

YTTRANDE

2016-05-20

Dnr 102-2016/846

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar

Digitaliseringens transformerande kraft - vägval för framtiden, SOU 2015:91

Regeringskansliets dnr N2015/08335/ITP

Lantmäteriet tillstyrker de i betänkandet framställda förslagen och rekommendationerna.

Lantmäteriet vill ansluta sig till vad som konstateras i kommittéordförandens förord om att det är bråttom för att digitaliseringens möjligheter ska kunna används för att skapa ett individualiserat, demokratiskt, klimatsmart och jämställt samhälle. Det krävs att regeringen kraftsamlar och prioriterar. Det krävs att kunskap om digitalisering integreras i arbetet inom alla politikområden.

Överlag krävs det kraftiga åtgärder av regeringen för att åstadkomma den kulturförändring som är av avgörande betydelse för genomförandet av digitaliseringsarbetet. Kulturförändringen innefattar bland annat om att lära sig att förstå vad digitaliseringen handlar om, acceptera den, viljan att målmedvetet driva utvecklingen framåt åt samma riktning, samarbeta oberoende av organisations- och verksamhetsgränser - och även att rent konkret göra det i praktiken. En sådan kulturförändring behöver skapas hos regeringskansliet och dess olika departement i lika stor utsträckning som hos alla statliga och kommunala myndigheter, företag och medborgare.

Härutöver vill vi ge följande kompletterande kommentarer till vissa avsnitt i betänkandet.

3 Digitaliseringens transformerande kraft

3.2.2 Offentlig verksamhet

Samarbetet inom digitaliseringsområdet sker idag genom en rad olika organisationer och initiativ. Några exempel på dessa är eSAM, Digitaliseringsrådet, SKL, Näringsdepartementet (e-förvaltningsenheten) och ESV. Lantmäteriet vill därför poängtera vikten av att det offentliga digitaliseringsarbetet sker enhetligt med ett strukturerat arbetssätt.

Bristen på helhetssyn i digitaliseringsområdet kan - enligt Lantmäteriets uppfattning - ses på den myndighetsgemensamma nivån, men även hos enskilda myndigheter. En enskild myndighet kan ha svårt att inom sig skapa en gemensam syn och samordnad målsättning internt inom myndighetens IT- respektive utvecklingsenhet. En sådan brist på samsyn och gemensam förståelse har ytterst sin orsak i att det även brister i den myndighetsgemensamma riksnivån.

Det är viktigt att de olika aktörerna inom digitaliseringsområdet får goda förutsättningar från beslutsfattarna för sitt digitaliseringsarbete, så att olika metoder och målsättningar t.ex. hos olika myndigheter inte skapar tveksamhet och olika resultat. Lantmäteriet anser därför att det behövs tydligare centrala riktlinjer och strategier från regeringen för att kunna få digitaliseringsarbetet att fortlöpa mera samordnat hos olika myndigheter och att för att det inom en enskild myndighet finns förutsättningar för samordnad intern hantering av digitaliseringsfrågor. Kompetensen på olika nivåer av myndighetsledning behöver förstärkas.

3.2.4 Individen

Hänvisande till vad kommittén anförut (s.80) om att utvecklingen kan leda till en förändrad syn på vad som avses med *det offentliga åtagandet* är det viktigt att frågan belyses särskilt i det fortsatta arbetet. En ökad digitalisering kommer att medföra helt nya affärsmöjligheter för de privata aktörerna och därmed kan myndigheternas aktiviteter komma att ifrågasättas i allt större utsträckning, framför allt från konkurrenssynpunkt. Digitalisering med nya möjligheter att kombinera data, nya e-tjänster, nya kommunikationer m.m. som skapas av myndighetssfären bör tillåtas så länge det inte klart anses konkurrera med den privata sektorn på ett otillbörligt sätt. Ju längre digitaliseringen fortskrider - digitalisering förenar - desto större anledning kan det finnas att tydligt definiera gränserna för det offentliga åtagandet. Den fortsatta digitaliseringsdiskussionen bör därför innehålla ett klart ställningstagande om det offentliga åtagandet och hur det kan fås att vara flexibel nog utan att gå för långt.

