

Svensk e-förvaltning
- om Myndigheten för digital förvaltning och dess roll i
e-förvaltningens förväntade utveckling

Statsvetenskap

STVA22

Lunds Universitet

Handledare: Astrid Hedin

VT 2018

Max Ågrehn & Anton Jansson

Abstract

I ett allt mer digitaliserat samhälle förväntas regering och offentliga aktörer att delta i den digitala utvecklingen och med hjälp av dess möjligheter erbjuda medborgarna vissa tjänster och öka förvaltningens effektivitet, s.k e-förvaltning. Sverige var länge ett av de ledande länderna inom e-förvaltning, men har de senaste åren tappat positioner i jämförelser med andra länder. Detta kan till stor del bero på att det har saknats tydlig centraliserad styrning av e-förvaltningen, ansvar för denna har istället delegerats till de enskilda offentliga aktörerna. För att vända denna trend har regeringen lagt fram ett förslag om att bilda en ny myndighet med övergripande ansvar för utveckling och skötsel av e-förvaltningen. Denna myndighet kommer inrättas hösten 2018 och tituleras *Myndigheten för digital förvaltning*. Denna uppsats ämnar granska arbetet med denna myndighet utifrån en modell kring e-förvaltningens tänkta utveckling.

Nyckelord: E-förvaltning, Digitalisering, Myndigheten för digital förvaltning, digital utveckling.

Innehållsförteckning

Kapitel 1

Inledning

| | |
|--------------------|---|
| 1.1 Bakgrund | 4 |
| 1.2 Frågeställning | 4 |
| 1.3 Avgränsning | 5 |
| 1.4 Material | 5 |
| 1.5 Metod | 6 |

Kapitel 2

Definitioner

| | |
|--------------------------------------|---|
| 2.1 E-förvaltning och digitalisering | 6 |
| 2.2 Offentliga digitala tjänster | 7 |
| 2.3 Interoperabilitet | 7 |
| 2.4 Nationell digital infrastruktur | 7 |
| 2.5 Offentliga aktörer | 8 |

Kapitel 3

Lee's modell för e-förvaltningens utveckling

| | |
|--------------------------|----|
| 3.1 Lee's modell | 8 |
| 3.2 Problem med modellen | 11 |

Kapitel 4

Om det utredande arbete som föregick den nya myndigheten

| | |
|--|----|
| 4.1 Kort om Sveriges E-förvaltningspolitik 1990-2015 | 11 |
| 4.2 Utredningens direktiv | 12 |
| 4.3 Riksrevisionens problemformulering | 13 |

| | |
|--|----|
| 4.4 Den offentliga utredningen och grundandet av en ny myndighet | 14 |
|--|----|

Kapitel 5

Myndigheten för digital förvaltning

| | |
|--|----|
| 5.1 Övergripande om den nya myndigheten och dess uppgifter | 16 |
| 5.2 Digital post/Mina Meddelanden | 17 |
| 5.3 Elektronisk Identitetshandling och eIDAS-förordningen | 18 |
| 5.4 Interoperabilitet | 21 |
| 5.5 Öppna data | 22 |
| 5.6 Kring myndighetens befogenheter | 24 |

Kapitel 6

Analys

| | |
|--|----|
| 6.1 Hur kan den nya myndigheten beskrivas enligt modellen | 24 |
| 6.2 Det första stadiet: <i>presenting</i> | 25 |
| 6.3 Det fjärde och femte steget: <i>Morphing</i> och <i>e-Governance</i> | 25 |
| 6.4 Det andra och tredje stadiet: <i>Assimilating</i> och <i>Reforming</i> | 26 |

Kapitel 7

Slutsats

| | |
|---|----|
| 7.1 Sammanfattning av analysen | 28 |
| 7.2 Diskussion | 28 |
| 7.3 Relevans: Om det egentliga forskningsproblemet och Lee's modell | 30 |

| | |
|----------------------------|-----------|
| Referensförteckning | 31 |
|----------------------------|-----------|

Kapitel 1

Inledning

1.1 Bakgrund

Den offentliga förvaltningen använder sig av digitala verktyg för att utveckla sin verksamhet, verktyg som kan användas för att öka effektiviteten, stärka samordningen med övriga delar av förvaltningen, erbjuda tjänster till medborgarna samt öka möjligheterna till medborgerligt deltagande. Ett samlingsnamn på detta är e-förvaltning.

2011 antog regeringen som mål att ”Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter”. Riksrevisionen konstaterar dock att varken regeringen eller den offentliga förvaltningen lyckas driva utvecklingen mot detta mål (RIR 2016:14 s 6), utan att Sverige istället tappar placeringar i internationella jämförelser kring e-förvaltningens utveckling. Å ena sidan höga mål och höga förhoppningar, å andra sidan en utveckling som går långsammare än vad man kan föreställa sig, kontrasten däremellan väcker vår undran inför ämnet.

Om allt går enligt planerna grundas en ny svensk myndighet den 1 september i år, 2018, betitlad *Myndigheten för digital förvaltning*. Syftet med denna myndighet är att samla allt arbete med e-förvaltning till en aktör. Vi har valt att fokusera vårt arbete på denna myndighet eftersom inrättandet av denna framstår som den tydligaste samtida e-förvaltningspolitiska åtgärden och vi vill i en fallstudie undersöka hur denna myndighet, samt det utredande arbete som har föregått denna, kan beskrivas. Vi kommer att grunda vår beskrivning i en modell för e-förvaltningens förväntade utveckling.

1.2 Frågeställning

Myndigheten för digital förvaltning grundas i år. Hur kan dess uppgifter beskrivas i relation till e-förvaltningens förväntade utveckling?

Med denna frågeställning vill vi belysa de förväntningar regeringen har på den nya myndigheten och hur denna står sig i förhållande till e-förvaltningens förväntade utveckling.

1.3 Avgränsning

För att förstå den nya myndighetens uppgifter har vi även valt att studera delar av det utredande arbete som föregick denna. Arbetet med att utveckla den svenska e-förvaltningen har pågått under lång tid. Vi har valt att avgränsa oss till att titta på det utredande arbete som har producerats från 2016 och framåt, vi ger endast en kort bakgrund till tidigare arbeten. 2016 menar vi kan förstås som en brytpunkt i utvecklingen med e-förvaltning; 2015 läggs E-delegationen ned, den tidigare kanske viktigaste e-förvaltningspolitiska aktören och 2016 tillsätts en utredning i syfte att utreda huruvida ansvaret för e-förvaltningens utveckling bör samlas hos en aktör eller ej.

Den nya myndigheten ges ett antal olika uppgifter. Vi har valt att göra nedslag i de uppgifter vi anser vara de viktigaste. Förarbetet med de uppgifter vi har valt har också utgjort en betydande del av det utredande arbetet vi har studerat och därför har det varit motiverat för oss att titta på dessa uppgifter, då det ger oss möjlighet att följa dem över tid. Dessa uppgifter är arbete med tjänsterna mina meddelanden, elektronisk identifiering och öppna data, samt frågor kring interoperabilitet.

1.4 Material

Vårt viktigaste primärmaterial är de regeringspublikationer som berör den utredning som föregick inrättandet av den nya myndigheten. Det rör sig om utredningens delbetänkande och dess slutbetänkande, samt dess kommitédirektiv. Utöver detta har vi lagt stor vikt vid en rapport från Riksrevisionen.

Gällande den nya myndigheten har vi tittat på det kommitédirektiv som berör inrättandet av denna, samt kommiténs förslag till dess instruktion. En modell för e-förvaltningens tänkta utveckling hämtar vi från Jungwoo Lees artikel *"10 year retrospect on stage models of*

e-government: A qualitative meta-synthesis”.

1.5 Metod

Vår studie är en beskrivande fallstudie, där vi genom att undersöka den nya myndigheten och dess uppgifter studerar ett fall av e-förvaltning. Vår metod är att med hjälp av en modell förstå den nya myndigheten genom att placera in denna och dess uppgifter i modellens kategorier. Den modell vi har valt att arbeta med har tagits fram av Jungwoo Lee och presenteras nedan.

