

Datum
2017-06-14

Ert datum
2016-03-22

Finansdepartementet

ESV dnr
3.4-327/2017

Er beteckning
Fi2017/01289/DF

Handläggare
Kristina Lundqvist

Ekonomistyrningsverkets remissvar över digitalforvaltning.nu (SOU 2017:23)

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser att det behövs en rad åtgärder för att öka utvecklingstakten för det offentliga Sveriges digitalisering ¹. Att utse en aktör med ett samlat ansvar för digitalisering är en nödvändig, om än inte tillräcklig åtgärd. ESV ser överlag positivt på utredningens förslag för att stärka digitaliseringen av offentliga sektorn, och delar beskrivningen av läget och möjligheterna att ta tillvara digitaliseringens möjligheter.

ESV:s yttrande är indelat i tre delar:

- Övergripande synpunkter
- Kommentarer till specifika avsnitt
- Finansiering

Övergripande synpunkter

ESV ser positivt på delbetänkandets förslag om en övergripande plan för att stärka digitaliseringen av den offentliga sektorn. ESV instämmer i princip i de sju punkter som utredningen föreslår bör ingå i en sådan plan. Planen har dock stort fokus på uppföljning, snarare än på att skapa utvecklings- och innovationskraft. ESV anser att det hade varit önskvärt att först klargöra den strategiska planen, till exempel viktiga offentliga åtagandena i den nationella digitala infrastrukturen, och därefter bestämma uppgifter och aktiviteter.

ESV vill understryka vikten av utvecklingskraft – med medborgarna i fokus – och att regeringens styrning förstärks och utvecklas i en sådan riktning. Inrättandet av en myndighet med samlat ansvar för digitalisering är en viktig pusselbit i en kraftsamling kring den offentliga sektorns digitalisering. Men det behövs även en rad andra åtgärder. Regeringen behöver till exempel se till att det finns anslagna medel för finansiering av gemensamma digitala tjänster, styrande regelverk och ändamålsenliga finansieringsformer. Ett samlat ansvar minskar inte heller andra myndigheters och kommunsektorns ansvar för den digitala utvecklingen.

¹ ESV 2017:13 Digitaliseringen av det offentliga Sverige

Betänkandet beskriver rollen och uppgifterna för myndigheten med samlat ansvar för digitalisering. ESV anser ändå att uppdraget på flera sätt är otydligt och ger exempel nedan i ESV:s kommentarer till de olika avsnitten. En större otydlighet kring nationell digital infrastruktur vill vi lyfta upp redan här. Enligt ESV:s bedömning är det viktigt att myndigheten med samlat ansvar blir en drivande aktör med en styrande, koordinerande och uppföljande roll. Inom ramen för detta kan det vara lämpligt att ansvara för vissa centrala komponenter, tekniska ramverk och avtal med tjänsteleverantörer. Som ansvarig för olika infrastrukturkomponenter bör myndigheten däremot undvika att själv erbjuda tjänster som riskerar att konkurrera med privata aktörers erbjudanden.

ESV som digitaliseringsmyndighet

Utredningen bedömer att ESV är bäst lämpad att ta emot uppdraget om ett samlat ansvar för digitaliseringen av den offentliga sektorn. ESV är positivt inställd till att bli den ”Digitaliseringsmyndighet” som Sverige saknar, liksom att delvis utgå från befintlig personal och verksamhet på ESV, eSams kansli och E-legitimationsnämnden. ESV anser i likhet med utredaren att det är viktigt att ta till vara och dra nytta av det arbete som bedrivits inom eSam, och tillsammans med dessa centrala aktörer fortsätta främja utvecklingen av den offentliga sektorns digitalisering.

ESV:s övergripande mål är att bidra till en effektiv statsförvaltning, och digitalisering kan vara ett kraftfullt medel för att åstadkomma detta. Om ESV skulle få de uppgifter som utredaren föreslår skulle det förstärka ESV:s möjligheter att bidra till en effektiv statsförvaltning.

De flesta av de uppgifter utredningen föreslår för myndigheten med samlat ansvar för digitalisering ansluter väl till och breddar uppgifter som ESV redan har. Det gäller bland annat att ge stöd till både regeringen och myndigheter i form av till exempel omvärldsbevakning, erfarenhetsutbyte och rådgivning, meddela föreskrifter, följa upp verksamhet och arbeta med standarder, samt att samverka och samordna arbetet med relevanta aktörer. ESV har också en relativt stor it-verksamhet med instruktionsstyrda uppgifter. Sammantaget anser ESV att myndigheten har goda möjligheter att inkludera den aktuella verksamheten och att det i hög grad skulle vara positivt för befintlig verksamhet.

