



2010-02-11

Dnr 2009-110-8104

Fi2009/6838

Kopia till
Utbildningsdepartementet

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, SOU 2009:86

Sammanfattning

CSN delar utredningens uppfattning om att utvecklingen av e-förvaltningen ska vara behovsdriven och inte en intern angelägenhet för de enskilda myndigheterna. Kontakten mellan medborgare och förvaltning måste förenklas. CSN anser dock att den föreslagna strategin i många stycken är för övergripande för att tydligt visa vägen till en gemensam och modern e-förvaltning.

CSN vill särskilt betona att:

- utvecklingen av e-förvaltningen inte kan ske inom givna ekonomiska ramar. Incentiverna för e-utvecklingen idag är inte främst ekonomiska besparingar för myndigheten utan nyttan finns för användaren. Därför måste ökade ekonomiska resurser, främst initialt, avsättas av regeringen. Förslaget att avsätta pengar från Vinnovas forsknings- och utvecklingsmedel är bra men alltför otydligt. CSN anser att de 850 miljoner kronor som, enligt kalkylen frigörs med förslaget om gemensamma verksamhetsstöd, ska användas för strategiskt viktiga e-förvaltningsprojekt
- CSN inte delar utredningens uppfattning att dagens lösning för e-legitimering är enkel och smidig. CSN anser att det istället ska införas en svensk e-legitimation motsvarande den id-handling som idag utfärdas på kort. Sverige borde kunna erbjuda alla som är folkbokförda i landet en gemensam e-legitimation som är billig och enkel att använda oavsett vilken teknik användaren har tillgång till
- strategin förutsätter en förändring i attityder och synsätt inom förvaltningen. Det finns en tradition av att varje myndighet ska vara självständig som motverkar ambitionerna att öka samverkan och samordning. De exempel på långtgående samverkan som finns idag har inte utan motstånd blivit verklighet.

I övrigt lämnar CSN lämnar följande synpunkter på förslagen:

2010-02-11

Prioriterade utvecklingsområden

CSN ser fördelar i förslaget att utse utvecklingsansvariga myndigheter men anser att Skatteverkets sektor för privatpersoner är alltför stor. Sektorn består av många olika kategorier människor med vitt skilda behov. Indelningen av sektorer bör utgå ifrån en behovsanalys snarare än utifrån hur departementen med sina myndigheter är strukturerade. CSN anser att det måste utses utvecklingsansvariga myndigheter för mindre och mer naturliga sektorer och medverkar gärna genom att ta ett ansvar inom utbildningsområdet.

CSN anser vidare att någon av de utvecklingsansvariga myndigheterna ska ha en överordnat ansvar för att lösa eventuella samordningsproblem och för att ange ”gränssnitt” mellan sektorerna. På så sätt kan utvecklingsarbetet samordnas effektivt och frågor kan avgöras på rätt nivå.

CSN anser också att delegationen i allt väsentligt resonerar rätt om medborgarnas behov av att på ett enklare sätt få tillgång till e-tjänster och information men vill betona att detta inte behöver stå i konflikt med användandet av redan väl etablerade webbplatser. Det största problemet för användarna finns i anslutning till inloggningsförfarandet. Olika sätt att identifiera sig och olika typer av e-legitimationer som stödjer olika slag av operativsystem och webbläsare ställer till större problem än att hitta till ”rätt” hemsida.

3.3 Otydligt förädlingsansvar för myndigheter

Utredningens förslag innebär att utvecklingen av nya avancerade e-tjänster ska kunna göras av flera olika aktörer och föreslår därför att delegationen ska belysa vilket ansvar de olika myndigheterna har. CSN vill betona att det viktigaste inte är att ”belysa ansvaret” utan att undanröja hindren för effektiv samverkan, t.ex. rättsliga och ekonomiska hinder och hinder till följd av stuprörsorienterad styrning

3.4 Ökat erfarenhetsutbyte och samverkan med relevanta aktörer stimulerar e-förvaltningsutvecklingen

CSN är positiv till elektroniska forum för behovsfångst och erfarenhetsutbyte mellan verksamhetsutvecklare, näringsliv och medborgare. CSN anser dock att myndigheterna själva ska driva och ansvara för sina forum och att delegationens uppgift är att utfärda riktlinjer.