Metodpraktikan skiljer på begreppen teori och modell. Teori är en idé om en generell kausal lagbundenhet; ett antagande om hur en faktor påverkar en annan faktor tillsammans med en idé om *varför* den gör det? En modell är dock någonting annat, i metodpraktikan definieras det som ”en genomtänkt begreppsapparat som skall användas för att lösa ett forskningsproblem, men där det kausala förhållandet mellan de olika begreppen ännu är obestämt” (Esaiasson 2017 s 38-41). Metodpraktikan skiljer även på beskrivande och förklarande studier. Vår studie är beskrivande. En förklarande studie om e-förvaltning skulle söka svar på varför digitalisering sker på ett visst sätt, och med hjälp av teori försöka belägga någon typ av orsakssamband. En beskrivning definieras i metodpraktikan som ”en kartläggning av fenomen med hjälp av vedertagna begrepp” (Esaiasson 2017 s 27-28) och det är just detta vi gör, att med hjälp av den begreppsapparat som ges i modellen kategorisera den nya myndigheten och dess uppgifter, och därmed kunna presentera en beskrivning av dess arbete. Vi kommer således inte förklara varför e-förvaltningen utvecklas på det sätt den gör.

Kapitel 2

Definitioner

2.1 E-förvaltning och digitalisering

Vi har valt att utgå ifrån riksrevisionens definition av begreppen e-förvaltning och digitalisering. I sin rapport om den offentliga förvaltningens digitalisering definieras digitalisering brett och e-förvaltning snävt; som digitalisering specifikt av den offentliga förvaltningen. Mer exakt

definieras e-förvaltning som “verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser” (RIR 2016:14 s14). Den nya myndigheten väljer dock att benämna sig som myndigheten för digital förvaltning (Komm 2018:00191 bil.3). Vi har i vår uppsats valt att främst använda oss av begreppet e-förvaltning, då vi anser det vara det begrepp som bäst fångar fenomenet i fråga, men att vid tillfälle även använda begreppen digital förvaltning och digitalisering av den offentliga förvaltningen. Vi förstår dessa som i princip synonyma begrepp och vi upplever att dessa används så i de olika utredande arbeten vi har studerat.

2.2 Offentliga digitala tjänster

I arbetet med de tjänster vi har tittat närmare på, har vi valt att använda oss av begreppet “offentliga digitala tjänster”. Detta begrepp hämtar vi från den nya myndighetens förslag till instruktion för myndighetens arbete. Under utredningens gång har dock ett antal olika begrepp förts fram. Den offentliga utredningen vi har tittat på heter “*effektiv styrning av de nationella digitala tjänsterna*”, men i sitt slutbetänkande förkastar den själva det begreppet för att istället föreslå begreppet “*förvaltningsgemensamma digitala funktioner*”. Vi bedömer begreppen som i princip synonyma och vi finner det lämpligt att använda oss av “offentliga digitala tjänster” då myndigheten väljer detta. Gemensamt för dessa tjänster är att de ska “kunna användas inom hela den offentliga sektorn och syftar till att underlätta elektronisk hantering av ärenden och kontakter med enskilda” (SOU 2017:114 s 106).

2.3 Interoperabilitet

Interoperabilitet avser digitala systems förmåga till att kunna kommunicera med varandra. Då arbete med interoperabilitet är en del av den nya myndighetens uppgifter, kommer vi att ägna ett stycke senare i uppsatsen kring att reda ut detta begrepp mer i detalj

2.4 Nationell digital infrastruktur

Ett annat begrepp i sammanhanget är nationell digital infrastruktur. Detta används främst i utredningens delbetänkande, då de slår fast att Sverige behöver en politik för en nationell digital

infrastruktur. En nationell digital infrastruktur beskrivs som *“de digitala lösningar och standarder som utgör grunden för hur det offentliga Sverige utbyter information och tillhandahåller digitala tjänster”*. Vi förstår begreppet som innehållande såväl digitala offentliga tjänster som arbete med stärkt interoperabilitet, men med betoning på att även privata aktörer kan vara en del av den nationella digitala infrastrukturen. Utredningen använder begreppet så (SOU 2017:23 s99-100) och det används likartat i förslaget kring den nya myndighetens instruktion (Komm 2018:00191 bil.1 s 2).

2.5 Offentliga aktörer

Med begreppet offentliga aktörer syftar vi till statliga myndigheter samt kommuner och landsting.

Kapitel 3

Lee’s modell för e-förvaltningens utveckling

3.1 Modell för e-förvaltning

Sedan år 2000 har det utvecklats ett antal modeller för att beskriva e-förvaltningens möjliga utveckling. Dessa modeller syftar till att ge riktlinjer för beslutsfattare och tjänstemän. Modellerna har mycket gemensamt, men de är inte helt kompatibla med varandra, då de utgår från olika perspektiv och använder sig av olika metaforer för att förklara e-förvaltningens utveckling. Jungwoo Lees artikel *“10 year retrospect on stage models of e-government: A qualitative meta-synthesis”* sammanställer dessa modeller, jämför deras utgångspunkter för att ta fram en gemensam referensram för modellerna. Lee använder sig av forskningsmetoden qualitative meta-synthesis, som är en metod för att ta fram en gemensam referensram ur kvalitativa studier med olika utgångspunkter, i syfte att belysa dess likheter och skillnader.

Studien väljer att analysera tolv olika modeller. Gemensamt för dessa är att de försöker redogöra för e-förvaltningens förväntade utveckling och dela in denna i olika steg. Genom att analysera och jämföra de tolv modellerna identifieras alla deras steg. De enskilda modellerna redogör var

för sig mellan tre och sex steg. Totalt identifieras tio gemensamma steg. För att exemplifiera hur detta ska förstås: den första modellen (Gartner Group) identifieras innehålla steg 2,3,4,5,6 och 9, medans den femte (Scott) identifieras innehålla steg 1,2,3,4,5,6,7,8 och 10. Dessa steg bearbetas, ett antal bedöms irrelevanta och tas bort och ett antal identifieras existera implicit i modellerna och läggs till. När arbetet med detta är klart återstår nio steg, som efter sammanställningen benämns som koncept. Dessa koncept sammanställs därefter i fem metaforer: *presenting*, *assimilating*, *reforming*, *morphing* och *e-governance*. De nio koncepten delas in två olika utvecklingsperspektiv; *citizen/service (C/S)* eller *operation/technology (O/T)*. Ett koncept tillhör antingen det ena eller andra av dessa. De fem metaforerna innehåller vardera två koncept, ett innanför *citizen/service*-perspektivet och ett innanför *operation/technology*-perspektivet, förutom den första metaforen, *presenting*, som är gemensam för de bägge perspektiven.

Gällande de två utvecklingsperspektiven, så syftar *citizen/service* till åtgärder för att utveckla den service förvaltningen tillhandahåller medborgarna och *operation/technology* till åtgärder för att stärka förvaltningens teknologiska kapacitet men även till åtgärder beträffande organisering av dess operativa verksamhet, samt hur teknologi och operativ verksamhet successivt kan vävas samman. Metaforerna kan förstås som sätt att sammanlänka idéer hos de olika koncepten. Ett exempel: trots att *interaction (C/S)* och *integration (O/T)* syftar till olika saker, har det både att göra med processer som kan inordnas i metaforen *assimilating*.

Vi tycker inte att begreppet metaforer fångar modellens anspråk på att metaforerna ska tydliggöra en utveckling. Därför har vi i vår analys istället för metafor valt att använda oss av begreppet stadiet. Nedan följer en beskrivning av modellen. De fem stadierna är understruken och de nio koncepten är kursiverade.

1. *Presenting*: *Presenting* (gemensam för de bägge utvecklingsperspektiven)

Presentation av information på en hemsida.

