

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23)

Regeringskansliets dnr Fi2017/01289/DF

1 Sammanfattning

Pensionsmyndigheten ställer sig positiv till att regeringen tar tydliga initiativ och beslut som ökar chanserna till en effektiv och samverkande digital förvaltning som tar tillvara på digitaliseringens möjligheter. Pensionsmyndigheten instämmer i behovet av att koncentrera ansvaret för en effektiv digitalisering hos en aktör eftersom en samlad bild ökar möjligheterna till tydligare styrning samt fler och bättre beslut kring området digitalisering.

Det är viktigt med tydlighet kring vad som är målet för den offentliga digitala förvaltningen samt att utredningen även svarar på vilka effekter förslagen ger vad gäller digitalisering inom olika sakpolitiska områden. Pensionsmyndigheten saknar en sådan målbeskrivning i utredningen.

Pensionsmyndigheten anser att utredningens förslag har en alltför bred ansats och lägger in för många, olika, uppgifter på den nya myndigheten, vilket kan riskera att hindra den utveckling som önskas. Pensionsmyndigheten anser att fokus för det nya myndighetsuppdraget bör ligga på att skapa en effektiv och innovativ infrastruktur och arkitektur med gemensamma riktlinjer och standarder, vilket därigenom möjliggör och främjar en effektiv digital utveckling och samverkan. Regeringen bör föreslå vilka prioriterade infrastrukturella tjänster som myndigheten ska etablera och implementera samt hur dessa tjänster ska utvecklas, finansieras och förvaltas.

När en nationell digital infrastruktur är på plats kan myndigheterna, i samverkan, skapa bättre och effektivare tjänster för medborgarna. Pensionsmyndigheten anser att den nya myndigheten bör fokusera på att förenkla detta arbete genom att ansvara för att skapa de förutsättningar som behövs men också genom att verka för en förutsättningsskapande och enhetlig juridik.

Det digitaliseringsråd som utredningen föreslår, bör enligt Pensionsmyndigheten, även inkludera privata aktörer och innovatörer för att fullt ut ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Den huvudsakliga uppgiften för rådet bör vara att fungera som en portföljstyrningsgrupp och därmed, tillsammans med den nya myndigheten, fatta beslut om utveckling, finansiering och förvaltning av de gemensamma tjänsterna kring området arkitektur och infrastruktur.

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten	Telefon	Fax	E-post	Org.nr
Box 38190 100 64 Stockholm	0771-771 771	08-658 13 00	registrator@pensionsmyndigheten.se	202100-6255

2 4 Ett samlat ansvar – bedömningar och förslag

4.1 Sverige har halkat efter

Pensionsmyndigheten instämmer i att bristen på styrning har bidragit till en splittrad och kortsiktig styrning vilket har försvårat myndigheternas arbete för en effektiv digitalisering. De offentliga aktörerna har tagit ett stort ansvar i digitaliseringsarbetet men bristen på förutsättningsskapande tjänster och en enhetlig juridik har minskat utvecklingstakten och möjligheterna till samverkan. En annan bidragande orsak kan också vara avsaknaden av en konkret målbild och strategi för digitaliseringen av det offentliga.

4.4 Förvaltningspolitik för nationell digital infrastruktur

4.4.1 Behovet av tydliga och styrande mål

Pensionsmyndigheten ställer sig tveksam till om det går att definiera när en myndighet är digitaliserad och även vad begreppet ”digitalisering” omfattar. Digitaliseringen bör ej ses som ett styrande mål i sig utan snarare som ett verktyg som bidrar till att uppnå en myndighets övergripande verksamhetsinriktning (det interna perspektivet), men också som en kraft som transformerar samhället (det externa perspektivet).

Pensionsmyndigheten anser att det inte bör finnas separata mål gällande en digital förvaltning jämfört med förvaltningen i övrigt.

Det är viktigt att skilja på digitalisering och automatisering, varvid digitalisering ofta innebär ett helt nytt förhållningssätt och nya kundupplevelser, inte enbart en ny teknisk lösning. Det är avgörande att inblandade aktörer förstår att digitaliseringen påverkar hela det offentliga uppdraget och förhållningssättet, vilket inte gör det möjligt att skilja detta från det ”icke digitala”.

