

Yttrande

Datum
2017-06-21Dnr
840 7066-17/112

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Betänkandet SOU 2017:23 digitalforvaltning.nu

(Fi2017/01289/DF)

Sammanfattning

- Kronofogden delar utredningens bedömning att Sverige har halkat efter jämförbara länder när det gäller digital förvaltning.
- Kronofogden delar utredningens bedömning att politiken för digital förvaltning bör utformas mot bakgrund av dess roll i den nationella digitala infrastrukturen.
- Kronofogden delar utredningens bedömning att säkerhetsfrågorna behöver integreras i digitaliseringen av den offentliga sektorn. Kronofogden bedömer att ansvarsfördelningen mellan myndigheter med uppdrag inom informationssäkerhetsområdet behöver klargöras.
- Kronofogden bedömer att en generell princip bör vara att myndigheterna i möjligaste mån ska fokusera på sina kärnprocesser och att gemensamma frågor hanteras centraliserat.
- Kronofogden avstyrker utredningens förslag att lägga fast ett tydligt och styrande mål för när digital förvaltning ska vara genomförd inom staten. Kronofogden föreslår i stället att mer operativa mål sätts, exempelvis för när myndigheter ska vara anslutna till en viss tjänst.
- Kronofogden tillstyrker förslaget om ett samlat myndighetsansvar för förvaltning av nationella digitala tjänster.
- Kronofogden tillstyrker förslaget att införa en bestämmelse om att myndigheter ska erbjuda elektronisk kommunikation i kontakten med enskilda. Kronofogden tillstyrker förslaget att den myndighet som har det samlade ansvaret bör få föreskriva närmare om åtgärder och rapportering.
- Kronofogden tillstyrker förslaget att samla ansvaret för digital infrastruktur och digitala tjänster. Kronofogden föreslår att det närmare utreds vilket styrande ansvar den nya myndigheten ska ha, hur myndighetens ansvar i förhållande till andra myndigheter ska avgränsas och hur myndigheten ska driva utveckling samt skapa utvecklings- och innovationskraft. Kronofogden bedömer att eSam bör finnas kvar.
- Kronofogden tillstyrker förslaget att Skatteverket ansvarar för Mina meddelanden tills vidare.
- Kronofogden tillstyrker förslaget om den myndighetens arbete med analys, uppföljning och stabsstöd.

- Kronofogden tillstyrker förslaget att den myndigheten ska stödja myndigheter i digitaliseringsfrågor.
- Kronofogden tillstyrker förslagen om uppförandekoder och samverkan med andra myndigheter. Kronofogden föreslår att samverkan med andra myndigheter förtydligas.
- Kronofogden tillstyrker förslaget att E-legitimationsnämndens verksamhet ska inordnas i myndigheten. Kronofogden föreslår att de operativa uppgifter som enheten digital förvaltning på Finansdepartementet utför förs till den nya myndigheten.
- Kronofogden avstyrker förslaget att inrätta ett råd för digitaliseringssamverkan.
- Kronofogden bedömer – oberoende av vilken myndighet som får uppdraget – att det centrala är att myndigheten får rätt förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.
- Kronofogden delar utredningens bedömningar om digital myndighetspost. Kronofogden bedömer dock att myndighetens egen myndighetspost inte kan vara digital inom ett par år.
- Kronofogden tillstyrker förslagen om att använda Mina Meddelanden för lönebesked.
- Kronofogden tillstyrker att enskilda och företag får rätt att få myndighetspost elektroniskt. Kronofogden bedömer dock att myndighetens egen myndighetspost inte kan vara digital inom ett par år.
- Kronofogden delar utredningens bedömning att Mina Meddelanden bör bli en nationell digital tjänst.
- Kronofogden avstyrker förslaget att Skatteverket tar fram riktlinjer för vilka meddelanden som får skickas via Mina meddelanden. Kronofogden föreslår att kraven för anslutning till Mina meddelanden bör framgå av villkoren samt att Skatteverket bör dela sina erfarenheter av arbetet med meddelanden via Mina meddelanden med andra myndigheter.
- Kronofogden delar utredningens bedömningar om Skatteverket som brevlådeoperatör. Kronofogden avstyrker förslaget om utredning av s.k. eget utrymme.
- Kronofogden bedömer att konsekvensanalysen behöver utvecklas.