2. *Assimilating*: *Interaction (C/S)* och *Integration (O/T)*

Anpassning av digitala verktyg till den riktiga världens situationer. *Interaction (C/S)* syftar till en, med hjälp av digitala verktyg, effektivare användning av de tjänster som förvaltningen tillhandahåller innan en digitaliseringsprocess påbörjades. Exempel på detta är att ge medborgare möjlighet att kommunicera via e-post eller att själv kunna ladda ner ansökningsblanketter. *Integration (O/T)* syftar till viss teknologisk utveckling; integrering av gränssnitt och databaser.

3. Reforming: *Transaction (C/S)* och *Streamlining (O/T)*

En förändring av förvaltningens arbetssätt för att mer effektivt kunna utnyttja digitaliseringen. Till skillnad från den förra stadiet så syftar detta att när den riktiga världens processer anpassar sig till digitaliseringen. *Transaction (C/S)* syftar till förändringar i den service förvaltningen erbjuder medborgarna och *Streamlining (O/T)* syftar till att anpassa förvaltningens arbetsprocesser till de digitala verktygen.

4. Morphing: *Participation (C/S)* och *Transformation (O/T)*

Detta är det stadie i utvecklingen där den riktiga och den digitala världen är sammanflätade, där det digitala arbetet har satt en sådan påverkan på förvaltningens arbete att det inte på ett meningsfullt sätt går att skilja dem åt. *Transformation (O/T)*, en teknologi och organisation integrerad i förvaltningens arbete tros leda till *Participation (C/S)*, ett ökat digitalt medborgardeltagande. Det tänkt att när en stor del av förvaltningens rutinmässiga uppgifter är digitaliserade och möjligen automatiserade så leder det till en ökad möjlighet för dess tjänstemän att rikta in sitt arbete på att utveckla en bättre service för medborgarna.

5. e-Governance: *Involvement (C/S)* och *Process Management (O/T)*

Ett sista ideal-stadie i utvecklingen, där medborgarna genom den digitala utvecklingen får möjlighet till ett ökat deltagande. *Involvement (C/S)* syftar till detta och det skall bli möjligt genom *Process Management (O/T)*, avancerad teknologi för att underhålla systemet. Tanken är att medborgardeltagande ska kunna ske närmast i realtid och därigenom utnyttja en digital förvaltnings fulla potential.

3.2 Problem med modellen

Det är inte helt tydligt vilket anspråk Lee gör angående modellens förklaringskraft. Han hävdar att detta är den första heltäckande teoretiska modellen för e-förvaltning. Samtidigt hävdar han att modellens styrka ligger i dess vägledande roll, snarare än i att den stakar ut en exakt väg för utvecklingen.

Ett centralt problem med modellen är att den uttalar sig om framtiden. Detta gäller främst dess sista steg; vi har (oss veterligen) ännu inte upplevt det som beskrivs som e-governance. Detta behöver dock inte bli ett problem; då vi utgår från empiriskt material kommer vi endast att använda oss av de delar av modellen som går att applicera och kan utesluta de delar som syftar till framtiden. Ett annat problem är att då modellen behandlar framtida utopier är den i någon utsträckning normativ. Vårt syfte är inte att göra en normativ studie. Vår lösning på detta problem är att göra studien så empirisk som möjligt, genom att använda modellen för att kategorisera materialet snarare än att värdera det.

Kapitel 4

Om det utredande arbete som föregick den nya myndigheten

4.1 Kort om Sveriges E-förvaltningspolitik 1990-2015

Sverige har sedan 90-talet arbetat med e-förvaltning på en mängd olika sätt. Ansvaret för e-förvaltningens utveckling har delegerats till en rad olika aktörer med nästan lika många olika benämningar; myndigheter, nämnder, kommitéer, kommissioner, råd och delegationer. Dessa aktörer har producerat en rad rapporter och betänkanden. En stor del av dessa landar i samma analyser och slutsatser, exempelvis ”vikten av samarbete mellan myndigheter och kommuner, behovet av standarder samt utredningar av regelverket för att kunna utveckla e-tjänster” (RIR 2916:14 s 19-20). Det är inte vår sak att reda ut alla dessa turer, dock har vi valt att göra två nedslag, i regeringens mål för statsförvaltningens digitalisering samt i e-delegationens uppdrag.

2011 antog regeringen som mål att ”Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter”. Året efter följdes detta upp av en nationell strategi, bestående av tre mål; att med hjälp av digitaliseringen skapa enkelhet, öppenhet och effektivitet i förvaltningen. Målet om den enkla förvaltningen består av att den ska rikta sig till medborgarnas behov, dess tjänster ska vara enkla och säkra och det skall vara lätt för medborgarna att hitta rätt tjänst. Målet om den öppna förvaltningen syftar till att öka förvaltningens transparens, göra det möjligt för andra aktörer att tillhandahålla statens digitala tjänster samt stimulera användandet av öppna data. Målet om den effektiva förvaltningen ska främst uppnås genom att informationsutbytet mellan offentliga aktörer ska bygga på gemensamma standarder (det vi benämner som interoperabilitet) men innehåller även ett mål om informationssäkerhet (RIR 2016:14 s 15-16).

Det senaste årets mest framträdande arbetsform för e-förvaltningens utveckling har varit e-delegationen. Den existerande mellan 2009-2015 och bestod av generaldirektörer för de 16 ”mest it-intensiva statliga myndigheterna” och en representant för Sveriges kommuner och landsting (SKL). E-delegationens verkade på regeringens uppdrag och dess syfte var att utveckla e-förvaltningen genom samverkan myndigheterna emellan. När delegationens uppdrag upphörde bildade dess medlemmar istället E-sam, ett medlemsdrivet samarbete aktörerna emellan. E-sam verkar inte på regeringens uppdrag utan ser sig själv som ett komplement till regeringens e-förvaltningspolitik (RIR 2016:14 s 19-20).

4.2 Utredningens direktiv

Regeringens inleder en satsning på digitalisering av den offentliga förvaltningen med att tillsätta en utredning, om *effektiv styrning av de nationella digitala tjänsterna i en samverkande förvaltning* (Dir 2016:39). De nationella digitala tjänsterna, är sådana som ska kunna användas av hela den offentliga förvaltningen, för att underlätta ärendehantering och kommunikation med medborgarna (Dir 2016:39 s 2). Direktivet ger utredningen i uppdrag att fokusera på två av dessa tjänster, mina meddelanden och Svensk e-legitimation, och med utgångspunkt i dessa utreda hur förvaltningen bör organiseras för att gynna utvecklingen av dessa tjänster. Utredningen skall

analysera för och nackdelar med olika typer av ansvarsfördelning; ifall ansvaret fortsatt skall vara fördelat på olika myndigheter eller ifall det bör centraliseras till en myndighet (Dir 2016:39 s 6).

Parallellt med detta utreder även riksrevisionen e-förvaltningens utveckling och efter att de i en rapport (RIR 2016:14) presenterar sina slutsatser väljer regeringen att i ett tilläggsdirektiv (Dir 2016:97) utvidga utredningens uppdrag, till att undersöka hur arbetet med den offentliga förvaltningens digitalisering “kan stärkas genom att samla ansvaret för dessa frågor till en myndighet”.

4.3 Riksrevisionens problemformulering

Riksrevisionens rapport *den offentliga förvaltningens digitalisering - en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* (RIR 2016:14) slår fast att digitaliseringen är “den enskilt största förändringsfaktorn i vår tid och påverkar alla i samhället”. I sin granskning utgår från Riksrevisionen regeringens mål om att Sveriges e-förvaltningspolitik skall leda till “*en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt en högre kvalitet och effektivitet i verksamheten*” (RIR 2016:14 s 5) men kommer i sin slutsats fram till att de inte lyckats att driva utvecklingen inom e-förvaltning i enlighet med dessa mål (RIR 2016:14 s 6). Enligt riksrevisionen är ett skäl till detta att det har saknats de institutionella förutsättningar som krävs för att skapa en effektiv e-förvaltning. Mot bakgrund av detta ger riksrevisionen rådet att regeringen ska utse en aktör med ansvar för e-förvaltningens utveckling (RIR 2016:14 s 9).

