

Vem styr den elektroniska
förvaltningen?

ISBN 91 7086 020 3

RiR 2004:19

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Till regeringen

Datum 2004-06-28

Dnr 31-2004-0539

Vem styr den elektroniska förvaltningen?

Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheternas arbete med att införa elektronisk förvaltning. Företrädare för Regeringskansliet har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Berörda departement och myndigheter har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på Riksrevisionens underlagsmaterial.

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektörerna *Bengt E W Andersson* och *Eric Gandy* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Björn Undall*, revisionsledare *Lina Jacobsson* och *Tina Malmberg* har medverkat i granskningen. Revisionscheferna *Rutger Banefelt*, *Charlotta Gustafsson* och *Göran Hyltander* samt revisionsrådet *Hans Noaksson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Bengt E W Andersson

Eric Gandy

För kännedom

Finansdepartementet	Konsumentverket
Jordbruksdepartementet	Länsstyrelsen Västra Götaland
Justitiedepartementet	Patent och registreringsverket
Näringsdepartementet	Riksförsäkringsverket
Socialdepartementet	Smittskyddsinstitutet
Utbildningsdepartementet	Ungdomsstyrelsen
Domstolsverket	Statskontoret
Fiskeriverket	

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Syfte	11
1.2 Utgångspunkter	11
1.3 Granskningens inriktning och uppläggning	12
1.4 Begreppsförklaringar	14
2 Myndigheterna och e-förvaltningen	15
2.1 Ökad kostnadseffektivitet	15
2.2 Bättre service	21
2.3 Rättssäkerhet	24
2.4 Slutsatser om myndigheternas arbete med e-förvaltningen	27
3 Regeringens styrning av enskilda myndigheter	31
3.1 Myndigheterna efterlyser preciserade krav	31
3.2 Dokumenterade strategier saknas	32
3.3 Regeringskansliets styrning är begränsad	34
3.4 Återrapportering till regeringen	36
3.5 Självfinansieringsprincipen ger svagt incitament	37
3.6 Slutsatser om regeringens styrning av enskilda myndigheter	38
4 Regeringens generella styrning	41
4.1 Styrstrategi	41
4.2 Uppdrag till Statskontoret	42
4.3 Slutsatser	45
5 Samspelet mellan riksdagen och regeringen	47
5.1 Vad har regeringen presenterat för riksdagen?	47
5.2 Hur har riksdagen använt regeringens information?	48
5.3 Slutsatser om samspelet mellan regeringen och riksdagen	49
6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	51
6.1 Inledning	51
6.2 Slutsatser	51
6.3 Konsekvenser	53
6.4 Rekommendationer	53

Separat bilaga:

Fallstudie 1–10

Konsekvensanalys av ändringen i förvaltningslagen

Regeringens styrning av övergången till elektronisk förvaltning

Sammanfattning

Inriktning och syfte

Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheternas arbete med att införa elektronisk förvaltning. Sedan mitten av 1990-talet har regeringen i propositioner, handlingsprogram och skrivelser till riksdagen presenterat planer för en förnyelse av statsförvaltningen. Detta ska ske framför allt genom att införa elektronisk förvaltning, som ska präglas av bättre service till medborgare och företag, effektivare myndigheter och hög rättssäkerhet. Regeringen beskriver reformen på följande sätt: *”Sett ur ett medborgar- och företagsperspektiv genomgår den offentliga förvaltningen nu sin mest radikala förändring under modern tid”*¹.

Granskningens revisionsfråga har varit: Hur väl fungerar regeringens styrning för att uppnå målen för den elektroniska förvaltningen?

Granskningen bygger på tio fallstudier, omfattande både myndigheter och departement.² Urvalet av fallstudier har gjorts för att belysa regeringens styrning för olika typer av myndigheter. Sammantaget berörs mer än hälften av departementen inom Regeringskansliet. Regeringens styrning för att genomföra reformen har analyserats liksom samspelet mellan riksdagen och regeringen i dessa frågor. En konsekvensanalys av den ändring som gjordes i förvaltningslagen år 2003, beträffande myndigheternas hantering av e-post, har också genomförts.

Slutsatser

Riksrevisionens granskning visar att reformen har fått begränsat genomslag hos samtliga granskade myndigheter. Det finns allvarliga brister i förutsättningarna för införandet av elektronisk förvaltning, vilket drabbat såväl medborgare och företag som myndigheterna själva.

¹ Budgetpropositionen 2004, utg. omr. 2, s. 42

² Domstolsverket, Fiskeriverket, försäkringskassan (den gemensamma webbplatsen för försäkringskassorna), Konsumentverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Patent- och registreringsverket, Smittskyddsinstitutet, Ungdomsstyrelsen, Näringsdepartementet och Socialdepartementet

Få avancerade tjänster erbjuds

Flertalet myndigheter har satsat på enklare tjänster såsom att lämna information på webbplatsen. Medborgare och företag har inte fått tillgång till de avancerade tjänster – med vissa undantag – som mera påtagligt skulle förbättra statsförvaltningens service. En väsentlig orsak är enligt Riksrevisionen att målet bättre service till medborgarna inte har varit den primära drivkraften när myndigheter utvecklat elektroniska tjänster. I stället har de prioriterat tjänster som bidrar till ökad kostnadseffektivitet inom myndigheten. Det innebär att e-tjänster där kostnaden i första hand belastar myndigheten och där nyttan tillfaller andra, inte utvecklas i tillräcklig omfattning. Undersökningar visar också att utbudet av elektroniska tjänster hos myndigheterna har stagnerat.

Rättssäkerhetsproblem med e-post

Riksrevisionen anser att det finns viktiga rättssäkerhetsproblem i myndigheternas sätt att hantera elektronisk kommunikation med medborgare och företag. Medborgare och företag kan inte vara säkra på att e-postmeddelanden kommer fram och sedan hanteras på ett betryggande sätt inom myndigheterna. Konsekvensen kan bli rättsförluster för medborgare och företag. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att myndigheter har fått betydande merarbete för hantering av den stora mängden obeställd e-postreklam (s.k. spam).

Tydligare styrning efterfrågas

Regeringen har tillämpat en mycket återhållsam formell mål- och resultatstyrning av enskilda myndigheters införande av elektronisk förvaltning. Myndigheter har därmed fått stor handlingsfrihet att själva utveckla e-förvaltningen. Regeringen har istället främst använt styrmedel av stödjande karaktär, bl.a. med hjälp av Statskontoret. Granskningen visar att denna styrning har fått ett begränsat genomslag hos myndigheterna. Vidare har regeringen inte i tillräcklig omfattning skapat nödvändiga förutsättningar för myndigheternas utveckling av elektroniska tjänster. Det saknas myndighetsspecifika mål och återrapporteringskrav, något som myndigheterna efterlyser. Arbetet med att undanröja de legala hinder som föreligger för införandet av e-tjänster har också framskridit mycket långsamt, anser Riksrevisionen.

Begränsad information till riksdagen

Regeringen har lämnat information till riksdagen om sina mål för e-förvaltningen samt handlingsplaner och aktiviteter för att förverkliga dessa mål. Riksrevisionen bedömer dock att riksdagen fått mycket begränsad information från regeringen beträffande den faktiska utvecklingen av e-förvaltningen. Information saknas om hur väl reformens mål uppfyllts, vilken potential för bättre service och ökad kostnadseffektivitet som finns, vilka effekter och resultat som hittills uppnåtts, kostnaderna för reformen samt en bedömning av de väsentligaste riskerna och hur dessa bör hanteras.

Rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att det finns risk för betydande negativa konsekvenser för utvecklingen av den elektroniska förvaltningen om inte ovanstående problem och hinder åtgärdas. Under senare tid har regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att utveckla sin styrning av den elektroniska förvaltningen, exempelvis genom inrättandet av Nämnden för elektronisk förvaltning och Delegationen för utveckling av offentliga e-tjänster. Dessa åtgärder är dock, enligt Riksrevisionens bedömning, inte tillräckliga för att lösa de problem som hotar reformen och ta till vara reformens potential. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att överväga lämpliga åtgärder för att mer systematiskt arbeta med införandet av den elektroniska förvaltningen. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer:

Regeringen bör ange vad som förväntas av myndigheterna

Det krävs enligt Riksrevisionens mening ett gemensamt agerande inom Regeringskansliet för fackdepartementens mål- och resultatdialog med de enskilda myndigheterna rörande utveckling av den elektroniska förvaltningen. Till grund för ett sådant agerande bör regeringen förtydliga sin syn på vilka elektroniska tjänster som bör prioriteras, med hänsyn till samhällets behov och potentialen för bättre service och högre kostnadseffektivitet. Målen och tidsplanerna bör anpassas efter de berörda myndigheternas skilda förutsättningar och fastställas i Regeringskansliets dialog med myndigheterna, liksom krav på myndigheternas eget utvecklingsarbete. Syftet bör vara att underlätta myndigheternas prioriteringar och klargöra vad som förväntas av respektive myndighet, samt att ge underlag för en mer fullödlig rapportering till riksdagen.

Skapa bättre legala förutsättningar

Tydliga förutsättningar bör skapas för myndigheternas arbete med den elektroniska förvaltningen. Framför allt gäller detta legala förutsättningar och gemensamma riktlinjer för e-posthantering och digital arkivering. Regeringen bör vidare påskynda arbetet med att så långt möjligt undanröja existerande legala hinder för införandet av e-tjänster. Regeringen bör också ta initiativ till att utveckla de kompletterande regleringar som behövs för att tillförsäkra medborgare och företag en rättssäker elektronisk kommunikation med förvaltningen. Möjligheterna att vidga myndigheternas serviceskyldighet enligt förvaltningslagen till att lämna svar per e-post och ta emot bilagor i förekommande format och storlekar bör också utredas.

Informationen till riksdagen kan förbättras

Införandet av den elektroniska förvaltningen medför grundläggande förändringar i relationerna mellan medborgare och företag å ena sidan och förvaltningen å den andra. Även relationerna mellan olika delar av förvaltningen påverkas. Det är alltså fråga om en genomgripande omställning av den svenska statsförvaltningen. Riksrevisionen anser därför att det finns anledning för regeringen att komplettera sin information till riksdagen om reformens inriktning och ambitioner med mer tydlig information om hur reformarbetet utvecklas och vilka konkreta resultat som uppnåtts.

1 Inledning

1.1 Syfte

Riksrevisionen har granskat myndigheternas och regeringens arbete med att införa en elektronisk förvaltning. Syftet med granskningen har varit att se hur väl regeringens styrning fungerat för att uppnå målen för den elektroniska förvaltningen samt att belysa eventuella problem i myndigheternas utveckling mot 24-timmarsmyndigheter, dvs. att tillhandahålla elektroniska tjänster till medborgare och företag oberoende av tid och plats.

1.2 Utgångspunkter

Sedan mitten av 1990-talet har regeringen vid ett flertal tillfällen³ presenterat planer och förslag i syfte att åstadkomma en elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst. Regeringen skriver: *”Statsförvaltningen bör, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter, ta tillvara informationsteknikens möjligheter att:*

- *förenkla och förbättra kontakterna för medborgare och företag med myndigheterna,*
- *öka allmänhetens insyn i kontroll av myndigheternas verksamhet,*
- *effektivisera samverkan mellan myndigheter, med övrig offentlig sektor samt med EU-institutioner och andra länders förvaltning.”*⁴

Regeringens planer har redovisats successivt för riksdagen i form av propositioner och skrivelser som sedan har behandlats i konstitutionsutskottet.⁵ Konstitutionsutskottet skriver: *”Utskottet anser att det är mycket viktigt att myndigheterna är öppna och lättillgängliga för medborgarna.”*⁶

”Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse⁷ till handlingarna. Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning att de åtgärder som redovisas och

³ Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik (prop. 1995/96:125), Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57), Utvecklingen i informationssamhället (regeringens skrivelse 1997/98:19), Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136), Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86), En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram (år 2000), Regeringens förvaltningspolitik (regeringens skrivelse 2000/01:151)

⁴ Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst prop. 1997/98:136

⁵ Konstitutionsutskottets betänkanden Statlig förvaltning (1997/98:KU21), Statlig förvaltningspolitik (1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294), Statlig förvaltning (2000/01:KU3), Regeringens förvaltningspolitik m.m. (2001/02:KU24)

⁶ Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU3

⁷ Regeringens skrivelse 2000/01:151 Regeringens förvaltningspolitik

planeras inom det aktuella området kommer att underlätta för medborgarna att t.ex. erhålla information och anhängiggöra ärenden hos myndigheter.”⁸

Målen uttrycks på följande sätt i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram: ”Målen för 2000-talet är en statsförvaltning som med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati är tillgänglig och tillmötesgående. I arbetet med att utveckla förvaltningens service till medborgare och företag har 24-timmarsmyndigheten kommit att bli det vägledande begreppet. Det syftar på myndigheter som är elektroniskt tillgängliga för informationshämtande och ärendehantering. Ett mål är att medborgare och företag skall kunna få information, ställa frågor, lämna uppgifter samt uträtta andra ärenden när det passar dem oberoende av kontorstider och geografisk belägenhet.”⁹

Regeringen slår fast: ”De statliga myndigheterna skall vara 24-timmarsmyndigheter. Därför måste målet för varje myndighet vara att all information och service som med bibehållen eller ökad kostnadseffektivitet kan tillhandahållas elektroniskt också skall göras så. Det är sedan myndigheternas sak att se till att de elektroniska tjänsterna utformas och tillhandahålls på ett sådant sätt att de kan användas av alla och inte utestänger grupper av medborgare.”¹⁰

Regeringen har i budgetpropositionen 2004 fört fram ytterligare krav på en medborgarorienterad förvaltning: ”medborgare och företag i servicehänseende bör uppleva den offentliga förvaltningen som en 24-timmarsmyndighet utan att gränser mellan myndigheterna upplevs som hinder.”¹¹

EG-kommissionen har i handlingsplanen eEurope 2005: Ett informations-samhälle för alla¹², som Sverige har undertecknat, behandlat frågor rörande e-förvaltning. Kommissionen skriver: ”Senast i slutet av 2004 skall medlemsstaterna se till att grundläggande offentliga tjänster är interaktiva, där så är lämpligt.”