4.1 Sverige har halkat efter

Kronofogden delar utredningens bedömning att Sverige har halkat efter jämförbara länder när det gäller digital förvaltning.

Skälet till att Sverige har halkat är enligt Kronofogdens mening främst avsaknaden av en konkret målbild och strategi inför digitalisering. För att myndigheterna ska kunna erbjuda moderna, enkla och effektiva tjänster behövs stora insatser för att öka digitaliseringen.

4.2 En nationell digital infrastruktur

Kronofogden delar utredningens bedömning att politiken för digital förvaltning bör utformas mot bakgrund av dess roll i den nationella digitala infrastrukturen.

Kronofogden anser att det behöver klargöras vad som avses med en nationell digital infrastruktur och vad som därmed ska ingå i det offentliga åtagandet. Digitaliseringen behöver ses som ett verktyg för att nå andra mål och inte ett mål i sig. Det krävs ständig utveckling och förnyelse även inom detta område.

4.3.1 Säkerhetsfrågorna behöver integreras i digitaliseringen av den offentliga sektorn

Kronofogden delar utredningens bedömning att säkerhetsfrågorna behöver integreras i digitaliseringen av den offentliga sektorn. Kronofogden bedömer att ansvarsfördelningen mellan myndigheter med uppdrag inom informationssäkerhetsområdet behöver klargöras.

Kronofogden anser att säkerhet – ur flera perspektiv – är väsentlig i digitaliseringsarbetet. Med ytterligare en myndighet som ska verka inom digitaliseringsområdet blir det än viktigare att klara ut respektive myndighets ansvar och befogenheter i säkerhetsfrågorna.

4.3.2 Informationssäkerhet

Kronofogden bedömer att en generell princip bör vara att myndigheterna i möjligaste mån ska fokusera på sina kärnprocesser och att gemensamma frågor hanteras centraliserat.

I avsnittet redovisas E-delegationens uppfattning av vikten av att hela den offentliga sektorn använder sådant som en enskild myndighet har gjort bra och där varje aktör fokuserar på sina kärnprocesser. Kronofogden delar denna uppfattning som kan tillämpas i olika sammanhang, inte enbart när det gäller informationssäkerhet och upphandling som nämns i betänkandet.

Digitaliseringen ökar möjligheterna för respektive myndighet att fokusera på sina respektive kärnprocesser. Det är vare sig rimligt eller kostnadseffektivt att alla myndigheter ska ha expertkompetens inom områden som är gemensamma för hela statsförvaltningen. Det ger inte heller tillräckligt goda förutsättningar för hög kvalitet.

4.4.1 Behovet av tydliga och styrande mål

Kronofogden avstyrker utredningens förslag att lägga fast ett tydligt och styrande mål för när digital förvaltning ska vara genomförd inom staten.

Kronofogden föreslår i stället att mer operativa mål sätts, exempelvis för när myndigheter ska vara anslutna till en viss tjänst.

Om Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter krävs stora insatser och en tydlig styrning från regeringens sida för att myndigheterna ska kunna uppfylla detta.

Digitalisering är inte ett mål, utan ett medel och en ständigt pågående process. Kronofogden bedömer att det inte är lämpligt att sätta mål för när en digital förvaltning ska vara genomförd. Kronofogden föreslår i stället att det sätts mer operativa mål som exempelvis mäter andel anslutna myndigheter till en viss tjänst.

Kronofogden är en av de myndigheter som ligger efter i den digitala utvecklingen, men som har höga ambitioner i den fortsatta utvecklingen. Myndigheten har under flera år arbetat med att ersätta de gamla stordatorsystemen med moderna lösningar. Arbetet beräknas vara klart under 2019 eller 2020. Kronofogden har därför begränsade möjligheter att nu digitalisera verksamheten. Verksamheten präglas fortfarande av många kontakter per brev, manuella rutiner och begränsat automatiskt beslutfattande.

Först när ersättningen av de gamla stordatorsystemen är genomförd är det möjligt för att myndigheten att påbörja den nödvändiga digitaliseringen av verksamheten. Digitaliseringen förbereds dock redan nu inom myndigheten för att arbetet med det ska kunna börja direkt efter att ersättningen av de gamla stordatorsystemen är klar.