Rapporten är främst en fallstudie över tre e-förvaltningsprojekt: mina meddelanden, e-arkiv och öppna data. Arbetet med dessa projekt undersöks bland annat genom enkäter utskickade till kommuner, landsting och myndigheter samt i ett antal workshops. Riksrevisionen anser att e-förvaltning är att betrakta som ett horisontellt politikområde; en fråga som går in i alla delar av politiken, liknande miljö eller jämställdhetsfrågor. Detta leder till att utveckling innanför detta fält är svårt att styra inom ramen för vanliga styrprocesser (RIR 2016:14 s 9). Att utveckla

e-förvaltningen kräver arbete inom en rad olika områden. Gemensamt för dessa områden är att det saknas en aktör med det övergripande ansvaret för att arbeta med dessa frågor. Områdena är:

- Att tillhandahålla finansiella förutsättningar för att utveckla e-förvaltningsprojekt
- Arbete med utvecklande av förvaltningsgemensamma standarder och format för informationshantering, det vi senare talar om som interoperabilitet
- Att belysa de rättsliga hinder som finns för e-förvaltningens utveckling
- Integritets och sekretessfrågor (RIR 2016:14 s 7,11)

Regeringen bär ansvaret för att tillhandahålla de institutionella förutsättningarna för detta arbete; organisationsstruktur, regelverk och styrning (RIR 2016:14 s 6). Regeringen har dock inte delegerat detta ansvar till en specifik aktör. Inom regeringen har ansvaret för e-förvaltningspolitik sedan 90-talet legat på sex olika departement. Den decentraliserade styrningsmodell som Sverige har haft har lett till att de olika förvaltningsmyndigheterna arbetar var för sig med att lösa samma problem (RIR 2016:14 s 21).

Riksrevisionen framhåller den potentiella samhällsnyttan med en utvecklad e-förvaltning. Offentliga digitala tjänster beskrivs som en resurs för samhället i stort (RIR 2016:14 s 12). En utvecklad e-förvaltning förväntas leda till minskade kostnader, förbättrad kommunikation mellan förvaltning och medborgare, ökad transparens i myndigheternas arbete, en effektivare hantering av information samt ökade förutsättningar för innovation och ekonomisk tillväxt. Kostnaderna för en satsning på e-förvaltning granskas även. Förutom kostnader för investeringar i specifika projekt, är en kostnad som hålls fram i sammanhanget den kring medborgarnas eventuellt minskade integritet och sekretess. Riksrevisionen sammanfattar problematiken med att utveckla e-förvaltningen som "en avvägning mellan olika värden; effektivitet, transparens, integritet och sekretess". (RIR 2016:14 s 47)

4.4 Den offentliga utredningen och grundandet av en ny myndighet

Utredningen om effektiv styrning av de nationella digitala tjänsterna innehåller ett

delbetänkande, *digitalförvaltning.nu* (SOU 2017:23) och ett slutbetänkande, *reboot - omstart för den digitala förvaltningen* (SOU 2017:114). I delbetänkandet slår utredningen fast att Sverige har halkat efter inom digital förvaltning, jämfört med liknande länder. Utredningen hävdar att detta till stor del är en konsekvens av att regeringen har arbetat decentraliserat med e-förvaltning, genom att delegera ansvaret för dess utveckling till respektive myndighet (SOU 2017:23 s.13).

Utredningen främsta slutsats är att *“Sverige behöver en förvaltningspolitik för en nationell digital infrastruktur”*. (SOU 2017:23 s 13) En nationell digital infrastruktur beskrivs som *“de digitala lösningar och standarder som utgör grunden för hur det offentliga Sverige utbyter information och tillhandahåller digitala tjänster”*. Utredningen betonar att staten inte ensamt tillhandahåller den nationella digitala infrastrukturen, utan att den utvecklas gemensamt med kommuner och privata aktörer. (SOU 2017:23 s 99-100). Det utredningen efterfrågar av regeringen är således inte ett ensamt ansvar för den nationella digitala infrastrukturen, utan en politik för hur förvaltningen skall styra utvecklingen av denna. Utredningen hävdar att denna politik bl.a bör bestå av:

- Att samla ansvaret för e-förvaltningens utveckling hos en myndighet (SOU 2017:23 s 14). Utredningen anser ekonomistyrningsverket vara den myndighet som är bäst lämnad för uppdraget (SOU 2017:23 s 15).
- Att tydliggöra vilka av dessa tjänster som skall vara statliga åtaganden (SOU 2017:23 s 13)
- Att besuta om ett mål för när den den offentliga förvaltningen ska vara digitaliserad, utredningen föreslår att detta skall ha inträffat 2020 (SOU 2017:23 s 113, 114).

Delbetänkandet publiceras i mars 2017, och i september samma år tillkännager regeringen i ett pressmeddelande att en ny myndighet ska inrättas, med ansvar för den offentliga förvaltningens digitalisering. Noterbart är att inrättandet av denna myndighet inte rekommenderas i någon utredning, utan sker på regeringens eget initiativ. Myndighetens uppdrag specificeras i ett kommittédirektiv (Dir 2017:117).

I början av 2018 publicerar utredningen sitt slutbetänkande. Denna slår fast att regeringen genom ett antal olika åtgärder har lyckats driva tydlig förändring av den nationella e-förvaltningspolitiken, till den grad att dessa kan ses som en omstart (SOU 2017:114 s 23). Slutbetänkandet bedömer den nya myndighetens direktiv som förenligt med de förslag som presenteras i delbetänkandet (SOU 2017:114 s.73). Det gör tydligt i betänkandet att arbetet med e-förvaltningens utveckling måste fortsätta och att detta kräver effektiv styrning från riksdag och regering (SOU 2017:114 s 23).

Beslutet att inrätta en ny myndighet grundar sig i tidigare utredande arbeten och slutbetänkandet är således mindre relevant i detta avseende. Det innehåller dock utredande arbete kring myndighetens uppgifter, noterbart i sammanhanget är en lång utredning kring tjänsten elektronisk identifiering och den tillhörande e-IDAS-förordningen.

Kapitel 5

Myndigheten för digital förvaltning

5.1 Övergripande om den nya myndigheten och dess uppgifter

Regeringen väljer att i ett kommitédirektiv (2017:117) tillsätta en särskild utredare, med uppdraget att inrätta en ny myndighet, för digitalisering av den offentliga förvaltningen. Myndigheten ska arbeta med att ”utveckla, samordna och stödja digitaliseringen av statliga myndigheter samt förvaltningen inom kommuner och landsting” (Kommitédirektiv 2017:117). Myndigheten planerar att inleda sin verksamhet 1 september 2018 och den ska placeras i Sundsvall. Kommitédirektivet utgår i mångt och mycket ifrån de problemformuleringar och de slutsatser som formulerade i de olika rapporterna och utredningarna.

Den nya myndigheten delegeras ett antal uppgifter. Ett av dessa är att bistå regeringen med underlag för e-förvaltningens utveckling, där myndigheten förväntas identifiera områden där e-förvaltning kan ge mervärden åt förvaltningen som helhet, samt peka på specifika förvaltningsgemensamma utmaningar gällande e-förvaltning. Myndigheten ska även mäta

användandet av offentliga digitala tjänster samt stödja regeringen i EU-arbetet med dessa frågor. (Komm 2018:00191 bil.1 s 1,2) Myndigheten förväntas ta rygga på de processer som har utvecklats i arbetet med E-sam (Dir 2017:117, s 5-6).

Myndighetens främsta ansvarsområde är dock, som vi tolkar det, att ansvara för den nationella digitala infrastrukturen. I nästa stycke titta närmare på delar av detta arbete. Vi kommer att titta på tre av dessa tjänster; elektronisk identitetshandling, mina meddelande och öppna data samt arbete kring interoperabilitet. Vi kommer slutligen att titta lite närmare på myndighetens befogenheter.

