

# En förvaltning som håller ihop

*Slutbetänkande av E-delegationen*

*Stockholm 2015*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2015:66

## Till statsrådet Mehmet Kaplan

Vid regeringssammanträdet den 26 mars 2009 bemyndigade regeringen statsrådet Mats Odell att tillkalla en delegation med uppdrag att samordna myndigheternas it baserade utvecklingsprojekt och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning (dir. 2009:19). Delegationen fick den 25 mars 2010 ett tilläggsdirektiv (dir. 2010:32) med uppdrag om vidareutnyttjande av offentlig information och riktlinjer för myndigheters användning av sociala medier.

Generaldirektören Mats Sjöstrand förordnades att vara ordförande i Delegationen för e-förvaltning (Fi 2009:01) från och med den 26 mars 2009. I *bilaga 5* finns en förteckning över delegationens övriga ledamöter, experter och sekretariat, samt även E-delegationens arbetsgrupp, expertgrupp för rättsliga frågor och referensgrupp. Mats Sjöstrand entledigades den 1 augusti 2011, och generaldirektören Annika Bränström förordnades samma dag till delegationens nya ordförande.

Claes Thagemark anställdes som kanslichef från och med den 7 december 2009 till och med den 1 april 2012. Cecilia Bredenwall var t.f. kanslichef under perioden 1 april 2012 till och med 11 november 2012. Ewa Carlsson anställdes som kanslichef från och med 12 november 2012.

Delegationen har antagit namnet E-delegationen.

Delegationen överlämnade den 19 oktober 2009 sitt första betänkande *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* (SOU 2009:86). Därefter har följande betänkanden redovisats:

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e förvaltning (SOU 2010:20)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning (SOU 2010:62)

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – En bit på väg (SOU 2011:27)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning (SOU 2011:67)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg (SOU 2012:18)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster (SOU 2012:68)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – samordning och digital samverkan (SOU 2013:22)
- Organisering av framtidens e-förvaltning (SOU 2013:75)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. It-standardisering inom socialtjänsten (SOU 2013:77)
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service (SOU 2014:39)
- Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering (SOU 2014:75)

Delegationen överlämnar sitt slutbetänkande *En förvaltning som håller ihop* (SOU 2015:66). Delegationens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2015

Annika Bränström

Anders Danielsson  
 Dan Eliasson  
 Ingemar Hansson  
 Bengt Kjellson  
 Claes Ljungh  
 Per Mosseby  
 Ann Persson Grivas  
 Katrin Westling Palm

Leif Denneberg  
 Christina Gellerbrant Hagberg  
 Björn Jordell  
 Helena Lindberg  
 Therese Mattsson  
 Gunilla Nordlöf  
 Mikael Sjöberg  
 Maria Ågren

*/Ewa Carlsson  
Karolina Brogan  
Johan Bålman  
Marit Dozzi  
Margareta Eriksson  
Viktoria Hagelstedt  
Björn Hagström  
Catharina Nyström  
Anna Pegelow  
Odd Sivertzen  
Jan Sjösten  
Lena Olofsson Warstrand*

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>17</b>
1.1 Bakgrund .....	17
1.2 Disposition och läsanvisningar .....	18
<b>Del 1. E-delegationens rekommendationer, erfarenheter och uppdrag</b>	
<b>2 Förutsättningar för att nå målen för e-förvaltningsutvecklingen .....</b>	<b>21</b>
2.1 Inledning .....	21
2.2 Hur används digitaliseringens möjligheter? .....	22
2.3 Rekommendationer för att driva på den gemensamma e-förvaltningsutvecklingen .....	23
2.3.1 Digitala tjänster som förstahandsval .....	24
2.3.2 Kostnadsfri grundläggande information .....	27
2.3.3 Långsiktigt hållbar finansiering för gemensamma digitala tjänster .....	29
2.3.4 Förstärk förmågan att skapa juridiska förutsättningar för förvaltningsgemensam utveckling .....	30
2.3.5 Behovet av balans mellan effektivitet och integritet.....	32
2.3.6 Elektroniska underskrifter och andra formkrav.....	33