Digitaliseringen är inte ett mål i sig, det är ett medel som ger oss möjligheter att ta oss dit vi vill. Det är med hjälp av digitala lösningar som vi har möjligheten att möta medborgaren på ett nytt sätt och att därigenom skapa bättre kundupplevelser. Det är dock viktigt att regeringen sätter upp styrande och uppföljningsbara effektmål, t.ex. antal anslutningar eller mål för specifika tjänster såsom Mina meddelanden och E-legitimation.

Den nya myndigheten bör fatta beslut som underlättar för offentliga aktörer att utveckla fler och bättre digitala tjänster, se över hur man skapar en förutsättningsskapande och enhetlig juridik samt bidra till en arkitektur som skapar möjligheter för myndigheter att samverka. Det handlar om att ge myndigheterna själva förutsättningarna att skapa tjänster, inte om att besluta om vilka tjänster myndigheterna bör ta fram.

Vidare anser Pensionsmyndigheten att frågan om ansvar och styrning av kommuner och landsting bör förtydligas. Det finns i utredningen endast begränsad information kring förväntningarna på dessa aktörer, vilket är en brist, eftersom en stor del (ca 70%) av kontakterna mellan medborgare och offentliga aktörer sker i kommunerna. Detta gör dem till en viktig aktör att ha med i den digitala utvecklingen, vilket bör konkretiseras inför det nya uppdraget.

2017-06-27

4.5 Behovet av ett samlat ansvar

4.5.1 Ett samlat ansvar för digital infrastruktur och digitala tjänster

Pensionsmyndigheten anser att det i utredningen har inkluderats alltför många områden för att skapa en effektiv och utvecklingsfrämjande verksamhet. Utredningen beskriver ett uppdrag som till stor del fokuserar på områden som analys, uppföljning och stabsstöd. Enligt Pensionsmyndighetens uppfattning räcker inte detta för att öka takten i digitaliseringen av det offentliga Sverige.

Pensionsmyndigheten saknar en beskrivning av uppgifter som driver på och skapar utvecklings- och innovationskraft, samt en redogörelse för hur utvecklingen ska drivas, förvaltas och finansieras. Det är också avgörande för en effektiv statsförvaltning att regeringen fattar nödvändiga inriktningsbeslut så att myndigheterna själva får möjligheten att driva digitaliseringen framåt.

Det behöver t.ex. konkretiseras på vilket sätt som besluten kring regeringens strategi ”digitalt först” ska realiseras i praktiken. För att strategin ska bli verklig behöver det förtydligas vad som är nästa steg och vem som är ansvarig för att driva frågan vidare. Myndigheterna behöver också styrning och beslut som gör att de kan arbeta mot tydligt uppsatta mål för att realisera strategin ”digitalt först”.

Risken med ett alltför omfattande uppdrag blir en splittrad verksamhet utan tillräcklig genomförandekraft och förmåga. Pensionsmyndigheten anser därför att den nya myndigheten inledningsvis bör få en mer avgränsad uppgift, där fokus ligger på att skapa förutsättningar för andra myndigheter att uppfylla de mål och strategier som regeringen har satt upp, t.ex. ”en uppgift, en gång”. Detta bör ske genom ägarskap och finansiering av befintliga och framtida tjänster som myndigheter efterfrågar gällande en effektiv och fungerande nationell digital infrastruktur. Utgångspunkt bör vara den undersökning som genomfördes av Ramböll på uppdrag av regeringen och som identifierade de tjänster de tillfrågade myndigheterna själva anser ha störst potential för att skapa värde för samhället.

Viktigt är dock att poängtera att även nya, innovativa lösningar måste tas fram. Det räcker inte att tillgodose de behov som myndigheter efterfrågar idag, utan det krävs en analys av vad medborgare kommer att förvänta sig om 5-10 år och sedan se till att offentliga aktörer har möjligheter att leverera sådana tjänster.

I utredningen står ”Att det i uppdraget ska ingå att säkerställa att myndigheterna har tillgång till en ändamålsenlig infrastruktur när det gäller standarder eller liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte” (avsnitt 4.5.1). Pensionsmyndigheten ställer sig bakom detta, men önskar en djupare beskrivning av vad som ingår i en ”ändamålsenlig infrastruktur”, hur man planerar att skapa den och vilken roll den nya myndigheten ska ha kring utvecklingsansvar, portföljstyrning, finansiering etc.

Innovation och privata aktörer

Pensionsmyndigheten saknar en beskrivning av vart Sverige är på väg och vilka effekterna blir av att skapa en ny myndighet kring digitalisering. Det saknas också en

2017-06-27

vision kring digitaliseringens möjligheter och hur vi ska kunna ta tillvara privata aktörers erfarenheter och innovativa tänkande.

