

# Vem styr den elektroniska förvaltningen?

*Bilagedel*

ISBN 91 7086 021 1

RiR 2004:19 Bilagedel

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

# Innehåll

Förord	5
1 Domstolsverket och Justitiedepartementet	7
1.1 Domstolsverket	7
1.2 Justitiedepartementets styrning av Domstolsverket	12
2 Fiskeriverket och Jordbruksdepartementet	15
2.1 Fiskeriverket	15
2.2 Jordbruksdepartementets styrning av Fiskeriverket	19
3 Försäkringskassan och Socialdepartementet	21
3.1 Försäkringskassan	21
3.2 Socialdepartementets styrning av Riksförsäkringsverket och försäkringskassan	30
4 Konsumentverket och Jordbruksdepartementet	35
4.1 Konsumentverket	35
4.2 Jordbruksdepartementets styrning av Konsumentverket	45
5 Länsstyrelsen i Västra Götaland och Finansdepartementet	49
5.1 Länsstyrelsen i Västra Götaland	49
5.2 Finansdepartementets styrning av länsstyrelsen	55
6 Näringsdepartementet	59
7 Patent- och registreringsverket och Näringsdepartementet	67
7.1 Patent- och registreringsverket	67
7.2 Näringsdepartementets styrning av Patent- och registreringsverket	77
8 Smittskyddsinstitutet och Socialdepartementet	81
8.1 Smittskyddsinstitutet	81
8.2 Socialdepartementets styrning av Smittskyddsinstitutet	86
9 Socialdepartementet	89
10 Ungdomsstyrelsen och Utbildningsdepartementet	95
10.1 Ungdomsstyrelsen	95
10.2 Utbildningsdepartementets styrning av Ungdomsstyrelsen	99
11 Konsekvensanalys av ändringen i förvaltningslagen	103
11.1 Nya lydelsen av 5 § förvaltningslagen – inte bara en kodifiering av praxis	103
12 Regeringens styrning av övergången till elektronisk förvaltning	129
12.1 Sammanfattning	129
12.2 Regeringens styrning	130
12.3 Regeringens mål och krav på elektronisk förvaltning	137
12.4 Regeringens rapportering till riksdagen	141
12.5 Regeringens grund för styrning av övergången till elektronisk förvaltning	143
12.6 Samordning inom Regeringskansliet beträffande elektronisk förvaltning	146



# Förord

## Fall 1–10

Underlaget till revisionsrapporten Vem styr den elektroniska förvaltningen? består av tio fallstudier, därav åtta myndigheter och två departement. I bilagorna redogör de utvalda myndigheterna och departementen för sitt arbete med den elektroniska förvaltningen, med utgångspunkt i följande frågor:

1. Hur sker avvägningen mellan elektroniska tjänster och traditionella tjänster? Hur hanterar myndigheten/ departementet de målkonflikter som uppstår? Tillgodogör man sig möjliga effektiviseringsvinster?
2. Hur hanterar myndigheten/departementet den alltmer omfattande e-posten från medborgarna? Sker detta enligt de nya reglerna i förvaltningslagen som likställer elektronisk kommunikation med sedvanlig brevhantering?
3. Hur säkras informationskvaliteten på webbplatsen?
4. På vilket sätt stöder Regeringskansliet myndighetens arbete med elektroniska tjänster riktade till medborgare?
5. Vilka styrmedel använder Regeringskansliet? Har myndigheten fått några specifika uppdrag eller andra krav? Hur uppfattar myndigheten regeringens styrning?

Departementens styrning av de utvalda myndigheterna följdes upp hos respektive sakenhet, där bl.a. följande frågor ställdes:

- Vilken strategi har departementet för arbetet med 24-timmarsmyndigheten, exempelvis avvägningen mellan elektroniska och traditionella tjänster?
- Vad innebär begreppet 24-timmarsmyndigheten för myndigheten? Har myndigheten begärt någon precisering av de krav som ställs på de elektroniska tjänsterna?
- Vilka styrmetoder har departementet använt då det gäller myndighetens elektroniska tjänster?

Bilagorna består av en sammanställning av dels de utvalda myndigheternas och departementens svar, dels motsvarande sakenheters svar. Vi redovisar således svaren utan några kommentarer eller bedömningar från Riksrevisionens sida. Svaren har faktagranskats av berörda myndigheter och departement.

## **Konsekvensanalys av ändringen i förvaltningslagen**

På Riksrevisionens uppdrag har professor Cecilia Magnusson Sjöberg genomfört en konsekvensanalys av riksdagens ändring i förvaltningslagen, med titeln "Nya lydelsen av 5 § förvaltningslagen – inte bara en kodifiering av praxis".

## **Regeringens styrning av övergången till elektronisk förvaltning**

Denna bilaga redovisar de aktiviteter regeringen har genomfört för att styra och påverka införandet av elektronisk förvaltning, däribland uppdraget till Statskontoret. Även regeringens uttalanden om mål- och krav på den elektroniska förvaltningen redovisas.

# 1 Domstolsverket och Justitiedepartementet

## 1.1 Domstolsverket

### 1.1.1 *Domstolsverkets elektroniska tjänster*

Domstolsverket fungerar som serviceorgan åt de självständiga domstolarna. En mycket stor del av IT-avdelningens arbete inom myndigheten har de senaste åren gått till att utveckla verksamhetsstödsystemet VERA. Informationsavdelningen och därmed webbredaktören har lagt en stor del av sin tid på intranätet. Den externa webbplatsen har inte varit prioriterad.

Planer finns på att rekrytera en medarbetare för att arbeta med den externa webbplatsen. Samtidigt planerar myndigheten att införa ett publiceringsverktyg för att underlätta arbetet med webbplatsen, som i nuvarande form är svårarbetad. Målet är att en ny webbplats ska lanseras innan sommaren 2004.

### 1.1.2 *E-posthantering*

Domstolsverket har en omfattande policy för myndighetens e-posthantering. Utgångspunkten är offentlighetslagstiftningen. Det anses mycket viktigt inom Domstolsverket att hanteringen av allmänna handlingar är korrekt, och vid ett flertal tillfällen har Justitieombudsmannen besökt verket och föreläst om vilka regler som gäller. Policyn finns på intranätet och nyanställda får information om den när de anställs. Påminnelser om reglerna brukar skickas ut inför sommaresemestern. Enligt uppgift så följs det interna regelverket relativt bra.

#### **Inkommande e-post**

En stor del av inkommande e-post som tas emot av registraturen är beställningar av blanketter och trycksaker. Den e-posten vidarebefordras till informationsavdelningen som effektuerar beställningen. Uppföljning av övrig inkommande e-post skiljer sig åt mellan olika avdelningar. Exemplet nedan avser e-post som innehåller enklare frågor till den juridiska enheten.

1. Registratören tar emot e-postmeddelandet.
2. En kopia sparas i e-postsystemet under mappen "Obesvarade".
3. Meddelandet skickas vidare till chefsjuristen.

4. Ärendet lottas på handläggare och skickas elektroniskt till denne.
5. Kopia går till registratören.
6. Namnet på handläggaren läggs till i meddelandet under "Obesvarade" av registratören.
7. Ärendet handläggs och kopia av svar skickas till registratören för registrering.
8. Meddelandet sparas under mappen "Besvarade" och tas bort från "Obesvarade". Svaren sparas på hårddisken i ett år.

På liknande sätt har registratören mappar i e-postsystemet för varje enhet och sekretariat. Registratören bevakar att juridiska sekretariatets e-post besvaras och påminner handläggarna om obesvarad e-post vid behov. Det finns alltså rutiner för uppföljning av e-post som inkommer direkt till registratören. E-post som kommer direkt till handläggare hanteras utanför dessa rutiner och är därmed svårare att kontrollera.

#### **Diarieföring, arkivering och gallring**

All inkommande e-post sparas och gallras efter ett år enligt gallringsbeslutet. E-post som diarieförs sparas både i elektronisk och fysisk form. Utgående e-post som diarieförs skrivs ut på papper och sparas i akten. Utskrifter av e-post görs av säkerhetsskäl, t.ex. kan hårddiskar gå sönder, läsbarheten måste kunna garanteras lång tid framåt, elektroniska signaturer är svåra att arkivera elektroniskt osv.

#### **Problem**

Av den e-post som kommer in är ca 30 % spam. Bifogade filer kan vara ett problem då de kan vara svåra att öppna. Det gäller i synnerhet tjänsteansökningar som skrivits på Macintosh.

### **1.1.3 Utgående e-post**

Samtliga anställda har möjlighet att skicka e-post med myndighetens officiella e-postadress som avsändare från sina egna datorer. Fördelarna med detta är flera: den egna e-postadressen sprids inte, svaren inkommer till registratören och utskicket får en mer officiell prägel.

Det finns i nuläget ingen mall för hur utgående e-post ska utformas. Officiella skrivelser bifogas som Worddokument, där utseendet är standardiserat. Dokument som kräver undertecknande skickas alltid som traditionell post.



#### 1.1.4 *Frånvarohantering*

De interna reglerna för frånvarohantering är omfattande. Bland annat har registratören rätt att gå in och läsa i medarbetarnas e-postlådor vid frånvaro. Orsaken är att Justitieombudsmannen uttalat att myndigheter måste ha tillgång till samtliga e-postlådor om behov skulle uppstå, t.ex. om någon begär att få ut en allmän handling som skickats direkt till en enskild handläggares e-postlåda. Registratören har dock aldrig utnyttjat denna möjlighet.