2.3.7	Informationsutbyte vid försörjningsstöd .....	37
2.3.8	Utökat elektroniskt utbyte i processen för bygglov och planhantering .....	42
<b>3</b>	<b>Analys av sekretess vid outsourcing .....</b>	<b>45</b>
3.1	Prövning av skaderekvisit.....	46
3.2	Röjandebegreppet.....	47
3.3	Nödvändigt utlämnande.....	48
3.4	Bedömning.....	49
<b>4</b>	<b>E-delegationens uppdrag och erfarenheter .....</b>	<b>51</b>
4.1	E-delegationens arbetssätt .....	51
4.1.1	Allmänt om E-delegationens organisation .....	53
4.2	E-delegationens erfarenheter .....	54
4.2.1	Digital samverkan.....	55
4.2.2	Behovsdriven utveckling – att samverka med medborgaren i fokus .....	57
4.2.3	Samordning av stöd till förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser .....	59
4.2.4	Nationella utvecklingsportföljen .....	61
4.2.5	E-legitimationer .....	62
4.2.6	Uppföljning av det samlade arbetet med e-förvaltning .....	62
4.2.7	Nyttorealiserings .....	65
4.2.8	Webbriktlinjer .....	67
4.2.9	PSI och öppna data .....	68
4.2.10	Juridik .....	68
4.2.11	Informationssäkerhet.....	69
4.2.12	Behovet av kompetens inom e-förvaltningsområdet.....	70
<b>5</b>	<b>Redovisning av E-delegationens uppdrag utifrån direktiven.....</b>	<b>71</b>
5.1	Regeringens intention och E-delegationens uppdrag.....	71
5.1.1	Redovisning utifrån direktiv 2009:19.....	72

5.1.2	Redovisning utifrån tilläggsdirektiv 2010:32 .....	87
5.1.3	Redovisning utifrån tilläggsdirektiv 2013:40 .....	91

## **Del 2. Ett forskarperspektiv om e-förvaltningsutveckling**

<b>6</b>	<b>Introduktion.....</b>	<b>95</b>
<b>7</b>	<b>Digitaliseringens historia kopplat till svensk förvaltningspolitik.....</b>	<b>97</b>
7.1	E-förvaltning har utretts i många omgångar .....	98
7.1.1	Stabsmyndighet på e-förvaltningsområdet... ..	98
7.1.2	Efter Statskontoret bildades... ..	99
7.1.3	Sedan tillsattes en utredning... ..	99
7.1.4	Utredningens förslag låg till grund för... ..	100
7.1.5	Sedan tillsattes en ny stabsutredning... ..	101
7.1.6	Stabsutredningens förslag låg till grund för... ..	102
7.1.7	Styr- och samverkansformer har utretts, bland annat av.....	102
7.1.8	Så har man även tittat på framtidens utmaningar, t.ex... ..	105
7.2	Efter E-delegationen – vad händer sen? .....	107
7.3	Slutsatser.....	108
7.3.1	”Same same but different” .....	109
<b>8</b>	<b>Problem i en fragmenterad förvaltning .....</b>	<b>111</b>
8.1	Medborgarens problem .....	112
8.1.1	Informationsproblemet.....	112
8.1.2	Navigationsproblemet.....	113
8.1.3	Koordinationsproblemet.....	114
8.1.4	Kommunikationsproblemet.....	114
8.1.5	Uppgiftskravsproblemet .....	115
8.1.6	Transaktionsproblemet .....	115
8.1.7	Redundansproblemet .....	116
8.1.8	Transparensproblemet.....	116
8.1.9	Exempel på livshändelser där medborgare kan få problem .....	116

8.1.10	Gränssnittens betydelse för medborgarnas kontakter med offentlig sektor .....	126
8.2	Förvaltningens problem .....	132
8.2.1	Informationsproblemet .....	133
8.2.2	Navigationsproblemet .....	134
8.2.3	Koordinationsproblemet .....	134
8.2.4	Kommunikationsproblemet .....	135
8.2.5	Uppgiftskravsproblemet.....	135
8.2.6	Transaktionsproblemet.....	136
8.2.7	Redundansproblemet.....	136
8.2.8	Transparensproblemet .....	137
8.2.9	Exempel på problembilder i den offentliga förvaltningen .....	137
<b>9</b>	<b>Sveriges e-förvaltningsutveckling i relation till omvärlden .....</b>	<b>141</b>
9.1	Sverige tappar fart.....	141
9.2	Uppföljning och analys av den svenska e-förvaltningsutvecklingen .....	142
9.2.1	Analys av fyra internationella undersökningar ...	142
9.2.2	Reflektioner.....	147
9.2.3	Rekommendationer .....	148
<b>10</b>	<b>Förutsättningar för att nå målet enklare, öppnare och effektivare förvaltning.....</b>	<b>151</b>
10.1	Inledning .....	151
10.2	Hur går det att samverka i en fragmenterad förvaltning? ..	151
10.3	Principer för en sammanhållen förvaltning.....	153
10.4	Att utveckla service i samverkan .....	153
10.5	Hur ser styrningen ut på olika nivåer i organisationen? ...	155
10.5.1	Strategisk styrning .....	155
10.5.2	Operativ styrning.....	156
10.5.3	Taktisk styrning .....	156
10.6	Hur ser samverkan ut mellan offentliga aktörer? .....	157