Samtidigt innebär uppdraget utmaningar av olika slag, oavsett vilken organisation som får det. En verksamhetsmässig utmaning är de förväntningar som uppdraget för med sig, att bygga upp verksamheten och etablera förtroende för rollen att ansvara för den nationella digitala infrastrukturen. För myndigheten som får det samlade ansvaret för digitalisering är det också rent praktiskt en utmaning att på kort tid rekrytera personal och iordningställa lokaler.

Utredningen innehåller konkreta författningsförslag, inklusive förslag till formuleringar i berörd myndighets instruktion. ESV anser att flera av instruktionsförslagen är alltför detaljerade. ESV har systematiskt gått igenom

författningsförslagen, men inkluderar dock inte myndighetens detaljerade författningssynpunkter i detta yttrande.

Kommentarer till specifika avsnitt

Ett samlat ansvar för digital infrastruktur och digitala tjänster (avsnitt 4.5.1)

Utredningen föreslår att det samlade ansvaret ska innebära rätt att meddela föreskrifter om den statliga förvaltningens digitalisering. ESV vill utifrån sin erfarenhet inom e-förvaltningsområdet instämma i att föreskriftsrätt är ett viktigt medel för att få genomslag för gemensam och likartad tillämpning inom offentlig sektor. I det sammanhanget vill ESV lyfta fram vikten av standarder, exempelvis det arbete ESV bedriver tillsammans med SKL och Upphandlingsmyndigheten för standarder kring Single Face To Industry (SFTI). Som komplement ser ESV att främjande aktiviteter är lika viktiga, vilket är i linje med utredningens förslag om att stödja statliga myndigheters och kommunsektorns digitala utveckling.

ESV ser det som centralt att det samlade ansvaret innefattar samverkan och samarbete och att arbetssättet är inkluderande. Utredningen pekar ut några myndigheter som extra viktiga att samarbeta med och föreslår också att detta skrivs in i instruktionen för den myndighet som får det samlade ansvaret för digitalisering. Enligt ESV:s bedömning är det inte nödvändigt med en reglering i instruktionen. Det ligger i uppdragets natur att samarbeta med andra myndigheter och externa parter och det är en naturlig och viktig del i ESV:s arbete redan idag. ESV anser att det bör räcka med Myndighetsförordningens generella skrivning om samarbete.

Frågor om användbarhet och tillgänglighet för alla är centrala i samband med digitalisering, tillsammans med frågor om tjänstedesign och behovsdriven utveckling. Utifrån detta perspektiv är det därför bra att vägledning för webbutveckling föreslås ingå i uppdraget. Därutöver anser ESV att uppdraget på sikt bör inkludera det arbete med Förvaltningsgemensamma specifikationer² som Riksarkivet ansvarar för och deras samordnade roll kring öppna data³.

Analys, uppföljning, stabsstöd och stöd till myndigheter (avsnitt 4.5.3–4.5.4)

En lång rad förslag i betänkandet handlar om analys, uppföljning samt stöd till Regeringskansliet och myndigheter. Flera av dessa uppgifter är sådana som ESV utför redan idag.

Enligt ESV:s uppfattning finns det även framöver ett behov av att följa upp och analysera utvecklingen av den offentliga sektorns digitalisering. ESV saknar emellertid förslag om uppgifter som rör verksamhetsutveckling och aktiviteter av mer framåtsyftande karaktär. För en digital förnyelse och för att öka

² https://riksarkivet.se/Media/pdf-filer/doi-t/Delredovisning_FGS_Riksarkivet_170519_dnr%20RA%2011-2016-12374.pdf

³ https://riksarkivet.se/Media/pdf-filer/uppdrag-till-Riksarkivet_16juni2016.pdf

utvecklingstakten behöver myndigheten med ett samlat ansvar få uppdrag som är både bakåt- och framåtblickande.

Enligt ESV bör dessa uppgifter utgå från regeringens övergripande plan för att stärka digitaliseringen av offentlig sektor. ESV anser därför att utredningens förslag om vad som ska följas upp och hur ofta det ska redovisas är frågor som bör fastställas i dialog mellan regeringen och den aktuella myndigheten. Frågan om årlig rapport bör avgöras i detta sammanhang. Det är också viktigt att notera att ambitionsnivån kan variera högst väsentligt och behöver anpassas till tillgängliga resurser. Även det är en fråga som på övergripande plan behöver fastställas i dialog mellan myndigheten och regeringen.