Det är också möjligt att ge kolleger fullmakt att läsa av e-posten vid frånvaro. Detta tillämpas på vissa avdelningar, där behov finns. Enligt JO måste personal som inte gett kolleger fullmakt komma till arbetsplatsen för att ta hand om posten, elektronisk och traditionell, varannan dag. E-post som finns på hårddisken är en inkommen handling oavsett om den är läst eller inte.

Frånvarobesked skickas endast till mottagare inom Domstolsväsendets nätverk. Anledningen till detta är att programvaran som används inom domstolsväsendet inte fullt ut hanterar externa frånvarobesked. Att frånvarobesked inte skickas till externa mottagare uppfattas inte som något problem eftersom frånvarobesked inte ersätter myndighetens ansvar att kontrollera inkomna handlingar.

#### 1.1.5 *Övrigt*

Tillägget i § 5 förvaltningslagen har inte medfört några förändrade rutiner inom Domstolsverket.

#### 1.1.6 *Informationsunderhåll*

Informationsavdelningen ägnar en stor del av sitt webbarbete åt intranätet som till större delen består av statiska Word- och PDF-filer. Från intranätet hämtas sedan den information som publiceras på den externa webbplatsen.

Startsidan på den externa webbplatsen uppdateras varje månad, och material som publiceras där ligger kvar i ca 2 - 3 månader. Det som i övrigt leder till uppdateringar är när nya versioner av dokument publiceras. Det finns fasta rutiner som föreskriver att informationsblad och blanketter som är tillgängliga via webbplatsen ska uppdateras två gånger per år, vilket innebär att innehållet i informationsblad och dylikt går igenom. Material som gallrats bort från webbplatsen kan fortfarande nå internt i efterhand.

##### **Informationsblad**

Domstolarna är frekventa användare av Domstolsverkets informationsblad och broschyrer och skriver ut dessa från webbplatsen. Det finns ca 100 informationsblad och tio olika blanketter på webbplatsen. Informationsbladen är korta texter, begränsade till två sidor. För varje informationsblad

finns en utpekad sakägare. Sakägarna är jurister och ansvarar för att det juridiska innehållet är korrekt. Enligt rutinerna har varje informationsblad en förutbestämd tidpunkt då innehållet kontrolleras och vid behov uppdateras. Sakägarna får påminnelser om detta per e-post från informationsavdelningen. Det är inte ovanligt att en ändring i ett informationsblad för med sig en kedja av ändringar i andra dokument. När sakägarna redigerat texterna så ansvarar informationsavdelningen för att texten blir begriplig och enkel att läsa.

En vanlig orsak till uppdateringar i texterna är lagändringar. Informationsbladen lagras aldrig i upptryckt format eftersom de skulle föråldras. Via webbplatsen tillhandahålls alltid den senaste versionen av dokument. Det finns fasta rutiner som föreskriver att informationsblad och blanketter tillgängliga via webbplatsen ska uppdateras två gånger per år. Ett problem med dessa informationsblad, som ursprungligen var broschyrer, är däremot att texten är skriven i spalter, vilket är besvärligt att läsa på skärmen.

#### **Lagrummet**

Lagrummet är Domstolsverkets del av rättsinformationssystemet. Det är en databas med prejudikat och avgöranden som finns tillgänglig gratis via webbplatsen. Det är genom prejudikaten och de vägledande avgörandena som rättsregler utformas eller förtydligas av domstolarna. Priset för motsvarande information i tryckt form är flera tusen kronor. Den stora fördelen med webbversionen är sökmotorn, men juristerna vill även i fortsättningen ha tillgång till det tryckta materialet.

Den 1 oktober 2003 ändrades Rättsinformationsförordningen i syfte att möjliggöra publicering av mer utförliga referat och anonymiserade fulltextavgöranden. Numera är det möjligt att publicera materialet i Lagrummet med vissa namn som är relevanta för bedömning av domstolarnas avgöranden, t.ex. namn på domarna. Däremot plockas namn, adress och personnummer på vittnen bort, liksom namn på åklagare, advokater och biträden. Den nya versionen av Lagrummet öppnades i januari 2004. Äldre material kommer successivt att läggas in i databasen.

#### **Övriga tjänster**

Domstolsverket ger ut en adressförteckning för Domstolsväsendet. Den ges ut i tryckt form en gång om året och finns också tillgänglig på intranätet. Den version som finns på den externa webbplatsen är inte lika omfattande, då besöksadresserna till de olika domstolarna har utelämnats. Webbversionen uppdateras kontinuerligt under året, till skillnad från den tryckta förteckningen.

Domstolsverkets författningssamling, DVFS, finns också utlagd på webbplatsen. Målgruppen är i första hand domstolar och advokater.

Informationen uppdateras halvårsvis eller vid årsskiften, ofta i samband med lagändringar. Det finns planer på att införa liknande uppdateringsrutiner för DVFS på webbplatsen som gäller för informationsbladen.

#### **Problem**

Intresset för att arbeta med webbplatsen har varit lågt inom myndigheten. Det har inneburit att webbplatsen inte utvecklats på ett önskvärt sätt och att viktiga funktioner saknas. Även om intresset den senaste tiden ökat så är resurserna fortfarande väldigt begränsade.

#### *1.1.7 Avvägning mellan traditionella och elektroniska tjänster*

Det har inte funnits någon genomtänkt strategi för Domstolsverkets webbplats utan den har i stället vuxit fram successivt. Det finns inte heller riktlinjer eller policy för webbplatsen, men det skulle enligt Domstolsverket behövas. Detsamma gäller att klarlägga syftet med webbplatsen och kartlägga allmänhetens behov av elektroniska tjänster. Detta kräver ett relativt stort analysarbete vilket i nuläget får stå tillbaka för mer handfasta åtgärder som att införa ett publiceringsverktyg, att börja tillämpa den nya grafiska profilen osv.

Det finns inga självklara effektivitetsvinster med att införa fler tjänster på webbplatsen, uppger verket. Spektrat av möjliga elektroniska tjänster för webbplatsen är begränsat på grund av verksamhetens art, men ifyllningsbara blanketter är en önskvärd tjänst. För övrigt är målet med webbplatsen att tillhandahålla information på ett bra sätt.

Domstolsverkets uppfattning är att det inte är aktuellt att tala om avvägningar mellan elektroniska och traditionella tjänster eftersom allt som finns på webbplatsen i form av tryckt material och liknande även finns i fysisk form eller skrivs ut till den som ber om det. Dock har antalet upptryckta exemplar av publikationer minskat med flera tusen exemplar sedan dessa började läggas ut på webbplatsen.

Det finns en ambition inom myndigheten att minska antalet telefonsamtal genom att tillhandahålla informationsblad och blanketter på webbplatsen. Det gäller främst frågor som förekommer ofta, vilket visat sig vara framgångsrikt för adressuppgifter, där sådana telefonförfrågningar har minskat. Alla medborgare har dock inte tillgång till Internet.

Viss information som läggs ut på webbplatsen stimulerar till kontakter och leder till många förfrågningar. Det är speciellt vanligt när det gäller pressmeddelanden. Det finns inga personliga e-postadresser utlagda på webbplatsen.

### 1.1.8 *Domstolsverket om Justitiedepartementets styrning*

Styrningen från Justitiedepartementet vad gäller elektroniska tjänster och 24-timmarsmyndigheten kopplat till den externa webbplatsen har varit begränsad. Domstolsverket har inte uppfattat någon tydlig strategi från departementet i dessa frågor.

Domstolsverket framhåller att domstolarnas målhantering inte låter sig automatiseras på samma sätt som skett med vissa ärenden hos andra myndigheter. De stora möjligheterna till vinster utifrån ett 24-timmarsperspektiv är knutna till målhanteringen i det specifika fallet och inte till en generell tjänst på Internet. Det är också detta som ligger bakom mycket av resonemanget kring verksamhetssystemet VERA och dess tänkta vidareutveckling – det är inom ramen för VERA som domstolsväsendet kommer att få sina främsta 24-timmarstillämpningar. Tanken med VERA framöver – om än ännu inte genomförd – är bl.a. att information ska återanvändas i instanskedjan, att VERA ska möjliggöra en elektronisk ärendehandläggning samt att parter ska ha tillgång till uppgifter angående sitt mål via Internet-uppkoppling. Justitiedepartementet har haft en aktiv roll i detta arbete även om domstolsväsendet naturligt nog står för visionerna och kravspecifikationerna.

## 1.2 **Justitiedepartementets styrning av Domstolsverket**

### 1.2.1 *Strategi för 24-timmarsmyndigheten*

Enligt Justitiedepartementet innebär 24-timmarsmyndigheten för Domstolsverket att tillhandahålla generell information till medborgarna om vad en domstolsprocess innebär och andra liknande frågor. Domstolsverkets webbplats är en central webbplats inom domstolsväsendet och bör ha central information. Lokal information publiceras på de olika domstolarnas lokala webbplatser, i de fall sådana finns.

Den verksamhet som bedrivs inom domstolsväsendet är mycket regelstyrd. Det är enligt departementet förklaringen till att det är svårt att utveckla elektroniska tjänster inom Domstolsverket. Därför har informationsspridning varit fokus på webbplatsen. Departementets bedömning är att informationen har fungerat bra.