Kronofogden bedömer att det inte är möjligt att vara helt digitaliserad inom fem år, däremot är det möjligt att ha påbörjat digitaliseringen inom den tidsperioden. Om Kronofogden skulle digitalisera verksamheten inom fem år skulle det medföra mycket stora kostnader och innebära att myndigheten skulle få svårt att klara kärnverksamheten.

4.4.2 Statens åtaganden i den nationella digitala infrastrukturen

Kronofogden tillstyrker förslaget om ett samlat myndighetsansvar för förvaltning av nationella digitala tjänster.

Som framgår under avsnitt 4.3 anser Kronofogden att det vare sig är rimligt eller kostnadseffektivt att alla myndigheter ska ha expertkompetens inom områden som är gemensamma för hela statsförvaltningen. Kronofogden anser därför att det är

av avgörande betydelse för den digitala utvecklingen att det finns ett samlat myndighetsansvar för dessa frågor. Det behövs dock en djupare beskrivning av vad som ingår i en ändamålsenlig infrastruktur.

4.4.3 Behovet av styrning och uppföljning

Kronofogden tillstyrker förslaget att införa en bestämmelse om att myndigheter ska erbjuda elektronisk kommunikation i kontakten med enskilda.

Kronofogden tillstyrker förslaget att den myndighet som har det samlade ansvaret bör få föreskriva närmare om åtgärder och rapportering.

Kronofogden anser att det är självklart att enskilda och myndigheter ska kunna använda elektronisk kommunikation i sina kontakter med varandra. Som framgår ovan under 4.4.1 ligger Kronofogden efter i den digitala utvecklingen. Möjligheterna till elektronisk kommunikation med Kronofogden är i dag begränsade. Det är inte möjligt för myndigheten att under de närmaste åren i bred skala erbjuda elektronisk kommunikation. Kronofogden har identifierat vissa hinder mot elektronisk kommunikation i de författningar som gäller för myndigheten. Myndigheten arbetar nu för att bidra i utvecklingen av dessa författningar.

4.5.1 Ett samlat ansvar för digital infrastruktur och digitala tjänster

Kronofogden tillstyrker förslaget att samla ansvaret för digital infrastruktur och digitala tjänster.

Kronofogden föreslår att det närmare utreds

- vilket styrande ansvar den nya myndigheten ska ha
- hur myndighetens ansvar i förhållande till andra myndigheter ska avgränsas
- hur myndigheten ska driva utveckling samt skapa utvecklings- och innovationskraft.

Kronofogden bedömer att eSam bör finnas kvar.

Kronofogden ställer sig i huvudsak bakom analysen och förslaget att samla ansvaret hos en myndighet. Utredningen betonar särskilt ansvaret för analys, uppföljning och stabstöd, som utvecklas i avsnitt 4.5.3, och ansvaret för att ge stöd till myndigheter, som utvecklas i avsnitt 4.5.4. Myndighetens styrande uppgifter – att meddela föreskrifter och säkerställa infrastruktur berörs endast översiktligt. Kronofogden bedömer att den nya myndighetens styrande uppgift behöver tydliggöras. Det kan vara svårt för en myndighet att säkerställa att andra myndigheter har tillgång till en ändamålsenlig infrastruktur. Inom området standarder finns många aktörer vilket gör området svårhanterligt.

Det föreslagna uppdraget för myndigheten är omfattande och splittrat. För att myndigheten ska klara att leverera det som efterfrågas bör det begränsas. Det kan därför vara lämpligt att börja med ett mer begränsat uppdrag med fokus på att skapa förutsättningar för myndigheterna att uppfylla regeringens mål och strategier, exempelvis i ”en uppgift, en gång”. Den nya myndigheten bör göra detta genom att utveckla och leverera de tjänster som myndigheter efterfrågar för en effektiv och fungerande nationell infrastruktur. Den nya myndigheten ska inte styra myndigheternas digitala inriktning utan göra den möjlig. Den nya myndigheten behöver också analysera kundernas behov under de närmaste 5–10 åren.