Det saknas vidare en analys kring hur offentliga aktörer ska förbli relevanta över tid med hjälp av digitalisering. Att tillhandahålla de tjänster som myndigheterna idag efterfrågar är inte tillräckligt om målet är ”att Sverige ska vara bäst i världen på att ta tillvara digitaliseringen möjligheter”. För att uppnå detta mål krävs stora satsningar på innovativa lösningar samt på att öka medvetenheten kring nya idéer och arbetssätt.

Den nya myndigheten bör främja innovation på flera nivåer, dels genom att ha en ständigt pågående dialog med privata aktörer, dels som möjliggörare av innovativa lösningar hos offentliga aktörer. Pensionsmyndigheten föreslår att privata aktörer och innovatörer ges en möjlighet att delta i diskussioner kring nya satsningar och investeringar hos den nya myndigheten samt att de får bidra med specifik kunskap om hur vi bäst kan ta tillvara möjligheter med t.ex. AI, Bitcoin och Blockchain. De offentliga aktörerna behöver också samverka kring innovationsfrågor för att öka möjligheterna att finna områden där lösningen skapar störst nytta samt för att dela erfarenheter, kunskap och kostnader.

4.5.9 Digitaliseringsråd

I utredningen föreslås att eSams nuvarande styrgrupp bildar ett råd för digitaliseringssamverkan som ska fungera som en stödfunktion till övriga myndigheter. Pensionsmyndigheten ställer sig positiv till ett digitaliseringsråd men anser inte att rådet bör fungera som en stödfunktion till myndigheter, då det inte ger tillräckligt driv i digitaliseringsfrågorna. Syftet med rådet bör istället vara att fungera som en portföljstyrningsgrupp som tillsammans med den nya myndigheten fattar beslut kring utveckling, finansiering och förvaltning av de tjänster som bör tas fram för en gemensam arkitektur och infrastruktur.

Digitaliseringsrådet (som kan liknas vid en portföljstyrningsgrupp) bör enligt Pensionsmyndigheten bestå av de generaldirektörer vars myndighetsuppdrag mest knyter an till den gemensamma infrastruktur som den nya myndigheten bör ha i uppdrag att säkerhetsställa.

En viktig och avgörande uppgift för den nya myndigheten bör vara att på olika sätt arbeta med privata aktörer, vilket skulle kunna ske genom att vid utvalda tillfällen bjuda in innovatörer till det tilltänkta rådet för digitalisering.

4.3 och 4.5.5 Integritets- och informationssäkerhet

Pensionsmyndigheten instämmer i vikten av att beakta integritets- och informationssäkerhetsskyddet i ett tidigt skede men anser att det är otydligt vad förslaget om samverkan med Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Post- och telestyrelsen innebär. Förslaget behöver förtydligas och kompletteras för att tydliggöra om ansvarsfördelningen ska förändras och på vilket sätt de tre myndigheterna ska bidra till att öka stödet till övriga myndigheter.

2017-06-27

4.6 Finansiering av den nya verksamheten

Vad gäller storleken på den föreslagna myndigheten anser Pensionsmyndigheten att uppdraget är för stort och brett och föreslår istället ett mer begränsat uppdrag (se ovan).

Pensionsmyndigheten avstyrker från att ta från andra myndigheters anslagsmedel som finansiering av den nya myndighetens anslag, utan anser att den ska ha en egen finansiering ur statsbudgeten.

Pensionsmyndigheten anser att den nya myndigheten, förutom sitt eget myndighetsanslag, måste kunna lånefinansiera och investera i ny infrastruktur och i tjänster som kommer att underlätta för övriga myndigheters digitalisering och effektivisering.

Eftersom utveckling, drift och förvaltning inte kommer att ske hos den nya myndigheten så bör det finnas möjlighet till lånefinansiering för de myndigheter som deltar i utvecklingen, driften eller förvaltningen av arbetet, även om den nya myndigheten står som ägare av tjänsten. Den nya myndigheten bör få regeringens uppdrag att föreslå hur detta praktiskt ska realiseras.

