



## KARLSTADS KOMMUN

### KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Remissvar, 2017-05-31  
Peter Olsson, 054-540 12 08  
peter.olsson3@karlstad.se

Finansdepartementet 103 33 Stockholm

Endast insänt via e-post:  
fi.registrator@regeringskansliet.se

## Remissvar - digitalforvaltning.nu (SOU 2017:23)

### Sammanfattning

Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster har överlämnat sitt delbetänkande SOU 2017:23 digitalforvaltning.nu till regeringen. Utredningen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag till effektiv styrning av utveckling, införande och förvaltning av nationella digitala tjänster.

Regeringen har remitterat delbetänkandet till ett antal instanser. Karlstads kommun har erbjudits att besvara remissen.

Remissvar ska skickas till Finansdepartementet senast den 27 juni 2017.

### Karlstads kommuns synpunkter

Karlstads kommun har valt att fokusera sitt remissvar på tre av utredningens områden samt därutöver ge en allmän synpunkt kring utredningens generella ansats. De tre områdena som Karlstads kommun väljer att fokusera på i utredningen är:

- Digitalisering, personlig integritet och informationssäkerhet (kapitel 4.5.5)
- Mina meddelanden – en nationell digital tjänst (kapitel 5)
- Ersättning till de elektroniska brevlådeoperatörerna (kapitel 6.3)

Kommunens synpunkter återges i korthet under avsnitt ”Sammanfattande synpunkter” medan argumenten för och utvecklingen kring ställningstagandena redovisas närmare i efterföljande avsnitt ”Argument för ställningstagande”.

### Sammanfattande synpunkter

1. (4.5.5) Karlstads kommun delar inte utredningens förslag om att låta den nya myndigheten ansvara för att uppmuntra utarbetandet av uppförandekoder enligt dataskyddsförordningen. Karlstads kommun anser att detta ansvar ska innehas av Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, MSB, och att denna myndighets styrning och koordinering av informationssäkerhet ur ett samhällsperspektiv ska förstärkas och tydliggöras istället.
2. (5.) Karlstads kommun anser att en viktig framgångsfaktor för att öka digitaliseringen i en snabbare takt är att det finns en sammanhållen informationsförvaltning där en offentlig myndighet ansvarar för tjänster som t ex ”Mina meddelanden”. Kommunen anser att en offentlig myndighet bör ha ansvar för informationsmängden på motsvarande sätt som

gäller för recepthantering inom eHälsomyndigheten istället för att som i utredningens förslag låta enskilda privata leverantörer ansvara för informationens bevarande.

3. (6.3) Karlstads kommun anser att den privata sektorns inblandning i ”Mina meddelanden” kan vara en nackdel och komplexa leveranskedjor ökar riskerna för att kvalitetsbedömningen läggs i allmänhetens händer. En enskild medborgare har en mycket liten möjlighet till insyn och bedömning av tillförlitlighet vilket i förlängningen kan leda till sämre kvalitet och hantering av informationen från myndigheter till allmänhet.
4. (Allmän synpunkt) Karlstads kommun anser att en effektiv digital förvaltning förutsätter att det finns en tydlig organisatorisk ansvarsstruktur för informationstjänster och informationshantering inom svensk offentlig förvaltningsorganisation som helhet. Utredningen har inte på ett fullödigt sätt lyckas synliggöra en tydlig ansvarsstruktur mellan myndigheter.

Karlstads kommun anser att ansvar och uppdrag inom området bör följa en övergripande struktur som istället bör kunna indelas och beskrivas utifrån i fem olika nivåer. Karlstads kommuns förslag att införa olika nivåersyftar till att säkerställa att styrning, utförande och uppföljning inte skall falla inom samma organisation. Se förslag på nivåindelning under avsnitt ”Allmän synpunkt”.