3 Styrning och finansiering av en behovsdriven e-förvaltning

Utredningen föreslår att planeringen av myndigheternas utvecklingsprojekt ska koordineras på sektorsnivå av de utvecklingsansvariga myndigheterna. Där står att det *huvudsakliga* ansvaret för e-förvaltningen ligger kvar på de individuella myndigheterna. CSN anser att det är otydligt vad koordineringsansvaret innebär och menar att det är viktigt att ansvaret för den egna prioriteringen finns på den myndighet som har verksamhetsansvaret.

2010-02-11

4.4 Mallar för samverkansprojekt

CSN stödjer delegationens förslag att ge utvecklingsmyndigheterna i uppdrag att ta fram stöddokument i form av modeller, vägledning och mallar för samverkansprojekt men anser att det är av största vikt att dessa bygger på erfarenheter av tidigare genomförda samverkansprojekt. Om dokumenten ska bli använda i verkligheten, krävs bred delaktighet från de olika myndigheter som sedan ska använda dem i sitt arbete.

4.5 Utvecklingsansvariga myndigheter koordinerar e-förvaltningen på sektorsnivå

Enligt förslaget ska utvecklingsansvariga myndigheter fånga behov på sektorsnivå. CSN anser att det inte är möjligt för en enda myndighet, Skattverket, att fånga behoven för alla grupper av privatpersoner i alla olika livssituationer. CSN menar att myndigheterna själva är betydligt bättre lämpade att fånga behoven hos de egna användargrupperna.

4.8 En förordning ökar tydligheten och höjer ambitionen på e-förvaltningsområdet

CSN delar bedömningen att grundläggande bestämmelser om tillhandahållandet av e-tjänster ska finnas i förordning och anser inte att det är motiverat att föra in dem i lag. Reglering i lag ger visserligen bestämmelserna högre dignitet men detta är sannolikt underordnat eftersom det handlar om bestämmelser som riktar sig till myndigheter. För myndigheter står det i allmänhet klart att ålägganden som ges genom förordning måste följas i samma utsträckning som om de följde av lag. Vidare talar den oflexibilitet som en reglering i lag innebär för en reglering i förordning. Genom reglering i förordning blir det grundläggande regelverket mer flexibelt vilket innebär att regler på ganska kort tid kan ändras om det behovet uppstår till följd av t.ex. den tekniska utvecklingen på området.

CSN instämmer i delegationens förslag att andra bestämmelser än de mest grundläggande bör finnas i föreskrifter. På så sätt uppnås största möjliga flexibilitet. Mycket av det som kommer att regleras genom föreskrifter kommer att vara detaljerade tekniska uppgifter som inte är lämpade att föra in i förordning. Genom att samla kompetensen hos den föreslagna "Nämnden för e-samordning" på Skatteverket – är det lämpligt att även denna instans ges föreskriftsrätten.

Delegationen har också övervägt tydligare formuleringar vad gäller myndigheternas skyldighet att samverka för att tillhandahålla gemensamma e-tjänster. CSN anser att det övervägda förslaget bör kunna förtydligas ytterligare vad gäller myndigheternas skyldigheter att samverka.

2010-02-11

4.10 Översyn av registerförfattningarna

CSN implementerar för närvarande en ny registerlag och vill betona vikten av att genomföra en samordnad översyn av registerförfattningarna. CSN har erfarenhet av att bestämmelserna i registerlagar på grund av bristande samordning försvårar en effektiv e-förvaltning.

5 Tekniska förutsättningar för en ny flexibel infrastruktur

CSN delar utredningens uppfattning om att elektroniskt informationsutbyte ska baseras på standardiserad meddelandehantering. CSN förordar SHS (spridnings- och hämningssystem) som lösning eftersom CSN m.fl. redan investerat i både koncept och produkt.