5.2 Digital post/Mina Meddelanden

Ett av den nya myndighetens uppdrag kommer att vara att ansvara för tjänsten *Mina Meddelanden*, en förvaltningsgemensam tjänst för säkra elektroniska försändelser. Med säkerhet menas att ett meddelande “sänds krypterat, med angiven avsändare och tas emot i en brevlåda som skyddas av kryptering, samt att meddelandet enbart kan läsas av en mottagare som legitimerar sig” (SOU 2017:23 s 153).

Som det ser ut idag skickar statliga myndigheter “vanlig” fysisk post för i runda slängar 900 miljoner kronor varje år och kommuner för över 200 miljoner ytterligare (RIR 2016:14 s 33). Det är alltså över 1 miljard kronor per år som läggs på att skicka post. Mina Meddelanden är en tjänst som används av flertalet myndigheter som ett verktyg att kommunicera med varandra eller med privatpersoner (SOU 2017:114 s 380). Sedan 2010 har tjänsten Mina Meddelanden erbjudit digital post till privatpersoner och företag. 2016 fanns det 420 000 privatpersoner och företag samt 15 offentliga aktörer anslutna till tjänsten (RIR 2016:14 s 34). Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska överta driften av denna tjänst och utveckla den som ett sätt för både myndigheter, privatpersoner och juridiska personer att kommunicera (SOU 2017:114 s 400).

I ett steg mot att inkorporera digitala lösningar i den svenska förvaltningen föreslår utredningens slutbetänkande en viss förändring i hur uppbygget med Mina meddelanden sköts. Bland dessa är

att mottagare, medborgare och juridiska personer, ska kunna begära att få all sin post från myndigheter digitalt och att den digitala lösningen mina meddelanden ska vara första val när det kommer till utskick av post (SOU 2017:114 s 402).

Ett av de problem med Mina Meddelanden som funnits är det juridiska, kring skyddet av personuppgifter. I arbetet med denna problematik kommer den nya myndigheten att behöva anpassa tjänsten till den nya dataskyddsförordningen (GDPR). GDPR är en EU-förordning som börjar gälla i maj 2018 och hanterar hur personuppgifter används och lagras. (Datainspektionen 2018) Den nya lagen för digital infrastruktur (som kommer behandla Mina Meddelande) kommer att utgå ifrån dataskyddsförordningen men även ha kompletterande bestämmelser för att säkerställa att användare av tjänsten får största möjliga skydd av sin personliga integritet och att dennes uppgifter skyddas (SOU 2017:114 s 402).

5.3 Elektronisk Identitetshandling och eIDAS-förordningen

En statligt reglerad elektronisk identitetshandling är enligt utredare en förutsättning för att kunna utveckla e-förvaltningen och erbjuda både medborgare, myndigheter och andra juridiska personer den service som efterfrågas (SOU 2017:114 s 170). Här är det dock viktigt att särskilja på elektronisk identitetshandling och på e-legitimation. En legitimation är enligt svenska akademins ordbok en handling där något görs lagligt eller någon ges behörighet medan en identitetshandling syftar till att visa att individen är den hen påstår sig att vara. Den som utfärdar en elektronisk identitetshandling vill därför kunna skilja på en individs identitet och frågor som rör dennes behörighet. Detta för att en behörighet kan ändras snabbt, från dag till dag, medan en identitetsuppgift är bestående (SOU 2017:114 s 171). Därför blir benämningen e-legitimation missvisande och benämningen som kommer användas är elektronisk identitetshandling (SOU 2017:114 s 172).

För att säkerställa att denna identitetshandling har den legitimitet som krävs för att både medborgare och myndigheter ska kunna känna tillförlitlighet så föreslår utredningen att, precis som vid en "vanlig" identitetshandling, så är det som staten som ska utfärda den (SOU 2017:114

s 175). I takt med att digitala lösningar används i ett bredare spektrum så har även sätten att missbruka dessa ökat, där id-kapningar är ett av de stora problemen (SOU 2017:114 s 175). Här anser utredningen att ett statligt ansvar skulle kunna öka säkerheten och tillförlitligheten vid elektroniskt-id.

För att säkerställa att den tilltänkta identitetshandlingen är användbar krävs det autentisering, en bekräftning att det är den tilltänkta personen som använder handlingen. För att bekräfta detta finns det tre huvudsakliga faktorer: någonting vi vet (koder), någonting man är (biometriska uppgifter som fingeravtryck eller iris) och någonting man har (dator, koddosa eller aktivt kort) (SOU 2017:114 s 184). Ju fler av dessa rekvisit som kan uppfyllas, desto säkrare kan en elektronisk identitetshandling anses vara. Dessa delas upp i olika nivåer, Tillitsnivå 2, 3 och 4. På nivå 2 har användaren en eller flera personliga koder som hen kan använda för att styrka sin identitet, något man vet. Nivå 3 behandlar dels elektroniskt lagrad information som användaren ska inneha, dels av något som användaren ska ha för att använda för att aktivera den elektroniska identitetshandling. Den fjärde nivån ska en handling utformas som en tvåstegslösning där både en personlig säkerhetsmodul samt det som användare brukar för att aktivera säkerhetsmodulen (SOU 2017:114 s 185). Enligt utredningen ska höga krav ställas på säkerheten hos en statlig elektronisk identitetshandling vilket leder till den högsta tillgängliga tillitsnivå, nivå 4, rekommenderas (SOU 2017:114 s 185).

Införandet av denna elektroniska identitetshandling går i linje med Europeiska unionens (EU) intentioner. EU har med införandet av förordningen eIDAS lyft fram några mål som de hoppas ska kunna genomföras, dessa kan sedan även ses som en förlängning av vad regeringen önskar genomföra med en svensk elektronisk identitetshandling.

Det första och kanske främsta målet handlar om att främja den ekonomiska och sociala tillväxten och utvecklingen genom att försöka se till att det finns ett förtroende för nätmiljön (SOU 2017:114 s 276). Med nätmiljö menas bland annat köp på internet, kontakt med offentliga aktörer och ärenden på internet. Intentionen är här att försöka förbättra det förtroende som vissa

känner för att göra transaktioner via elektronisk väg och dessutom öka viljan att använda nya tjänster. Detta gäller både privatpersoner, offentliga myndigheter och företag. De bristande förtroende som finns beror bland annat på att många anser att det inte finns någon rättssäkerhet inom detta område (SOU 2017:114 s 276).

EUs kanske största grundprincip är den fria rörligheten på den inre marknaden. Den inre marknaden är alla EUs medlemsländer och oftast räknas även schengenländerna Norge, Schweiz och Lichtenstein in där likaså. I och med förordningen eIDAS önskar EU erbjuda en gemensam grund för ett elektroniskt samspel mellan de olika aktörerna, bygga upp förtroende och därigenom öka effektiviteten hos privata och offentliga nättjänster, elektronisk affärsverksamhet och e-handel på den inre marknaden (SOU 2017:114 s 276). Ett av hindrena mot detta har varit att medlemsländerna haft olika system för elektronisk identifiering vilket gjort att en invånare i ett medlemsland inte kunnat identifiera sig säkert och kunnat använda den tjänst som erbjuds av ett annat medlemsland. Enligt EU har detta varit ett hinder för vissa aktörer som erbjuder e-tjänster att till fullo kunna utnyttja den inre marknaden (SOU 2017:114 s 276). Med en gemensam grund och ömsesidigt erkännande för alla medlemsländer inom elektronisk identifiering är intentionen att detta hinder ska försvinna.