10.6.1	Former för samverkan.....	157
10.6.2	Gemensamma förutsättningar för digital samverkan.....	159
10.6.3	Hinder för digital samverkan.....	160
10.6.4	Drivkrafter för digital samverkan.....	166
10.6.5	Slutsatser kring samverkan mellan offentliga aktörer.....	168
10.7	Samverkan i styrsystemet.....	169
10.7.1	Vad behöver hanteras på den strategiska nivån?.....	169
10.7.2	Vad behöver hanteras på den taktiska nivån?.....	173
10.7.3	Vad behöver hanteras på den operativa nivån?....	174
10.8	Drivkrafter för ökad styrning.....	175
10.8.1	Starkare styrning utifrån kvalitativa underlag.....	175
10.8.2	Slutsatser kring samverkan i styrsystemet.....	179
	<b>Referenser .....</b>	<b>181</b>

## Bilagor

Bilaga 1. Kommittédirektiv 2009:19.....	189
Bilaga 2. Tilläggsdirektiv 2010:32.....	201
Bilaga 3. Tilläggsdirektiv 2013:40.....	205
Bilaga 4. Tilläggsdirektiv 2014:131.....	207
Bilaga 5. E-delegationens sammansättning.....	209
Bilaga 6. Förvaltningspolitikens grundläggande värden .....	217

# Sammanfattning

E-delegationen har i snart sex år drivit på den förvaltningsgemensamma utvecklingen för att skapa förutsättningar att nå regeringens övergripande mål för e-förvaltningen.<sup>1</sup> För att kunna utveckla kvalitativa sammanhållna e-tjänster med hög användningsgrad är det viktigt att utgå från medborgarnas och företagarnas behov. Den svenska förvaltningen står därmed inför ett antal utmaningar för att lyckas nå målen. Offentlig sektor har hittills ofta varit fragmentarisk i sättet att utveckla e-tjänster till medborgare och företag, då myndigheter oftast utgått från det egna uppdraget och inte sett vikten av att samverka över organisationsgränser för att tillgodose medborgares och företagares behov av sammanhållna e-tjänster. En förklaring till detta kan vara att den svenska förvaltningsmodellens fördelar med att snabbt kunna ställa om till ett digitaliserat samhälle, upplevs bli problematisk när det gäller förvaltningsövergripande samverkan. Frivilligheten och självständigheten kan upplevas som hinder för samverkan.

I detta sammanhang kan det slås fast att det goda engagemanget och tilliten hos myndigheterna som byggts upp inom E-delegationen har varit en framgångsfaktor för utvecklingen av förvaltningsgemensamma e-tjänster. Statskontoret har även konstaterat att delegationen har förmått att tillvarata driv- och utvecklingskraften hos de myndigheter som ingår i delegationen.<sup>2</sup>

Sverige har tidigare varit föregångsland inom e-förvaltningsutvecklingen. De senaste årens internationella mätningar visar dock att denna position håller på att försämrats, då den offentliga

---

<sup>1</sup> Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37). Målbild: En enklare vardag för medborgare, Öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet, Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

<sup>2</sup> Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering En utvärdering av E-delegationen* (2014:12).

sektorns digitalisering har börjat halka efter. Vad detta beror på kan diskuteras men trenden är stark och går inte att bortförklara. I dag går digitaliseringen snabbare i många andra länder än i Sverige. De komparativa fördelarna av självständiga myndigheter att snabbt komma till beslut kring digitalisering är inte längre tillräckligt. Mycket av den utveckling som realiserats i andra länder bygger på gemensamma identifieringslösningar, säker infrastruktur för kommunikation, registerhantering och lagstiftning kopplad till denna samt inte minst gemensamma sammanhållna kundmöten i livshändelser. Oavsett vilka vägval som görs i den offentliga sektorn behöver samverkan mobiliseras. För detta krävs centrala inriktningsbeslut och en nationell styrning och samordning.

### **Förutsättningar för att nå målen för e-förvaltningsutvecklingen**

Regeringen behöver fortsätta driva på en utveckling som syftar till att lösa de samverkanshinder som motverkar de övergripande målen med e-förvaltningen. Delegationen lämnar därför följande rekommendationer och ställningstaganden:

- Digitala tjänster ska, så långt det är möjligt och där det är relevant, vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare och företag. Regeringen behöver därför driva en utveckling som leder till att digitala tjänster införs som förstahandsval i offentlig sektor.
- Regeringen behöver vidta åtgärder för att möjliggöra ett avgiftsfritt informationsutbyte mellan myndigheter. Utgångspunkten ska vara att myndigheternas samlade informationsmängder ska ses som en myndighetsgemensam resurs och att lösningen ska bidra till en effektivare förvaltning.
- En långsiktigt hållbar finansieringsmodell för utveckling, förvaltning och drift av förvaltningsgemensamma lösningar är en förutsättning för att nå regeringens mål för e-förvaltningen. Därför behöver regeringen gå vidare med att utreda finansieringsmodeller enligt de överväganden som görs i Budgetpropositionen för 2015.