#### Argument för ställningstagande

##### **Digitalisering, personlig integritet och informationssäkerhet (kapitel 4.5.5)**

Även om den svenska förvaltningsmodellen innebär självständiga myndigheter och kommunal självstyrelse anser Karlstads kommun att ett effektivt arbete med digitaliseringen förutsätter ett tydligare ansvar för att leda samordningen både nationellt, regionalt och lokalt.

Utredningen betonar återkommande värdet och vikten av en myndighet ska få ett samlat ansvar för digitaliseringen av offentlig sektor. I sitt förslag föreslår utredningen att Ekonomistyrningsverket ska vara denna myndighet och inom ramen för denna myndighet ska samlas uppgifter och uppdrag som flera olika aktörer har redan i dag.

Digitalisering är ett område som innehåller många olika dimensioner och som förutsätter att många olika expertkompetenser samverkar men också att det finns en tydlig ansvarsuppdelning mellan olika myndigheter. Karlstads kommun anser att det i utredningen finns otydligheter och det är svårt att tolka tydliga ansvar och gränssnitt mellan olika myndigheter.

Vidare är uppdragsbeskrivningen för den nya myndigheten alltför vagt beskrivet i vissa fall och utredningen har lagt alltför lite kraft på att analysera konsekvenser och beroende mellan olika myndigheters redan befintliga ansvar som de innehar idag i relation till den nya myndigheten som föreslås inrättas.

Bland annat föreslår utredningen att myndigheten med det samlade ansvaret ska uppmuntra utarbetandet av uppförandekoder enligt dataskyddsförordningen. För visso framgår att detta ska ske i samverkan med Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Post- och Telestyrelsen men uppdraget är återigen alltför vagt beskrivet och i och med detta är det svårt att tolka huruvida den nya myndigheten verkligen kommer kunna stödja de andra myndigheterna inom området. Även om det uppdraget direkt återger vad som följer av dataskyddsförordningen anser kommunen att det finns andra myndigheter som är bättre lämpade att ta ansvar för frågan.

Om uppdraget för den nya myndigheten blir så otydligt beskrivet såsom i utredningen kan detta bland annat leda till att området informationssäkerhet inte hanteras på ett samlat sätt vilket kan komma att utgöra en risk för informationssäkerheten i riket. Det kan också göra att det hämmar den digitala utvecklingen så att den inte går tillräckligt fort samt att otydligheten hämmar en fungerande marknad.

Kommunen anser således att det är fel att låta flera myndigheter, så som den föreslagna, verka inom till exempel expertområdet informationssäkerhet.

Kommunen anser att den nya myndighetens uppdrag bör begränsas till strategiska och funktionella frågor för digitalisering medan MSB som har koordineringsansvar för all informationssäkerhet i samhället, och som är expertmyndighet inom området bör ansvara för styrning och koordinering av informationssäkerhet ur ett samhällsperspektiv även framåt.

Kommunen anser att MSB:s ansvar som nationell samordnare av informationssäkerhet bör förtydligas och stärkas med möjlighet att föreskriva nationella regler inom informationssäkerhet för både statliga och kommunala myndigheter.

### **Mina meddelanden – en nationell digital tjänst (kapitel 5)**

Karlstads kommun har invändningar mot att rådande modell för hanteringen av Mina meddelande kvarstår. Karlstads kommun anser att det bör finnas en sammanhållen informationsförvaltning där en offentlig myndighet ansvarar för tjänster som t ex Mina meddelanden, precis på samma sätt som gäller för recepthantering inom eHälsomyndigheten. Utredningens förslag, att fortsätta erbjuda privata leverantörer ansvara för medborgares information vid sidan av myndighetslevererad e-brevlåda ses inte av Karlstad kommun som en bra modell. Karlstads kommuns motiv till detta är att:

Den rådande modellen, idag, vad gäller hanteringen av Mina meddelanden bygger på samverkan mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn och då främst med de företag som erbjuder brevlådetjänster och förmedlar försändelser. Karlstads kommun anser att denna modell utgör ett osäkert läge för enskild medborgare vad gäller åtkomst, lagring och bevarande. Som exempel kan följande situationer inträffa som kan påverka individens och samhällets integritet negativt: en enskild leverantör hamnar i obestånd eller att lagar i det land där leverantören har sitt säte förändras. Den privata sektorns inblandning kan vidare ökar risken för att förtroendet för innehållet och avsändarna sjunker, vilket även utredningen även påvisar.