Författningsförändringar

Mot bakgrund av Pensionsmyndigheten förslag till ett mer avgränsat myndighetsuppdrag bör förslaget till instruktion anpassas utifrån det justerade uppdraget. I det sammanhanget bör det också övervägas om föreskriftsrätten som föreslås kan göras tydligare med hänsyn till de synpunkter Pensionsmyndigheten lämnat ovan beträffande definitionen av ”den offentliga förvaltningens digitalisering”. Pensionsmyndigheten vill också påpeka att det är oklart vilka föreskrifter som förslaget till bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter tar sikte på. Enligt Pensionsmyndigheten ligger det mot bakgrund av utredningens förslag och bedömningar i övrigt nära till hands att anta att utredningen trots ordalydelsen i förslaget inte avser verkställighetsföreskrifter utan föreskrifter som gäller frågor som faller inom ramen för regeringens kompetens enligt 8 kap. 7 § 2 regeringsformen. Pensionsmyndigheten anser att förslaget om det ska genomföras behöver utvecklas och förtydligas i den fortsatta beredningen. Vidare anser Pensionsmyndigheten att det behöver förtydligas vad som avses med ”riktlinjer” och hur dessa förhåller sig till de föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

De författningar som utredningen lämnar ändringsförslag kring utgör enbart fragment av vad som behöver styras genom rättsregler. Avsaknaden av gemensamma rättsregler försvårar regeringen målstyrning och myndigheters rättstillämpning vid digitaliseringsutvecklingen.

Pensionsmyndigheten anser att det är mycket oklart vad utredningen anser ligger i uppdraget ”säkerställa enhetlig hantering av frågor om dataskydd och personlig integritet”. Pensionsmyndigheten konstaterar dock att dessa frågor ofta rör tillämpningen av lag och att myndigheternas självständighet i dessa avseenden är grundlagsfäst. Utredningens överväganden i denna del behöver under den fortsatta beredningen utvecklas och förslaget och dess konsekvenser bl.a. i förhållande till regeringsformen och dataskyddsförordningens krav såvitt gäller den handlingsfrihet

2017-06-27

som fordras för att en personuppgiftsansvarig ska kunna fullgöra sitt ansvar behöver analyseras närmare.

4.5.6 E-legitimationsnämnden

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget om att E-legitimationsnämndens verksamhet ska inordnas i den nya myndigheten.

4.5.10 ESV

Pensionsmyndigheten avstår från att ha synpunkter på ansvarig aktör för det nya digitaliseringsuppdraget, men anser att uppdraget oavsett hemvist bör vara ett huvuduppdrag, så att full kraft kan läggas på utveckling och genomförande av den offentliga förvaltningens digitalisering.

5 och 6 Mina meddelanden

Inför en rätt för enskilda och företag att få myndighetspost elektroniskt
Pensionsmyndigheten ställer sig positiv till att enskilda ges en tydlig rätt att få sin post från myndigheterna elektroniskt genom Mina meddelanden och bedömer att myndigheten kommer att ha möjlighet att leverera all relevant myndighetspost genom Mina meddelanden inom ett par år. Pensionsmyndigheten arbetar dock med att ta fram självbetjäningstjänster som därmed minskar behovet av utskick via Mina Meddelanden. Utvecklingen går från fysiska utskick, till digitaliserat papper, vidare till e-tjänster. Pensionsmyndigheten stödjer digitala utskick som t.ex. Orange kuvert men målet är full digitalisering genom e-tjänster, eftersom kunden då kan få mer information samt även påverka informationen, genom t.ex. simuleringstjänster, till skillnad från vid digitala utskick.

Utredningen menar att de flesta svenskar i dag har mobiltelefon, dator eller surfplatta med internetuppkoppling. Pensionsmyndigheten vill här understryka att för att kunna läsa sin post i Mina meddelanden krävs en säker identifiering. Det finns idag enskilda som inte har möjlighet att få e-legitimation vilket idag är enda sättet att legitimera sig. Om det ska vara en rättighet för enskilda att ta del av sin myndighetspost elektroniskt via Mina meddelanden måste det finnas en möjlighet för alla att kunna identifiera sig på ett erforderligt sätt.

Myndighetspost, information eller spam

Pensionsmyndigheten avstyrker förslaget att Skatteverket ska ta fram riktlinjer angående vilken typ av meddelanden som myndigheter bör skicka genom Mina meddelanden. Även om det finns liknande typer av information som olika myndigheter kommunicerar så behöver kommunikationen även beakta t.ex. olika medborgares och företags förutsättningar och behov. Den enskilda myndigheten torde vara mest lämpad att bedöma vad som är relevant information för myndigheten att skicka till mottagaren.