CSN vill också betona att den stora utmaningen med informationsutbyte inte är att flytta informationen från en part till en annan utan att förstå varandra dvs. semantiken. CSN:s erfarenhet är att det är mycket svårt att ena begreppen i myndighetsvärlden. Strategin måste förtydligas och t.ex. föreslå någon typ av semantisk växel, där myndigheter som ska kommunicera kan komma överens om de begrepp som ska användas.

CSN delar också utredningens uppfattning om att öppna standarder ska vara förstahandsval vid val av tekniska lösningar men anser att samma krav ska gälla för programvaror. Att överlåta till myndigheterna att ”alltid överväga” är en alltför svag strategi. Exempel på områden kan vara kontorsstöd och operativsystem på servernivå.

6.2 Inför gemensamma administrativa verksamhetsstöd stegvis och baserat på erfarenheter

CSN stöder förslaget att ge vissa större myndigheter i uppdrag att inrätta ekonomi- och personaladministration i s.k. gemensamt administrativt stöd till andra myndigheter. CSN anser, liksom delegationen, att det inom transaktionsintensiv verksamhet som faktura- och lönehantering finns vissa potentiella besparingar att hämta. Hänsyn måste dock tas till myndigheter som redan genomfört förändringar inom området.

I remissen beräknar konsultföretaget Accenture att en koncentration av de administrativa tjänsterna kostar ca 200 miljoner kronor per år fram t.o.m. 2015. Enligt kalkylen kommer ca 850 miljoner kronor per år att frigöras med förslaget. CSN anser att besparingen ska användas till gemensamma strategiska e-förvaltningsprojekt.

För att möjliggöra en centralisering av administrativa tjänster måste det beaktas att olika myndigheter kan ha olika försystem för EFH (elektronisk fakturahantering) och tidrapportering vilket ställer krav på att servicemyndigheten har möjlighet att ta emot olika typer av indata.

Delegationen föreslår att merparten av de administrativa processerna inom redovisning och rapportering bör skötas centralt. CSN delar den uppfattningen när det gäller myn-

2010-02-11

digheter där ekonomin enbart består av förvaltningsanslag, eller förvaltningsanslag och en mindre del sakanslag.

I myndigheter där sakanslagen för kärnverksamheten uppgår till betydande belopp och där utbetalning och avstämningen av redovisningen utgör en del av ett verksamhetssystem som också säkerställer att betalningsflödet är korrekt, anser CSN att det måste säkerställas att redovisningen av sakanslagen blir rätt innan bokföringen kan läggas över till det gemensamma administrativa stödet.

I betänkandet beskrivs en modell för hur ett gemensamt verksamhetsstöd skulle kunna organiseras. I modellen beskrivs också en tänkt styrform där bland annat departementen ingår. CSN anser att varje enskilt verksamhetsstöd bör ha en egen övergripande organisation där de ingående myndigheterna har möjlighet att påverka verksamheten.

I betänkande från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (SOU 2008:74) föreslår delegationen regeringen att det tillsätts en utredning om införande av en gemensam funktion för utbetalningskontroll där utbetalningarna från välfärdssystemen passerar innan de betalas ut. Syftet är att motverka att en person felaktigt uppbär olika typer av bidrag samtidigt. CSN anser att vid en samordning av ekonomifunktioner, enligt e-delegationens betänkande, bör förslagen om en gemensam utbetalningsfunktion för staten som helhet tas med.