### **Ersättning till de elektroniska brevlådeoperatörerna (kapitel 6.3)**

Karlstads kommun anser att den privata sektorns inblandning i Mina meddelanden innebär en risk och ökad komplexitet för tjänsten. Kommunen anser inte att mottagare av elektronisk myndighetspost fortsättningsvis ska ha möjlighet att välja bland flera olika leverantörer av elektroniska brevlådor, baserat på en subjektiv bedömning av vilken leverantör som denne uppfattar tillhandahålla den bästa kvaliteten.

Kvalitén på leverantörer av elektroniska brevlådor kan i värsta fall först avgöras när deras tjänster fallerar. De utgör ytterligare en länk i kedjan av kommunikation mellan myndigheten och medborgaren som riskerar distansera medborgaren från styrningen av ett demokratiskt samhälle.

Vidare bedömer kommunen att styrning och kontroll av oseriöst innehåll riskerar bli verkningslös och svårdefinierad när meddelandevolymerna ökar och bedömningen av innehållets relevans hamnar i avsändarens intresse. Till detta adderas även argumenten ovan att risken är att förtroendet för innehåll och avsändande myndighet sjunker.

### Allmän synpunkt

Karlstads kommun anser att det bör finnas en tydlig organisatorisk ansvarsstruktur för informationstjänster och informationshantering inom svensk förvaltningsorganisation. Tyvärr blir utredningens sammantagna förslag att ansvar och genomförande, för en viss fråga, tillskrivs en och samma myndighet. Karlstads kommun anser att utredningen borde tagit tillfället i akt och visa på god struktur och vara vägledande för en förhoppningsvis kommande omfördelning av arbetsuppgifter och ansvar inom befintliga myndigheter. Karlstads kommun saknar därmed en mer genomarbetad konsekvensanalys vad gäller ansvar och roller.

För att konkretisera ett förslag har Karlstads kommun identifierat och nedan beskrivit nivåer av organisationslager som behöver finnas och samverka mellan organisationer.

Karlstads kommun menar att ansvar och uppdrag för informationstjänster och informationshantering bör följa en övergripande struktur som kan beskrivas i fem nivåer av organisationslager. Syftet med detta är att undvika att flera myndigheter och organisationer agerar på samma nivåer, vilket de gör idagsläget och i utredningens förslag samt att ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna lätt blir otydlig om de hanteras i en och samma organisation. Ytterligare syften är att kompetensförädling och rekrytering underlättas när organisationen uppdrag är tydligt och att interna intressekonflikter och låsningar inom organisationen undviks.

De fem nivåerna är:

1. **Riksdag och regering** utövar ett normativt styre via lagar och förordningar.
2. **Myndigheter och uppdragsorganisationer** skapar mål, strategier, förordningar och regler som baseras på det statliga och kommunala politiska styret.
3. **Beställarorganisationer** som skapar kvalitetsramverk för att nå och följa upp målen inom ovan nämnda organisation. Uppdraget blir då att agera förvaltningsledare för digitala tjänster, uttryckt som *Vad* som ska levereras och hur leveranserna ska följas upp. Organisationen agerar beställare av tjänsterna hos en eller flera leverantörer/utförare. Beställaren kan ställa krav på så väl funktionell nivå som på affärsmodell.

4. **Tjänsteleverantörer** eller utförare tillhandahåller digitala tjänster till myndigheter, organisationer, företag eller allmänhet. De följer de ramverk som beställarorganisationen har stipulerat men löser frågan **Hur**. Utföraren säkrar tillgänglighet och säkerhet enligt på den tekniska leveransen enligt de krav som ställs. Utföraren ska även ha en ekonomisk modell att förhålla sig till.
5. **Tillsynsorgan** hanterar, efterlevnad, mottagare av avvikelser och klagomålshantering samt återrapportering till riksdag och regering och säkrar **Att** funktionen levererar. Sektoriella expertorgan kan vara tillsynsorgan för specifika frågor men samordning på andra sätt än idag bör utformas för bättre överblick och ökad möjlighet till analys av samband.