4 Bedömningar och förslag

4.1 Utgångspunkter

Lantmäteriet ansluter sig till de utgångspunkter som i betänkandet anges ha varit som viktiga för inramningen.

Lantmäteriet anser dock att en minst lika viktig aspekt som de uppräknade är att digitaliseringsarbetet sker centraliserat med tydliga konkreta riktlinjer för de olika aktörerna så att enhetlighet i det praktiska arbetet kan uppnås. Eftersom digitalisering är en lagsport för alla inblandade aktörer behövs det även gemensamma regler. I den mån "samordnad enhetlighet i tillämpning" inte redan tydligt anses ingå i de aspekter som presenterats i betänkandet, bland annat i utgångspunkten "ledarskap", bör detta rimligen tas upp i ett förtydligande syfte.

4.2 Strategiska områden för staten

De strategiska områdena är väl valda. Härutöver anser Lantmäteriet att kommunikation och information bör betonas och tas upp som ett eget strategiskt område. En viktig förutsättning för genomförande av stora förändringar är nämligen att informationen och kommunikationen får en central plats. Detta gäller särskilt för stora samhällsförändringar som ju digitalisering innebär. Digitaliseringsmålen och -metoderna behöver på en tydlig och bred front nå alla medborgare, företag, myndigheter m.fl., i hela samhället. Lantmäteriet anser därför att det bör övervägas om inte ett så omfattande arbete bör utgöra ett eget strategiskt område för staten, och inte enbart låta vila på enskilda informationskampanjer ingående som en del i de övriga områdena (se t.ex. angående informationskampanj avseende genomförande av förstahandsvalet i förhållande till individer, avsnitt 4.6.1, s. 157).

4.3 Kontinuerligt statligt engagemang

4.3.1 Nationellt främjande och stöd till digitalisering

Förslaget om att främjandearbetet ska organiseras är bra i sig. Att tillsätta en utredning om hur främjandearbetet ska organiseras kan dock komma att ytterligare försvåra möjligheterna till snabba åtgärder och det blir svårt att svara mot kommitténs konstaterande om att det är bråttom.

Det finns redan idag många aktörer som har som sin uppgift att verka för ökad digitalisering, t.ex. Digitaliseringsrådet, näringsdepartementets e-förvaltningsenhet, eSam, ESV, samt de s.k. utvecklingsmyndigheterna inom ramen för sina uppdrag, m.m.

Ekonomistyrningsverket har nyligen i sin rapport "Statsförvaltningens digitalisering", 2016:25, menat att problemet med att ge genomslag för digitalisering inom statsförvaltningen hänger ihop med hur riksdagen och regeringen har valt att tillämpa sin styrning av förvaltningen. *"För att digitalisering ska bli en viktig fråga över hela statsförvaltningen krävs att frågor kring detta vävs in i budgetprocessen och blir en tydlig del av styrningen. Befintliga styrmedel, myndighetsdialog och regleringsbrev, behöver användas i större utsträckning än de görs idag. Styrningen måste utgå från förväntade nyttor och effekter snarare än från aktiviteter och leveranser av IT-system och andra möjliggörare. Rådet för digitalisering har en viktig roll och bör användas för att skapa (och förbereda) förvaltningsövergripande och förvaltningsgemensamma utvecklingsinitiativ."*¹

Lantmäteriet menar att det redan nu kan finnas tillräcklig grad av organisation som kan utnyttjas för det nationella främjandearbetet samt tillfredsställande styrmedel. I första hand bör dessa möjligheter utnyttjas och därför bör man överväga användnings av dessa innan en organisationsutredning tillsätts.