För att kunna utveckla mer avancerade elektroniska tjänster krävs omfattande regelförändringar. Departementet har därför koncentrerat arbetet till regeländringar som ska skapa förutsättningar för ärendehantering över nätet, exempelvis att kunna lämna in inlagor, följa sitt ärende och erhålla domar. Detta sker genom arbete med en domstolsdatalag, rörande behandling av personuppgifter i domstolarna. Därtill kommer att det krävs ändringar i bl.a. rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen. Det arbete

som bedrivits inom ramen för FORMEL-gruppen är inte tillräckligt. Ett exempel på pågående lagstiftningsarbete inom departementet är att ändra förvaltningsprocesslagen i syfte att medge överklaganden via fax och e-post, något som redan är möjligt i de allmänna domstolarna.

I ett utvecklat system måste hänsyn tas till datasäkerheten, där lösningen snarare ligger på teknisk nivå. Det måste säkerställas att endast behöriga personer får åtkomst till material de har rätt att ta del av. Därtill kommer de integritetsaspekter som måste beaktas.

Förutom planerna på förändrat regelverk finns ingen dokumenterad strategi för utveckling av 24-timmarsmyndigheten eller elektroniska tjänster för myndigheten.

### 1.2.2 Övrigt utvecklingsarbete

Departementet uppger att följande frågor prioriteras i det utvecklingsarbete som pågår inom domstolsväsendet:

1. Generationsväxling av personalen
2. Strukturförändring i riktning mot större enheter
3. Ärendehanteringssystemet VERA
4. Utveckling av domstolarnas administrativa kompetens

Departementet menar att dessa prioriteringar ska ses mot bakgrund av sparkraven på 90 miljoner kronor på 2 år. Domstolsverket har sedan en tid ägnat mycket resurser och kraft till att utveckla det interna ärendehanteringssystemet VERA, vilket departementet menar kommer att få stor betydelse för utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten.

### 1.2.3 Styrmedel som använts

Justitiedepartementet uppger att man inte utövat någon aktiv 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 ställts på myndigheten inom ramen för begreppet 24-timmarsmyndigheten. Diskussioner har dock förts om framtida möjligheter att tillhandahålla ärendehantering över nätet. Vidare betraktar man Domstolsverkets webbplats som ett komplement till ordinarie verksamhet och inte som ett självständigt verksamhetsområde.

Finansdepartementets handledning Regleringsbrev och andra styrdokument 2004 rörande 24-timmarsmyndigheten har inte satt några spår i regleringsbrevet för Domstolsverket. Skrivningarna i handledningen om 24-timmarsmyndigheten uppfattas inte som krav av Justitiedepartementet. Deras fokus för styrning av myndigheterna ligger inom andra områden.

Departementet har inte haft några detaljsynpunkter på webbplatsens utformning. Medborgarintresset ska prägla domstolarnas verksamhet, och det ska enligt departementet inte behövas något specifikt uppdrag för detta. Samtidigt har domstolarna ett eget intresse att få allmänheten att använda webbtjänsterna.

#### **Finansiering och budgetdialog**

Varken 24-timmarsmyndigheten eller utvecklingen av webbplatsen har diskuterats vid budgetdialogen med myndigheten. Däremot har diskussioner förts om utvecklingen av VERA, som är högprioriterat av både myndigheten och departementet. Detta är dock inte någon särskild post i budgeten.

#### **Rapportering till riksdagen**

Ingen rapportering till riksdagen har gjorts, varken i budgetpropositionen eller på annat sätt.

#### **Informationsunderhåll**

Departementet menar att regelförändringar sker långsamt och att det inte är fråga om någon daglig verksamhet att uppdatera information på Domstolsverkets webbplats. Det har inte varit aktuellt för departementet att engagera sig i informationsunderhållet.

#### **E-posthantering**

Alla domstolar och deras medarbetare kan nås via e-post, men enligt departementet är det inte så att allmänheten för närvarande regelmässigt kommunicerar med domstolarna per e-post. Departementet har inte fått några indikationer på att det skulle föreligga problem med e-posthanteringen, varför man inte har sett anledning att utöva någon styrning i frågan.

## 2 Fiskeriverket och Jordbruksdepartementet

### 2.1 Fiskeriverket

#### 2.1.1 Fiskeriverkets elektroniska tjänster

Fiskeriverket öppnade sin webbplats år 1997, och syftet med den uppges vara "att göra tillgängligt och kommunicera verkets myndighetsuppdrag samt producerade kunskap". Fiskeriverket är en förhållandevis liten myndighet, och webbplatsen har en tydlig målgrupp som till största delen består av yrkesfiskare, sportfiskare, medier, politiker och opinionsbildare.

Fiskeriverket har begränsade resurser för att utveckla sina elektroniska tjänster, vilket innebär att prioritering bland olika åtgärder måste göras. Ett dilemma för verket är att få en konkret bild av vilka krav som ställs exempelvis genom 24-timmarsbegreppet och anpassning för funktionshindrade. Fiskeriverket menar att man måste skilja på publika myndigheter med många kontakter och nischmyndigheter såsom Fiskeriverket, när krav ställs på utveckling av webbplatsen och elektroniska tjänster.

År 2004 planerar Fiskeriverket att distribuera ett nyhetsblad i färg, fyra nummer per år, med kortinformation om verksamheten och med hänvisning till webbplatsen och den fördjupade information som finns där. Nyhetsbladet ska riktas till specifika målgrupper som har intresse av verkets frågor och det ska etablera webbplatsen som en given kommunikationsväg när det gäller fisk, fiske och fiskevård i Sverige. Nyhetsbladet kommer att distribueras till ca 3 000 mottagare inom kommuner, länsstyrelser och fiskets organisationer samt till forskare, utbildningsinstitutioner, politiker journalister och andra opinionsbildare. Huvudsyftet är att ge information om Fiskeriverkets verksamhet och bygga upp ett nätverk av besökare på webbplatsen.

#### 2.1.2 E-posthantering

E-post som kommer in centralt fördelas internt inom myndigheten till olika handläggare efter innehåll. De ärenden som kräver åtgärder diarieförs.

E-post som skickas direkt till handläggare och som har anknytning till ett speciellt ärende ska också diarieföras. Hur detta fungerar i praktiken är oklart enligt Fiskeriverket. De enskilda handläggarna har ett stort ansvar för att

---

<sup>1</sup> Ett informationssamhälle för alla? RRV 2003:11.

e-post hanteras på ett korrekt sätt, men ingen uppföljning av detta görs. Inte heller finns det några policydokument eller rutinbeskrivningar som stöd för den enskilde handläggaren.

Avsaknaden av ett gemensamt regelverk eller policy för att få en enhetlig handläggning uppges vara ett problem. Det finns planer på att börja ta fram rutiner för detta, men ännu har man inte kommit så långt på Fiskeriverket. Det saknas även rutiner för frånvarohantering, bl.a. ett standardiserat frånvaromeddelande med instruktioner till avsändaren.

Allmänna förfrågningar via e-post som inte behöver diarieföras ska enligt arkiveringsreglerna hållas ordnade. Sådan e-post skrivs ut och sparas kronologiskt ordnad i en pärm. Mycket e-post innehåller endast information, dvs. inte något yrkande om åtgärder, och besvaras sällan eftersom avsändaren inte förväntar sig något svar.

Fiskeriverket har beslutat att all inkommande e-post måste öppnas. Mycket e-post som kommer in är dock spam, vilket inneburit att registratören får öppna stora mängder obehaglig e-post. Fiskeriverket har inget filter som sorterar bort sådan e-post. Den enda begränsning som finns för inkommande e-post är att storleken inte får överskrida 5MB. Viruskontroll finns både på servrar och klienter, men den senaste virusattacken blev ändå ett problem, och mailservern fick stängas under natten. Medarbetarna har också uppmanats att vara vaksamma vad gäller bifogade filer.

Fiskeriverket tror inte på idén att slussa all inkommande e-post via en gemensam e-postadress alternativt ett antal funktionsadresser. Det skulle krävas att någon tog ansvar för att tömma brevlådan varje dag, vilket enligt Fiskeriverket innebär en alltför stor risk att e-post blir liggande.

Officiella elektroniska försändelser skickas som bifogade filer eftersom e-postmall saknas.

Fiskeriverket menar att det är viktigt att skilja på olika sorters e-post och hur denna ska hanteras. I många fall används e-post i stället för telefonsamtal, medan annan e-post är mer ärendebetonad. Då det gäller ändringen i förvaltningslagen, så är det enligt Fiskeriverket inte oproblemiskt att likställa e-post med brev. Det faktum att e-post ersätter telefonsamtal snarare än brev har enligt Fiskeriverket inte diskuterats tillräckligt.

### 2.1.3 Informationsunderhåll

När material som produceras inom Fiskeriverket ska kommuniceras är webbplatsen huvudkanal. Orsaken är främst ekonomisk, då trycksaker är dyra att ta fram. Bakom detta ligger ett strategiskt ställningstagande av Fiskeriverket, som dock har medfört en del kompromisser rörande hur informationen utformas. I pappersform fungerar texter i spalter bra men det gör de däremot inte på skärmen. Om två separata versioner skulle tas fram blir det ingen resursbesparing. I stället görs en kompromiss där



sammanfattningen av rapporterna inte är i spaltform medan resten av dokumentet är det.

Ett sätt att centralt hålla kontroll över informationen på webbplatsen är att begränsa antalet personer som har behörighet att publicera ny information. Endast fyra personer inom Fiskeriverket har denna behörighet, däribland verksjuristen.