Delbetänkandet belyser olika uppgifter som myndigheten med samlat ansvar för digitalisering ska ansvara för och beskriver vilka organisationer som i dagsläget ansvarar för olika uppgifter. I det fortsatta arbetet vill ESV gärna se att man också gör en avvägning mellan vad som är lämpligt att utföra inom Regeringskansliet respektive inom den myndighet som får det samlade ansvaret för digitalisering.

Digitalisering, personlig integritet och informationssäkerhet (avsnitt 4.5.5)

ESV instämmer med utredningen som skriver att frågorna om personlig integritet och informationssäkerhet har avgörande betydelse i samband med digitalisering. Avsnittet i betänkandet är dock kortfattat och ESV uppfattar det som otydligt. Det gäller till exempel ansvarsfördelningen när det gäller att stödja myndigheterna i utarbetandet av uppförandekoder enligt dataskyddsförordningen inom e-förvaltningen.

Utredningen pekar på behovet av samverkan med Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt PTS, för att underlätta myndigheternas arbete med informationssäkerhet samt för att säkerställa en enhetlig hantering av frågor om dataskydd och personlig integritet. ESV instämmer helt i vikten av samarbete och samverkan, men anser dock inte att detta behöver regleras i instruktionen. Däremot kan det vara relevant att ge konkreta uppdrag som underlättar digitalisering i berörda myndigheters regleringsbrev. Detta eftersom det är viktigt att hitta lösningar som balanserar praktiska aspekter och säkerhet.

E-legitimationsnämnden (avsnitt 4.5.6)

E-legitimationer är en viktig infrastruktur för digitaliseringen av den offentliga sektorn. ESV tillstyrker förslaget om att E-legitimationsnämndens verksamhet ska inordnas i uppdraget att ha ett samlat ansvar för digitalisering. ESV bedömer uppgifterna som relevanta och målgrupperna blir i huvudsak offentlig sektor och privata näringsidkare, vilket är målgrupper som ESV har redan idag. Ekonomiska aspekter relaterat till E-legitimationsnämnden tas upp i avsnittet Finansiering.

Mina meddelanden (avsnitt 4.5.2 och kapitel 6)

Mina meddelanden är en viktig myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser. Ansvar för tjänsten Mina meddelanden ska enligt utredningens förslag stanna kvar hos Skatteverket till och med den 31 december 2019. ESV tolkar utredningens förslag som att hela verksamheten därefter föreslås flyttas till den myndighet som får det samlade ansvaret för digitalisering.

ESV vill dock framföra att den konkreta tjänsten Min myndighetspost inte är lämplig att ingå som en del i det samlade ansvaret för digitalisering. Motivet är att den myndighet som får det samlade ansvaret för digitalisering inte samtidigt bör ha en leverantörsroll där man konkurrerar med privata tjänsteföretag, genom att erbjuda digitala brevlådetjänster riktade direkt till medborgarna. Det är också en fördel om den myndighet som ansvarar för Min myndighetspost också för egen del har incitament att öka anslutningsgraden.

Övriga delar av Mina meddelanden kan vara mer relevanta att hanteras av myndigheten med samlat ansvar för digitalisering. När det gäller ESV kan man exempelvis notera att Mina meddelanden har beröringspunkter med ESV:s befintliga uppdrag kring elektroniskt informationsutbyte (så kallad e-delivery) med mera.

Utredningen skriver att man i det fortsatta arbetet avser att närmare analysera förutsättningarna för att utveckla Mina meddelanden till att bli en nationell digital tjänst för säker och spamfri e-post till företag och enskilda. Det vill säga att Mina meddelanden öppnas upp för alla avsändare som lever upp till de allmänna villkoren. ESV ser 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 delar utredningens uppfattning att affärsmodellen för Mina Meddelanden bör ses över. Idag bromsas spridningen av tjänsten då tjänsteföretagen som erbjuder brevlådetjänster inte tjänar några pengar. I följande avsnitt, Finansiering, kommenterar ESV finansieringskonsekvenser för statliga brevlådetjänsten Min Myndighetspost.

Finansiering

ESV tillstyrker förslaget att uppgifterna i det samlade ansvaret ska finansieras med anslagsmedel som tillförs den mottagande myndighetens förvaltningsanslag. Det är helt i linje med de generella finansieringsprinciper som ESV står för inom ramen för myndighetens ansvar att utveckla och förvalta den finansiella styrningen i staten.

Det exakta finansieringsbehovet beror på hur uppdraget utformas initialt och sedan utvecklas över tiden, inklusive val av ambitionsnivå. ESV ser fördelar med att myndigheten med samlat ansvar för digitalisering också har möjlighet att själv

finansiera vissa projekt, till exempel av försökskaraktär. ESV konstaterar att det sistnämnda inte ingår i utredarens förslag om finansiering.