6.4 Effektivisera myndigheternas försörjning av IT-tjänster

CSN delar delegationens förslag till regeringsbeslut men vill kommentera följande. CSN instämmer i slutsatsen att sträva mot inköp av tjänster och funktionalitet snarare än produkter och kompetenser. En sådan utveckling ställer dock stora krav på myndighetens förmåga till intern omstrukturering både vad avser kompetenser och fördelning av resurser. En svårighet i en fortsatt utveckling mot köp av tjänster och funktionalitet är, som utredningen också framhåller, att den allra största delen av myndighetens IT-system är egenutvecklade och svåra att bryta isär. Detta gör att en fortsatt utveckling mot köp av tjänster och funktionalitet försvåras för att inte säga omöjliggörs. Det förutsätter ett arbete med och kostnader för att bryta upp de gamla systemen i standardiserade moduler. Myndigheterna måste ha tillräckligt manöverutrymme och ekonomi för denna typ av förändringar.

CSN anser att det finns risker med att fokusera för mycket på uppföljning av sourcingstrategin. En sourcingstrategi är ett medel för att uppnå ett visst mål. Det är betydligt bättre om uppföljningen fokuserar på de resultat man vill nå med sourcingstrategin.

Kammarkollegiets arbete med gemensamma ramavtalsupphandlingar är som utredningen påpekar av stor betydelse för den fortsatta utvecklingen och CSN instämmer därför med utredningens förslag i denna del. Det är dock svårt att täcka alla varierande behov genom för staten centrala ramavtalsupphandlingar. Det som är standardiserat och gemensamt kan och bör täckas in av sådana ramavtal. Samtidigt är det viktigt att enskilda myndigheter eller grupper av myndigheter på ett effektivt sätt kan genomföra egna upphandlingar där det är mest ändamålsenligt.

2010-02-11

7 E-legitimationer

CSN delar inte utredningens uppfattning att dagens lösning för e-legitimering är enkel och smidig. CSN anser att det istället för den föreslagna federationslösningen ska införas en svensk e-legitimation motsvarande den id-handling som idag utfärdas på kort. Dagens lösning innebär alltför många varianter vilket i sig innebär svårigheter för medborgarna att förstå nyttan av en e-legitimation. Sverige borde kunna erbjuda en gemensam e-legitimation som är billig och enkel att använda oavsett vilken teknik användaren har tillgång till. CSN genomför löpande kundundersökningar i syfte att ta reda på vad kunderna anser om de e-tjänster CSN erbjuder. Resultaten visar tydligt att många upplever det krångligt att sätta sig in i vad en e-legitimation är, hur man får den att fungera och var man får tillgång till den. Vill vi verkligen förenkla kontakterna och öka tillgängligheten mellan medborgare och myndigheter är en gemensam enkel svensk e-legitimation en betydande framgångsfaktor.

I övrigt lämnar CSN följande synpunkter på förslagen om e-legitimationer:

7.3 En samordningsfunktion

CSN ser positivt på en samordningsfunktion eftersom den avlastar och förenklar arbetet för myndigheterna inom flera områden och bidrar till att användarna får en enhetligare kontaktyta. CSN har inget att invända emot att "Nämnden för e-samordning" inrättas hos Skatteverket. Att nämndens mellanhavanden med de anslutna myndigheterna regleras i författning är också önskvärt.

7.5 Det samordnade området

Utredningen konstaterar att federationslösningen kanske inte kan användas för kontroll av underskrifter. För CSN:s del är det absolut nödvändigt att signaturer kan hanteras elektroniskt även i det nya konceptet. Detsamma gäller arkivering av elektroniska handlingar. Eventuellt nya arkiveringsregler måste ta hänsyn till redan underskrivna elektroniska handlingar.

7.5.1 Utgångspunkter

Enligt förslaget ska lösningen omfatta även den som saknar personnummer. CSN vill betona vikten av att e-legitimationen gäller för alla som är folkbokförda i Sverige eftersom CSN, som flera andra myndigheter, har stora grupper kunder som inte är svenska medborgare och redan idag aktivt använder e-tjänster.

Utredningen menar att e-legitimationen ska "gå att använda utom Sverige". CSN vill också påpeka vikten av att lämplig instans, t.ex. delegationen eller Nämnden för e-samordning, aktivt arbetar för att e-legitimationen får en tillräcklig rättslig grund i relation till andra länder. Detta är av största vikt eftersom CSN har fordringar där kunden flyttat utomlands. En viktig fråga för CSN är därför hur den elektroniska signeringen står sig i utländsk domstol, både inom och utanför EU jämfört med en underskriven skuldförbindelse. För CSN är skuldsäkringen av helt avgörande betydelse.