- Regeringen behöver stärka sin förmåga att omhänderta och driva på nödvändiga författningsändringar för att skapa bättre förutsättningar för förvaltningsgemensam e-utveckling. Det ställer krav på samverkansförmågan hos myndigheterna under regeringen, Regeringskansliet, regeringen och riksdagen. En förutsättning för detta är att regeringen förbättrar den interdepartementala samordningen av juridiska frågor.
- Det finns brister i regleringen av förutsättningarna för en effektiv e-förvaltning och ett välavvägt integritetsskydd när det gäller automatiserad behandling av uppgifter om enskilda. Det påverkar även enskildas tilltro till myndigheterna. Det är angeläget att regeringen har ett helhetsperspektiv när resultaten av tillsatta utredningar bereds.
- Det behövs en ny genomgång av regler som kräver egenhändig underskrift eller fysiska original exemplar så att onödiga hinder mot elektroniska rutiner kan undanröjas.
- Det finns behov av att utländska medborgare ska kunna få Svensk e-legitimation eller kunna legitimera sig med en utländsk e-legitimation i svenska e-tjänster.
- Det finns kvarvarande utmaningar för elektroniskt informationsutbyte mellan socialnämnder och andra myndigheter vid handläggning av ärenden avseende försörjningsstöd. Det medför att ärenden delvis måste hanteras manuellt.
- Onödiga hinder i författningsregleringen mot elektronisk hantering av bygglov och planhantering vid informationsutbyte mellan kommuner och länsstyrelser behöver undanröjas.

### **Analys av sekretess vid outsourcing**

Frågan om sekretess utgör hinder för outsourcing av drift till en privat utförare har uppmärksammats till följd av JO:s kritik mot en offentlig värdgivare för att ha lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till en privat utförare. E-delegationen har av denna anledning genomfört en förstudie. Förstudien syftar dels till att klarlägga rättsläget om i vilken mån sekretess utgör ett hinder för outsourcing, dels skapa underlag för en bedömning av om det finns

anledning för delegationen att överväga författningsåtgärder inom området.

På sikt är det önskvärt att regelverket kan förtydligas i syfte att förenkla förfarandet vid utlämnande av uppgifter till en tjänsteleverantör. Delegationen bedömer dock inte att förstudien ger tillräckligt stöd för slutsatsen att behovet av författningsändringar för närvarande är så stort att delegationen borde ha initierat ett sådant arbete. Däremot kan myndigheter behöva en vägledning i dessa frågor.

### **E-delegationens erfarenheter**

Förverkligandet av regeringens strategi har kommit att präglade E-delegationens arbete. Att utgå från medborgares och företagens behov, ofta uttryckt som livshändelser, ställer stora krav på att utveckling av tjänster sker i samverkan över organisatoriska gränser inom offentlig sektor och ofta med privata aktörer. E-delegationen har särskilt uppmärksammat kritiska framgångsfaktorer för digital samverkan och försökt skapa förutsättningar och stöd till samverkande aktörer. Delegationen har valt att förstärka möjligheten till samordning genom att fokusera på koordinering, digital samverkan och behovsdriven utveckling. Arbetet har resulterat i vägledningar och metoder för hur samverkan kan organiseras, ledas och styras, följas upp samt vilka överenskommelser eller avtal som kan behövas.

### **Uppföljning av E-delegationens uppdrag utifrån direktiven**

I delegationens första betänkande, Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86), presenterades ett förslag till genomförandeplan. Delegationen har sammanställt uppdraget och de resultat som uppnåtts utifrån kommittédirektiven. I E-delegationens tidigare betänkanden går det att följa det arbete som gjorts genom alla år som delegationen verkat.

## **Ett forskarperspektiv om e-förvaltningsutveckling**

Några av utmaningarna för ökad samordning och ökat samutnyttjande av tjänster är hur man kan organisera och finansiera såväl utvecklingsarbete som förvaltning av e-tjänster. Erfarenheten har visat att det blir särskilt stora utmaningar då samverkan sker över organisatoriska gränser i den offentliga sektorn. I avsnitt 6–10 finns ett forskarperspektiv om e-förvaltningsutveckling sett över en längre period som bygger på underlag från forskningsresultat. Syftet är att bidra med kunskap som kan användas för framtida utveckling och styrning av svensk e-förvaltning samt ge perspektiv på vikten av att kunna samverka.