Utredningen bedömer att de uppgifter som tillförs myndigheten med samlat ansvar för digitalisering torde kräva en personalstyrka på cirka 35 årsarbetskrafter från och med den 1 juli 2018. Om detta är en rimlig volymriktning i ett långsiktigt perspektiv är svårt att avgöra. Faktorer som påverkar är val av ambitionsnivå, den tekniska utvecklingen framöver och offentliga sektorns behov. Det är dock rimligt att se en stegvis utveckling av verksamheten.

Utredningen föreslår att myndighetens förvaltningsanslag ska tillföras cirka 64 miljoner kronor på helårsbasis, för att hantera det samlade ansvaret för digitalisering. Med utgångspunkt från föreslagen personalstyrka har ESV försökt bedöma rimligheten i denna finansiering, och anser att det är lågt räknat. ESV ser flera osäkerheter som gör att kostnaderna kan bli högre.

En osäkerhet avser kostnaden för E-legitimationsnämndens verksamhet. Nämndens kostnad har ökat mycket kraftigt och uppgick 2016 till 27,3 miljoner kronor, enligt Skatteverkets årsredovisning. ESV har också tagit del av Plan för E-legitimationsnämndens verksamhet 2017–2019⁴, och av den framgår att nämndens kostnader beräknas ligga på 23,8 miljoner kronor både 2018 och 2019. Dessutom kommer kostnaderna för stödinsatser att stiga när fler använder e-legitimationer. Även ökad trafik över landsgränser ger högre kostnader när svenska medborgare i framtiden använder utländska e-tjänster.

En annan osäkerhet är kostnader för konsulter och it, som enligt ESV:s bedömning kan komma att uppgå till stora belopp. Det ser man till exempel vid analys av E-legitimationsnämndens kostnadsbild. Bara relaterat till ESV:s befintliga e-förvaltningsverksamhet kommer it-kostnaderna att öka om det blir en permanent uppgift att samla in information från fler än de 60-tal myndigheter som hittills varit aktuella.

E-legitimationsnämndens ackumulerade underskott

När det gäller E-legitimationsnämnden instämmer ESV med utredningen om att det ackumulerade underskottet i den avgiftsfinansierade verksamheten inte bör följa med till mottagande myndigheten. Underskottet kommer vid utgången av 2017 att vara på över 30 miljoner kronor, och ESV vill understryka vikten av att den myndighet som får det samlade ansvaret inte behöver hantera detta underskott.

Övergångskostnader

Utredningen skriver att i det beräknade anslagsbeloppet för 2018 ingår 5 miljoner kronor för övergångskostnader och anpassning av lokaler. Om ESV får det samlade ansvaret för digitalisering är det viktigt att pengarna kan disponeras över en längre

⁴ E-legitimationsnämnden dnr 1 31 41199-17/9513

period än ett år. En del lokalförändringar kan nämligen komma att göras senare än 2018, när ESV har ett nytt hyresavtal. Det kan också vara så att en del lokalförändringar ska aktiveras i balansräkningen och de ökade kostnaderna därmed kommer att spridas över flera år.

Driftskostnader för brevlådetjänsten Min Myndighetspost

Skatteverket hanterar idag den statliga digitala brevlådan Min Myndighetspost och har därmed kostnader för drift och förvaltning av denna tjänst som del i Mina meddelanden. Vid ökad användning av brevlådan ökar kostnaderna för användarnas identifiering med E-legitimation och kostnaderna för att avisera om inkomna meddelanden. För Skatteverket bör detta vara hanterbart eftersom en ökad användning samtidigt sänker myndighetens egna kostnader för brevutskick. Om ansvaret för brevlådan förs över till en myndighet med samlat ansvar för digitalisering så kommer den nya organisationen, ESV eller någon annan, inte kunna göra motsvarande rationaliseringar i egna utskick. Detta ger alltså en betydande kostnadsökning som kan vara svår att hantera för den mottagande verksamheten vid en eventuell flytt av ansvaret.

.....

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Stabschef Kristina Lundqvist har varit föredragande. I beredningen har också avdelningscheferna Eva Lindblom och Peter Linderöth, enhetschef Peter Norén, ekonomichef Joakim Lundgren, chefsjurist Anna Ahlgren och e-förvaltningsstrateg Mats Goffhé medverkat.

Clas Olsson
Generaldirektör

Kristina Lundqvist
Stabschef