#### **Juridisk information**

Juristen ansvarar för den författningssamling som finns på webbplatsen. Information inom detta område uppdateras med jämna mellanrum. Om juristen vid de tillfällena skulle vara sjuk eller av andra orsaker frånvarande, skulle det bli problem eftersom ingen ersättare finns. Av rädsla för att felaktig information ska läggas ut så vill inte juristen släppa detta ansvar till någon annan. På detta sätt blir den här lösningen sårbar.

Ansvaret för underhåll av befintlig information är delegerat till enhetscheferna. Det omfattar ansvar för att informationen är uppdaterad och även ansvar för gallring av information. Denna delegering av ansvaret har medfört vissa problem på Fiskeriverket, då engagemanget hos de ansvariga varierar.

Viss information på webbplatsen är gammal, men däremot inte inaktuell. Det förekommer också att Fiskeriverket inte hunnit lägga ut all information. Information som gallrats ut sparas inte. I nästa steg i utvecklingen av Fiskeriverkets webbplats kommer ett s.k. Content Management System att implementeras. Ett sådant system innehåller funktioner som versionshantering, automatisk borttagning av dokument, datumstämpling, författare osv.

Fiskeriverket uppger att det viktigaste problemet med informationsunderhållet är avsaknaden av ett internt regelverk och policy för webbplatsen.

#### **2.1.4 Avvägning mellan traditionella och elektroniska tjänster**

Det finns redan i dag ett antal tjänster på [www.fiskeriverket.se](http://www.fiskeriverket.se), och fler tjänster är på väg att implementeras. Efterfrågan eller initiativet till tjänsterna har ofta sitt ursprung i den interna effektiviteten. Ytterst är det ledningsgruppen som beslutar vilka tjänster som ska finnas på webbplatsen.

Många av tjänsterna på webbplatsen är informationsbaserade, och inför nästa version av webbplatsen finns en tanke att informationen ska riktas till specifika målgrupper på ett annat sätt än på den nuvarande webbplatsen. Eventuellt kommer fiskare och myndigheter m.fl. att kunna ges exklusiv information som inte är av intresse för allmänheten.

### **Publicering av rapporter**

Samordning av publiceringsverksamheten har varit ett problem inom Fiskeriverket. En orsak är att det av tradition har funnits publiceringsserier på olika avdelningar. En annan anledning är att det inte alltid är så populärt med digitala rapporter bland en del forskare, då dessa vill "kunna ta på" sina rapporter. Det har varit en känslig fråga som ledningen, med hjälp av ekonomiska argument och tekniska lösningar, äntligen lyckats få acceptans för. I dag finns det således ett beslut att all information ska publiceras digitalt på webbplatsen i stället för som tryckta rapporter.

### **Mediekontakter**

Mediekontakter är ett exempel på tjänster som numera endast finns tillgängliga elektroniskt, antingen via e-post eller via webbplatsen. Tidigare skickades pressmeddelanden ut per telefax. Detta har inneburit stora rutinförändringar och effektiviseringar inom Fiskeriverket, samtidigt som medierna får lika bra service som förut.

### **Blanketter**

Elektroniska blanketter som är förberedda för elektronisk signatur har tagits fram, och blanketter finns numera endast att tillgå via webbplatsen. Blankettbeställningar som kommer in via telefon eller liknande skriver Fiskeriverket själva ut från webbplatsen.

### **Datalager för fiskekvoter**

Informationen om fiskekvoter är en oerhört viktig tjänst, och informationen får inte bli fel eller inaktuell. Då riskerar Fiskeriverket att få betala skadestånd. Dagens hantering av fiskekvoter går till så att Fiskeriverket får informationen om fångsterna på papper via post från fiskarna. Även fiskhandlarna lämnar uppgifter om hur mycket fisk de köpt och av vem. Sedan är det en avdelning inom myndigheten som ansvarar för att korskontrollera uppgifterna från fiskare och fiskhandlare och sedan manuellt föra in informationen på webbplatsen. Samma information finns även att få via en telefonsvarartjänst.

Inrapportering av fångster är en process som skulle kunna göras mycket effektivare på elektronisk väg. En tjänst med datalager för fiskekvoter är därför under uppbyggnad. Datalagret ska visa den totala fiskekvoten, fiskad mängd och restkvoten. Det ska vara ett levande och detaljrikt dokument med snabbare uppdatering än i dag. Uppgifter som i dag kommer in på papper ska kunna lämnas elektroniskt av fiskarna direkt från båtarna när tjänsten är i gång. Inrapporteringstiden kommer då att krympa från en vecka till 3 dagar, på sikt ännu mer.

Inrapportering av fångster är en egeninitierad tjänst, men branschen har utövat påtryckningar då det har kommit skärpta krav på att kvoter ska hållas samtidigt som fiskarna vill ligga närmare kvotgränsen utan att överskrida den. För Fiskeriverkets del är tjänsten en ren intern effektivisering.

Fiskeriverket har inte börjat arbetet med elektronisk dokumenthantering, då man inväntar nya riktlinjer för elektronisk arkivering.

### 2.1.5 *Fiskeriverket om Jordbruksdepartementets styrning*

Fiskeriverket uppger att man inte märkt av något stöd, styrning eller uppdrag från regeringen. Dock föreslår man att departementet agerar och vägleder respektive myndighet med krav på de elektroniska tjänsterna. Kraven bör anpassas till myndigheternas varierande förutsättningar och kontakter med medborgarna. Vad 24-timmarsmyndigheten konkret innebär för krav på Fiskeriverket är för myndigheten väldigt oklart. Dagens riktlinjer uppfattas som alldeles för generella.

## 2.2 **Jordbruksdepartementets styrning av Fiskeriverket**

### 2.2.1 *Strategi för 24-timmarsmyndigheten*

Jordbruksdepartementet uppger att man inte utövat någon styrning över Fiskeriverkets 24-timmarsverksamhet eller övriga aktiviteter rörande den elektroniska förvaltningen. Det har inte heller diskuterats på departementet, varken på lednings- eller handläggarnivå, vilken hållning man ska ha i dessa frågor. Således finns det inte heller någon strategi eller etablerade styrmetoder för 24-timmarsmyndigheter på Jordbruksdepartementet.

### 2.2.2 *Styrmedel som använts*

#### **Regleringsbrev**

I regleringsbrevet för 2004 står följande:

”Mål: En utvecklad 24-timmarsmyndighet

Åtterrapporing: Redovisa hur myndigheten arbetar med att utveckla 24-timmarsmyndigheten samt hur myndigheten arbetar långsiktigt för att utveckla en god kvalificerad service via Internet.”<sup>2</sup>

Detta är första gången som Jordbruksdepartementet försöker styra Fiskeriverkets utveckling av elektroniska tjänster. Syftet med detta mål och åtterrapporingsskravet uppges vara att departementet på detta sätt ska få

---

<sup>2</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Fiskeriverket.

kännedom om myndighetens 24-timmarsverksamhet samt om det finns några långsiktiga planer för denna. Informationen kan sedan fungera som underlag för en framtida dialog.

#### **Uppdrag**

Jordbruksdepartementet har inte gett Fiskeriverket några uppdrag rörande utveckling av elektroniska tjänster.

#### **Finansiering**

Jordbruksdepartementet har inte kännedom om hur Fiskeriverket finansierat sina investeringar i elektroniska tjänster. År 2001 fick dock Fiskeriverket en utökad låneram för att kunna göra generella IT-investeringar i infrastruktur, dock inte speciellt för webbplatsen eller 24-timmarsmyndigheten.

#### **Dialog med myndighetsledningen**

På initiativ från Fiskeriverket togs 24-timmarsmyndigheten upp vid budgetdialogen i maj 2003. Då konstaterade departementet att Fiskeriverket låg på nivå 2 i den s.k. 24-timmarstrappan och att man rimligen skulle kunna gå vidare därifrån. Tidigare år har man fört diskussioner med Fiskeriverket rörande behovet av att utveckla webbtjänsten för information till allmänheten.

Departementet menar att Fiskeriverket inte har aktualiserat några problem med de elektroniska tjänsterna och därmed har det inte varit anledning att föra någon särskild dialog om detta. Inte heller har frågor eller problem rörande e-posthantering eller informationsunderhåll tagits upp av Fiskeriverket.

#### **Rapportering till riksdagen**

Någon särskild rapportering till riksdagen har inte gjorts i dessa frågor från Jordbruksdepartementets sida. Däremot har frågan om ett elektroniskt rapporteringssystem diskuterats i Kustfiskepropositionen.

#### **Jordbruksdepartementets egen kommunikation**

Departementet skickar inte ut remisser elektroniskt på grund av formkraven för remisskrivelser. Remissvar inkommer dels med vanlig post, dels elektroniskt, ibland båda. Departementet har inte begärt att få in svaren elektroniskt och lägger inte heller ut dessa på sin webbplats.

## 3 Försäkringskassan och Socialdepartementet

### 3.1 Försäkringskassan

#### 3.1.1 Försäkringskassans elektroniska tjänster

www.forsakringskassan.se öppnades av Försäkringskassornas förbund år 1996. Webbadressen ägs av Försäkringskassornas förbund, som är kassornas samarbetsorgan. I dag samarbetar Försäkringskassornas förbund, de 21 fristående kassorna samt Riksförsäkringsverket (RFV) i arbetet med webbplatsen. Samarbetet kommer till uttryck i bl.a. en gemensam förvaltningsorganisation för webbplatsen samt en förvaltningsplan som togs fram våren 2002. Förvaltningsplanen uppdateras årligen. Riksförsäkringsverket (RFV-Försäkring) utvecklar webbtjänsterna och säljer dessa till försäkringskassorna, som därmed står för förvaltningskostnaderna.