1.3 Granskningens inriktning och uppläggning

Riksrevisionens granskning omfattar samtliga led i styrningen för att implementera e-förvaltningen, dvs. riksdagen – regeringen – statliga myndigheter. Revisionsfrågan har varit: *Hur väl har regeringens styrning fungerat för att genomföra övergången till e-förvaltningen?*

Tre centrala begrepp ska enligt regeringen präglade 24-timmarsmyndigheten: effektivitet, service och rättssäkerhet. Första delen av granskningen har därför inriktats på att följa upp i vilken utsträckning dessa begrepp har präglat myndigheternas arbete. Detta har gjorts i tio fallstudier, varav åtta

⁸ Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU24

⁹ En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram (år 2000)

¹⁰ Regeringens skrivelse 2000/01:151 Regeringens förvaltningspolitik

¹¹ I förordet till särskilt utdrag ur budgetpropositionen 2004

¹² En handlingsplan inför Europeiska rådet i Sevilla, den 21-22 juni 2002, KOM (2002) 263 slutlig

myndigheter och två departement.¹³ Varje fallstudie omfattar en myndighet och motsvarande sakenhet på berört departement, förutom fallstudierna på Närings- respektive Socialdepartementen. Fallstudierna i sin helhet finns i bilagan.¹⁴ Urvalet syftar till att visa hur myndigheter med skilda förutsättningar, såsom storlek, typ av verksamhet, resurser, IT-kompetens och grad av närhet till medborgarna, har infört den elektroniska förvaltningen. Därmed belyses hur regeringens styrning faktiskt fungerat för olika typer av myndigheter (kapitel 2).

Granskningen av regeringens styrning av enskilda myndigheter behandlar den formella styrningen i form av mål, uppdrag, återrapporteringskrav och särskild finansiering, liksom Regeringskansliets dialog med underordnade myndigheter inom ramen för mål- och resultatstyrningen. Myndigheternas syn på regeringens styrning och motsvarande departements faktiska styrning har analyserats, omfattande åtta sakenheter på sex olika fackdepartement. För att komplettera bilden av regeringens styrning har regleringsbrev för ytterligare åtta myndigheter¹⁵ tillhörande sex olika fackdepartement kartlagts för perioden 1999 - 2004 (kapitel 3).

Regeringen har genomfört ett flertal aktiviteter¹⁶ för att styra och påverka myndigheternas arbete med att införa e-förvaltning och 24-timmarsmyndigheten. Dessa aktiviteter och grunderna för valet av dem har kartlagts genom dokumentstudier och intervjuer. Bland aktiviteterna ingår omfattande uppdrag till Statskontoret. Styrdialogen mellan regeringen och Statskontoret har därför granskats, med inriktning på dels hur Statskontoret uppfyllt sitt uppdrag, dels hur regeringen agerat till följd av de redovisningar och förslag som Statskontoret lämnat (kapitel 4).

Dialogen mellan riksdagen och regeringen har också belysts genom dokumentstudier och intervjuer, framför allt gäller detta regeringens underlag för riksdagsbeslut och regeringens rapportering till riksdagen (kapitel 5).

Rapporten avslutas med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer (kapitel 6).

I en separat bilaga återfinns underlaget för Riksrevisionens granskning. Det gäller fallstudierna, en konsekvensanalys¹⁷ av ändringen i förvaltningslagen rörande myndigheters hantering av e-post samt en beskrivning av regeringens styrning av införandet av e-förvaltningen.

¹³ Domstolsverket, Fiskeriverket, försäkringskassan (den gemensamma webbplatsen för försäkringskassorna), Konsumentverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Patent- och registreringsverket, Smittskyddsinstitutet, Ungdomsstyrelsen, Näringsdepartementet och Socialdepartementet

¹⁴ Den empiri som utgör underlaget för revisionsrapporten återfinns i en separat bilaga

¹⁵ Boverket, Lantmäteriverket, Linköpings universitet, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Riksskatteverket, Riksantikvarieämbetet, Sida

¹⁶ Se bilaga Regeringens styrning av övergången till elektronisk förvaltning

¹⁷ Utförd av professor Cecilia Magnusson Sjöberg

1.4 Begreppsförklaringar

I rapporten används ett antal begrepp som behöver förtydligas. Regeringskansliet, som är en myndighet, består av ett antal fack- eller sakdepartement vilka i sin tur är indelade i enheter, ibland kallade sakenheter. Regeringskansliets uppgift är bl.a. att bereda ärenden inför regeringens beslut samt i vissa fall fatta beslut som delegerats av regeringen. Begreppet fallstudier används för att beteckna de myndigheter och departement som ingått i Riksrevisiöns fallstudier.

Begreppet självfinansieringsprincipen används i rapporten för att beteckna investeringar som myndigheter ska finansiera inom givna anslagsramar.

E-förvaltning är den svenska motsvarigheten till det internationellt vedertagna begreppet e-government. I Sverige använder regeringen även begreppet 24-timmarsmyndighet för att beteckna reformen. I rapporten används båda begreppen för att beteckna moderniseringen av statsförvaltningen genom att införa elektroniska tjänster.

2 Myndigheterna och e-förvaltningen

I detta kapitel beskrivs hur e-förvaltningen utvecklats hos de granskade åtta myndigheterna och två departementen inom Regeringskansliet¹⁸, i förhållande till de centrala målen för den elektroniska förvaltningen. Fokus ligger på myndigheternas svårigheter att uppfylla kraven på ökad kostnadseffektivitet (2.1), bättre service (2.2) och rättssäkerhet för medborgarna (2.3).

2.1 Ökad kostnadseffektivitet

Regeringens mål är att alla myndigheter ska bli 24-timmarsmyndigheter, vilket bl.a. innebär att *”information och service som med bibehållen eller ökad kostnadseffektivitet kan tillhandahållas elektroniskt också ska göras så”*.

Granskningen har inriktats på kostnadseffektiviteten i fallmyndigheternas webbtjänster, webbinformation och e-posthantering.

2.1.1 *Kostnadseffektivitet är myndigheternas drivkraft*

Riksrevisionens slutsats utifrån vad som framkommit i de tio fallstudierna är att målet ökad kostnadseffektivitet har varit den främsta drivkraften när fallmyndigheterna utvecklat elektroniska tjänster. De investeringar som görs i elektroniska tjänster och information via webbplatsen har som främsta syfte att öka den interna effektiviteten, framför allt att spara på arbetsinsatser samt tryckkostnader för publikationer. Fallstudierna visar att initiativet till e-tjänster nästan uteslutande kommit inifrån fallmyndigheterna, även om exempelvis Fiskeriverket pekat på betydelsen av intresset från branschen för vissa tjänster såsom information om fiskekvoter.

Ett exempel på kostnadseffektivitet som drivkraft är försäkringskassans tjänst för särskild föräldrapenning, som finns tillgänglig via webbplatsen www.forsakringskassan.se¹⁹. För tio år sedan hanterades alla anmälningar manuellt av handläggare. Numera anmäls över 75 % av dessa ärenden antingen via Internet eller servicetelefon, enligt Riksförsäkringsverket, samtidigt som servicen till föräldrarna har ökat. Drivkraften har dock främst varit intern rationalisering på försäkringskassan i syfte att frigöra handläggarresurser.

Stiftelserregistret är ytterligare ett exempel på tjänst som tillkommit i syfte att öka kostnadseffektiviteten. Denna tjänst är tillgänglig via webbplatsen hos samtliga länsstyrelser. Initiativet till att införa tjänsten kom från

¹⁸ I fortsättningen kallade fallmyndigheterna

¹⁹ Webbplatsen är ett samarbete mellan 21 fristående försäkringskassor, Försäkringskassornas Förbund och Riksförsäkringsverket. I fortsättningen kallar vi detta forsakringskassan.se

registeransvariga på en länsstyrelse. Syftet var att effektivisera de interna rutinerna och styra bort de många telefonförfrågningarna från allmänheten om olika stiftelser. Införandet av den elektroniska tjänsten har frigjort resurser inom länsstyrelserna samtidigt som medborgarna fått möjlighet att själva söka i registret.

Det finns bland fallmyndigheterna ytterligare exempel på tjänster som skapats för att öka kostnadseffektiviteten men där effekten även blivit högre service.

Fallmyndigheterna uppger att det inte är aktuellt att skapa elektroniska tjänster på områden där antalet ärenden eller användargruppen är begränsade, då detta inte är kostnadseffektivt. Riksförsäkringsverket bedömer exempelvis att högst ett tiotal av de ca 40 olika förmåner som hanteras inom försäkringsadministrationen lämpar sig som webbtjänster. Länsstyrelsernas hantering av körkortstillstånd samt Domstolsverkets arbete med skilsmässor är också exempel på tjänster som det enligt de ansvariga myndigheterna inte skulle vara kostnadseffektivt att erbjuda elektroniskt, trots att de berör många medborgare.

Trots att intern effektivisering är den viktigaste drivkraften för fallmyndigheterna, finns inget exempel hos dessa på systematiska avvägningar eller dokumenterade beräkningar av kostnader och nytta när elektroniska tjänster utvecklats. Däremot finns enstaka exempel på myndigheter som gjort kostnads kalkyler i samband med upphandling av IT-system eller när de begärt anslag eller vidgade låneramar. Även erfarenheter från andra myndigheter visar på problem med att nå lönsamhet med e-tjänster.

2.1.2 *Kostnadseffektivt med information på webben*

Fallmyndigheternas webbplatser består huvudsakligen av befintlig information och tjänster som gjorts tillgängliga via en ny kanal. Webbplatsen utgör därmed ett komplement till de traditionella kontaktvägarna. Exempel på webbinformation är blanketter, rapporter, faktablad och andra publikationer som medborgare kan läsa på skärmen eller skriva ut. Regeringskansliet uppger²⁰ exempelvis att informations spridning är huvudsyftet med regeringens webbplats och beskriver www.regeringen.se som en dokumentdatabas utan interaktiva tjänster. Riksförsäkringsverket har gjort sitt blankettförråd tillgängligt via webbplatsen www.forsakringskassan.se. Sådana tjänster är ofta arbetsbesparande för myndigheterna samtidigt som de ger bättre service till medborgare.

Ett exempel på information som förutom på traditionellt vis även sprids via webbplatsen är faktablad om smittsamma sjukdomar från Smittskyddsinstitutet. Dessa faktablad togs ursprungligen fram för att möta efterfrågan

²⁰ Ett informationssamhälle för alla? Riksrevisionsverket 2003:11

från allmänheten och skickades ut per post eller fax på begäran. När webbplatsen startades lades faktablad ut där, och Smittskyddsinstitutet uppger att den idag är den mest besökta delen av webbplatsen.

Ett annat exempel är Domstolsverket, som tillhandahåller ett hundratal informationsblad via sin webbplats. Bladen innehåller kortfattad information av typen "Så här går det till i Domstolen". Eftersom tryckt material snabbt blir föråldrat, trycks inte informationsbladen längre upp på papper, uppger Domstolsverket.

Fallmyndigheternas upplagor av trycksaker har minskat och därmed kostnaderna för tryckning, lagerhållning och distribution. För några myndigheter har detta även inneburit minskade intäkter av försäljning av trycksaker, som för Konsumentverkets del kompenseras genom höjt anslag.

Vissa fallmyndigheter använder både traditionell och elektronisk distribution, medan andra tillhandahåller informationen endast via webbplatsen. För dem som saknar tillgång till Internet skrivs informationsmaterial ut och skickas per post. Detta är vanligt på flertalet fallmyndigheter, men ofta saknas fasta rutiner för hur det ska gå till.

2.1.3 *Information på webbplatsen kan leda till fler kontakter*

Fallstudierna visar att det finns ett samband mellan den information som läggs ut på webbplatsen och myndighetens övriga kontakter. När myndigheter exempelvis får många frågor på ett visst område, väljer de ofta att lägga ut information om detta på sin webbplats. Ett exempel på detta är information om modemkapning på Konsumentverkets webbplats. Om informationen är tydlig, minskar antalet telefonsamtal eller e-postmeddelanden. De som har tillgång till Internet kan redan i myndighetens växel hänvisas till webbplatsen, vilket ger kortare telefonsamtal. Ett syfte med att lägga ut information på webbplatsen är således att minska antalet förfrågningar och därmed minska arbetsbelastningen på myndigheten.

Bland fallmyndigheterna finns dock exempel på att information på webbplatsen kan leda till fler frågor från medborgarna – och därmed kan merarbete uppstå. Oftast beror det på att allmänheten inte förstår den information som lagts ut och vill ha förtydliganden. Konsumentverket uppger att många som ringer vill ha en bekräftelse på att informationen på webbplatsen är korrekt, vilket tyder på bristande tillit till den information som publiceras på detta sätt.

I förlängningen kan detta leda till att myndigheter väljer att inte publicera viss information på webbplatsen, eftersom det stimulerar till fler kontakter och därmed merarbete. Så var fallet på Länsstyrelsen i Västra Götaland, där miljöenheten valde att inte publicera information om lokala föreningskällor på sin webbplats. Anledningen var att det skulle kunna skrämja upp allmänheten, som bedömdes sakna nödvändig kunskap för att kunna

bedöma informationen. Det skulle kunna leda till telefonsamtal från oroliga medborgare och därmed merarbete för länsstyrelsen, ansåg man.

2.1.4 *Webbplatsen innebär dubbla rutiner*

Myndigheternas webbplatser ersätter inte befintliga kommunikationskanaler med medborgarna utan utgör ett komplement till dessa. Detta beror på att myndigheterna är skyldiga att erbjuda samma tjänst genom flera olika kanaler för att tillgodose regeringens krav på att inte missgynna dem som saknar tillgång till Internet. Resultatet blir att myndigheter har fått dubblera vissa av sina rutiner, även om webbplatsen bidrar till att minska volymen på de traditionella kanalerna, dvs. telefon, brev och personligt besök.