4.3.2 Statistik för det digitaliserade samhället

Lantmäteriet välkomnar förslaget om ett uppdrag för SCB att tillsammans med en referensgrupp utreda hur statistiken bör utvecklas för att bättre fånga digitaliseringens effekter. Lantmäteriet anser att en ytterligare aspekt här kan vara att även utreda frågan om hur den framtagna statistiken även kan användas i samhället tillsammans med andra data, t.ex. geodata.

4.4 Regelverk som fungerar i och för den digitala omställningen

4.4.1 Genomgång av digitaliseringsförsvårande lagstiftning

Lantmäteriet är av uppfattningen att det behövs ett samlat och målmedvetet, kraftfullt, arbete kring frågan om den lagstiftning som försvårar

¹ Ekonomistyrningsverket, 2016-03-15, Delrapport 2016:25, "Statsförvaltningens digitalisering – Uppföljning och analys", ss. 36-37.

digitaliseringen. Lantmäteriet ansluter sig därför i det väsentliga till kommitténs förslag.

För Lantmäteriet del är det angeläget att frågan får hög prioritet. Att för varje lagstiftningsbehov för sig särskilt utreda frågorna, förhandla inom regeringskansliet, utarbeta författningsförslag, processa igenom författningsändringarna, osv., är mycket tids- och kostnadskrävande för alla parter. Detta trots att lösningarna oftast är likartade för samma typ av problem. De frågor som många gånger anses vara elementärt digitaliseringsförsvårande, och som har en direkt inverkan på medborgarnas möjligheter, är författningsreglerade grundläggande krav på t.ex. underskrifter av inlämnade dokument, krav på originaldokument, kopior, etc.

Regeringen bör därför än mera aktivt arbeta för ett positivt klimat och förhållningssätt gentemot digitaliseringen bl.a. genom en mera generös tolkning av de regler som idag formellt anses utgöra hinder mot t.ex. inlämning av digitala handlingar, ansökningar m.m. Genom den s.k. FORMEL-gruppen (Ju 2002:D) har ställning redan tagits till formföreskrifter i författningar (se Ds 2003:29). En ytterligare utredning avseende denna del torde vara onödig. Lantmäteriet hänvisar därför till sitt tidigare yttrande över E-delegationens slutbetänkande "En förvaltning som håller ihop", SOU 2015:66². Myndigheten anser att det bör övervägas – i den mån det rent juridiskt är genomförbart överhuvudtaget - om inte anpassning av formföreskrifterna till digitalisering kan åstadkommas genom en övergripande författning i stället för att individuellt ändra relevant lagstiftning.

4.5 Kompetens för det digitala samhället

4.5.3 Samverkan kring utbildningsprogram för digitala jobb

Lantmäteriet har genom sin dialog med högskolorna upplevt att det finns grundläggande svårigheter att bemöta den s.k. matchningsproblematiken. Det som behövs är rätt dimensionerade utbildningsprogram, främst kortare program och kurser, för att tillmötesgå samhällets behov.

Idag är högskolorna i stort sett fria att erbjuda det utbud som man vill, men å andra sidan har högskolorna själva att även finansiera det. För att lyckas med matchningen på ett bättre sätt är det viktigt att samhället tydligare styr dimensioneringen av högskoleutbildningar men även att staten skapar

² Yttrande 2015-12-14, Dnr 102-2015/3522, Regeringskansliets dnr N2015/5090/EF

lämpliga stimulansbidrag och andra incitament så att högskolorna kan erbjuda det som faktiskt efterfrågas.

4.5.5 En genomlysning av arbetsmiljö i den digitala ekonomin

Ledarskap, såsom det beskrivs i avsnitt 4.1.3 "Ledarskap krävs på alla nivåer i offentlig verksamhet", tycks ha fokus på det strategiska och det operativa ledarskapet för att genomföra digitaliseringsarbetet. Lantmäteriet anser att det nya ledarskapet även bör beskrivas och omformas utifrån individernas arbetsmiljöaspekter. Rimligen bör ledarskapet beaktas i den fortsatta arbetsmiljöutredningen.