Vi anser det här vara viktigt att poängtera att det finns ett specifikt regelverk om hur EUs förordningar och direktiv ska tolkas i förhållande till nationell lagstiftning. EU förordningar ska gälla före nationell lagstiftning, alltså före svensk lag. Det betyder att om en EU förordning uttrycker en viss ståndpunkt och svensk lagstiftning en annan ståndpunkt så gäller ståndpunkten i EU förordningen i alla medlemsländer, inklusive Sverige. Vid eIDAS är det dock annorlunda. Förordningen ska inte aktivt ingripa i de frågor som behandlar elektronisk identifiering med tillhörande infrastruktur utan syftet är att erbjuda "säker elektronisk identifiering och autentisering för åtkomst till gränsöverskridande till nättjänster som erbjuds av medlemsstaterna" (SOU 2017:114 s 277). Här har till exempel medlemsländerna själva möjligheten att bestämma själva huruvida de vill engagera privata aktörer i tillhandahållandet av dessa medel (SOU 2017:114 s 277).

Här har som kan ses EU och den svenska regeringen liknande mål med sin e-förvaltning och sin vilja att effektivisera denna både för medborgare, myndigheter, privata aktörer och näringslivet.

5.4 Interoperabilitet

Interoperabilitet beskrivs av Riksrevisionen som en viktig förutsättning för e-förvaltningens utveckling. De använder sig av E-delegationens definition av begreppet, där interoperabilitet förstås som “förmågan och möjligheter hos system att kunna kommunicera med varandra utifrån ett juridiskt, organisatoriskt, semantiskt och tekniskt perspektiv”. När olika aktörer inom förvaltningen skall samverka krävs det att de kan utbyta information på ett effektivt sätt. Riksrevisionen hävdar att i Sverige idag är förvaltningens digitala system ”i många fall föråldrade och bygger därtill på olika standarder och format”. De hävdar vidare att ett viktigt steg i e-förvaltningens utveckling handlar om att utveckla gemensamma standarder och få de olika systemen att hantera olika format, men att detta kräver arbete med investeringar i hård- och mjukvara samt med att flytta information (RIR 2016:14 s 7). Utredningens delbetänkande (SOU 2017:23 s 99) hänvisar till ett av E-delegationens betänkanden, där de hävdar att den svenska decentraliserade förvaltningen, med dess självständiga myndigheter, tydligt har stora behov av detta. Utredningen efterfrågar “förvaltningsgemensamma funktioner för att möjliggöra att existerande myndighetsspecifika informationssystem kan kommunicera med varandra” och hävdar att detta skulle vara mer ekonomiskt för statsapparaten som helhet, då de respektive myndigheterna slipper utveckla egna separata system. I den nya myndighetens förslag till instruktion talas det inte om interoperabilitet, men väl om att myndigheten ska delta i standardiseringsarbete avseende sitt verksamhetsområde (Komm 2018:00191 bil.1).

Ett relevant begrepp i sammanhanget är livshändelser; ett skeende i livet där medborgare behöver ha kontakt med ett antal olika myndigheter, exempelvis att bli förälder. (RIR 2016:14 s 24) En förvaltning med hög interoperabilitet tänks kunna erbjuda medborgarna en bättre service, grundad i livshändelser snarare än i service som är rationell utifrån en enskild myndighets behov.

Hög interoperabilitet förväntas hjälpa Sverige att “leva upp till sina åtaganden inom EU” (SOU 2017:23 s 99). Detta tas även upp i eIDAS där det ställs vissa krav gällande interoperabilitet för medlemsländerna gällande minimikrav på säkerhet och tillitsnivåer och hur medlemsländer ska samarbeta gällande dessa (SOU 2017:114 s 283).

5.5 Öppna data

Öppna data är en offentlig digital tjänst som består av information som produceras och ägs av offentliga aktörer och publiceras i en viss form. Några exempel på öppna data är adressregister, geodata och postnummer (RIR 2016:14 s 41). Den information som exempelvis finns tillgänglig i applikationer för smartphones, gällande exempelvis väder eller kollektivt resande, grundar sig i öppna data (RIR 2016:14 s 55). Riksrevisionen definierar begreppet som ”offentlig information som är tillgänglig för vem som helst att använda, återanvända och distribuera utan andra restriktioner än att ange källa och eventuella krav för vidarelicensiering” (RIR 2016:14 s 42) Öppna data förväntas uppfylla vissa formkrav; informationen ska vara aktuell, fri, publicerad i ett öppet format, vara maskinläsbar och publicerad i originalform. Sveriges portal för öppna data är www.oppnadata.se (RIR 2016:14 s 41-45). Den nya myndigheten för digital förvaltning ges i uppdrag att främja användandet av öppna data (Dir 2017:117).

Bestämmelser kring öppna data regleras i PSI-lagen. PSI står för public sector information, och bygger på ett EU-direktiv med samma namn. PSI-data och öppna data är till viss del olika saker. En förenklad beskrivning av skillnaden däremellan är att öppna data alltid är PSI-data, men att PSI-data inte alltid är öppen, utan istället kan vara exempelvis avgiftsbelagd (RIR 2016:14 s 41-45).

De samhällseliga fördelarna med ett fungerande arbete med öppna data beskrivs som ökad ekonomisk tillväxt och bättre förutsättningar för innovation. Det anses även kunna bidra till ökad kvalitet innanför de organisationer som arbetar med att publicera öppna data, då de av nödvändighet måste arbeta strukturerat med informationshantering. Ett förbättrat arbete hos dessa aktörer förväntas leda till ökad samverkan aktörer emellan, men även till ökad transparens,

då möjligheterna till insyn i det offentliga aktörernas arbete kan öka som en följd av detta arbete (RIR 2016:14 s 55).

Vilka är då de hinder som finns mot ett utvecklat arbete med öppna data i Sverige?

Riksrevisionens granskning identifierar ett antal faktorer. Två sådana är att det saknas en tydlig nationell strategi för arbete med öppna data, samt att det råder en viss förvirring kring begreppen öppna data och PSI-data. Två andra faktorer spelar även in i sammanhanget; incitament och interoperabilitet.

Idag arbetar endast ett fåtal aktörer med att publicera öppna data. De flesta aktörer gör det således ännu inte. En stor anledning till detta beskrivs som att det saknas incitament för aktörerna att göra detta. Arbetet med att ta fram och publicera öppna data beskrivs som resurskrävande, eftersom arbetet inte endast handlar om att samla in data, utan även säkerställa att denna data håller viss kvalitet. En del i arbetet är exempelvis att anonymisera uppgifter för att förhindra att data inte bryter mot någon bestämmelse kring sekretess. Arbete med öppna data har vanligtvis ingen egen post i en aktörens budget och finansiering av detta konkurrerar då med aktörens kärnverksamhet. Trots de förväntade samhällsliga vinsterna med öppna data saknas det således incitament i arbetet med dessa eftersom ”kostnaden uppstår inom en myndighet medan nyttan vanligtvis uppstår utanför” (RIR 2016:14 s 44). Riksrevisionen konstaterar även att det saknas formella krav på att publicera öppna data, då PSI-lagen inte reglerar detta i nödvändig utsträckning.

Ifall öppna data skall ge fördelar till samhället som helhet, krävs det att publiceringen av data automatiseras. Idag publicerar 4 av 10 aktörer data automatiskt (RIR 2015:14 s 25-26), resterande aktörer publicerar data manuellt. Här beskrivs det vi tidigare har nämnt som interoperabilitet som en avgörande faktor; standardiserade system som kommunicerar sinsemellan identifieras vara en förutsättning för att kunna uppnå kostnadseffektivitet i arbetet med öppna data.

5.6 Kring myndighetens befogenheter

När civilminister Ardalan Shekarabis i ett pressmeddelande tillkännagav den nya myndigheten kommenterade han denna med att *“den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter har tjänat oss väl, men nu måste vi sätta individen i centrum istället för organisationen när vi utvecklar servicen.”*

Huruvida organisationens roll kommer att minska låter vi vara osagt, men vi noterar att det såväl i kommitédirektivet för myndighetens inrättande som i den nya myndighetens förslag till instruktion görs tydligt att myndigheten inte får bevilja föreskrifter som inkräktar på andra myndigheters föreskriftsrätt (Dir 2017:117 s 5, instruktion s24).