Konsumentverket har inrättat en särskild kundtjänst som bl.a. hjälper till med att skriva ut och distribuera information på papper, men uppger att det är inget man gör reklam för eftersom belastningen då skulle bli för stor. Det skulle också strida mot principen att Konsumentverket inte ska ägna sig åt rådgivning till enskilda konsumenter, vilket dock är ett centralt syfte med webbplatsen. Dubbla rutiner – manuella och elektroniska – är kostsamma och innebär att teknikens möjligheter inte utnyttjas fullt ut.

2.1.5 *Hantering av e-post är dyr*

E-post är en viktig beståndsdel i den elektroniska förvaltningen då den ger medborgarna möjlighet att kommunicera med förvaltningen oberoende av tid och rum. Mängden extern e-post till myndigheterna har ökat markant under de senaste åren.²¹ Det är ett smidigt sätt för många att kommunicera med förvaltningen. Det behövs varken kuvert eller frimärken och meddelandet levereras mycket snabbare än traditionella brev. Fördelarna för medborgarna är således många, men hur påverkas myndigheterna? Undersökningar antyder att det är dubbelt så dyrt att hantera e-post som att besvara telefonsamtal.²²

Inkommande e-post

Myndigheter har ofta hundratals olika e-postadresser. De flesta fallmyndigheter säger sig ha bra överblick och kontroll över inkommande e-post till den officiella e-postadressen och funktionsbrevlådorna²³. Denna e-post hanteras enligt samma rutiner som gäller för vanliga brev. Däremot har fallmyndigheterna ingen överblick över de stora mängder e-post som inkommer direkt till enskilda handläggare.

²¹ Ett informationssamhälle för alla? Riksrevisionsverket 2003:11

²² Svenska Dagbladet 040517

²³ Gemensam e-postadress till speciell funktion inom myndigheten, t.ex. info@riksrevisionen.se

För att få större kontroll över inflödet av e-post har flertalet fallmyndigheter i efterhand vidtagit åtgärder. Ett sätt är att försöka styra e-posten till den officiella e-postadressen eller funktionsbrevlådor genom att inte sprida enskilda medarbetares e-postadresser. Regeringskansliet, exempelvis, har valt att inte offentliggöra medarbetarnas e-postadresser, varken på webbplatsen eller i Regeringskansliets telefonkatalog. Ungdomsstyrelsen har planer på att försöka lösa problemet genom att införa privata e-postadresser för sina medarbetare. Inkommande e-post ska sedan sorteras automatiskt i mapparna intern, extern eller privat e-post. Detta syftar bl.a. till att underlätta hanteringen av e-post när mottagaren är frånvarande.

De flesta fallmyndigheter har interna regler eller policydokument för hantering av e-post. Reglerna har dock inte anpassats efter hur flödena av e-post har utvecklats. Inom exempelvis Regeringskansliet har förvaltningsavdelningen utfärdat gemensamma riktlinjer för hantering av e-post, som ska tillämpas av alla departement. Riktlinjerna togs fram 1995 och reviderades 1998. Enligt riktlinjerna ska medarbetarna vid frånvaro säkerställa att någon annan läser av deras e-post. I praktiken görs detta sällan, uppger Socialdepartementet. Däremot lämnas ofta ett automatiskt frånvarobesked, ett förfarande som vid ett flertal tillfällen kritiserats av JO. Näringsdepartementet uppger att policyn är föråldrad och behöver uppdateras. Socialdepartementet menar att det i praktiken är tekniken som blivit styrande över rutinerna för e-posthantering och att det därför finns behov av att anpassa reglerna efter den tekniska utvecklingen. Liknande iakttagelser har gjorts vid flertalet fallmyndigheter.

Den ökade mängden e-post har successivt medfört en ökad arbetsbörda för registratorerna på myndigheterna. Till exempel utgör tjänsteansökningar som inkommer via e-post en betungande hantering för registraturen. E-postmeddelanden, CV och andra bilagor måste skrivas ut för att kunna stämplas och diarieföras. Elektronisk information omvandlas därmed till pappersansökningar och hanteras sedan enligt gängse posthanteringsrutiner. Det är inte ovanligt att det kommer in flera hundra ansökningar när nya tjänster utlyses, vilket ger ett stort merarbete för registraturen. Konsekvensen blir att den del av arbetet som tidigare utfördes av sökanden, dvs. att skriva ut och kopiera ansökningshandlingar, i stället utförs av myndigheten då det saknas rutiner, system och regelverk för en helt elektronisk hantering.

Spam är ett stort och växande problem inom förvaltningen. Stora mängder spam kommer in till myndigheterna varje dag – en del fallmyndigheter uppger att e-posten till 75 % består av spam. Enligt gällande regler måste varje meddelande öppnas och får inte raderas oläst.²⁴ Även de myndigheter

²⁴ Se bilaga, Konsekvensanalys av ändringen i förvaltningslagen

som installerar spamfilter måste alltså manuellt gå igenom den automatiskt bortfiltrerade e-posten. Spampärrar, som automatiskt avvisar e-post med vissa spamkännetecken, är inte tillåtna. Följden har blivit att fallmyndigheternas kostnader för hantering av e-post har ökat.

Spam är dessutom ett arbetsmiljöproblem för berörd personal. Stora mängder obehaglig och pornografisk e-post måste gås igenom. Det är påfrestande för många, men i dagsläget finns inga lagliga sätt att skydda medarbetarna från detta.

Ytterligare ett problem med e-post, som framhållits av samtliga fallmyndigheter, är att det saknas rekommendationer från Riksarkivet om elektronisk arkivering av e-post. Myndigheterna arkiverar därför e-post på papper, på samma sätt som vanliga brev. Detta innebär ett merarbete och att fördelarna med elektronisk hantering inte tas till vara.

Utgående e-post

Fallmyndigheternas officiella e-postadresser används även för utgående e-post som skickas från registratören. Det är dock ovanligt att medarbetarna får tillgång till den officiella e-postadressen för att skicka utgående e-post, vilket skulle ge en officiell prägel på e-posten. Det skulle också ge andra fördelar eftersom svaren på e-posten skulle komma in centralt till myndigheten, vilket underlättar registrering och diarieföring. Två fallmyndigheter som tillåter medarbetare att använda den officiella myndighetsadressen är Konsumentverket och Domstolsverket. På Konsumentverket har enbart juristerna och registraturen denna möjlighet. För att kunna använda sig av adressen, måste juristerna logga in och skicka e-posten på särskilda datorer i myndighetens postrum. På Domstolsverket är situationen en annan, all personal har möjlighet att skicka e-post med den officiella e-postadressen som avsändare från sina egna datorer.

2.1.6 Omodern teknik begränsar effektiviteten

Många myndigheter har haft webbplatser i närmare tio år och flertalet fallmyndigheter har inte hunnit, eller haft möjlighet, att byta ut den bakomliggande tekniken. Att byta IT-plattform kan vara dyrt och tar flera år, samtidigt som verksamheten inte får störas.²⁵ Detta kräver en väl grundad strategi för plattformbytet. Tekniken styr i hög grad vilka rutiner, processer och regler myndigheten använder för publicering och underhåll av information. Situationen för försäkringskassans webbplats beskrivs exempelvis på följande sätt:

²⁵ IT i verksamhetsutvecklingen, Riksrevisionsverket 2002:30

Ett stort problem i dag är att ändringar kan behöva föras in på flera olika ställen på webbplatsen. Den tekniska konstruktionen med mycket korslänkande innebär dels att ändringar inte slår igenom överallt, dels att det är svårt att hitta på webbplatsen. Dessutom kräver dagens system HTML-kunniga personer, vilket utgör ytterligare en tröghetsfaktor. Orsaken till detta är att det var andra mål än informationsunderhåll som var styrande när webbplatsen gjordes om år 1999. Med en databasdriven webbplats skulle det räcka att ändra informationen på ett ställe och ändringen skulle slå igenom överallt. Denna tekniska möjlighet saknas i dag, vilket får till följd att man ibland missar att ändra överallt. En omfattande ombyggnad behövs enligt RFV.²⁶

Flera fallmyndigheter beskriver liknande problem, där tekniken begränsar både informationskvalitet och effektiviseringsmöjligheter. Sådana webbplatser kräver mycket manuellt arbete när information ska publiceras och uppdateras. Möjligheterna att effektivisera processer och rutiner är begränsade så länge tekniken inte byts ut. Omodern teknik är också en anledning till att många myndigheter avvaktar med att utveckla nya e-tjänster.

2.2 Bättre service

Bättre service till medborgarna är ett centralt mål för utvecklingen av e-förvaltningen. Fallstudierna innehåller också många exempel på e-tjänster som innebär förbättrad service för de medborgare som har tillgång till Internet. Bilden är dock inte odelat positiv.

2.2.1 Begränsat utbud av e-tjänster

I internationella studier över ländernas utveckling av e-förvaltning hamnar Sverige ofta högt. I en aktuell rapport²⁷ från Statskontoret framgår dock att utvecklingen av interaktiva tjänster hos myndigheterna har stagnerat under år 2003. Statskontoret konstaterar att utvecklingen går trögt när det gäller mer avancerade tjänster och elektronisk ärendehantering som t.ex. ansökningar och anmälningar. EG-kommissionen har också konstaterat att många tjänster fortfarande endast har begränsad interaktivitet.²⁸

Även bland fallmyndigheterna är utbudet av interaktiva tjänster förhållandevis litet. En förklaring som ges av fallmyndigheterna är att många tjänster förutsätter att sökanden lämnar in olika sorters dokument och att de därmed inte lämpar sig som e-tjänster. Exempel på sådana tjänster är när bidrag söks till föreningsverksamhet hos Ungdomsstyrelsen eller när medborgare söker bostadsbidrag hos försäkringskassan.

²⁶ Se bilaga, fall 3

²⁷ E-tjänster på myndigheternas webbplatser – tendenser och goda exempel november 2003, Statskontoret 2004:7

²⁸ eEurope 2005

Det finns dock några interaktiva tjänster bland de fallmyndigheter som ingått i granskningen. Försäkringskassan tillhandahåller en interaktiv webbtjänst för anmälan av särskild föräldrapenning. Även Konsumentverket erbjuder ett antal interaktiva tjänster via webbplatsen, exempelvis för jämförelser av elpriser från olika leverantörer. Avancerade e-tjänster förekommer också hos ett antal stora myndigheter, exempelvis Riksskatteverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Tullverket.

Den vanligaste tjänst som finns på statliga webbplatser är dock att information som tidigare trycktes upp numera tillhandahålls elektroniskt. Fallmyndigheternas rutiner för att ta fram, publicera och uppdatera den här typen av information har inte förändrats sedan den började distribueras även via webbplatsen. Traditionellt tryckmaterial presenteras ofta i spalter och särskilda webbversioner av rapporter tas sällan fram. De dokument som läggs ut på webbplatsen är därför framför allt avsedda för utskrift. Fiskeriverkets lösning är en kompromiss: att publicera webbanpassade sammanfattningar av rapporter men med huvudtexten i traditionell spaltform. Traditionella tjänster som flyttas över till elektroniskt format kan därför ha begränsad nytta för medborgarna samtidigt som fördelarna med webbtekniken går förlorade, t.ex. sökmöjligheter när texter publiceras i pdf-format.

2.2.2 Svårt orientera sig bland webbplatserna

Visionen om en gemensam 24-timmarsmyndighet innebär att medborgarna inte ska behöva veta vilken specifik myndighet som har ansvar för en viss typ av ärende. Det ska bara behövas en elektronisk kontaktkanal in till statsförvaltningen.

Granskningen visar att utvecklingen hos fallmyndigheterna delvis går i motsatt riktning. Fragmentisering, dvs. införandet av nya webbplatser för olika ändamål, ökar. På konsumentområdet finns exempelvis minst fem olika statliga webbplatser, och en liknande fragmentisering sker inom socialförsäkringsområdet rörande pensioner. Ett annat exempel är webbplatsen www.foretagsregistrering.se, som inrättats av Patent- och registreringsverket tillsammans med Riksskatteverket.²⁹

Flyttning av webbplatser bidrar också till orienteringsproblem. Ett exempel är uppgifter om vattenkvaliteten vid olika badplatser, som rapporteras in av kommunerna till Naturvårdsverket. Dessa uppgifter presenterades först på Smittskyddsverkets webbplats för att sedan överflyttas till en ny webbplats, *badplatsen*, med ny webbadress.

Relaterade problem är de många e-postadresser som flertalet myndigheter håller sig med samt användning av för allmänheten okända förkortningar som webbadresser, exempelvis www.mpa.se (Läkemedelsverket),

²⁹ Se bilaga, fall 7

www.lst.o.se (Länsstyrelsen i Västra Götaland), www.arn.se (Allmänna reklamationsnämnden). Detta drabbar speciellt dem som inte är så datorvana eller insatta i förvaltningens begreppsvärld.

2.2.3 *Legala hinder begränsar servicenivån*

Formkrav i olika regelverk fungerar som hinder för myndigheter att utveckla elektroniska tjänster, vilket framgår av Formelgruppens³⁰ arbete. Justitiedepartementet pekar på att det finns en rad författningar som måste ses över innan elektroniska tjänster kan introduceras på bred front inom exempelvis domstolsväsendet, däribland rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.

Personuppgiftslagen hindrar också myndigheterna från att lägga ut information på webbplatserna. Det gäller bl.a. frågan om att lägga ut diarium på webbplatsen. Statskontoret skriver: *"Diariet kan inte göras omedelbart tillgängligt i sin helhet. För att den personliga integriteten inte ska kränkas måste vissa uppgifter döljas... Huvudregeln är att den information som läggs ut på Internet inte får innehålla personuppgifter som direkt pekar ut den enskilde"*.³¹

Bland fallmyndigheterna har endast Länsstyrelsen i Västra Götaland lagt ut hela sitt diarium på webbplatsen medan alla andra fallmyndigheter avstått från detta på grund av kraven i personuppgiftslagen. Personal vid länsstyrelsen uppger att de löst problemet med hjälp av användarnamn och lösenord för dem som använder sig av tjänsten.

Ett konkret exempel på formkrav i författningar som kan försena införandet av e-tjänster gäller elektronisk inlämning av årsredovisningar. I dag skickar företagen in ca 250 000 årsredovisningar per post till Patent- och registreringsverket, där de arkiveras i pappersform, mikrofilmas och sedan skannas in för att kunna läggas ut på webbplatsen. Patent- och registreringsverket har redan utvecklat den nödvändiga tekniken för att företagen ska kunna skicka in sina årsredovisningar elektroniskt. Det som bromsar en sådan serviceförbättring och rationalisering är bestämmelserna i aktiebolagslagen.