Digitaliseringen har medfört ett friare sätt att arbeta och många kan idag jobba hemifrån tack vare teknikutvecklingen. Vi kan jobba när helst det behövs och på så sätt få vårt livspussel att gå ihop. Inom industrin har det redan införts årsarbetstid. Många tjänstemannaorganisationer har förtroendearbetstid för sina medarbetare. Detta ställer även andra krav på arbetsgivaren. Den nya arbetsmiljön förutsätter ett ledarskap som kontinuerligt följer upp prestation och hur arbetsmiljön är för individerna. Mer frihet och individualisering kräver ett mer närvarande, coachande och uppföljande ledarskap per medarbetare, dvs. på individbasis.

4.6 Infrastruktur för att främja digitalisering

4.6.1 Digital post från myndigheter som förstahandsval

Förslaget om digital post som förstahandsval ligger väl i linje med vad E-delegationen föreslog om digitala tjänster som förstahandsval i sitt slutbetänkande "En förvaltning som håller ihop", SOU 2015:66, och understöds även av vad regeringen i olika sammanhang uttalat sig om "digitalt först".

Opt-out

Såsom Lantmäteriet tidigare anfört i sitt remissvar till SOU 2015:66 är det viktigt att de som aktivt väljer den analoga kommunikationskanalen garanteras exakt samma rättssäkerhets- och servicenivå som de som väljer att vara kvar i den digitala kanalen.

Ett "opt-out"-system innebär att medborgarna genom ett regeringsbeslut/riksdagsbeslut "tvingas in" i ett önskat beteendemönster. Trovärdighet är viktigt för en sådan förändring. Lantmäteriet anser därför att det bör övervägas om inte även de statliga myndigheterna på motsvarande sätt bör styras till att i första hand (och som led i ett opt-out-system) samverka digitalt, i förhållande till medborgarna och till varandra.

I detta sammanhang vill Lantmäteriets återigen³ ta upp frågan om att även låta sådana privata aktörer som utför kommunala offentligrättsliga tjänster, t.ex. friskolor, vårdföretag, m.m. att ansluta sig till Mina Meddelanden. Om medborgarna anslutning styrs genom ett opt-out-system är det självklart att möjligheterna till att lyckas med detta påverkas av att Mina Meddelanden även används av så många myndigheter och (privata) tjänsteutförare som möjligt.

4.7 Datadriven innovation för tillväxt och välfärd

Lantmäteriet välkomnar förslaget om ett uppdrag för Vinnova att skapa en nationell strategi för datadriven innovation (avsnitt 4.7.1) och att Vinnova bör inrätta ett kompetenscenter för stora datamängder (avsnitt 4.7.2).

Lantmäteriet anser att nyttiggörande av Big data är en av de stora faktorerna för ett framgångsrikt digitaliserat samhälle, en utveckling som kommer att prägla stora delar av hur samhället kommer att fungera. Som innehavare av stora mängder data har Lantmäteriet ett stort intresse av båda dessa uppdrag. Eftersom största delen av data är på något sätt lägesberoende eller lägesbestämda ser Lantmäteriet att geodata, bland annat i visualiseringssyfte, får en given plats i en sådan strategi för datadriven innovation och kompetenscenter.

Lantmäteriets beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Bengt Kjellson. I den slutgiltiga handläggningen har även deltagit utvecklingsdirektören Anna Eriksson, personaldirektören Marie Lyxell-Stålnacke, verksamhetsstrategen Agnieszka Drewniak och verksamhetsutvecklaren Asko Annala (föredragande i ärendet).

Bengt Kjellson

Asko Annala

³ Lantmäteriets yttrande över E-delegationens slutbetänkande SOU 2016:66, Dnr 102-2015/3522, Regeringskansliets dnr N2015/5090/EF.