Försäkringskassornas förbund svarar för gränssnitt, navigering, struktur och funktionalitet på webbplatsen medan RFV-data svarar för den tekniska driften. RFV svarar även för informationsunderhållet på webbplatsen. Tillsammans bildar försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket och Försäkringskassornas förbund socialförsäkringsadministrationen.

Det är de enskilda kassorna som har direktkontakt med medborgarna, de försäkrade, inte Riksförsäkringsverket. Alla försäkringskassor utom en har en egen webbplats med lokal kontaktinformation och med en länk till huvudwebbplatsen. De lokala webbplatserna kan nås via [forsakringskassan.se](http://forsakringskassan.se). Förvaltningsorganisationen för [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se) kan inte ge direktiv rörande försäkringskassornas egna webbplatser men förespråkar en lösning där de regionala och lokala webbplatserna begränsas till kontaktinformation medan information om olika försäkringar och förmåner ligger på den centrala webbplatsen.

Syftet med webbplatsen är i första hand att öka servicegraden mot allmänheten. Webbplatsen ska också avlasta handläggarna genom att försäkringskassans kunder övergår till att använda webbtjänsten. De övergripande målen med webbplatsen uppges vara att "bidra till att öka förtroendet för försäkringskassan och tilltron till socialförsäkringen samt att medverka till att försäkringskassan och RFV blir en 24-timmarsmyndighet"<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ett informationssamhälle för alla? RRV 2003:11.

Enligt föreliggande förvaltningsplan<sup>4</sup> beräknas webbplatsen kvarstå i sin nuvarande form ett antal år framöver. Faktorer som enligt planen kan påverka webbplatsens livslängd är teknisk utveckling och politiska beslut såsom införande av en central webbplats för den offentliga sektorn eller förändringar i socialförsäkringsadministrationens organisation.

### 3.1.2 E-posthantering

Webbplatsen ger möjlighet att skicka e-post till försäkringskassan. Eftersom de 21 kassorna är fristående från varandra och eftersom varje kassa endast har tillgång till akterna för "sina" kunder måste e-posten kanaliseras till rätt kassa för handläggning. Avsändaren skriver sitt meddelande i ett formulär på webbplatsen, väljer län och sedan skickas meddelandet till rätt e-postadress. De enskilda kassorna kan också kontaktas via e-post direkt eller via den lokala kassans webbsida. Kassornas e-postadresser har följande utformning; vi använder kassan i Blekinge som exempel: `fk.blekinge@fk10.sfa.se`.

Försäkringskassornas förbund besvarar e-post som rör webbplatsens utformning och funktion. E-post som berör försäkringsfrågor eller enskilda försäkrade kanaliseras vidare till Försäkringskassan i Stockholms län för vidarebefordring till respektive länskassa.

Rutiner för e-posthantering kan skilja sig mellan de olika kassorna. Här använder vi Försäkringskassan i Stockholms län som exempel på hur en kassa hanterar sin e-post.

#### **Inkommande e-post**

Försäkringskassan i Stockholm har 26 lokalkontor i länet samt ytterligare 13 servicepunkter knutna till lokalkontoren, var och en med egen myndighetsbrevlåda för e-post. Dessa adresser finns utlagda på kassans egen webbplats. Lokalkontoren har hand om all handläggning av försäkringsärenden, dvs. enskilda socialförsäkringsärenden. Enskilda ärenden handläggs däremot inte på centralkontoret. Telefonkundtjänsten, administrativt knuten till lokalkontoret City, arbetar över hela länet. Man försöker styra inkommande e-post till en central adress. Sedan behandlas e-posten som vilken post som helst vad gäller diarieföring och handläggning. Postenheten öppnar e-posten och allmänna diariet diarieför det som ska diarieföras, exempelvis e-post som avser klagomål på försäkringskassans myndighetsutövning. Omprövningsärenden diarieförs i ett besvärskarierium.

Telefonkundtjänsten tar hand om all försäkringsanknuten e-post som kommer till den allmänna e-postadressen `fk-hk.stockholm@fko1.sfa.se`. Dessa individfrågor diarieförs inte. När telefonkundtjänsten tar emot t.ex. en anmälan per e-post matar man in den och skickar kvitto till dem som begär

---

<sup>4</sup> 2003-11-04.

kvittens. Försäkringskassan planerar dock att införa kvittens för alla. E-post som innehåller personnummer, även i princip all annan försäkringspost, kommer i första hand till telefonkundtjänsten. Kan inte kundtjänsten behandla dessa ärenden direkt vidarebefordras de till respektive lokalkontor för åtgärd.

Mottagandet av försäkringsärenden per e-post bekräftas genom att svar skickas. Telefonkundtjänsten planerar att börja meddela kunderna när ärendet vidarebefordras till lokalkontoret.

Alla medarbetare har personliga e-postadresser men uppmanas att ange den allmänna e-postadressen i alla externa kontakter för att minska sårbarheten vid frånvaro, då de allmänna brevlådorna bevakas ständigt. Vid frånvaro finns en skyldighet att genom fullmakt ge en kollega tillträde till sin inkommande brevlåda. Detta kan vara en betungande uppgift om det är flera som är frånvarande samtidigt.

Riktlinjer för hantering av e-post har tagits fram, med utgångspunkt i dokument från RFV. Gällande riktlinjer, som reviderades år 2002, finns på intranätet, och det är enhetschefernas ansvar att se till att medarbetarna känner till dessa dokument.

#### **Utgående e-post**

Telefonkundtjänsten besvarar inkommande e-post samma dag den anländer eller dagen efter. Det tar aldrig mer än 48 timmar att få ett svar på ett e-postmeddelande, fränsett helger. Två personer från telefonkundtjänsten delar på denna uppgift varje dag, enligt ett rullande schema, och fortsätter tills all e-post har besvarats. E-posten besvaras i kronologisk ordning. Försäkringsfrågor och e-post som diarieförs får alltid återkoppling på något sätt, dock inte alltid per e-post. Telefonkundtjänsten besvarar brev på samma sätt som brevet inkommit. Kommer det via e-post så svarar man via e-post, om den försäkrade inte kontaktas per telefon i stället.

För e-post som har diarieförts anges diarienumret i svaret. En kopia på svaret skrivs ut på papper och skickas till diariet för arkivering. Det fungerar således som en uppföljning av dessa ärenden. Alla e-brev som kommer till telefonkundtjänsten, plus svaret på försäkringsärenden, skrivs ut och arkiveras i pärmar i tio år. Man gör även en innehållsmässig kontroll av svaren. Telefonkundtjänsten litar på att lokalkontoren besvarar e-post som vidarebefordrats. Man bevakar dock vissa ärenden som bedöms vara angelägna.

Enligt rutinerna skickas aldrig beslut per e-post, utan som vanligt brev. Inte heller får integritetskänsliga uppgifter såsom personnummer skickas per e-post utanför kretsen av myndigheter inom socialförsäkringsadministrationen.

För utgående e-post används myndighetsbrevlådan, men endast ett begränsat antal personer har tillgång till brevlådan, såsom registratören, postenheten och telefonkundtjänsten.

#### **Arkivering**

Det finns ingen elektronisk arkivering för e-post utan den sparas tillfälligt i e-postsystemet. Centralt, dvs. hos [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se), sparas e-post tills ärendet är handlagt och kunden fått svar på sina frågor. Hur lång tid e-post sparas hos telefonkundtjänsten i Stockholms län varierar. E-posten lagras i cirka en månad, men ibland måste utrensning göras tidigare på grund av platsbrist. Det som behöver sparas en längre tid skrivs ut på papper, stämplas och arkiveras enligt de rutiner som gäller för andra inkommande skrivelser enligt arkivlagen.

#### **Övrigt**

De e-postadresser som används uppges vara utformade med utgångspunkt i tekniska och internorganisatoriska krav. För Försäkringskassan i Stockholm är adressen [fk-hk.stockholm@fko1.sfa.se](mailto:fk-hk.stockholm@fko1.sfa.se). Begreppet sfa, som ingår i adressen och som är en förkortning av socialförsäkringsadministrationen, är okänt för allmänheten. Dessutom används begreppet hk, som inte heller används inom organisationen. Adressen betecknas som komplicerad, svår att räkna ut eller lägga på minnet och bygger på en för den oinvigde föga begriplig logik.

### **3.1.3 *Avvägning mellan traditionella och elektroniska tjänster***

Webbplatsen är en ny kanal för medborgarnas kontakter med den lokala försäkringskassan. Förutom omfattande information om olika socialförsäkringsförmåner innehåller webbplatsen ett par tjänster som riktar sig till föräldrar, möjlighet för t.ex. arbetslösa och studerande att göra sjukanmälan samt beställningsfunktion för utlandsintyg och intyg om utbetald ersättning.

Försäkringskassan tillhandahåller även ett antal tjänster för arbetsgivare via webbplatsen. Arbetsgivare kan med e-legitimation eller med användar-id och lösenord sjukanmäla anställda fr.o.m. 22:a sjukdagen och/eller anmäla vård av sjukt barn, tillfällig föräldrapenning. Arbetsgivartjänsterna kan också utföras genom filöverföring från arbetsgivarens PA-system.