³⁰ Arbetsgrupp bestående av expeditionschefer inom Regeringskansliet, som inventerat formkrav och utrett behov av ändringar. Jämför Formel – Formkrav och elektronisk kommunikation Ds 2003:29

³¹ Diarium på Internet, Vägledning för myndigheter, Statskontoret 2003:1

2.2.4 *Nya förvaltningslagen har begränsad effekt*

Förvaltningslagens 5 § ändrades den 1 juli 2003 genom följande tillägg:

”Myndigheterna skall också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.”

Tillägget motiverades främst med behovet av att anpassa reglerna till rådande praxis och samtidigt bidra till bättre service för medborgarna. Ändringen innebär att myndigheterna numera är skyldiga att ta emot e-post och hantera den enligt samma regler som gäller för vanlig post.

Enligt förvaltningslagen finns dock ingen skyldighet för myndigheterna att besvara e-post på samma sätt. Det är således myndigheten själv som bestämmer hur ett e-postmeddelande från allmänheten ska besvaras. Det innebär att en person som skickat en elektronisk förfrågan till en myndighet inte kan utgå från att svar kommer att lämnas elektroniskt. Medborgare som av integritetsskäl väljer att kommunicera med exempelvis polisen per e-post kan få svar brevlades som avslöjar att mottagaren har en sådan kontakt. Det finns även andra skäl till att medborgarna skulle vilja få svar via e-post, exempelvis för att kunna läsa svaret oberoende av tid och rum.

Myndigheternas skyldighet enligt förvaltningslagen sträcker sig inte heller till att ta emot elektroniska bilagor. Sådana bilagor förekommer ofta i samband med vissa ärendetyper, exempelvis platsansökningar, och sparar såväl tid som pengar för medborgarna. Fallmyndigheterna uppger att de ändå tar emot och öppnar bilagor där det är tekniskt möjligt. Flera fallmyndigheter har dock begränsningar för hur pass stora bilagor de tekniskt tar emot.

Med nuvarande utformning har ändringen i förvaltningslagen således inneburit endast en begränsad förbättring av servicen till medborgarna.

2.3 Rättssäkerhet

Ett av de vägledande begreppen vid utvecklingen av den elektroniska förvaltningen är att den ska präglas av höga krav på rättssäkerhet.³² Rättssäkerhetskravet utgör därmed en viktig faktor som måste beaktas vid myndigheternas utveckling av e-tjänster. I fallstudierna har dock vissa rättssäkerhetsproblem förknippade med e-post och webbinformation framkommit.

2.3.1 *Nya regler om elektronisk post*

Elektronisk post är en grundtjänst i utvecklingen av den elektroniska förvaltningen och det är den viktigaste kontaktväg medborgarna ska använda för

³² Regeringens skrivelse 2000/01:151 Regeringens förvaltningspolitik

att kommunicera med e-förvaltningen. Detta ska göra det enklare för medborgare i deras kontakter med staten. Betydelsen av e-post bekräftas genom att det den 1 juli 2003 infördes en uttrycklig skyldighet för myndigheterna att se till att medborgarna kan kommunicera med dem med hjälp av telefax och elektronisk post. Riksdagen beslutade således den 14 maj 2003 med anledning av konstitutionsutskottets betänkande 2002/03: KU23 Statlig förvaltning³³ att reglerna om serviceskyldighet i 5 § förvaltningslagen (1986:223) skulle få det tillägg som nämnts ovan (se 2.2.4). Denna ändring trädde i kraft den 1 juli 2003. Bestämmelserna hänger samman med de regler om myndigheternas serviceskyldighet som framgår av 4 § förvaltningslagen:

"Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt."

Motiven som anges för de nya bestämmelserna är: *"Detta krav måste i princip anses gälla som god förvaltningspraxis redan idag... Förslaget syftar alltså till att åstadkomma en generell höjning av myndigheternas servicenivå".*³⁴

I utredningen hänvisas även till regeringens förvaltningspolitiska program En förvaltning i demokratins tjänst, speciellt kravet att förvaltningen ska anpassa sig till förändringar i samhället och vara tillgänglig och tillmötesgående. Där betonas också att informationstekniken är det främsta redskapet för att utveckla servicen i förvaltningen.

Det framstår som *"angeläget att det införs en otvetydig skyldighet för myndigheterna att erbjuda medborgarna möjligheter att komma i kontakt med dem med hjälp av moderna kommunikationsmedel."*³⁵

2.3.2 Rättssäkerhetsproblem vid e-posthantering

Ändringen i 5 §³⁶ förvaltningslagen innebär att myndigheterna måste vara tillgängliga via e-post. De flesta myndigheter har en e-postadress till sin registrator, ett flertal funktionsbrevlådor samt e-postadresser till samtliga medarbetare. Det kan röra sig om hundratals mottagare på en myndighet. För medborgaren kan det vara svårt att få kännedom om de olika e-postadresserna inom myndigheterna och att veta vilken adress som ska användas.

³³ Prop. 2002/03:62 Några förvaltningsrättsliga frågor och utredningen Några frågor om myndigheternas service Ds 2002:25

³⁴ Ds 2001:25

³⁵ Prop. 2002/03:62

³⁶ Avsnitt 2.2.4 och 2.3.1

Har min e-post kommit fram?

Avsändaren kan inte med säkerhet veta om ett e-postmeddelande har kommit fram. Felstavning vid elektronisk kommunikation är, till skillnad från vanliga brev, en orsak till att e-postmeddelanden inte når fram till mottagaren. För traditionell post är risken mindre vid felstavade adresser och det finns fungerande rutiner för hantering av sådana brev. En annan orsak till att e-post ibland inte når fram är myndigheternas åtgärder mot spam: e-post kan fångas upp i spamfilter. Myndigheterna är skyldiga att kontrollera den e-post som fångats upp i spamfilter. Fallmyndigheterna använder dock endast undantagsvis sådana kvitteringsrutiner för inkommen e-post, som skulle motverka osäkerheten genom att ge avsändaren besked om att e-posten mottagits.

Förvaltningslagens krav på elektronisk tillgänglighet innebär ingen skyldighet för myndigheterna att ta del av innehållet i bilagor till e-postmeddelanden. Detta är ett stort och grundläggande problem eftersom själva kärnan i den e-post som skickas till myndigheterna oftast ligger just i bilagorna. Vidare torde en majoritet av avsändarna inte känna till denna begränsning av myndigheternas skyldighet. Granskningen visar att inte någon av fallmyndigheterna uppger om detta, exempelvis på webbplatsen. Samtliga fallmyndigheter uppger dock att de försöker lösa eventuella problem med bilagor. Om bifogade filer inte kan öppnas underrättas avsändaren, som därmed ges möjlighet att sända bilagan på annat sätt.

Ytterligare en källa till oklarhet är frågan huruvida ett e-postmeddelande är giltigt eftersom det saknas namnteckning. Flertalet fallmyndigheter accepterar exempelvis elektroniska platsansökningar, utan underskrift eller elektronisk signatur. Däremot skickar fallmyndigheterna inte själva ut formella beslut via e-post, då det ofta finns formkrav i olika lagar rörande undertecknande av sådana beslut.

E-post till enskilda medarbetare kan bli liggande under lång tid om myndigheten saknar rutiner för avläsning av e-post vid medarbetares frånvaro. Få av de undersökta myndigheterna har sådana rutiner. Detta för med sig risker, exempelvis att den enskilde kan lida rättsförlust i ärenden där vissa tidsgränser gäller. JO har i flera beslut riktat kritik mot myndigheters hantering av e-post vid medarbetares frånvaro. Samtliga fallmyndigheter använder automatiska frånvarobesked, men enligt JO är myndigheterna skyldiga att skyndsamt omhänderta all inkommen post. Vidare kan användning av frånvarobesked leda till att mängden spam ökar, eftersom de som skickar spam får bekräftelse på att e-postadressen är aktiv.

Medborgaren kan således inte lita på att e-post fungerar riskfritt som kommunikationskanal till myndigheterna. Därför skickas ibland samma e-postmeddelande till olika adresser på myndigheten, eller samtidigt via vanlig

post, vilket kan leda till fördröjning i ärendehantering och merarbete för myndigheten.

Hur hanterar myndigheterna inkommande e-post?

För medborgaren är det viktigt att e-post som skickas till myndigheter hanteras på ett rättssäkert sätt. De flesta av fallmyndigheterna, dock inte alla, har interna regler eller riktlinjer som ska vara styrande för den interna e-posthanteringen. Granskningen har visat på flera problem med dessa policydokument. Det gäller bl.a. bristande aktualitet i riktlinjerna, rutiner som inte överensstämmer med reglerna, brister vid tillämpning, skiftande tolkning av reglernas innebörd samt bristande kännedom om gällande regler. Det finns inte heller några aktuella, enhetliga myndighetsövergripande regler för hantering av e-post, utan varje myndighet tar fram egna riktlinjer. Statskontorets rättsliga översikt E-post i förvaltningen³⁷ härstammar från 1999 och omfattar således inte de nya krav som ställs på myndigheterna.

Medborgare som skickar e-post till en tjänsteman kan inte vara säkra på att denna inte vidarebefordrar meddelandet. Detta kan även bli följden av t.ex. en automatisk funktion för vidarebefordran.³⁸ I praktiken kan e-posten spridas till någon annan inom eller utanför myndigheten utan att avsändaren får kännedom om detta.

Den konsekvensanalys³⁹ av ändringen i förvaltningslagen som Riksrevisionen låtit göra, visar att det finns tillämpningsproblem förknippade med de nya reglerna, något som bekräftas av fallmyndigheterna. Exempelvis menar Länsstyrelsen i Västra Götaland att förvaltningslagens bestämmelser om när handlingar ska anses ha kommit in till myndigheten behöver förtydligas då det gäller e-post. Konsekvensanalysen pekar på behov av ytterligare reglering för att lösa de problem myndigheterna i dag brottas med vid hantering av e-post, framför allt de akuta problemen med spam.

2.4 Slutsatser om myndigheternas arbete med e-förvaltningen

2.4.1 Elektroniska tjänster

Riksrevisionens slutsats är att bättre service till medborgarna inte har varit den primära drivkraften när fallmyndigheterna utvecklat e-tjänster, utan den interna kostnadseffektiviteten. Myndigheterna har avstått från att erbjuda

³⁷ Statskontoret 1999:3

³⁸ Prop. 2002/03:62 s. 20

³⁹ Se bilaga, Konsekvensanalys av ändringen i förvaltningslagen

vissa tjänster via webbplatsen som skulle innebära bättre service till medborgarna av det skälet att det inte bedömdes ge de rationaliseringseffekter som krävdes för att motivera investeringen.

Granskningen visar att det finns e-tjänster som är tydligt kostnadseffektiva, exempelvis webbinformation. Men hos flertalet myndigheter saknas kalkyler som visar vad investeringar i e-tjänster kostar eller vilken nytta dessa har fått för medborgarna. Samtidigt finns e-tjänster som inte medför högre kostnadseffektivitet eftersom de traditionella tjänsterna måste finnas kvar och myndigheten måste tillhandahålla dubbla rutiner. Även erfarenheter från andra myndigheter visar på svårigheter att få lönsamhet i e-tjänster.

Myndigheterna har redan tagit till vara en stor del av den potentiella ökning i kostnadseffektiviteten som införandet av webbplatser med informationstjänster av enklare karaktär medger. Incitamenten till att ta nästa steg, dvs. att införa avancerade interaktiva tjänster, är svaga och många praktiska hinder finns. Sådana tjänster förekommer hittills i begränsad omfattning, vilket bekräftas av Statskontoret som menar att utbudet av elektroniska tjänster har stagnerat.⁴⁰

Interaktiva tjänster kräver ofta grundläggande förändringar av interna rutiner och betydande investeringar som enligt dagens modell ska finansieras genom interna rationaliseringar enligt självfinansieringsprincipen. En konsekvens blir att intresset för att införa e-tjänster där kostnaderna främst drabbar myndigheten och nyttan tillfaller andra är lågt bland myndigheterna.

Införandet av e-tjänster och e-post har dessutom fört med sig merarbete för myndigheterna. Webbplatsen ersätter inte myndigheternas befintliga kontaktkanaler utan utgör ett komplement till dessa, vilket ligger i linje med regeringens krav på att alla myndigheter ska upprätthålla existerande kontaktvägar för medborgare utan tillgång till Internet.

Detta, tillsammans med avsaknaden av preciserade krav och tydliga besked från regeringens sida i fråga om myndigheternas tjänsteutbud, har medfört att myndigheterna intar en avvaktande hållning till investeringar i mer avancerade elektroniska tjänster och efterlyser vägledning från regeringen.

2.4.2 *Legala hinder*

Det föreligger ett antal problem för myndigheterna att ytterligare öka sin kostnadseffektivitet genom fortsatt utveckling av e-tjänster, framför allt olika formkrav som utgör legala hinder.

Ett exempel är myndigheternas skyldighet enligt förvaltningslagen att ta emot e-post, som har begränsat värde för medborgarna, då det inte finns

⁴⁰ E-tjänster på myndigheternas webbplatser Statskontoret 2004:7

något krav i lagen på att myndigheterna ska svara via e-post eller ta emot elektroniska bilagor. Därmed har ändringen i förvaltningslagen, som syftade till att förbättra servicen till medborgarna, haft begränsad effekt.

Flertalet fallmyndigheter informerar inte medborgarna om vilka skyldigheter myndigheten har rörande e-post, vilka rutiner som gäller samt vem som ansvarar för uppgifter som lämnas via webbplatsen. Sådan information skulle bidra till ökad rättssäkerhet och underlätta för såväl medborgare som myndigheter.

Elektronisk kommunikation mellan medborgare och statsförvaltningen är dessutom förknippad med vissa risker för medborgaren, risker som kan leda till rättssäkerhetsproblem. Det gäller exempelvis e-post som inte kommer fram på grund av spamfilter eller e-post som blir liggande utan åtgärd på grund av brister i frånvarohanteringen. Detta kan bl.a. ha betydelse i ärenden där vissa tidsgränser gäller.