Utredningens slutbetänkande intar dock en annan ståndpunkt: att den nya myndighet ska kunna meddela föreskrifter som avviker eller går emot gällande allmän förvaltningslag. Exempel på detta är att myndigheten ska kunna meddela föreskrifter att statliga myndigheter får samverka utanför sina respektive områden i frågor som gäller digitalisering av den offentliga verksamheten (SOU 2017:114 s 90).

Kapitel 6

Analys

6.1 Hur kan den nya myndigheten beskrivas enligt modellen

Hur kan då den nya myndigheten beskrivas enligt Lee's olika stadier? Kommer den nya myndigheten och dess uppgifter att innebära en rörelse från ett stadie till ett annat?

6.2 Det första stadiet: Presenting

Presenting syftar på presentation av information på en hemsida, en envägskommunikation från myndighet till medborgare. Vi har inte gjort någon systematisk undersökning av detta, men vill hävda att så gott som de flesta eller rentav alla Sveriges myndigheter, kommuner och övriga

delar av förvaltningen har en egen hemsida, med information om deras uppdrag. Det är således tydligt att det första stadiet är uppfyllt.

6.3 Det fjärde och femte steget: Morphing och e-Governance

Vi bedömer det som att den svenska förvaltningen inte kan anses vara digitaliserad enligt de stadier som benämns som Morphing och e-Governance.

När Morphing är uppfyllt skall de digitala verktygen vara så pass integrerade i förvaltningens operativa verksamhet så att det inte är meningsfullt att skilja dem åt. De offentliga aktörernas rutinmässiga verksamhet är då automatiserad till den grad att dess tjänstemän kan ägna sig åt att utveckla tjänster bättre anpassade till medborgarnas behov. Två av de tjänster vi har studerat, mina meddelanden och elektronisk identifiering, är båda tjänster som försöker ersätta eller komplettera en redan existerande fysisk tjänst med en digital. Detta finner vi vara belägg nog för att hävda att det i allra högsta grad fortfarande är meningsfullt att tala om förvaltningens fysiska respektive digitala del. Stadiet Morphing är således inte uppfyllt.

Vi vill dock problematisera lite kring de kvalitetshöjningar som modellen tänker ska ske när morphing är genomfört, eftersom vi ser en tendens till att kostnadseffektivitet snarare än kvalitet framhålls som en potentiell fördel hos en utvecklad e-förvaltning.

Det sista steget, e-Governance, kan förstås som en utopisk digital form av direkt demokrati. Tanken är att medborgardeltagande ska kunna ske närmast i realtid och därigenom utnyttja e-förvaltningens fulla potential. Det är tydligt att arbetet med den svenska e-förvaltningen har långt kvar innan förvaltningens arbete går att beskriva i termer av e-Governance. I Sverige sker exempelvis riksdagsval fortfarande genom röstning med fysiska valsedlar i vallokaler eller via fysisk post. I det utredande arbetet med myndigheten går det inte att peka på någon tydlig politisk vilja kring en ökad användning av direktdemokratiska verktyg, där föreslås inte heller några åtgärder för att digitalisera röstningsprocesser.

6.4 Det andra och tredje stadiet: Assimilating och Reforming

Vår beskrivning av den svenska e-förvaltningen är att den har passerat det första stadiet och att den ännu inte har uppfyllt kraven för det fjärde eller det femte stadiet. En mer exakt beskrivning står möjligen att finna i det andra stadiet, *Assimilating*, eller det tredje stadiet, *Reforming*, eller någonstans däremellan. Vi anser dock inte dessa vara tillräckligt specifika för att kunna ge en rättvis beskrivning av myndighetens och dess uppdrag. Vi har därför valt att i denna delen av analysen, bryta ut de koncept som ingår i det andra och tredje stadiet. För att kunna genomföra vår analys måste vi dyka djupare ned i skillnaderna mellan de olika koncepten inom varje perspektiv; att innanför citizen/service-perspektivet titta på skillnaden mellan *Interaction* (2:a stadiet) och *Transaction* (3:e stadiet) och innanför operations/technology-perspektivet på skillnaden mellan *Integration* (2:a stadiet) och *Streamlining* (3:e stadiet). Av myndighetens uppdrag förstår vi de tjänster vi har tittat på; mina meddelanden, elektronisk identifiering och öppna data som innanför citizen/service-perspektivet och frågor kring interoperabilitet som en del av operations/technology-perspektivet.

Där det första stadiet, *Presenting*, avser envägskommunikation avser konceptet *Interaction* tvåvägskommunikation. Exempel på detta är kommunikation via e-post eller i forum. Det som skiljer detta koncept ifrån *Transaction*, är att *Interaction* syftar till en uppgradering av de tjänster förvaltningen redan erbjuder, medans *Transaction* avser en förändring av förvaltningens tjänster grundat i de digitala verktygen.

Vi hävdar att tjänsten mina meddelanden kan förstås som en viktig del i att uppnå *Interaction*. Tjänsten motsvaras i fysisk form av fysisk post. Den fysiska posten är till viss del ersatt med ett digitalt alternativ, i de möjligheter som finns att kommunicera med förvaltningen via e-post, ett kommunikationsmedel som vi bedömer som utbrett. Mina meddelanden kommer dock att hålla en betydligt högre säkerhetsnivå än e-post, vilket förväntas möjliggöra en helt digital och säker kommunikation med offentliga aktörer, där all post från offentliga aktörer kan skickas via denna tjänst. En fungerande mina meddelande-tjänst använd av alla offentliga aktörer kan beskrivas

utgöra den viktigaste delen i att helt uppnå *Interaction*, då dess viktigaste delmål om en digital tvåvägskommunikation med offentliga aktörer isåfall är uppnått.

Även tjänsten elektronisk identifiering är en digital tjänst som ersätter eller kompletterar en tjänst som existerar i den fysisk form; fysiska identitetshandlingar. Det förefaller orimligt att en förvaltning med målet att ta steget från *Interaction* till *Transaction*, med att tillhandahålla digitala tjänster som inte grundar sig i redan existerande arbete och som inte hade varit möjliga utan digitala verktyg, skulle kunna göra detta utan ett väl fungerande system för elektronisk identifiering. Vi förstår således elektronisk identifiering som en förutsättning för att e-förvaltningsarbete ska kunna beskrivas inom ramen för *Transaction*.

Bägge dessa två tjänster är redan, om än i enklare form, tillgängliga hos privata aktörer, i form av privata brevlådeoperatörer och bank-id. Poängen med satsningarna inom dessa tjänster är således inte att ta fram själva tjänsten i sig, utan att verka för att dessa sprids i hela förvaltningen och tillgängliggörs för alla medborgare. Det är genom att höja lägstanivån för dessa tjänster i förvaltningen som helhet, som de verkligen kan innebära utveckling.

Tjänsten öppna data förstår vi något annorlunda, vi kan inte peka på dess fysiska motsvarighet. Visst ingår det i många offentliga aktörers uppdrag att tillhandahålla information, men ett automatiserat systematiskt arbete med detta såsom tjänsten öppna data innebär, är någonting annat. Öppna data är en tjänst som i viss mån kan beskrivas innanför *Transaction*. Tjänsten är dock ännu inte tillräckligt utbredd eller effektiv för att otvetydigt kunna beskrivas inom ramen för detta begrepp. Den främsta anledningen till detta hävdas vara bristande interoperabilitet.

Vad är då skillnaden mellan *Integration* och *Streamlining* och hur kan myndighetens arbete med interoperabilitet förstås i relation till dessa begrepp? Vi förstår *Integration* (O/T) som ett begrepp som syftar till viss teknologisk utveckling. I modellen beskrivs detta som integrering av gränssnitt och databaser. *Streamlining* (O/T) beskrivs som arbete med att anpassa förvaltningens

arbetsprocesser till de digitala verktygen, framförallt genom att eliminera de processer som inte är kompatibla med dessa verktyg.