2010-02-11

8 Genomförande och konsekvenser

CSN menar att det är svårt att ta ställning till kostnaderna för att förverkliga e-strategin eftersom innehållet är beskrivet på en mycket övergripande nivå. De ekonomiska konsekvenserna för CSN är därmed svåra att överblicka. Det finns också flera andra faktorer som påverkar det ekonomiska perspektivet t.ex.:

- i vilken utsträckning de standards och riktlinjer som föreslås ska komma från delegationen inverkar på redan gjorda investeringar, eller påverkar framtida utvecklingskostnad
- om delegationens koordineringsarbete av e-tjänsteutvecklingen kommer att medföra behov av verksamhets- och teknikutveckling
- om förändringsarbetet kopplade till e-tjänsteutvecklingen kan samordnas med annan verksamhetsutveckling och till förändringar i lag och förordning etc.
- i vilken omfattning CSN:s verksamhet utsätts för förändringstryck i övrigt. Stora tillfälliga utvecklingsvolymen fördyrar utvecklingen generellt.

CSN tror dock att förhoppningen om att förändringen kan ske inom givna ekonomiska ramar är väl optimistisk. CSN menar att de ekonomiska incitamenten knappast är de mest betydande i utvecklingen mot en behovsdriven e-förvaltning. Införandet av moderna elektroniska informationskanaler har sällan inneburit att tidigare informationskanaler har kunnat avvecklas, vilket lett till mindre ekonomiska fördelar. Nyttan för den behovsdrivna e-förvaltningen uppstår främst hos mottagaren av myndighetens service.

CSN anser generellt att det finns ekonomiska vinster med att köpa externa tjänster inom områden där standardisering och tjänstepaketering kommit långt.

Bilaga 5 Förslag till prioriterade e-tjänster

Mina sidor – status på mina ärenden

CSN anser att det är av största vikt att människor på ett enklare sätt ska få tillgång till e-tjänster och information men vill betona att det inte behöver stå i konflikt med användandet av redan väl etablerade webbplatser. En gemensam Mina Sidor behöver inte vara den bästa lösningen utifrån det servicebehov som finns. CSN:s erfarenhet är att största problemet för användarna finns i anslutning till inloggningsförfarandet. CSN anser därmed att en gemensam och tydlig inloggning ska prioriteras och förordar en behovsanalys i samband med förstudien innan beslut fattas om att införa en gemensam Mina Sidor.

CSN ser dock positivt på förslaget att tillsammans med Försäkringskassan genomföra en pilot inom området utbetalningar och tar gärna ansvaret för utvecklingsinsatsen.

Bilaga 7 Genomförandeplan

CSN:s uppfattning är att fem år är en kort tid eftersom genomförandeplanen innehåller ett stort antal omfattande förändringsarbeten varav ett flertal kräver en bred delaktig-

2010-02-11

het hos andra myndigheter och intressenter. Många gånger kan värdet av processen för att skapa det efterfrågade resultatet vara minst lika stort som resultatet i sig självt.

Delmål 2012

CSN menar att vägledningen avseende behovs- och nyttokalkyler borde tidigareläggas, eftersom dessa kalkyler ska ligga till grund för prioritering. I annat fall riskeras prioriteringar som inte är optimala.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektören Ann-Sofie Löth efter föredragning av processutvecklare Solveig Holm Grelsson. I beredningen av ärendet har dessutom deltagit, enhetschef för enheten för handläggarsöd Håkan Simonsson, verksjurist Johan Lindeberg, IT-strateg Hans Söderlund, enhetschef för IT-arkitektur Örjan Carlsson samt avdelningschef för ekonomiavdelningen Jan Söderholm.

Ann-Sofie Löth

Solveig Holm Grelsson