Myndigheterna tycks ha överrumplats av att mängden inkommande e-post har ökat kraftigt de senaste åren, i synnerhet den stora mängden spam. Hos myndigheterna saknas aktuella interna instruktioner för hantering av e-post, tillförlitliga rutiner vid medarbetarnas frånvaro och tekniska system för arkivering av e-post.

För att minska riskerna vid elektronisk kommunikation mellan medborgare och myndigheter behövs enligt Riksrevisionen ytterligare regleringar, vilket framgår av den konsekvensanalys som Riksrevisionen låtit göra.⁴¹

⁴¹ Bilaga, Konsekvensanalys av ändringen i förvaltningslagen

3 Regeringens styrning av enskilda myndigheter

I kapitel 3–5 redovisas Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser rörande regeringen och Regeringskansliet. Regeringen har tagit initiativ till en rad aktiviteter som riktar sig till alla eller grupper av myndigheter i syfte att stödja dem i deras arbete med att utveckla elektroniska tjänster. Dialogen mellan regeringen och Statskontoret rörande 24-timmarsmyndigheten är härvid av särskild betydelse; den analyseras i kapitel 4. Slutligen analyseras dialogen mellan regeringen och riksdagen, dvs. det underlag som regeringen lämnat till riksdagen och riksdagens reaktioner på detta underlag (kapitel 5).

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser avseende regeringens styrning av enskilda myndigheter i form av mål, uppdrag, återrapporteringskrav och särskild finansiering, liksom Regeringskansliets dialog med underordnade myndigheter inom ramen för mål- och resultatstyrningen. Fallmyndigheternas bild av Regeringskansliets styrinsatser redovisas i avsnitt 3.1. Detta har följts upp genom en granskning av den styrning som de ansvariga sakenheterna på respektive departement⁴² har utövat. Departementens syn på styrningen av den elektroniska förvaltningen redovisas (3.2) liksom den faktiska styrning som förekommit genom regleringsbrev (3.3) och som utövats genom självfinansieringsprincipen (3.4).

3.1 Myndigheterna efterlyser preciserade krav

Frågan *Vilken styrning och stöd har Ni fått från departementet rörande e-förvaltningen?* ställdes till samtliga fallmyndigheter hösten 2003. Myndigheternas svar var entydiga – det har inte förekommit någon myndighets-specifik styrning alls. En genomgång av regleringsbrev för år 2003 bekräftar myndigheternas bild av att sådan styrning av myndigheternas arbete med den elektroniska förvaltningen inte förekommit under året.

Flertalet fallmyndigheter uppger att man är osäker på vad den elektroniska förvaltningen ställer för krav och efterlyser därför förtydliganden och preciseringar från departementens sida. Departementen uppger dock att dessa krav inte har framförts av myndigheterna. En genomgående synpunkt från fallmyndigheterna är att styrningen måste differentieras med hänsyn till deras individuella förutsättningar då det finns stora variationer mellan

⁴² Länsstyrelsenheten – Finansdepartementet, Fiskeenheten och Konsumentenheten – Jordbruksdepartementet, Enheten för processrätt och domstolsfrågor – Justitiedepartementet, Näringslivs- och Simplexenhetsenheten – Näringsdepartementet, Socialförsäkringsenheten och enheten för folkhälsa – Socialdepartementet, Ungdomspolitiska enheten – Utbildningsdepartementet

myndigheterna i fråga om bl.a. uppdrag, målgrupp, IT-kompetens, resurser, kontaktmönster och rationaliseringspotential. Myndigheterna menar att regeringen måste utgå från varje myndighets egna förutsättningar när kraven i regleringsbrevet utformas.

En strategisk fråga som väcktes av en fallmyndighet är om utvecklingen av e-tjänster skulle utgå från ett myndighets- eller medborgarperspektiv, dvs. ska antingen inre kostnadseffektivitet eller bättre service till medborgarna prioriteras? Myndigheten uppger att man inte fått någon vägledning från departementet i denna viktiga avvägningsfråga.

I ett gemensamt yttrande till regeringen, daterat januari 2002, från Statens e-forum⁴³ uttrycktes det önskemål om tydliga anvisningar rörande myndigheternas arbete med att utveckla sig till 24-timmarsmyndigheter, en lösning på finansieringsfrågan samt att arbetet med översynen av lagstiftningen skulle bedrivas skyndsamt.⁴⁴ Bland annat denna framställning bidrog till att regeringen den 1 januari 2004 inrättade Nämnden för elektronisk förvaltning.

Statskontoret konstaterar också i en undersökning om myndigheters strategier för 24-timmarsutvecklingen att så gott som samtliga myndigheter i undersökningen efterfrågade tydligare styrning från regeringens sida. Myndigheterna saknar en dialog med Regeringskansliet om hur regeringens övergripande mål ska tillämpas i respektive myndighet. Särskilt efterfrågas ett förtydligande av vilken vikt nyttan för privatpersoner och företag ska tillmätas i sådana situationer där övergången till e-tjänster inte åtföljs av en motsvarande kostnadsänkning i myndighetens produktion. Statskontoret påpekar också vikten av tydliga mål i regleringsbrevet.⁴⁵

Riksrevisionen har särskilt analyserat de mål och krav som regeringen angett för e-förvaltningen. Dessa är spridda på flera olika dokument och har karaktär av övergripande uttalanden. Regeringen anger vissa typer av generella tjänster som ska erbjudas.⁴⁶

3.2 Dokumenterade strategier saknas

Berörda sakenheter inom Regeringskansliet har i granskningen fått beskriva sin syn på den elektroniska förvaltningen och styrningen av den. Endast två av de åtta sakenheter som har granskats tillämpar någon uttalad strategi för styrning av myndigheternas utveckling av e-förvaltningen. Det gäller socialförsäkringsenheten på Socialdepartementet samt länsstyrelsenheten på

⁴³ Samarbetsorgan för verksamhetsutveckling bestående av bl.a. generaldirektörer från Riksförsäkringsverket, Patent- och registreringsverket, Tullverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Lantmäteriverket, Riksskatteverket och Kriminalvårdsstyrelsen

⁴⁴ Gemensamt yttrande i anslutning till Statskontorets rapport om utveckling av 24-timmarsmyndigheter, januari 2002

⁴⁵ Samverkande 24-timmarsmyndigheter – Sammanhållen elektronisk förvaltning, Statskontoret 2003:18

⁴⁶ Se bilaga Regeringens styrning av övergången till elektronisk förvaltning

Finansdepartementet. Socialförsäkringsenhetens strategi beskrivs på följande sätt:

Den övergripande strategin från departementets sida för styrningen av försäkringskassans utveckling som 24-timmarsmyndighet är att detta skall ske stegvis, utvärderas och erfarenheter tas till vara. För försäkringskassorna innebär 24-timmarsmyndigheten en möjlighet att rationalisera verksamheten, att de ska vara tillgängliga för allmänheten samt ge service på ett effektivt sätt. Medborgarna måste också få en tilltro till myndighetens hantering av ärenden. 24-timmarsmyndigheten innebär också ett nytt sätt att arbeta och avser förutom webbtjänster även telefonservice, i syfte att få ned köerna. IT-ansvaret ligger hos RFV, som ska avgöra i vilken takt utvecklingen av elektroniska tjänster ska ske. Det innebär att myndigheten själv står för den konkreta styrningen av 24-timmarsmyndigheten.⁴⁷

Övriga sex granskade sakenheter kunde inte redovisa någon strategi för sin styrning av myndigheternas arbete med att införa e-tjänster. Ett exempel: *Näringsdepartementet har ingen dokumenterad strategi för utveckling av 24-timmarsmyndigheter inom sitt område. Ej heller har departementet ställt upp några mål för utvecklingen av Patent- och registreringsverkets elektroniska tjänster.⁴⁸*

Flera sakenheter uppger att underordnade myndigheter inte har begärt någon precisering av målen eller tidsplaner för införande av e-tjänster. Smittskyddsinstitutet samt Patent- och registreringsverket har exempelvis inte ställt några sådana krav på departementet. Däremot uppger Jordbruksdepartementet att frågorna har berörts vid myndighetsdialogen med Fiskeriverket och Konsumentverket. Departementen har uppfattat myndigheternas agerande som att de inte vill ha någon ytterligare styrning.

Genomgången visar att dokumenterade strategier saknas och att frågor rörande synen på den elektroniska förvaltningen sällan diskuteras inom eller mellan de olika departementen.

Departementens agerande är en konsekvens av den styrning som regeringen tillämpat och som innebär att myndigheterna ges stor handlingsfrihet att själva driva på utvecklingen. Regeringens styrmodell presenteras utförligare i bilagan.⁴⁹

⁴⁷ Se bilaga, fall 3

⁴⁸ Se bilaga, fall 7

⁴⁹ Se bilaga Regeringens styrning av övergången till elektronisk förvaltning

3.3 Regeringskansliets styrning är begränsad

Riksrevisionens granskning av Regeringskansliets mål- och resultatstyrning av fallmyndigheterna rörande den elektroniska förvaltningen bygger på intervjuer med ansvariga sakenheter hos respektive fackdepartement samt genomgång av regleringsbrev för åren 2003 och 2004.

Genomgången av regleringsbrev för år 2003 visar att dessa inte använts för att styra införandet av e-förvaltningen. Däremot uppger sakenheter för Konsumentverket och Riksförsäkringsverket att e-förvaltningen har varit ett återkommande inslag i myndighetsdialogen.

Hösten 2003 skickade Finansdepartementets budgetavdelning ut en särskild handledning till samtliga departement. I handledningen, som har karaktär av rekommendation, hänvisas till de mål som regeringen angivit i budgetpropositionen 2003 för det pågående arbetet med 24-timmarsmyndigheten:

- *"alla tjänster som en statlig myndighet kostnadseffektivt kan tillhandahålla elektroniskt skall också göras så,*
- *de elektroniska tjänsterna får inte utestänga medborgare och företag,*
- *för att kunna tillvarata synpunkter som kan användas vid verksamhetsutveckling skall statliga myndigheter erbjuda elektroniska kanaler för kontakter med medborgare och företag,*
- *det skall finnas säkra system för informationsutbyte och elektronisk identifiering för staten, som bygger på samverkan med näringslivet, samt,*
- *det skall finnas konkreta exempel på elektronisk servicesamverkan mellan kommuner och statliga myndigheter.*

Dessa mål bör tjäna som utgångspunkt för myndighetsspecifika mål på området och kan föras in i enskilda myndigheters regleringsbrev som uppdrag eller återrapporteringskrav."⁵⁰

I handledningen sägs också att målen ska uppfylla samma kriterier som verksamhetsmålen, bl.a. ska de vara uppföljningsbara.

En uppföljning av regleringsbrev för fallmyndigheterna för år 2004 visar att handledningen fått genomslag för Konsumentverket, Fiskeriverket, Smittskyddsinstitutet och Riksförsäkringsverket. De mål som departementen formulerat i regleringsbrev är dock mycket allmänt hållna och kan inte betecknas som myndighetsspecifika. Riksförsäkringsverket ska t.ex. *"verka för en bredare utveckling av 24-timmarsmyndigheten"* och Fiskeriverket har som mål *"en utvecklad 24-timmarsmyndighet"*.

⁵⁰ Regleringsbrev och andra styrdokument 2004

Handledningen har inte satt några spår alls i de regleringsbrev som resterande fyra departement utfärdat för sina respektive fallmyndigheter. Det gäller Justitiedepartementet för Domstolsverket, Finansdepartementet för Länsstyrelsen i Västra Götaland, Näringsdepartementet för Patent- och registreringsverket samt Utbildningsdepartementet för Ungdomsstyrelsen.

För att få en fullständigare bild har regeringens styrning genom regleringsbrev för ytterligare en grupp myndigheter⁵¹ kartlagts för åren 1999–2004. Genomgången av sammanlagt 48 regleringsbrev visar att departementet endast i ett fall angett mål för en myndighets 24-timmarsarbete. Det gäller Jordbruksdepartementet som för Statens jordbruksverk angett som mål ”en utvecklad 24-timmarsmyndighet”. För Riksskatteverket diskuteras utförligt målen för utvecklingsarbetet och elektronisk hantering, utan att nämna 24-timmarsbegreppet. För övriga undersökta myndigheter saknas sådana mål helt.

Departementen uppger att de valt att inte styra underordnade myndigheter utan att dessa själva har fått ta ansvar för utvecklingen av e-förvaltningen. Justitiedepartementet bekräftar exempelvis att man inte utövat någon styrning gentemot Domstolsverket gällande 24-timmarsmyndigheten. Kvaliteten på myndighetens webbplats är enligt departementet godtagbar och någon styrning har därför inte ansetts påkallad. Således har inga uppdrag, mål eller återrapporteringskrav riktats mot myndigheten inom ramen för begreppet 24-timmarsmyndigheten. Inte heller har sådana diskuterats i budgetdialogen med myndigheten.⁵²

En av anledningarna till att styrning förekommit i så pass liten utsträckning är att departementen inte säger sig ha uppfattat att myndigheterna vill ha någon styrning. Några av departementen uppger också att de är nöjda med myndigheternas webbplatser och att ingen styrning därför behövs. Detaljstyrning uppfattas som något departementen inte ska ägna sig åt, då det antas hämma utvecklingen. Det anses bättre att lämna fältet öppet för initiativ från myndigheterna själva. Detta synsätt gäller dock inte generellt, då regleringsbrev i andra avseenden är mycket detaljerade.

Den elektroniska förvaltningen har inte uppfattats som någon central fråga för granskade departement, varför de inte heller har satt sig in i det arbete som pågår på myndigheterna, den potentiella nyttan som kan uppnås eller de problem som uppstått (se kapitel 2). Även här finns dock undantag: Departementshandläggarna för Riksförsäkringsverket, Konsumentverket och Smittskyddsinstitutet bedöms ha god överblick över myndigheternas arbete med elektroniska tjänster.