Vi hävdar att konceptet *Integration* kan förstås som synonymt med det vi benämner som interoperabilitet och det vi menar ingår detta begrepp. Interoperabilitet benämns på en mängd olika sätt i processen med att inrätta den nya myndigheten, exempelvis talas det ibland om interoperabilitet, ibland om arbete med att utveckla gemensamma standarder och format. Gemensamt för det som ingår i begreppen *Integration* och interoperabilitet är att de alla syftar till att integrera olika delar av förvaltningens digitala system för att öka förvaltningens möjligheter till samverkan. Vi förstår begreppet *Streamlining* som något annat än detta, mer som ett detaljarbete med att förfina processer i en redan digitalt samverkande förvaltning. Vi tycker det är tydligt att alla de åtgärder som föreslås innanför begreppet interoperabilitet syftar till att uppnå *Integration*.

Kapitel 7

Slutsats

7.1 Sammanfattning av analysen

Vår samlade bild av analysen är att den nya myndighetens uppgifter i huvudsak kan beskrivas som ett arbete med att uppnå modellens andra stadie, *Assimilating*, samt att en av dess uppgifter, tjänsten öppna data, kan beskrivas i termer konceptet *Transaction*, som ingår i modellens tredje steg om en reformering av den offentliga förvaltningen.

7.2 Diskussion

Den svenska e-förvaltningen har enligt vår slutsats tydligt passerat det första stadiet och har som stora utmaning att helt uppfylla det andra, för att på allvar kunna inleda ett reformeringsarbete med e-förvaltningen. Det är möjligt att det redan existerar delar av förvaltningen som kan placeras innanför reforming eller t.o.m i ett ännu senare stadie. Dessa delar får dock betraktas

som undantag. Myndighetens uppdrag ligger främst i att höja den generella lägstanivån i e-förvaltningsarbetet, snarare än att ägna sig åt spjutspetsarbete.

Den utredningen som vi har tittat på syftade till att utreda styrningen av e-förvaltningen. En genomgående slutsats i det arbete vi har tittat på (och även i mycket av det utredande arbete som gjordes innan 2016) framhåller bristen på styrning som det avgörande skälet till att e-förvaltningen inte utvecklas. Den bristande styrningen har gjort att det inte har kunnats utvecklas enhetliga digitala tjänster, att de tjänster som finns inte har använts i nödvändig utsträckning och att den tekniska samverkan inom ramen för begreppet interoperabilitet inte skett på ett tillfredsställande sätt. Vi finner ingen anledning att ifrågasätta denna verklighetsbeskrivning.

Huruvida myndigheten verkligen ger möjlighet till ökad styrning och samordning av e-förvaltningen vet vi naturligtvis inte än, men vi ser inga skäl att anta att den inte skulle kunna innebära en förändring. Hur stark denna förändring blir, beror möjligen på vilken tyngd myndigheten får genom de befogenheter den ges. Myndigheten har som tidigare nämnts, inte givits möjligheten att gå emot allmän förvaltningslag och därigenom tvinga övriga delar av förvaltningen att exempelvis anpassa sina digitala system i enlighet med specifika standarder. Att myndigheten ska ges dessa befogenheter föreslås i utredningens slutbetänkande, som publicerades efter kommitédirektivet för den nya myndighetens inrättande. Ifall myndigheten ges dessa befogenheter vet vi inte än, men det kan möjligen innebära en avgörande skillnad i samordningen av Sveriges e-förvaltning.

Sverige påverkas som bekant av EU-samarbetet, så även inom e-förvaltningspolitiken. eIDAS-förordningen är det exempel på detta som vi har tittat på. Denna förordning gör det tydligt att Sverige inte ensamt driver utvecklingen av sin nationella e-förvaltningspolitik, utan att EU-samarbetet kan innebära att Sverige av nödvändighet måste införa reformer inom detta område. Möjligen finns de riktigt stora utmaningarna, men också de potentiella vinsterna att finna i en samverkande europeisk e-förvaltning.

7.3 Relevans: Om det egentliga forskningsproblemet och Lee's modell

En modell är som tidigare nämnt "en begreppsapparat som skall användas för att lösa ett forskningsproblem". Vad är då, i vår studie, detta forskningsproblem? En anledning till vår undran inför ämnet är frågor kring hur Sveriges e-förvaltningsprojekt ska förstås jämfört med andra länder. Är Sverige före eller efter den generella utvecklingen och isåfall varför? Denna frågeställning kräver en större studie än vad som är realistiskt att genomföra inom ramen för denna uppsats. Frågan skulle kunna undersökas i en komparativ studie med mest lika-design (studera ett antal fall med samma förutsättningar olika utfall). Möjligen finns det även fall där länder med sämre förutsättningar har lyckats bättre än Sverige, det kan isåfall ge riktigt spännande resultat! Modellen vi använder blir i dessa studier ett möjligt verktyg i arbetet med att ställa de olika ländernas e-förvaltningsprojekt emot varandra.

Vi upplever modellen som ett i stora drag användbart analytiskt verktyg för att förstå e-förvaltningens utveckling. Det vi saknar hos modellen är främst utförligare beskrivningar av vad de olika koncepten kan innebära och vi efterfrågar mer detaljerade specifikationer kring vad som skall vara uppnått för att e-förvaltningsarbetet ska kunna sägas vara färdigt med ett stadie och ha övergått till ett annat.

Vi är medvetna om att det är i en större studie som det finns möjligheter att nå riktigt intressanta resultat. Samtidigt vill vi hävda att arbetet med att applicera Lee's modell på det svenska fallet är ett relevant steg i en sådan studie och att vi därigenom har gjort ett relevant arbete, såväl med att fördjupa oss i det svenska fallet som med att pröva modellens användbarhet.

Referensförteckning

Offentligt tryck

“Digitalförvaltning.nu”

Delbetänkande av utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster

Statens offentliga utredningar 2017:23

2018, Stockholm

“Förslag till förordning (2018:XX) med instruktion för myndigheten för digital förvaltning”.

*Utredning om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn, Fi
2017:09.*

Statens offentliga utredningar

Komm 2018:00191, bilaga 1.

2018-03-29, Stockholm

“Förslag till regleringsbrev för myndigheten för digital förvaltning”.

*Utredning om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn, Fi
2017:09.*

Statens offentliga utredningar

Komm 2018:00191, bilaga 3.

2018-03-29, Stockholm

“Reboot -omstart för den digitala förvaltningen”

Slutbetänkande av utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster

Statens offentliga utredningar 2017:114

2017, Stockholm

Kommitédirektiv

“Effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning”

Kommitédirektiv 2016:39

2016-05-19, Stockholm

Kommitédirektiv

“Tilläggsdirektiv till Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning”

Kommitédirektiv 2016:97

2016-11-24, Stockholm

Kommitédirektiv

“Inrättandet av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn “

Kommitédirektiv 2017:117

2017-12-07, Stockholm

Riksrevisionen

Den offentliga förvaltningens digitalisering -*En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*

Riksrevisionen RIR 2016:14

2016, Stockholm

Artikelmaterial

Lee, Jungwoo. 2010. *10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis*. Government Information Quarterly, nr 27, s 220-230.

Litteratur

Esaiasson, Peter - Giljam, Mikael - Oscarsson, Henrik - Towns, Anna - Wängnerud, Lena. 2017. *Metodpraktikan, Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5 uppl. Stockholm: Wolter Kluwer.

Digitala källor

DataInspektionen, *Dataskyddsreformen* [Elektronisk]

<https://www.datainspektionen.se/dataskyddsreformen/>

Hämtad 2018-05-07

Svenska akademiens ordbok, *Legitimation* [Elektronisk]

<http://www.saob.se/artikel/?seek=legitimation&pz=1,%202017-12-21>

Hämtad 2018-04-26