En stor del av ansvaret för digitalisering måste ligga kvar på respektive myndighet, exempelvis ansvaret för e-tjänster inom den egna verksamheten. Avgränsningen mellan den nya myndigheten och befintliga myndigheter behöver tydliggöras.

Kronofogden bedömer vidare att det ansvar som utredningen beskriver inte räcker för att öka takten i digitaliseringen av det offentliga Sverige. Det saknas främst beskrivningar av att den nya myndigheten ska driva utveckling samt skapa utvecklings- och innovationskraft. Det saknas också beskrivningar av hur utvecklingen ska genomföras och finansieras.

Kronofogden bedömer att eSam bör finnas kvar. eSam är en fungerande sammanslutning som hittat arbetssätt som innebär att nytta levereras till kunderna. eSam och den nya myndigheten kan komplettera varandra.

4.5.2 Ansvaret för Mina meddelanden

Kronofogden tillstyrker förslaget att Skatteverket ansvarar för Mina meddelanden tills vidare.

Kronofogden bedömer att det är väsentligt att arbetet med Mina meddelanden inte stannar av och att det därför är rimligt att låta ansvaret vara kvar på Skatteverket till dess den myndighet som får samordningsansvaret har etablerat sig.

4.5.3 Analys, uppföljning och stabsstöd

Kronofogden tillstyrker förslaget om den myndighetens arbete med analys, uppföljning och stabsstöd.

4.5.4 Stöd till myndigheter

Kronofogden tillstyrker förslaget att den myndigheten ska stödja myndigheter i digitaliseringsfrågor.

4.5.5 Digitalisering, personlig integritet och informationssäkerhet

Kronofogden tillstyrker förslagen om uppförandekoder och samverkan med andra myndigheter.

Kronofogden föreslår att samverkan med andra myndigheter förtydligas.

Kronofogden instämmer i vikten av att tidigt ta hänsyn till integritets- och informationssäkerhetsskyddet, men anser att det är otydligt vad förslaget om samverkan med Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och Post- och telestyrelsen innebär. Kronofogden föreslår att ett tydliggörande av om ansvarsfördelningen förändras mellan myndigheterna och på vilket sätt de tre myndigheterna ska bidra för att öka stödet till övriga myndigheter.

4.5.6 E-legitimationsnämnden – en del av det samlade ansvaret

Kronofogden tillstyrker förslaget att E-legitimationsnämndens verksamhet ska inordnas i myndigheten.

Kronofogden föreslår att de operativa uppgifter som enheten digital förvaltning på Finansdepartementet utför förs till den nya myndigheten.

E-legitimationer är en central del av den infrastruktur som behövs för att kunderna ska kunna möta en digital statsförvaltning på ett enkelt, enhetligt och billigt sätt. Kronofogden anser därför att nämndens verksamhet ska inordnas i myndigheten.

Enheten digital förvaltning på Finansdepartementet utför i dag flera operativa uppgifter som i stället borde utföras av myndigheten som får det samlade ansvaret.

4.5.9 Ska finnas ett råd för digitaliseringssamverkan

Kronofogden avstyrker förslaget att inrätta ett råd för digitaliseringssamverkan.

Kronofogden delar utredningens bedömning att myndighetsledningarnas engagemang för digitaliseringsfrågorna är viktiga. De krav som redan finns på samverkan mellan myndigheter är tillräckliga.

Kronofogden anser att det är otydligt på vilket sätt ett råd för digitaliseringssamverkan kan leda till att övriga aktörer inom offentlig förvaltning blir involverade och engagerade. Att skapa ett råd med eSams myndighetschefer – som ska ge råd till övriga myndigheter – skapar inte det driv i digitaliseringsfrågorna som behövs. eSams medlemmar bör fortsätta att samordna sig och skapa gemensamma förutsättningar för digitaliseringen och vara ett samverkansforum för regeringen.

4.5.10 Ansvarig myndighet – huvudalternativ

Kronofogden bedömer – oberoende av vilken myndighet som får uppdraget – att det centrala är att myndigheten får rätt förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

Kronofogden delar i huvudsak utredningens bedömning om vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en myndighet ska få uppdraget att ansvara för digitalisering av den offentliga sektorn, men saknar dock några kriterier. Den nya myndigheten måste ha förtroende hos övriga myndigheter, dels som en myndighet som är digitalt mogen och som har erfarenhet av och kommit långt i den egna digitala utvecklingen, dels som en myndighet som är och uppfattas vara drivande i utvecklingsfrågor.