⁵¹ Boverket, Lantmäteriverket, Linköpings universitet, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Riksskatteverket, Riksantikvarieämbetet och Sida

⁵² Se bilaga, fall 1

3.4 Återrapportering till regeringen

I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet skriver regeringen:

*”För att de förvaltningspolitiska målen ska få nödvändigt genomslag krävs en bättre uppföljning av myndigheternas förändringsarbete. En central punkt i uppföljningen är en årlig återrapportering till regeringen från myndigheterna.”*⁵³

Krav på återrapportering från myndigheter brukar ställas i regeringens regleringsbrev, men det förekommer även att myndigheter gör redovisningar i sina årsredovisningar utan en specifik beställning från regeringen. Återrapporteringen har två syften: att ge underlag för dels regeringens styrning av enskilda myndigheter, dels regeringens rapportering till riksdagen, se vidare avsnitt 5.2.

3.4.1 Återrapporteringskrav i regleringsbrev

Genomgången av regleringsbrev för år 2004 visar att återrapporteringskrav rörande e-förvaltning ställts på hälften av fallmyndigheterna. De återrapporteringskrav som finns är dock inte myndighetsspecifika. Kraven på Riksförsäkringsverket och Smittskyddsinstitutet är relativt detaljerade medan de som ställs på Konsumentverket och Fiskeriverket är mycket generella, exempelvis ska Fiskeriverket återrapportera *”arbetet med att utveckla 24-timmarsmyndigheten”*. För Domstolsverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Patent- och registreringsverket och Ungdomsstyrelsen ställs inga återrapporteringskrav alls på detta område.

Samma bild framkommer vid genomgången av återrapporteringskraven för åren 1999–2004 för ytterligare åtta myndigheter⁵⁴. Det är ovanligt med återrapporteringskrav rörande 24-timmarsmyndigheten eller den elektroniska förvaltningen – endast 5 av 48 regleringsbrev innehåller sådana återrapporteringskrav – det gäller Riksskatteverket för åren 2001–2004 samt Statens jordbruksverk år 2004. Återrapporteringskravet för Riksskatteverket är omfattande och kopplat direkt till verksamheten medan kravet för Jordbruksverket är allmänt hållet och i den meningen inte myndighets-specifikt.

De departement som angett återrapporteringskrav av mer allmän karaktär uppger att resultaten ska användas för att utvärdera var myndigheten befinner sig i utvecklingen av e-förvaltningen. Nästkommande regleringsbrev kan då bli mer konkret, menar man. För de myndigheter som ska rapportera i samband med årsredovisningen i början av år 2005, innebär det att konkreta krav kan komma att ställas först i regleringsbrevet för år 2006. För

⁵³ En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, 2000, s. 26

⁵⁴ Boverket, Lantmäteriverket, Linköpings universitet, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Riksskatteverket, Riksantikvarieämbetet och Sida

övriga departement och myndigheter kommer det att ta ännu längre tid innan några mer konkreta mål och krav formuleras.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen, sedan den förvaltningspolitiska propositionen publicerades i mars 1998, endast begärt in återrapportering från ett par av de undersökta myndigheterna år 2004.

3.4.2 Återrapportering utan krav i regleringsbrev

Innehållet i myndigheters årsredovisningar regleras i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag:

”Myndigheten skall i årsredovisningen även lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten (2 kap. 4 §). Anges inga återrapporteringskrav i regleringsbrevet eller i annat beslut, skall myndigheten redovisa väsentliga verksamheter som den utfört i syfte att nå sina mål. (Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 3 kap. 1 §)”

En genomgång av åtta⁵⁵ större myndigheters årsredovisningar för åren 1999 – 2003 visar att det sker en viss återrapportering rörande e-förvaltning till regeringen, trots att inga specifika krav ställts på detta. Begreppet 24-timmarsmyndighet används av myndigheterna i återrapporteringen först år 2000 (Riksskatteverket och Lantmäteriet), hos Boverket år 2001 samt hos Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk först år 2003. Linköpings universitet, Riksantikvarieämbetet och Sida använder inte begreppet alls. Däremot sker en återrapportering från samtliga studerade myndigheter med hjälp av begreppen Internet, Internettjänst, webbtjänst, webbplats och liknande uttryck.

Återrapportering på myndighetens eget initiativ har begränsat värde för regeringens uppföljning eller styrning av enskilda myndigheter, då det är myndighetens bedömning snarare än regeringens som styr vad som rapporteras. Inte heller har det något värde för regeringens möjlighet att ge en mer samlad bild till riksdagen av läget hos flera myndigheter.

3.5 Självfinansieringsprincipen ger svagt incitament

Det förekommer sällan att myndigheterna får särskilda anslagsmedel för att finansiera utvecklingen av elektroniska tjänster, utan i regel ska investeringarna finansieras inom givna ramar. Myndigheterna hänvisar till vad de kallar självfinansieringsprincipen, dvs. investeringarna ska betalas genom effektiviseringar som minskar kostnaderna. Bland de åtta fallmyndigheterna har länsstyrelserna och Konsumentverket dock tilldelats särskilda medel för utveckling av e-tjänster.

⁵⁵ Boverket, Lantmäteriverket, Linköpings universitet, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Riksskatteverket, Riksantikvarieämbetet och Sida

Länsstyrelserna har påbörjat ett gemensamt arbete med att utveckla verksamheterna till 24-timmarsmyndigheter och hemställde i november 2003 om 2 miljoner kronor i anslagsmedel för detta ändamål. Finansdepartementet beviljade ett anslag på 800 000 kr. Utöver detta har 200 000 kr beviljats för utveckling av yrkestrafiktillstånd via Internet. (Länsstyrelsenheten)

År 2000 fick Konsumentverket 20 miljoner kronor i anslag som användes den närmaste treårsperioden för att bl.a. bygga upp en IT-avdelning. Konsumentverket begärde sedan ytterligare 20 miljoner kronor för fortsatt utvecklingsarbete. Denna begäran avslogs med motiveringen att prioritering måste göras inom givna ramar. Konsumentverket har däremot inte begärt vidgade låneramar för utveckling av elektroniska tjänster.⁵⁶

Under senare delen av 1990-talet tilldelades dessutom Arbetsmarknadsstyrelsen sammanlagt 120 miljoner kronor för att utveckla e-tjänster.

I några fall har myndigheter begärt och beviljats låneramar för IT-investeringar, men inte specifikt för investeringar i elektroniska tjänster riktade till medborgarna. Det gäller Fiskeriverket, Patent- och registreringsverket samt försäkringskassan. Övriga fallmyndigheter har inte begärt vare sig anslag eller utökade låneramar för IT-investeringar.

Problemet med självfinansieringsprincipen är att det kan krävas en period på 6–7 år innan investeringen är återbetald. Ytterligare ett problem i sammanhanget är regeringens krav på att traditionella tjänster ska behållas, till förmån för dem som inte har tillgång till Internet. Det gör det svårare för myndigheterna att räkna hem effektivitetsvinster. Självfinansieringsprincipen försvagar därmed incitamenten till att utveckla elektroniska tjänster. Departementen menar dock att fallmyndigheterna inte har framhållit detta som ett problem i budgetdialogen.

3.6 Slutsatser om regeringens styrning av enskilda myndigheter

Riksrevisionen konstaterar att flertalet departement inom Regeringskansliet inte har utövat någon myndighetsspecifik mål- och resultatstyrning av arbetet med att utveckla den elektroniska förvaltningen. Några myndighets-specifika mål i enlighet med Finansdepartementets handledning för år 2004 har inte formulerats av departementen. Berörda myndigheter har därmed inte fått någon vägledning för hur regeringens generella, övergripande mål för 24-timmarsmyndigheten ska anpassas till den egna myndighetens specifika situation. Den begränsade styrningen som har förekommit via regleringsbrev år 2004 är mycket allmänt hållen.

⁵⁶ Vid denna tidpunkt låg ansvaret för Konsumentverkets budget på Justitiedepartementet.

Behovet av tydligare styrning har framförts såväl av de enskilda fallmyndigheterna som statens E-forum och Statskontoret.

Departementen har inte heller försökt påverka fallmyndigheternas prioriteringar vid utveckling av elektroniska tjänster, t.ex. vid avvägningen mellan tjänster som främst inriktas på intern effektivisering och tjänster som framför allt är till nytta för medborgarna. Fallmyndigheterna uppger att de inte fått någon vägledning för sina avvägningar mellan elektroniska och traditionella tjänster.

Departementen har dock varit mycket tydliga i sina besked på en punkt, att myndigheternas investeringar i e-tjänster ska ske inom befintliga ramar enligt självfinansieringsprincipen. Därmed återstår möjligheten för myndigheterna att ta upp lån för sådana investeringar. Fallmyndigheterna har dock i mycket liten utsträckning begärt utökade låneramar för sådana investeringar eller tagit upp frågan om ökade anslag i myndighetsdialogen med respektive departement.

Den mycket begränsade mål- och resultatstyrning av myndigheternas arbete med den elektroniska förvaltningen hänger samman med att varje departement agerar självständigt. Inom departementen finns inte heller något samordnat agerande utan varje sakenhet gör egna prioriteringar. Bristen på samordning är enligt Riksrevisionen en viktig förklaring till varför e-förvaltningen har fått så svagt genomslag i styrningen av enskilda myndigheter.

Det dominerande intrycket är att åiterrapportering om övergången till e-förvaltning och 24-timmarsmyndigheten är relativt sällsynt i myndigheternas årsredovisningar, till stor del beroende på att få åiterrapporteringskrav ställts i regleringsbrev. Därmed saknas underlag från myndigheterna för uppföljning av deras arbete med utveckling av e-förvaltningen. Den årliga åiterrapportering som enligt det förvaltningspolitiska programmet behövs finns således inte och kan inte heller ersättas av Statskontorets årliga undersökning av myndigheters e-tjänster (se kapitel 4).

4 Regeringens generella styrning

4.1 Styrstrategi

Med generell styrning avses här styråtgärder som direkt eller indirekt riktar sig till samtliga myndigheter. Regeringens styrning⁵⁷ har inriktats på:

- att ge de statliga myndigheterna betydande *handlingsfrihet* att själva genomföra reformen inom ramen för tillgängliga resurser. Regeringen har således valt att i liten omfattning *formellt styra* myndigheterna med hjälp av regleringsbrev samt mål- och resultatdialog
- att på olika sätt *marknadsföra* reformarbetet med e-förvaltningen direkt till myndigheterna
- att inom Regeringskansliet från år 2003 förstärka *information* om reformarbetet till sakenheterna
- att ta initiativ till en *lag* om säker elektronisk kommunikation samt en genomgång av legala hinder, den s.k. Formelgruppen
- att *organisera stöd* för såväl regeringens som förvaltningens arbete med att utveckla visionen och införandet av e-förvaltning. Vissa myndigheter har fått *regeringsuppdrag* att utveckla kunskap, metoder, standarder samt upphandla gemensam infrastruktur. En *24-timmarsdelegation* har inrättats under 2003. En särskild *nämnd* för elektronisk förvaltning har inrättats 2004
- att särskilt utnyttja stabsmyndigheten Statskontoret för ett omfattande 24-timmarsuppdrag för att *stödja myndigheter och att följa upp reformarbetet*

Utgångspunkten för den generella styrningen är att regeringen i *propositioner* försett riksdagen med beslutsunderlag och därefter *rapporterat* resultat. Därutöver har regeringen tagit fram ett förvaltningspolitiskt *handlingsprogram* där de värderingar som enligt regeringen ska genomsyra övergången till elektronisk förvaltning preciseras.

Riksrevisionens granskning visar att i arbetet med att införa e-förvaltningen har regeringen begränsat sin styrning till att ange övergripande mål, undanröja hinder, skapa stöd till myndigheterna samt verka för en myndighetsgemensam teknisk infrastruktur. Statskontoret har haft en nyckelroll när det gäller att främja förvaltningens utveckling av e-förvaltningen. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen valt att särskilt studera dialogen mellan rege-

⁵⁷ Se bilaga Regeringens styrning av övergången till elektronisk förvaltning

ringen och Statskontoret. Iakttagelserna avser det uppdrag som regeringen gett Statskontoret samt hur regeringen agerat på det budskap och de förslag till åtgärder som Statskontoret fört fram.

4.2 Uppdrag till Statskontoret

4.2.1 Innehållet i uppdraget

Statskontoret fick i juni 2001 ett tvåårigt uppdrag⁵⁸ från regeringen att *"stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter genom att tillsammans med myndigheterna tillhandahålla metoder, vägledning och avtal samt att initiera och genomföra samverkansprojekt"*. Syftet med uppdraget var *"att stimulera myndigheterna till att bedriva ett aktivt utvecklingsarbete för att förbättra sin tillgänglighet och service med hjälp av informationstekniken"*.

Statskontoret skulle bl.a. stödja myndigheterna i arbetet med att utforma konkreta mål och resultatmål, utveckla metoder för att analysera informations- och servicebehov ur ett kundperspektiv, analysera hur antalet myndighetskontakter kan minimeras vid hantering av ett ärende, utveckla former för uppföljning av myndigheternas utvecklingsarbete, ta fram vägledning och lämna förslag till finansieringsmodell för investeringar i den gemensamma infrastrukturen. Uppdraget skulle grunda sig på rapporten 24-timmarsmyndighet, remissyttranden över rapporten samt en analys av de ekonomiska konsekvenserna för myndigheterna av en övergång till elektroniska tjänster. Statskontoret beskriver uppdraget som ett ramprogram som förstärker det allmänna uppdrag som Statskontoret redan har inom området.

Statskontoret har lämnat lägesrapporter halvårsvis och hela uppdraget slutrapporterades till regeringen vid halvårsskiftet 2003.