### **Goda exempel och understödande resonemang**

Karlstads kommun anser att det är viktigt att det finns en tydlig styrmodell för IT och informationshantering hos myndigheter och dess stödorganisationer. Genom införande av normativt styre för myndigheters IT-styrning skulle engagemang, tydlig roll och ansvarsfördelning åstadkommas, vilket är något som krävs i framtiden.

Vidare finns det stora värden att IT integreras med andra enheter inom organisationerna samt att säkra att styrmodellerna för IT finns med i organisationens framtidsvision, medvetenhet av IT-relaterade risker, mätbarhet, beslutsprocesser gällande IT, tydlig kommunikation gällande IT, anpassad organisationsstruktur och tydligt definierade och uppdaterade styrdokument samt uppföljning.

Att särskilt beakta är tydlig roll och ansvarsfördelning mellan olika organ men även inom vissa organisationer med mer komplexa uppdrag såsom kommuner. Här saknas en sammanhållen modell från riksdagen och regeringens sida och det resulterar i en långsam digitalisering av Sverige.

Karlstads kommun tycker det är viktigt att det finns en gemensam och aktivt förvaltd referensarkitektur omfattande Verksamhets- och IT-arkitektur av den typ som Inera AB driver kring tjänsteplattformen. Referensarkitekturen ska vara sektorsövergripande, baserad på tjänsteorienteringens principer och omfatta såväl statliga myndigheter, landsting som kommuner. Referensarkitekturen ska vara utformad så att de uppsatta målen nås inom relevanta tidsperspektiv.

Ett gott exempel som Karlstads kommun vill framhålla på en organisation som utvecklas åt rätt håll är just Inera AB:s roll som Beställare, men tyvärr saknas det tydligt skalbar tjänstemodell för transparens vid kommunernas entré i bolaget och det krävs ytterligare renodling för att skilja ut rollen från att vara Tjänsteleverantör.

Som utredningens förslaget ser ut reds inte rollfördelning och ansvar upp utan tex Inera hanterar viss del av frågorna som utredningen belyser, Statens servicecenter en annan liten del och Skattemyndigheten agerar inom flera områden vid sidan av flera andra myndigheter, samtidigt som den nya myndigheten enligt förslaget får i uppdrag att hantera samordning och oklara delar av inom området för informationssäkerhet.

Därutöver finns eHälsomyndigheten som arbetar med anknytande frågor. Karlstads kommun anser att det är särskilt angeläget för kommunerna att kunna jobba med ett upplägg, som beskrivs ovan men med olika samhällssektorer där t ex vård- och omsorg utgör en sektor.

Ineras kärnverksamhet är att vara beställare, jobba med kvalitetsramar och förvaltningsledning, vilket är frågor som då även kommer att hanteras av Ekonomistyrningsverket som förslaget ser ut. Sammantaget ger detta en splittrad bild av roller och organisationers ansvar.


IT-styrning är ett område som kräver ett aktivt engagemang över längre tid för att nå sin fulla effekt och här krävs tydligare grepp än utredningen föreslår.

#### **Slutsats - Allmän synpunkt**

För att nå målet med snabb digitalisering är det Karlstads kommuns uppfattning att det måste finnas ett tydligt kvalitetsramverk som innefattar informationsstruktur och informationssäkerhet. Ansvar och rollfördelning mellan olika nivåer i IT-styrningen bör etableras på ett enhetligt sätt i svenska myndigheter och organisationer gärna baserat på här föreslagen modell.



Per-Samuel Nisser  
kommunstyrelsens ordförande



Ulf Nyqvist  
kommundirektör