Kronofogden anser att på sikt bör ansvaret för den digitala nationella infrastrukturen läggas på en fristående myndighet.

6.1 Regeringen och myndigheterna behöver gå före

Kronofogden delar utredningens bedömningar om digital myndighetspost.

Kronofogden bedömer dock att myndighetens egen myndighetspost inte kan vara digital inom ett par år.

Kronofogden har inte möjlighet att digitalisera alla myndighetspost inom ett par år, se avsnitt 4.4.1. Kronofogden har identifierat vissa hinder mot elektronisk kommunikation i de författningar som gäller för myndigheten. Myndigheten arbetar nu för att bidra i utvecklingen av dessa författningar.

Även den nya myndigheten bör ha en roll i informationen om hur digital post fungerar för att säkra en enhetlig och effektiv kommunikation med enskilda.

På sikt bör tjänsten utvecklas till att omfatta även meddelanden till myndigheterna och mellan myndigheter.

6.1.1 Insatser som stärker motivet för att ansluta

Kronofogden tillstyrker förslagen om att använda Mina Meddelanden för lönebesked.

För att Mina meddelanden ska få genomslag behövs ytterligare insatser utöver dem som utredningen föreslår.

6.1.3 Inför en rätt för enskilda och företag att få myndighetspost elektroniskt

Kronofogden tillstyrker att enskilda och företag får rätt att få myndighetspost elektroniskt.

Kronofogden bedömer dock att myndighetens egen myndighetspost inte kan vara digital inom ett par år.

Kronofogden har inte möjlighet att digitalisera alla myndighetspost inom ett par år, se avsnitt 4.4.1.

På sikt bör det även införas en rätt för statliga myndigheter, kommuner, landsting och regioner att ta emot post elektroniskt.

6.1.4 Från myndighetsgemensam infrastruktur till nationell digital tjänst

Kronofogden delar utredningens bedömning att Mina Meddelanden bör bli en nationell digital tjänst.

6.1.5 Myndighetspost, information eller spam

Kronofogden avstyrker förslaget att Skatteverket tar fram riktlinjer för vilka meddelanden som får skickas via Mina meddelanden.

Kronofogden föreslår att kraven för anslutning till Mina meddelanden bör framgå av villkoren samt att Skatteverket bör dela sina erfarenheter av arbetet med meddelanden via Mina meddelanden med andra myndigheter.

Den enskilda myndigheten har bäst förutsättningar att bedöma vilka meddelanden som bör skickas via Mina meddelanden. De generella kraven på vilken typ av meddelanden som får skickas bör framgå av villkoren för anslutning till Mina meddelanden. Skatteverket bör också dela med sig av sina erfarenheter till andra myndigheter, exempelvis om hur myndighetsinterna riktlinjer kan utformas.

6.2.18 Min myndighetspost – Skatteverket som brevlådeoperatör

Kronofogden delar utredningens bedömningar om Skatteverket som brevlådeoperatör.

Kronofogden avstyrker förslaget om utredning av s.k. eget utrymme.

Kronofogden bedömer att frågan om eget utrymme är tillräckligt utredd genom vägledningen ”Eget utrymme” och kammarrättens prövning av frågan.

7 Konsekvensanalys

7.1 Förslaget om en myndighet med samlat ansvar

Kronofogden bedömer att konsekvensanalysen behöver utvecklas.

Som framgår av avsnitt 4.5.6 bedömer Kronofogden att enheten digital förvaltning på Finansdepartementet i dag utför flera operativa uppgifter som i stället borde utföras av myndigheten som får det samlade ansvaret. Även konsekvenserna av denna verksamhetsövergång bör belysas.

Konsekvenserna för övriga myndigheter och hur de ska förhålla sig till att en myndighet får en styrande roll över dem behöver utvecklas.

I detta ärende har rikskronofogden Christina Gellerbrant Hagberg beslutat. Utredaren Anna Sjöstrand har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också deltagit stabschefen Jonas Bergström.

Christina Gellerbrant Hagberg
rikskronofogde

Anna Sjöstrand
utredare