4.2.2 Statskontorets budskap i lägesrapporterna

I lägesrapporterna har Statskontoret förmedlat sin bild av hur utvecklingen av e-förvaltningen fortskridit. Statskontoret har pekat på problemet att de självständiga myndigheterna utvecklat helt egna, och därmed onödigt dyra, tekniska lösningar på problem som är gemensamma för hela förvaltningen.⁵⁹ Avsaknaden av gemensamma lösningar anges i en senare rapport som en orsak till att utvecklingen på vissa områden gått trögt. Övriga orsaker som nämns är förvaltningsrättsliga hinder, brister i infrastrukturen samt behovet av ett omfattande utvecklings- och omställningsarbete på myndigheterna. Trots problemen anses Sverige ligga långt framme i ett internationellt

⁵⁸ Regeringsbeslut 2001/4270F

⁵⁹ Lägesrapport 24-timmarsmyndigheten december 2001 (2002:17)

perspektiv.⁶⁰ Statskontoret uppger att det främjande arbetet inriktats på att undanröja dessa hinder men att vissa kvarstår fortfarande.⁶¹

Utvecklingen skiljer sig åt mellan olika typer av myndigheter. Stora myndigheter med tillgång till stora utvecklingsresurser tillhandahåller mer avancerade tjänster via webbplatsen än vad små och medelstora myndigheter kan erbjuda. Statskontoret understryker dock i samma rapport att utvecklingsansvaret även i fortsättningen bör ligga kvar på de enskilda myndigheterna.⁶²

De användarundersökningar som gjorts visar positiva utfall för myndigheternas e-tjänster, men utbudet anses begränsat och utvecklingen vad gäller insyn och delaktighet släpar efter.⁶³ Utvecklingen av e-tjänster har stagnerat det senaste året.⁶⁴

4.2.3 Statskontorets förslag till regeringen

I samband med lägesrapporterna har Statskontoret lämnat förslag till regeringen i syfte att utveckla styrningen av 24-timmarsmyndigheten.

Ett flertal av de förslag som Statskontoret lämnat berör den formella mål- och resultatstyrningen av enskilda myndigheter. Statskontoret menar att regeringen bör *”på ett tydligare sätt än hittills ange mål för enskilda myndigheters utveckling av elektroniska tjänster”*.⁶⁵ *”Myndigheterna bör få i uppdrag att utforma fleråriga strategier och handlingsplaner. Dessa kan också utgöra ett underlag för regeringens styrning av det fortsatta utvecklingsarbetet”*.⁶⁶ Vidare att *”Regeringen bör senast i regleringsbrev 2003 utforma anvisningar rörande myndigheternas arbete med att utveckla sig till 24-timmarsmyndigheter. Det kan ske genom delmål anpassat till respektive myndighets specifika verksamhet, eller genom att regeringen kräver in handlingsplaner från myndigheterna”*.⁶⁷

Övriga förslag som Statskontoret fört fram ligger på en mer övergripande nivå såsom *”att förtlöjande precisera målen på utvecklingen och följa vilka resultat som nås genom olika samhällssektorer”*⁶⁸ och *”Regeringen bör lägga fast ett långsiktigt och rationellt mål: vid utgången av 2005 ska medborgare och företag i ett enskilt ärende bara behöva ha kontakt med en myndighet”*.⁶⁹

⁶⁰ Lägesrapport 24-timmarsmyndigheten december 2002 (2002:30)

⁶¹ Användning och omdömen, Internetanvändare om den offentliga sektorns webbplatser (2003:30)

⁶² Lägesrapport 24-timmarsmyndigheten december 2002 (2002:30)

⁶³ Slutrapport 24-timmarsmyndigheten juni 2003 (2003:18)

⁶⁴ E-tjänster på myndigheternas webbplatser (2004:7)

⁶⁵ Slutrapport 24-timmarsmyndigheten juni 2003 (2003:18)

⁶⁶ Lägesrapport 24-timmarsmyndigheten juni 2002 (2002:18)

⁶⁷ Lägesrapport 24-timmarsmyndigheten december 2001 (2001:17)

⁶⁸ Slutrapport 24-timmarsmyndigheten juni 2003 (2003:18)

⁶⁹ Lägesrapport 24-timmarsmyndigheten december 2001 (2002:17)

4.2.4 Statskontorets tolkning av uppdraget

Statskontorets uppdrag slutrapporterades till regeringen i juni 2003. Enligt Riksrevisionen finns det dock brister i avrapporteringen. Den investeringsvägledning som skulle tas fram om kalkylmetoder m.m. har inte levererats enligt uppdrag⁷⁰. Det finns inte heller – utifrån regeringens krav på analys av de ekonomiska konsekvenserna för myndigheterna – några beräkningar av kostnader eller investeringsbehov. Det gäller både för olika verksamhetsområden och totalt för den statliga förvaltningen. Statskontorets tolkning är att detta inte ingått i deras uppdrag, men eftersom frågan anses viktig har Statskontoret föreslagit regeringen att myndigheterna bör få ett sådant återrapporteringskrav. Detta skulle sedan kunna användas för att göra en sammanställning av totalkostnaden.

I det följande behandlas informationsbehov som enligt Riksrevisionens bedömning är angelägna att tillgodose och som knyter mycket nära an till uppdraget men likväl inte uttryckligen tagits upp i uppdragstexten eller i den efterföljande dialogen.

Det har ännu inte gjorts någon behovsanalys för 24-timmarsmyndigheten, dvs. det finns inte kartlagt vilka e-tjänster som efterfrågas av medborgare och företag. Det Statskontoret återrapporterat i denna fråga är att medborgare och företag vill "kunna följa sitt ärende", vilket belyser endast ett bland sannolikt flera väsentliga behov.

Riksrevisionen har inte hittat någon sammanhållen analys av reformens risker. En sådan analys har inte explicit krävts i uppdraget men måste betraktas närmast som en nödvändighet givet den komplexitet som reformen inrymmer och den stora vikt som regeringen i flera sammanhang fäst vid den.

Statskontoret har arbetat med vissa grundläggande förutsättningar för samverkan mellan myndigheter såsom informationsutbyte och identifieringsfrågor. Den mer grundläggande frågan om vilka myndigheter som har anledning att tillsammans utveckla tjänster har däremot inte berörts.⁷¹ Statskontoret uppger för Riksrevisionen att det är respektive myndighets ansvar att identifiera behovet av sådan samverkan och inte Statskontorets uppgift.

Vilka effekter utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten hittills har haft är inte känt. Statskontoret har inte levererat någon sådan information till regeringen. Inte heller har det skett någon rapportering om varför utvecklingen hos myndigheterna ser ut som den gör. Statskontoret har i halvårsrapporterna pekat på generella hinder för fortsatt utveckling men det är oklart om det är dessa hinder som är orsaken till att utvecklingen av e-

⁷⁰ Enligt uppgift från Statskontoret kommer den att levereras hösten 2004

⁷¹ Som ett led i analysen av potentialen togs dock en översiktlig bild fram av på vilka områden det finns ett behov av informationssamverkan över myndighetsgränser

förvaltningen stannat av. Det gäller exempelvis regeringens styrning av enskilda myndigheter, finansieringen, lagstiftningen och säker identifiering.

Statskontorets tolkning av regeringsuppdraget har som framgått ovan varit snäv. Resultatet enligt Riksrevisionens bedömning är att väsentligt beslutsunderlag inte tagits fram. Statskontoret hävdar att det inte ingick i uppdraget att göra en riskanalys och att departementet inte efterfrågat någon effektanalys. Konsekvensen av detta är att regeringen gått miste om väsentlig information inför styrningen av 24-timmarsmyndigheten.

4.3 Slutsatser

4.3.1 *Regeringens åtgärder är av generell karaktär*

Regeringen har vidtagit vissa åtgärder med anledning av de förslag Statskontoret lämnat i sina lägesrapporter. De flesta åtgärderna ligger på en generell nivå och berör således inte direkt de enskilda myndigheterna. Statskontorets rekommendation att ange mål för enskilda myndigheters utveckling av elektroniska tjänster har inte fått något större genomslag. Handledningen för regleringsbrev från år 2003 tar dock upp 24-timmarsmyndigheten, något som i undantagsfall resulterat i allmänt hållna mål för vissa myndigheter (se kapitel 3).

Regeringskansliet uppger för Riksrevisionen att formell styrning av 24-timmarsmyndigheten inom ramen för mål- och resultatstyrningen kräver ökad information och kunskap inom Regeringskansliet och att diskussioner om detta pågår.

Nämnden för elektronisk förvaltning⁷² inrättades av regeringen den 1 januari 2004. Nämndens uppgift är att stödja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter och mellan myndigheter och enskilda. Nämnden är enligt Regeringskansliet ett svar på såväl Statskontorets som myndigheternas uttryckta behov⁷³ av ökad styrning från regeringens sida beträffande infrastrukturen för den elektroniska förvaltningen.

Regeringen har också under år 2003 inrättat en delegation för utveckling av offentliga e-tjänster (24-timmarsdelegationen) som ska stimulera utvecklingen och användningen av sådana elektroniska tjänster som kan skapa stor nytta för medborgare och företag samt effektivisera offentlig verksamhet. I uppdraget ingår att pröva nya vägar att öka samverkan mellan stat, kommun och landsting samt mellan offentlig och privat sektor vid utveckling och

⁷² Förordning 2003:769 med instruktion för Nämnden för elektronisk förvaltning

⁷³ Gemensamt yttrande, i anslutning till Statskontorets rapport om utveckling av 24-timmarsmyndigheten, från Statens e-forum till regeringen den 22 januari 2002. Brevet är undertecknat av åtta verksamhetschefer

tillhandahållandet av e-tjänster. Den har också fått i uppgift att bedöma behov av och former för särskilda stödinsatser för utvecklingen av e-tjänster.

Statskontorets förslag att *"finansiering av utvecklingsarbetet kan inte enbart ses utifrån ett förvaltningsinternt effektivitetsperspektiv utan också utifrån ett vidare reformperspektiv"* bedöms till del ha beaktats i och med uppdraget till 24-timmarsdelegationen.

4.3.2 *Styrningen av Statskontoret har varit otillräcklig*

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört ett flertal insatser, bl.a. tagit fram kriterier för vad som kännetecknar 24-timmarsmyndigheten och upphandlat en gemensam teknisk infrastruktur för identifiering och säkert informationsutbyte. Regeringen har genomfört flera av de förslag som Statskontoret lämnat, bl.a. genom att inrätta en e-nämnd och utse en 24-timmarsdelegation. Övriga förslag, exempelvis att ange preciserade mål för enskilda myndigheter eller att begära att myndigheterna redovisar sina kostnader för 24-timmarsmyndigheten, har lämnats utan åtgärd av regeringen. En förklaring kan vara att regeringen, tills helt nyligen, inte velat detaljstyra myndigheternas utvecklingsarbete.

Riksrevisionen konstaterar att uppdraget till Statskontoret inte är särskilt väl-specificerat och medger utrymme för tolkning. Regeringen och Statskontoret har dock enligt Riksrevisionen inte i sin dialog tillräckligt preciserat hur uppdraget ska tolkas och vilka produkter som Statskontoret därför ska leverera. En bidragande orsak enligt Riksrevisionen är att regeringen inte tillräckligt analyserat vilket underlag den behöver för att styra genomförandet av e-förvaltningen. Det saknas exempelvis en analys av potentialen med 24-timmarsmyndigheten, en analys av medborgarnas och företagens behov av e-tjänster, utveckling av mått och indikatorer på reformens resultat och effekter samt information om reformens kostnader och risker.

5 Samspelet mellan riksdagen och regeringen

Sedan mitten av 1990-talet har regeringen vid ett flertal tillfällen⁷⁴ presenterat planer och förslag i syfte att åstadkomma en elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst. Dessa har redovisats successivt för riksdagen i form av propositioner och skrivelser, som sedan har behandlats i konstitutionsutskottet och trafikutskottet.⁷⁵

5.1 Vad har regeringen presenterat för riksdagen?

En genomgång av de propositioner och skrivelser som regeringen lämnat till riksdagen rörande e-förvaltning visar att det förekommer tre skilda typer av information:

Regeringen har presenterat sina mål, visioner, riktlinjer och handlingsplaner för riksdagen. Det centrala beslutsunderlaget är regeringens proposition Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, där regeringen lägger fram riktlinjerna för regeringens fortsatta arbete med att utveckla den statliga förvaltningen: *”Regeringens mål är att den svenska statsförvaltningen skall, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas fulla förtroende. ... Regeringen fortsätter arbetet med att anpassa och effektivisera förvaltningen med stöd av informationsteknik.”*⁷⁶

Vidare har regeringen redovisat de aktiviteter och uppdrag som beslutats i syfte att förverkliga målen för e-förvaltningen. Underlaget har regeringen framför allt hämtat från Statskontorets lägesrapporter och uppföljningar (se kapitel 4). Vissa problem av mer principiell karaktär har lyfts fram för riksdagen, exempelvis finansieringsfrågan. *”Regeringens bedömning utifrån arbetet hittills är att det finns stora möjligheter till serviceförbättringar genom elektroniska samhällstjänster, till stor nytta för medborgare och företag, och därmed för demokrati och tillväxt. Ett problem är emellertid att de utvecklingsinsatser som krävs för att uppnå de av regeringen uppsatta målen inte alltid leder till omedelbara myndighetsinterna effektivitetsvinster som kan finansiera*

⁷⁴ Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik (prop. 1995/96:125), Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57), Utvecklingen i informationssamhället (regeringens skrivelse 1997/98:19), Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136), Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86), En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram (år 2000), Regeringens förvaltningspolitik (Regeringens skrivelse 2000/01:151)

⁷⁵ Konstitutionsutskottets betänkanden Statlig förvaltning (1997/98:KU21), Statlig förvaltningspolitik (1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294), Statlig förvaltning (2000/01:KU3), Regeringens förvaltningspolitik m.m. (2001/02:KU24), trafikutskottets betänkande Ett informationssamhälle för alla (1999/2000:TU9)

⁷⁶ Prop.1997/98:136

grundinvesteringarna i de nya elektroniska tjänsterna. Vinsterna uppstår istället hos företag och medborgare och kan således inte kapitaliseras av myndigheterna. Under de närmaste åren finns det därför skäl att utreda behovet av särskilda insatser för att stimulera utvecklingen av elektroniska samhällstjänster.”⁷⁷

Slutligen har vissa förslag till lagändringar lämnats till riksdagen. Dessa har varit av teknisk karaktär och haft begränsad räckvidd i sammanhanget, exempelvis uttag av avgifter för elektroniska dokument.