6.2.18 Eget utrymme

Pensionsmyndigheten anser att frågan om personuppgiftsansvaret för behandlingar inom ramen för s.k. "eget utrymme" är viktig och relevant. Vi anser dock till skillnad från utredningen att det saknas anledning för regeringen att utreda eller tillsätta en

2017-06-27

utredning för att bestämma vem som ska ha detta ansvar. Enligt Pensionsmyndighetens uppfattning bestäms denna fråga ytterst av bestämmelserna i dataskyddsförordningen men även nationella bestämmelser om fördelningen av personuppgiftsansvaret kan vara relevanta. Pensionsmyndighetens uppfattning är att det endast i mycket särskilda undantagsfall bör förekomma att någon annan än tillhandahållaren är ansvarig för de behandlingar som utförs inom ramen för det egna utrymmet. Vi anser att det numera finns domstolsavgöranden som säkerställer att utveckling av nu aktuella tjänster har goda förutsättningar att fortsätta. Vi konstaterar också att regeringen i lagrådsremissen "Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring" föreslagit ändringar i sekretesslagstiftningen som stärker skyddet för uppgifter som finns i eget utrymme. Pensionsmyndigheten ser mot denna bakgrund inte något behov av att i nuläget utreda frågan ytterligare.

Övriga synpunkter

Medborgaren i centrum

Regeringens mål och strategier kring en digitalisering av det offentliga Sverige är tydliga med att tjänster som utvecklas ska utgå från medborgaren och att dessa tjänster bör vara enkla, öppna och effektiva. Pensionsmyndigheten anser dock att frågan kring hur livshändelser och behovsdriven utveckling kan främjas inte har en tillräcklig framträdande roll i betänkandet. Det är otydligt på vilket sätt den nya lösningen med en samlad aktör kommer att förenkla kontakten med medborgarna och skapa fler, effektiva tjänster.

Myndighetssamverkan

Pensionsmyndigheten anser att ansvaret för att utveckla och leverera effektiva och enkla e-tjänster som stödjer medborgarnas livshändelser, även fortsättningsvis bör ligga hos myndigheterna själva. Detta innebär att behovet av en samverkande funktion, som driver på en mer kundcentrerad utveckling, kvarstår.

eSams medlemmar har identifierat bristen på en gemensam infrastruktur som ett hinder i strävan efter en mer samverkande förvaltning. Pensionsmyndigheten anser därför att den nya myndigheten bör ansvara för att det sker utveckling och leveranser av nationell digital infrastruktur, vilket innebär finansiering och portföljstyrning men ej drift och förvaltning. Det är därför naturligt att ansvaret för de frågor hos eSam som rör infrastruktur och informationsförsörjning överförs till den nya myndigheten och att samverkan mellan aktörerna sker löpande.

Den nya myndigheten kan då fokusera på arkitektur och infrastruktur medan myndigheterna gemensamt koncentrerar sig på behovsdriven utveckling och livshändelser. Genom att särskilja dessa uppdrag finns möjligheten att kunna växeldra, och på så sätt komplettera varandra. eSam är en redan etablerad organisation, som i samverkan kan fortsätta att utveckla tjänster och därigenom minska den fördröjning som sker vid uppstart av en ny myndighet.

En annan viktig del av eSams arbete har varit att ena synen på hur rättsreglerna som styr e-förvaltningen ska tolkas och tillämpas inom de olika myndigheterna. Detta arbete har skett genom att eSam prioriterat dessa frågor och lyft dem till styrgruppen och därmed för beslut av de samverkande myndigheternas generaldirektörer.

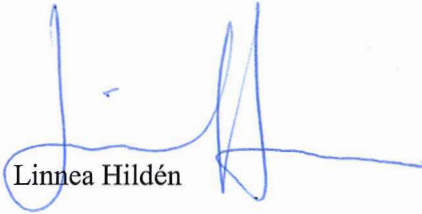
2017-06-27

Ansvar för befintliga vägledningar, som inte tas upp i utredningen, bör fastställas utifrån den nya myndighetens uppdrag. Ett övergripande ansvar för att hålla ihop vägledningarna krävs, dock kan ansvaret för enskilda vägledningar delegeras till lämpliga myndigheter.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Katrin Westling Palm efter föredragning av eSamordnare Linnea Hildén. I den slutliga handläggningen har även it-chef Peder Sjölander samt chefsjurist Mikael Westberg deltagit.



Katrin Westling Palm



Linnea Hildén