#### **Föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning**

Med hjälp av e-legitimation och inloggning kan föräldrar anmäla och begära ersättning för tillfällig vård av barn, inklusive pappadagar, samt anmäla och begära ersättning för föräldrapenning. Det finns även möjlighet att via



webbplatsen beställa blanketter för motsvarande tjänster utan e-legitimation, s.k. anonyma tjänster.

De s.k. anonyma tjänsterna har funnits tillgängliga via webbplatsen i fem år medan tjänsterna som förutsätter e-legitimation infördes i februari 2003. Anledningen var lagstiftningens krav på egenhändigt undertecknade anmälningar. Därför förutsattes ändrad lagstiftning för att kunna erbjuda inloggningstjänsten med e-legitimation. Särskild försökslagstiftning som pekade ut målgruppen föräldrar antogs därför i syfte att underlätta införandet av webbtjänsten. Lagstiftningen kommer att permanentas fr.o.m. april 2004.

De blanketter som fylls i via webbplatsen och skickas in elektroniskt tas emot av handläggare på försäkringskassan, som får upp blanketten som en bild på skärmen. De blanketter som skickas in på papper skannas in, och även dessa kommer till handläggaren som en elektronisk bild. Handläggningen i båda fallen sköts sedan på traditionellt vis. Det är alltså fråga om samma manuella beslutsrutiner för såväl elektroniskt som manuellt inskickade blanketter.

I dag görs cirka 75 % av alla anmälningar om tillfällig föräldrapenning antingen via försäkringskassans servicetelefon eller via webbplatsen. För föräldrarna har detta inneburit en mycket bättre service och för försäkringskassorna en viss rationalisering genom avlastning av handläggare. Storleksordningen på rationaliseringen har dock inte kunnat kvantifieras. Tidigare fick föräldrar ringa direkt till en handläggare för att anmäla vård av sjukt barn. Anmälan kan alltjämt göras vid besök hos försäkringskassan. Någon direkt avvägning mellan de traditionella tjänsterna och de nya webbtjänsterna har inte gjorts eftersom samtliga kontaktkanaler alltjämt finns kvar. Dessutom är det de enskilda försäkringskassorna som svarar för ärendehandläggning, medan det framför allt är RFV som utvecklat de elektroniska tjänsterna, i samarbete med Försäkringskassornas förbund. Initiativet till servicetelefontjänsten togs när talsvarstjänster med 020-nummer utvecklades för 10 år sedan. Det är RFV:s enhet för e-tjänster som har tagit initiativet till de nya webbtjänsterna och systemägaren för inloggnings-tjänsten finns hos RFV.

#### **Internetkundtjänst**

Det finns en gemensam Internetkundtjänst som sköts av Försäkringskassan i Västra Götaland och betjänar hela landet. Frågorna, från såväl allmänheten som handläggare hos försäkringskassan, kommer in via e-post, e-formulär på webbplatsen eller särskilt telefonnummer som anges på inloggnings-tjänsten. Kundtjänsten svarar på allmänna förfrågningar om Internettjänsten och om själva försäkringen. Däremot besvaras inte frågor rörande enskilda egna förmåner eller ärenden, då dessa ska handläggas av aktuell försäkringskassa. Detta beror på att Internetkundtjänsten inte har tillgång till all

information om enskilda ärenden. Försäkringskassorna tar emot 40 miljoner telefonsamtal per år, varav 8 miljoner till kundtjänsten. Av dessa rör sig 5 miljoner om enkla frågor. Hur många förfrågningar som hanteras av Internetkundtjänsten saknas dock uppgift om. Fördelen med förfrågningar via webbplatsen uppges vara att handläggarna kan fokusera på det personliga mötet med kunder som ringer eller besöker kontoren och ägna sig åt mer komplicerade ärenden. På så sätt uppges man att det blir möjligt att både öka kvaliteten i mötet med de försäkrade och minska administrationskostnaderna.

#### **Pension.nu**

En fristående tjänst som startades i samband med det första utskicket av pensionsinformation i det orange kuvertet heter [www.pension.nu](http://www.pension.nu). Den förvaltas av RFV och har varit en egen webbplats sedan starten. Sedan januari 2004 erbjuds tjänsten via webbplatsen [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se). Den innehåller dels information om pensioner, dels en räknasnurra för att göra en beräkning av den framtida pensionen. Såväl informationen som beräkningstjänsten ägs helt och hållet av RFV. Den nya placeringen och utformningen kommer att underlätta för användarna – de hittar all information från försäkringskassan på samma ställe och får en samlad bild av de delar av socialförsäkringen som vänder sig till pensionärer. Målgruppen är medborgare som närmar sig pensionsåldern och tjänsten uppges fungera bra. En fördel med tjänsten är att den är neutral, jämfört med kommersiella pensionsuträkningar som erbjuds på Internet i syfte att sälja försäkringar. För den som inte har tillgång till Internet kan man hos försäkringskassan få hjälp att göra en egen pensionsuträkning, då handläggarna har tillgång till en mer utvecklad beräkningsmodell.

Samtidigt som [pension.nu](http://pension.nu) integreras med [forsakringskassan.se](http://forsakringskassan.se) pågår ett samarbete mellan RFV, Premiépensionsmyndigheten (PPM) och de större tjänstepensionsbolagen om ytterligare en pensionstjänst, webbplatsen [minpension.se](http://minpension.se). Denna webbplats ska innehålla information om olika pensionsformer, dvs. allmän pension, tjänstepensioner men ej privata pensionsförsäkringar m.m. Huruvida den nya tjänsten ska ersätta [pension.nu](http://pension.nu) är dock oklart.

#### **Framtida tjänster**

År 2000 slutfördes en förstudie rörande RFV:s Internetstrategi. Strategin beslutades år 2001, och såväl kundeffekter som besparingsmöjligheter vägdes in. Slutrapporten ledde fram till att Internetprojektet startades år 2000 och övergick i december 2002 till förvaltning i linjeorganisationen. I strategin identifierades tre områden för Internettjänster: bostadsbidrag, sjukpenning och föräldrapenning. Den tjänst som nu finns tillgänglig är

föräldrapenning. Då det gäller bostadsbidrag finns begränsningar i regelverket som gör att ansökan om bostadsbidrag i dagsläget inte kan göras via webbplatsen. Den tjänst som står näst i tur att läggas ut på webbplatsen är ansökan om ålderspension och premiepension. Tjänsten förutsätter e-signatur och ett samarbete mellan försäkringskassan och PPM. Enligt RFV skulle denna tjänst kunna bli föremål för automatberedning av beslut.

RFV ska ta fram en långsiktig strategi för att identifiera vilka tjänster som lämpar sig respektive inte lämpar sig att läggas ut på webbplatsen. Man uppskattar att ett tiotal av de totalt 48 olika ärendegrupperna inom socialförsäkringen kan komma att erbjudas via webbplatsen. Inom RFV:s ledning uppges det finnas ett stort intresse för att utveckla självbetjäningstjänster och automatiska beslut.

Då det gäller avvägningen mellan traditionella och elektroniska tjänster finns krav att en servicepunkt/ett kontor ska finnas i varje kommun. Försäkringskassans kontor läggs inte ned, men arbete pågår sedan länge med att differentiera servicen med hänsyn till kundbehovet. Utredningsresurser koncentreras ofta till större kontor, men det finns ingen ambition att strypa andra kontaktkanaler i samband med att webbplatsen byggs ut.

Besparingar kan göras genom att minska på personalkostnaderna, men det är varje försäkringskassas eget beslut om man vill ta till vara rationaliseringseffekterna av investeringar i elektroniska tjänster eller inte, anser man inom RFV. Försäkringskassorna har gjort investeringar med hjälp av lån från Riksgäldskontoret, och under 2004 ska 300 miljoner kronor amorteras. Inom RFV menar man att vissa försäkringskassor saknar en strategi för vilka behov av nya webbtjänster som ska tillgodoses, och därmed saknas också beslutsunderlag. Några försäkringskassor har dock en väl utarbetad strategi för detta. Problemet är således samordningen mellan de enskilda försäkringskassorna, menar RFV.

Vidare saknas en dokumenterad policy för hur informationen på webbplatsen ska se ut, exempelvis rörande informationsstrukturen och hur nya tjänster ska fogas ihop med de befintliga. En sådan policy är dock under framtagande för beslut och implementering vintern 2004.

### 3.1.4 Informationsunderhåll

#### **Ansvar för informationskvalitet**

Webbplatsen har i dag omfattande information om 40 - 50 olika förmåner. Den består dels av skriftlig basinformation i form av PDF-broschyrer, dels andra texter som ska hållas uppdaterade. Webbplatsen har länkar till broschyrer och blanketter som finns i ett elektroniskt blankettarkiv. Blankettbeställningsrutinen är ett beprövat system som har fungerat länge med hög driftsäkerhet för servicetelefontjänsten. RFV är informationsägare

och har därmed myndighetsansvar för informationsunderhåll, dock utan särskild precisering i fråga om informationen på webbplatsen.

Inom RFV är det informationsavdelningen som ansvarar för informationsunderhåll av all skriftlig information. För detta har informationsavdelningen flera informatörer med uppgift att samarbeta med respektive försäkringsavdelning inom RFV. Informatörerna ska bevaka ändringsbehov, skriva förslag till nya texter i samarbete med försäkringsexperterna samt själva göra mindre ändringar såsom beloppsjusteringar. I övrigt är det webbredaktören på Försäkringskassornas förbund som ska lägga in ändringar i rätt struktur på webbplatsen. De tre informatörerna har även ansvar att inom sina respektive ansvarsområden kontrollera att ändringar slår igenom på webbplatsen. Redaktören för RFV:s broschyrserie har också ett kontrollansvar.

