV i de bedömningar som utredningen gör i kapitel 10.

## **Kapitel 13 Myndigheters sätt att anskaffa funktioner för elektronisk identitetskontroll**

ESV avstår från att lämna synpunkter på utredningens förslag och bedömningar, förutom vad gäller avsnitt 13.7.

### **Avsnitt 13.7 Ersättningsmodell**

ESV har inget att invända mot förslaget att ersättningen för elektroniska identitetsintyg görs till en förvaltningsgemensam utgift och att Kammarkollegiet får anslagsmedel för att hantera betalningarna. ESV vill dock uppmärksamma att det inte framgår av betänkandet hur den modell för finansiering av förslaget som föreslås i

kapitel 22 ska konstrueras. Enligt förslaget ska anslagsmedel som frigörs hos de statliga myndigheterna genom de kostnadseffektiviseringar som användningen av de förvaltningsgemensamma digitala funktionerna medför omfördelas. Det framgår inte närmare vilka och hur stora kostnadseffektiviseringar det rör sig om, när de kan tänkas uppstå eller hur de fördelas mellan olika statliga myndigheter. Vid en omfördelning av anslagsmedel behöver hänsyn även tas till att viss verksamhet är avgiftsbelagd. Avgiftsinkomsterna kan vara antingen specialdestinerade eller bruttoredovisade på statens budget. Utredningen har inte belyst om och på vilket sätt denna verksamhet omfattas av omfördelningsmodellen och vilka konsekvenser detta får på statens budget.

### **Kapitel 15 Arbetstagare, student, ställföreträdare – och elektronisk identifiering**

ESV konstaterar att sakfrågorna i detta kapitel i allt väsentligt faller utanför ESV:s verksamhetsområden. Med undantag för avsnitt 15.9 avstår därför ESV från att lämna synpunkter.

#### 15.9 Organisering och ansvarsfördelning

ESV instämmer i utredningens förslag.

### **Kapitel 17 Europeiska elektroniska identitetshandlingar i svenska e-tjänster**

Med undantag för avsnitt 17.6.4 avstår ESV från att lämna synpunkter på utredningens förslag och bedömningar i detta kapitel.

#### 17.6.4 Övriga aktörer får ansluta till noden

ESV har inget att invända mot förslaget att privata aktörer får ansluta till den svenska offentliga noden. ESV anser dock att förslaget att regeringen eller digitaliseringsmyndigheten får meddela föreskrifter om skyldighet för privata aktörer att betala avgift vid anslutning till noden behöver analyseras närmare. En avgiftsfrihet för privata aktörer skulle ha fördelen att det främjar användningen.

ESV konstaterar att det inte heller framgår närmare av utredningen hur en eventuell avgift ska konstrueras. Om inget annat beslutas gäller att en avgift ska beräknas så att den helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning) och att avgiftsinkomsterna ska redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten.

### **Kapitel 21 En lag om infrastruktur för digital post**

I ESV:s remissvar till utredningens delbetänkande *digitalforvaltning.nu* (SOU 2017:23) framgår att ESV anser att ”det är viktigt att Mina meddelanden blir tillgängligt också för privata aktörer och utvecklas i sin funktionalitet - exempelvis efterfrågar vissa användare dubbelriktade informationsflöden” (ESV dnr 3.4-327/2017). Om Mina meddelanden kan hantera dubbelriktade informationsflöden bedömer ESV att chansen ökar att myndigheter, kommuner och landsting ansluter

sig. ESV anser att digitaliseringsmyndigheten bör få ett uppdrag att utreda och komma med förslag vad gäller dessa frågor.

ESV välkomnar utredningens förslag att mottagare, om de begärt det, har rätt att få digital post från statliga myndigheter om det inte finns särskilda skäl för undantag (avsnitt 21.4).

## Kapitel 22 Konsekvensanalyser

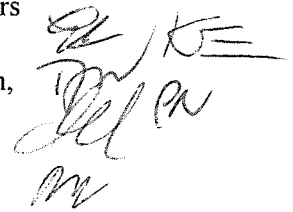
Den digitala utvecklingen kännetecknas av en hög förändringstakt. Det bidrar till svårigheter att förutse konsekvenserna av förslag som rör den digitaliserade offentliga förvaltningen. Utredningen innehåller vidare förslag med varierande konkretiseringsgrad där också konsekvensanalysens olika delar är olika mycket utarbetade. Till exempel är utredningens redovisning av konsekvenserna i många fall kortfattad vad gäller förslagets kostnader och finansiering, något som ESV exemplifierar nedan. ESV anser sammantaget att detta försvårar möjligheten att bedöma rimligheten i utredningens kostnadsanalys och förslag till finansiering.

I de delar som avser konkreta författningsförslag och uppgifter till myndigheter som ryms inom befintlig reglering har utredningen lagt stor vikt vid att lämna förslag till finansiering. Utredningen bedömer i flera fall att förslag kan finansieras inom befintliga anslagsramar, utan att några kostnadsberäkningar redovisas. Konsekvensanalysen ger därmed i dessa konkreta delar inte någon samlad bild av vilka kostnader som följer av utredningens förslag.

I några fall lämnar utredningen konkreta förslag som den bedömer för med sig konsekvenser för ett flertal aktörer, utan att kostnaderna redovisas. Ett exempel är att myndigheterna behöver anpassa sina e-tjänster med anledning av eIDAS-förordningen (kapitel 17). I dessa delar föreslår utredningen inte heller någon finansiering.

Gränsdragningen för vad som omfattas av utredningens förslag och konsekvensanalys är inte helt tydlig. Utredningen lämnar några förslag som kommer att kräva fortsatt utredning i någon form och där konsekvensanalys saknas. Exempelvis föreslår utredningen att regeringen ska ta fram rättsliga krav som omfattar samtliga offentliga myndigheter att införa ett systematiskt och riskbaserat informations-säkerhetsarbete (kapitel 9) och att staten tar på sig ansvaret för att utfärda en elektronisk identitetshandling i samband med utfärdandet av en fysisk identitetshandling (kapitel 12). Vidare konstaterar utredningen i kapitel 17 att frågan om brister i person- och samordningsnummersystemen inte ligger inom utredningens mandat, men att det samtidigt handlar om problem som återkommande har visat sig under utredningstiden. Denna fråga omfattas inte av konsekvensanalysen, men i kapitel 17 beskriver utredningen att kostnaderna för att ändra konstruktionen av numren eller införa nya system är svåröverskådliga och mycket stora. ESV konstaterar att konsekvensanalysen därmed inte omfattar alla de behov av åtgärder som utredningen tar upp.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Karolina Larfors har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Eva Lindblom, enhetscheferna Tina J Nilsson och Peter Norén samt utredarna Kenneth Eliasson, Maria Ingelsson och Martin Völcker medverkat.




Clas Olsson  
GD



Karolina Larfors  
Utredare