All denna information till riksdagen har lämnats på regeringens initiativ. Riksdagen har inte begärt någon specifik rapportering rörande e-förvaltningen.

5.2 Hur har riksdagen använt regeringens information?

Som nämnts tidigare har frågor om förvaltningsutveckling, där e-förvaltning hör hemma, tagits upp i en rad betänkanden och beslut av riksdagen sedan mitten av 1990-talet. Samtliga motioner som väckts på området har avslagits av riksdagen, på förslag av utskotten, med hänvisning till regeringens inte närmare specificerade utvecklingsarbete. Konstitutionsutskottet skriver exempelvis: *”Utskottet, som i början av 1998 (bet. 1997/98:KU21) behandlade IT-frågor i mer samlad form, konstaterade vid det tillfället att det pågick ett omfattande arbete med att utveckla informationstekniken och att regeringen strävade efter att på bred front uppmärksamma de problem som var förknippade med denna utveckling. Enligt utskottets mening ger regeringens redovisning i den här aktuella propositionen samma intryck i vad avser regeringens sätt att arbeta med dessa frågor.”*⁷⁸ Utskottet föreslår därför att riksdagen avslår samtliga motioner, med hänvisning till att dessa hade behandlats tidigare under året.⁷⁹ I övrigt uttalar sig inte utskottet om inriktningen av regeringens politik för e-förvaltningen.

Samtliga förslag till lagändringar som regeringen presenterat har däremot antagits av riksdagen.

I en motion⁸⁰ föreslås att regeringen skyndsamt återkommer till riksdagen med förslag till samlade riktlinjer för webbaserad information och användningen av Internet för kommunikation med medborgarna, varvid behovet av transparens, konflikten mellan säkerhet och öppenhet samt regler för diarieföringen bör beaktas. Enligt motionärerna borde det i dag vara en självklarhet att alla statliga myndigheter, verk och företag har en strategi för användningen av IT som en viktig del i sitt informationsuppdrag till medborgarna.

⁷⁷ Prop. 2002/03:1 utg.omr. 2 s. 28

⁷⁸ Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU31

⁷⁹ Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU21 och regeringens skrivelse 1997/98:19 Utvecklingen i informationsområdet

⁸⁰ Motion 1997/98:K333 av Carl Bildt m.fl. (m)

Utskottet avstyrker dock motionen med hänvisning till den pågående utvecklingen och att det inte finns anledning för riksdagen att nu aktualisera frågan om riktlinjer etc. på det sätt som föreslås i motionen.⁸¹ Motionärerna reserverade sig mot utskottets beslut men riksdagen följde utskottets förslag och avslog motionen.

5.3 Slutsatser om samspelet mellan regeringen och riksdagen

Den information som regeringen presenterat för riksdagen inom området för e-förvaltningen har inte haft karaktär av beslutsunderlag utan är snarare avsiktsförklaringar och lägesbeskrivningar. Regeringen har således inte förväntat sig några beslut av riksdagen i dessa frågor, förutom i vissa avgränsade lagstiftningsfrågor. Riksdagen har inte fattat några beslut rörande målen eller riktlinjer för e-förvaltningen eller agerat med anledning av de lägesrapporter som regeringen lämnat. Regeringen har tolkat riksdagsbehandlingen av den förvaltningspolitiska propositionen som att den antagits av en enig riksdag.⁸²

Riksdagen har inte heller begärt någon återrapportering från regeringen, vilket framgår tydligt av riksdagens hantering av motion 1997/98:K333.

Slutsatsen blir att regeringen således inte har haft några uttalade krav från riksdagen att lämna ytterligare redovisningar, exempelvis i fråga om uppnådda resultat, risker, kostnader eller andra problem vid implementering av e-förvaltningen. Däremot har regeringen gjort utfästelser att återkommande och samlat informera riksdagen om utvecklingen på det förvaltningspolitiska området.⁸³

⁸¹ Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU21

⁸² En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram

⁸³ Budgetpropositionen 2003

6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

6.1 Inledning

Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheternas arbete med att införa elektronisk förvaltning. Sedan mitten av 1990-talet har regeringen i propositioner, handlingsprogram och skrivelser till riksdagen presenterat planer för en förnyelse av statsförvaltningen. Detta ska ske framför allt genom att införa elektronisk förvaltning, som ska präglas av bättre service till medborgare och företag, effektivare myndigheter och hög rättssäkerhet. Regeringen beskriver reformen på följande sätt: *"Sett ur ett medborgar- och företagsperspektiv genomgår den offentliga förvaltningen nu sin mest radikala förändring under modern tid"*.⁸⁴

Granskningens revisionsfråga har varit: Hur väl fungerar regeringens styrning för att uppnå målen för den elektroniska förvaltningen?

Riksrevisionens slutsatser av granskningen presenteras nedan (avsnitt 6.2). Den övergripande slutsatsen är att det finns tydliga risker att målen för den elektroniska förvaltningen inte kommer att uppnås om utvecklingen fortsätter som hittills (avsnitt 6.3). Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att överväga ett antal åtgärder i syfte att förbättra möjligheterna att förverkliga regeringens vision om en modern elektronisk statsförvaltning i medborgarnas tjänst (avsnitt 6.4).

6.2 Slutsatser

Riksrevisionens granskning visar att reformen har fått begränsat genomslag hos samtliga granskade myndigheter. Det finns allvarliga brister i förutsättningarna för införandet av elektronisk förvaltning, vilket drabbat såväl medborgare och företag som myndigheterna själva.

Få avancerade tjänster erbjuds

Flertalet myndigheter har satsat på enklare tjänster såsom att lämna information på webbplatsen. Medborgare och företag har inte fått tillgång till de avancerade tjänster – med vissa undantag – som mera påtagligt skulle förbättra statsförvaltningens service. En väsentlig orsak är enligt Riksrevisionen att målet bättre service till medborgarna inte har varit den

⁸⁴ Budgetpropositionen 2004, utg. omr. 2, s. 42

primära drivkraften när myndigheter utvecklat elektroniska tjänster. I stället har de prioriterat tjänster som bidrar till ökad kostnadseffektivitet inom myndigheten. Det innebär att e-tjänster där kostnaden i första hand belastar myndigheten och där nyttan tillfaller andra, inte utvecklas i tillräcklig omfattning. Undersökningar visar också att utbudet av elektroniska tjänster hos myndigheterna har stagnerat.

Rättssäkerhetsproblem med e-post

Riksrevisionen anser att det finns viktiga rättssäkerhetsproblem i myndigheternas sätt att hantera elektronisk kommunikation med medborgare och företag. Medborgare och företag kan inte vara säkra på att e-postmeddelanden kommer fram och sedan hanteras på ett betryggande sätt inom myndigheterna. Konsekvensen kan bli rättsförluster för medborgare och företag. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att myndigheter har fått betydande merarbete för hantering av den stora mängden obeställd e-postreklam (s.k. spam).

Tydligare styrning efterfrågas

Regeringen har tillämpat en mycket återhållsam mål- och resultatstyrning av enskilda myndigheter. Myndigheter har därmed fått stor handlingsfrihet att själva utveckla e-förvaltningen. Regeringen har istället främst använt styrmedel av stödjande karaktär, bl.a. med hjälp av Statskontoret. Granskningen visar att denna styrning har fått ett begränsat genomslag hos myndigheterna. Vidare har regeringen inte i tillräcklig omfattning skapat nödvändiga förutsättningar för myndigheternas utveckling av elektroniska tjänster. Det saknas myndighetspecifika mål och återrapporteringskrav, något som myndigheterna efterlyser. Arbetet med att undanröja de legala hinder som föreligger för införandet av e-tjänster har också framskridit mycket långsamt, anser Riksrevisionen.

Begränsad information till riksdagen

Regeringen har lämnat information till riksdagen om sina mål för e-förvaltningen samt handlingsplaner och aktiviteter för att förverkliga dessa mål. Riksrevisionen bedömer dock att riksdagen fått mycket begränsad information från regeringen beträffande den faktiska utvecklingen av e-förvaltningen. Information saknas om hur väl reformens mål uppfyllts, vilken potential för bättre service och ökad kostnadseffektivitet som finns, vilka effekter och resultat som hittills uppnåtts, kostnaderna för reformen samt en bedömning av de väsentligaste riskerna och hur dessa bör hanteras.

6.3 Konsekvenser

Riksrevisionen bedömer att, om inte ovanstående problem och hinder åtgärdas, det finns risk för betydande negativa konsekvenser för utvecklingen av den elektroniska förvaltningen, nämligen:

Utvecklingen går långsamt

E-förvaltningen utvecklas alltför långsamt, varför den betydande potential som, enligt regeringen, sannolikt finns i reformen inte realiserar. I förlängningen kan de fastställda målen, främst bättre service till medborgare och företag samt högre kostnadseffektivitet i förvaltningen, ta lång tid att uppnå. Sverige riskerar dessutom att inte uppfylla sina löften enligt eEurope2005.

Lågt utnyttjande

De e-tjänster som utvecklas riskerar att inte användas i den omfattning som myndigheterna räknat med. En viktig orsak är att medborgarnas förtroende för e-förvaltningen kan rubbas om de rättssäkerhetsproblem som påvisats beträffande myndigheternas hantering av e-post inte åtgärdas.

Lågt utnyttjande av e-tjänster kan även bero på otillräcklig information till tilltänkta användare, uppfattning om att nyttan med tjänsterna är för låg eller att de tilltänkta användarna inte har tillgång till Internet.

Traditionell service försämras

Medborgare som av olika skäl vill fortsätta att använda de traditionella kanalerna för sina kontakter med förvaltningen riskerar att på sikt drabbas av klara försämringar i servicen eftersom myndigheterna täcker sina kostnader för investeringarna i elektroniska tjänster genom rationaliseringar och neddragningar av de traditionella tjänsterna.

6.4 Rekommendationer

Införandet av elektronisk förvaltning är en omfattande och komplicerad process som ställer höga krav på styrningen från framför allt regeringens sida. Under senare tid har regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att utveckla sin styrning av den elektroniska förvaltningen, exempelvis genom inrättandet av Nämnden för elektronisk förvaltning och Delegationen för utveckling av offentliga e-tjänster. Dessa åtgärder är dock, enligt Riksrevisionens bedömning, inte tillräckliga för att lösa de problem som hotar reformen och därmed möjligheterna att ta till vara reformens potential. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att överväga lämpliga åtgärder för att mer systematiskt arbeta med införandet av den elektroniska förvaltningen. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer.

Regeringen bör ange vad som förväntas av myndigheter

Det krävs enligt Riksrevisionens mening ett gemensamt agerande inom Regeringskansliet för fackdepartementens mål- och resultatdialog med de enskilda myndigheterna rörande utveckling av den elektroniska förvaltningen. Till grund för ett sådant agerande bör regeringen förtydliga sin syn på vilka elektroniska tjänster som bör prioriteras, med hänsyn till samhällets behov och potentialen för bättre service och högre kostnadseffektivitet. Målen och tidsplanerna bör anpassas efter de berörda myndigheternas skilda förutsättningar och fastställas i Regeringskansliets dialog med myndigheterna, liksom krav på myndigheternas eget utvecklingsarbete. Syftet bör vara att underlätta myndigheternas prioriteringar och klargöra vad som förväntas av respektive myndighet samt att ge underlag för en mer fullödlig rapportering till riksdagen.

Ett sätt att skapa förtroende för och kunskap om e-tjänster och därmed öka användningen kan vara genom att samlat presentera information om tillgängliga e-tjänster. Regeringen bör överväga en sådan åtgärd.

Skapa bättre legala förutsättningar

Tydliga förutsättningar bör skapas för myndigheternas arbete med den elektroniska förvaltningen. Framför allt gäller detta legala förutsättningar och gemensamma riktlinjer för e-posthantering och digital arkivering. Regeringen bör vidare påskynda arbetet med att så långt möjligt undanröja existerande legala hinder för införandet av e-tjänster. Regeringen bör också ta initiativ till att ta fram de kompletterande regleringar som behövs för att tillförsäkra medborgare och företag en rättssäker elektronisk kommunikation med förvaltningen. Vidare bör övervägas att införa en skyldighet för myndigheterna att via sina webbplatser upplysa allmänheten om myndigheternas skyldigheter enligt förvaltningslagen och vilka tekniska förutsättningar som gäller för att kunna kommunicera med myndigheten via e-post. Ett uttryckligt författningsstöd för myndigheterna att, under vissa förutsättningar, få fatta gallringsbeslut helt eller delvis automatiskt skulle underlätta myndighetens arbete med hantering av obeställd e-postreklam, s.k. spam. Myndigheterna bör ha skyldighet att bekräfta att e-post mottagits. Slutligen bör myndigheterna att vidga myndigheternas serviceskyldighet enligt förvaltningslagen till att lämna svar per e-post och ta emot bilagor i förekommande format och storlekar också utredas.

Informationen till riksdagen kan förbättras

Införandet av den elektroniska förvaltningen medför grundläggande förändringar i relationerna mellan medborgare och företag å ena sidan och förvaltningen å den andra. Även relationerna mellan olika delar av förvalt-

ningen påverkas. Det är alltså fråga om en genomgripande omställning av den svenska statsförvaltningen. Riksrevisionen anser därför att det finns anledning för regeringen att komplettera sin information till riksdagen om reformens inriktning och ambitioner med mer tydlig information om hur reformarbetet utvecklas och vilka konkreta resultat som uppnåtts, exempelvis:

- vilken potential det finns för att förbättra servicen till medborgare och företag samt för att höja förvaltningens kostnadseffektivitet,
- en statsfinansiell analys av övergången till e-förvaltning,
- en analys av de väsentligaste riskerna med reformen,
- en redogörelse för vilka resultat och effekter som uppnåtts i reformarbetet hittills samt
- en uppskattning av de framtida kostnaderna.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – *vad har styr prioriteringarna?*
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– *uppföljning av kriminalvårdens klienter*
- 2004:6 Materiel för miljarder – *en granskning av försvarets materielförsörjning*
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– *en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet*
- 2004:11 Betyg med lika värde?
– *en granskning av statens insatser*
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– *statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter?
– *statens uttag av tvingande avgifter*
- 2004:18 Vattenfall AB
– *Uppdrag och statens styrning*