Informationsunderhållet finns beskrivet i förvaltningsplanen för webbplatsen, men enligt uppgift följs inte alltid planen. Det händer att försäkringsavdelningarna inte uppmärksammar webbredaktören, eller försäkringsinformatörerna på RFV, på att det skett förändringar i försäkringarna, vilket upptäckts i efterhand av handläggare eller kunder.

#### **Uppdateringsprocessen**

Uppdateringsbehov aktualiseras framför allt genom lag- och regeländringar, inklusive de regelbundna beloppsjusteringar som sker vid varje årsskifte och halvårsskifte. Risken finns att informationen inte hinner ändras i tid när tiden mellan riksdagsbeslut och ikraftträdande är för kort. Ett exempel på detta är den ändring i sjuklöneperioden som skulle träda i kraft den 1 juli 2003 men där riksdagsbeslutet inte kom förrän den 11 juni. Detta uppges vara ett mycket större problem innan webbplatsen kom till, men nu kan man få ut information snabbt via webbplatsen. Det tryckta materialet kommer senare.

Genom ständig kontakt med försäkringsavdelningarna försöker informationsavdelningen bevaka uppdateringsbehoven. Initiativ kan även komma från försäkringsavdelningarna. Nya texter ska också skrivas, i samråd med försäkringsexperterna. Ändringarna införs successivt. Säkerheten i processen ligger i att försäkringsenheterna har kontrollerat och godkänt den skriftliga informationen som läggs ut på webbplatsen och att inga ändringar görs utan att informationsavdelningen är informerad. Försäkringskassaförbundet får inte heller självt ändra i informationen på webbplatsen. På så sätt är all information kvalitetssäkrad.

Nytt eller uppdaterat material tillkommer kontinuerligt, men vid halvårsskiftena sker i allmänhet de större regeländringarna och därmed även förändringarna på webbplatsen. Då det gäller självbetjäningstjänster görs ändringar fyra gånger om året. Ändringarna innefattar allt från texter till nya

tjänster. Alla ändringar numreras och dokumenteras. Efter ändringar har man en veckas rättningsfrist. Fel däremot kan rättas när som helst. Det gäller fel i texter, stavfel och liknande. Det är vanligt att det blir många följdfel när ändringar har gjorts.

Texter på andra språk än svenska granskas inte av försäkringsavdelningarna eftersom man saknar aktuella språkkunskaper. Det innebär att texterna inte kan godkännas. Någon lösning på detta problem finns inte än, trots att information på åtminstone engelska ofta används av internationella företag som ska etablera sig i Sverige och invandrare som flyttar tillbaka till sina hemländer som pensionärer. Vidare saknas riktlinjer för information på andra språk, exempelvis vad som ska översättas och till vilka språk. En inventering av behoven uppges pågå och riktlinjer ska tas fram i samband med detta. Troligen kommer man av resursskäl att tillhandahålla information på flera språk endast digitalt.

Rutiner för ändring av/tillägg till information är beskrivna i förvaltningsplanen. Där framgår tydligt att det är försäkringsavdelningarna på RFV som ska ta initiativet till förändringar i försäkringarna. Därefter sker en bearbetning av informationen av försäkringsinformatörerna och till sist lämnas manus till webbredaktören för publicering på utsatt dag. Försäkringsavdelningarna har även en skyldighet att gå igenom befintligt material, dock anges ej med vilken frekvens. Webbplatsen kontrolleras således inte regelbundet och systematiskt utan man tittar till den emellanåt för att kolla att allt ser bra ut och att ändringar har slagit igenom. Anledningen uppges vara resursbrist. Man utgår från att inget i övrigt ändras. Då det gäller beräkningsmodellerna för pensioner kan dessa gå sönder. Ansvar för att kontrollera detta åligger en person på pensionsavdelningen.

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.

Informationen är i dag strukturerad efter målgrupper och försäkringstyp, men under år 2004 kommer all information på webbplatsen att bytas ut mot situations- och målgruppsanpassad information, exempelvis föräldrar och pensionärer. Språket ska samtidigt ses över, texterna kortas ned och göras

mer översiktliga. Djupare information ska ges i form av faktablad. De nya broschyrerna ska publiceras successivt under år 2004.

#### **Utgallring av material**

Gallring av blanketter och broschyrer ingår i den ordinarie processen. Ett referensexemplar av varje blankett och broschyr arkiveras. Då det gäller webbplatsen är det Försäkringskassornas förbund som tar bort gammalt material. Där menar man att webbplatsen har vuxit organiskt och att borttagande av tidsbegränsad information inte har fungerat tillfredsställande. En följd är att sökmotorn hittar föråldrat material som har plockats bort från webbplatsen. Sökmotorn fungerar inte heller tillfredsställande, men för att en ny sökmotor ska kunna installeras måste webbplatsen byggas om.

RFV uppger att man inte vet vad som händer med gallrat material. Det finns ingen arkiveringsfunktion kopplad till webbplatsen, och inte heller är det möjligt att återskapa gamla versioner av webbplatsen. RFV menar att det är viktigt att gammalt material inte ligger kvar på servern eftersom den kan hittas av sökmotorn. Man har inget publiceringsverktyg som automatiskt plockar bort tidsbegränsad information. Några gallrings- eller arkivregler finns inte för webbplatsen.

#### **3.1.5 RFV om regeringens styrning**

På RFV uppfattar man det som att myndigheten har krav på sig att vara en 24-timmarsmyndighet, även om det formellt inte har ställts några preciserade krav. Det har även funnits ett tryck från kunderna. Dessutom vill RFV hänga med i utvecklingen.

Det som saknats är konkreta riktlinjer och ett starkare agerande från statsmakternas sida för att exempelvis få till stånd större enhetlighet, tjänster som utgår från medborgarnas behov, kundvänliga och enkla lösningar, mer samarbete mellan myndigheter med gemensamma kunder och en gemensam struktur för myndigheters webbplatser såsom en myndighetsportal. Inte heller tekniska frågor som elektroniska signaturer har styrts på ett kraftfullt sätt. Inom RFV anser man att det behövs tydliga besked om var man ska landa med de elektroniska tjänsterna innan man kan sätta i gång erforderliga utvecklingsinsatser.

### **3.2 Socialdepartementets styrning av Riksförsäkringsverket och försäkringskassan**

Riksförsäkringsverket (RFV), försäkringskassorna och Försäkringskassornas förbund har tillsammans arbetat mycket med att utveckla elektroniska tjänster riktade till medborgarna. Socialdepartementet anser att man har god

kännedom om tjänsterna och arbetet med att utveckla dessa. 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.

### 3.2.1 *Strategi för 24-timmarsmyndigheten*

Den övergripande strategin från departementets sida för styrningen av försäkringskassans utveckling som 24-timmarsmyndighet är att detta ska ske stegvis, utvärderas och att erfarenheter tas tillvara.

Den 24-timmarsverksamhet som hittills bedrivits på webbplatsen forsakringskassan.se har varit i form av försöksverksamhet rörande föräldrapenning. Den har nyligen utvärderats, och departementet menar att resultaten visar på en hög grad av nytta för medborgarna. Helhetsintrycket av projektet är således positivt. Den försökslagstiftning som infördes för att möjliggöra projektet vill departementet ersätta med en permanent lagstiftning från och med den 1 april 2004. Departementet räknar med att arbetet med ytterligare tjänster tar fart nu när försöksverksamheten fallit så pass väl ut.

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 arbetet med att utveckla 24-timmarsmyndigheten. RFV har fått bestämma sin egen organisation och arbetssätt samt vilka tjänster som ska erbjudas medborgarna elektroniskt. I strategin är det enligt departementet viktigt att det även ingår traditionella tjänster som är tillgängliga för medborgarna. Detta har hittills fungerat bra, varför departementet inte haft någon anledning att ingripa.

### 3.2.2 *Styrmedel som använts*

#### **Lagändring**

Regeringen har lagt fram förslag till lagreglering inom området, proposition 2003/04:40 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringens administration, för att socialförsäkringsadministrationen ska kunna få större möjlighet att erbjuda service och självbetjäning via Internet. Förslagen i propositionen handlar om att göra det juridiskt möjligt att erbjuda dessa tjänster.

### Regleringsbrev

Under tidigare år har mål och uppdrag för IT-utvecklingen ingått i regleringsbrevet, däribland 24-timmarsmyndigheten. Departementet har begärt in rapporter om flera gånger om året och följt upp utvecklingen med hjälp av Statskontoret. På detta sätt har departementet följt utvecklingen under en längre tid. I regleringsbrevet för 2004 anges mer preciserade och utförliga mål, uppdrag och återrapporteringskrav. Det är första gången departementet i regleringsbrevet begärt en särredovisning av arbetet med 24-timmarsmyndigheten inom socialförsäkringens administration:

”24-timmarsmyndigheten:

Mål

RFV ska verka för en bredare utveckling av 24-timmarsmyndigheten inom socialförsäkringens administration.

Uppdrag

En särskild redogörelse ska lämnas för hur verket arbetat i riktning mot att RFV och försäkringskassorna ska bli en modern 24-timmarsmyndighet.

Detta uppdrag ska återrapporteras till departementet i augusti 2004 och kommer att ge departementet underlag till Budgetpropositionen för 2005.

Uppdrag kopplade till organisationsstyrning

24-timmarsmyndigheten:

RFV skall i anslutning till årsredovisningen redovisa:

vilka av verkets tjänster som tillhandahålls elektroniskt och kostnaden för dessa,

- i vilken utsträckning tjänsterna nyttjas och hur de bedöms av de försäkrade,
- vilka tjänster som verket anser bör prioriteras i det fortsatta utvecklingsarbetet och i vilken takt som dessa tjänster bör utvecklas,
- vilka effektiviseringar som de elektroniska tjänsterna ger upphov till, samt
- hur verket säkerställer att de elektroniska tjänsterna inte utestänger grupper av medborgare.

RFV skall lämna en redovisning av planerna för utveckling av sådana tjänster som kräver samverkan med andra myndigheter.”

Departementet uppger att man medvetet undvikit att formulera preciserade mål eller ställa detaljerade krav på myndigheten inom området 24-timmarsmyndigheten. Däremot är uppdraget kopplat till organisationsstyrning relativt detaljerat. Syftet med återrapporteringskravet är att göra det möjligt för departementet att följa utvecklingen och bevaka vad som händer.



I nästa steg kan det bli mer preciserade mål. Dessutom kan en sammanhållen organisation för försäkringsadministrationen medge en tydligare och enklare styrning.

Servicenivån i förhållande till medborgarna har ökat i takt med att de elektroniska tjänsterna har utvecklats, anser departementet. Eftersom verksamheten fungerar bra har departementet således inte haft anledning till detaljstyrning. Det är myndighetens eget ansvar att konkret utveckla 24-timmarsmyndigheten.

#### **Finansiering**

Investeringar ska finansieras av RFV och försäkringskassorna inom ramen för tillgängliga medel.

#### **Dialog med myndighetsledning**

24-timmarsmyndigheten har en längre tid varit en levande fråga i dialogen mellan departementet och RFV. Diskussioner har hållits på strategisk nivå på månadsmöten mellan RFV och departementet. Även i myndighetsdialogen har 24-timmarsmyndigheten varit aktuell. Däremot har departementet inte i detalj diskuterat vilka tjänster som ska finnas tillgängliga via webbplatsen.

#### **Kännedom om eventuella problem hos myndigheten**

Departementet känner inte till att det skulle finnas några problem rörande vare sig e-posthantering eller informationsunderhåll på webbplatserna inom socialförsäkringsadministrationen. Man uppger att det inte har kommit några signaler från vare sig medborgare eller myndigheter om att det föreligger problem och betecknar situationen som "hälsan tiger still".

#### **Rapportering till riksdagen**

I samband med budgetpropositioner och propositioner rörande 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen har riksdagen erhållit information om utveckling av elektroniska tjänster.

En proposition ska enligt planerna lämnas till riksdagen med förslag till en sammanslagning av RFV och försäkringskassorna. Den omorganisationen skulle lösa de problem som finns i dagsläget med samverkan mellan RFV, försäkringskassorna och Försäkringskassornas förbund.



## 4 Konsumentverket och Jordbruksdepartementet

### 4.1 Konsumentverket

#### 4.1.1 *Webbplatsen och elektroniska tjänster*

”Konsumentverkets webbplats är till för konsumenterna. Den ska stärka konsumenternas ställning genom att vara en källa med oberoende information och lättanvända tjänster. [www.konsumentverket.se](http://www.konsumentverket.se) ska vara en naturlig startpunkt för alla som är intresserade av konsumentfrågor eller i behov av större kunskap.”<sup>5</sup>

Målet med webbplatsen är att den ska vara den självklara startpunkten för den som söker konsumentinformation. All information inom verket som riktar till konsumenterna ska finnas på webbplatsen. Information som riktar sig till andra grupper, och därmed kan verka förvillande för konsumenterna, bör undvikas.

Enligt Konsumentverkets uppdrag ska verket inte bedriva direktrådgivning mot konsumenterna. Enskilda konsumenterna hänvisas istället till de kommunala konsumentvägledarna eller till Konsumentverkets webbplats. Denna sedan länge etablerade arbetsfördelning är en viktig utgångspunkt då Konsumentverkets elektroniska tjänster beskrivs. De konsumenterna som saknar Internettillgång hänvisas således till konsumentvägledarna. Där kan de hämta broschyrer eller utskrift från webbplatsen. I dag saknas dock konsumentvägledare i ett fyrtiotal kommuner och i många kommuner är det inte heller fråga om heltidstjänster.

Webbplatsen fungerar även som ett verktyg för en rationalisering av konsumentvägledarnas arbete. Avlastningen genom Konsumentverkets elektroniska tjänster innebär att konsumentvägledarna kan ägna sig åt andra frågor såsom konsumenttvister och skuldsanering. Konsumentverket och konsumentvägledarna har ett nära samarbete, bl.a. genom informationsutbyte i ett antal gemensamma elektroniska system.

En omorganisation har nyligen ägt rum på Konsumentverket i syfte att på ett bättre sätt kommunicera med konsumenterna. En ny kommunikationsenhet har bildats för att hålla samman kontakterna mot konsumenterna, bl.a. genom webbplatsen. Förutom myndighetens huvudwebbplats finns tre

---

<sup>5</sup> Ett informationssamhälle för alla? RRV 2003:11

andra webbplatser för konsumenter: [www.konsumenteuropa.se](http://www.konsumenteuropa.se),  
[www.radron.se](http://www.radron.se) samt [www.konsumentvagledning.se](http://www.konsumentvagledning.se).

#### 4.1.2 E-posthantering

##### Omfattningen av e-post

Mellan 50 och 60 procent av all post som kommer in till Konsumentverket utgörs av e-post. En del e-post genereras av olika tjänster på webbplatsen, i synnerhet den populära eltjänsten. Det uppges bero på att användarna har läst fel på webbplatsen eller inte hittar det de söker. Verkets ärendestatistik visar på en stadig ökning av e-post, från i genomsnitt 260 per månad år 2001 till 396 per månad under år 2003. Konsument Europa tar emot i genomsnitt 44 e-postmeddelanden per månad. Verket uppger att hälften av all inkommen e-post besvaras samma dag, vilket bekräftas av externa undersökningar.

##### Inkommande e-post

Den rutin som införts år 2003 innebär följande:

- Registratören diarieför all ärenderelaterad e-post som inkommit till myndighetsbrevlådan, dvs. [konsumentverket@konsumentverket.se](mailto:konsumentverket@konsumentverket.se)
- Registratören fördelar e-posten till de olika avdelningarna och registrerar samtidigt på enhet. Post som är felsänd sorteras ut samt vidarebefordras till rätt mottagare
- Ärenden som ska snabbhandläggas tas om hand av den nya kommunikationsenheten
- Slutförda ärenden skickas tillbaka till registratören för avregistrering och arkivering
- Svaret läggs direkt i ärendet, dvs. akten, då alla medarbetare har tillgång till diariet
- Öppna ärenden följs upp kvartalsvis av registratören.

Vårt intryck är att den nya rutinen ger registratören bra kontroll över inkommande ärenden till myndighetsbrevlådan.

Konsumentverket undviker att publicera kontaktinformation om enskilda medarbetare på webbplatsen, eftersom man vill styra e-posten till den centrala brevlådan. Ärenderelaterad e-post som kommer in till enskilda medarbetares brevlådor ska dock enligt interna riktlinjer hanteras på samma sätt som e-post till myndighetens brevlåda.

### **Utgående e-post**

Rutinerna för hantering av utgående e-post skiljer sig åt mellan två olika grupper av medarbetare, dels juristerna på avdelningen Konsumenträtt, dels medarbetare på avdelningen Fakta.

Juristerna har i princip ingen officiell e-post i sina brevlådor utan svarar på ärenden per e-post via särskilda datorer som står uppställda i myndighetens postrum. Denna e-post får automatiskt den officiella adressen konsumentverket@konsumentverket.se som avsändare och kopplas sedan samman med ärendet i diariet. Verket vill inte att juristerna skickar e-post med konsumentverket.se som avsändare från sina egna datorer, eftersom man vill styra all kommunikation i ärenden via myndighetsbrevlådan där man har en regelbunden bevakning. Juristerna ska logga in på datorn i postrummet, vilket underlättar kontrollen av utgående e-post. Detta system uppger fungera bra för jurister som ägnar större delen av sin tid åt ärendehandläggning.

Medarbetarna på sakenheterna kommunicerar mycket via e-post och har en helt annan hantering jämfört med juristerna, bl.a. genom att de skickar e-post från sina egna datorer. Det medför bl.a. att e-post som borde registreras i diariet inte alltid blir registrerad, uppger verket. Detta är en av anledningarna till att e-postpolicyn just nu omarbetas. En annan orsak är tillkomsten av den nya kommunikationsenheten, som ska ha hand om alla brev och all e-post som endast kräver enklare svar.

Vid snabbhandläggning av ärenden som inkommit per e-post skickar handläggare alltid svar per e-post, men svaret förankras alltid internt. Vid ordinarie handläggning ser rutinerna annorlunda ut. Det är enligt arbetsordningen alltid en handläggare och en beslutande som avgör ärenden. Sådana beslut skickas alltid via traditionell post. Ibland, om konsumenterna ber om det, så skickas det även via e-post. Då skannas originalen in – på så sätt blir pappersakten och e-posten identiska – och skickas iväg. Konsumentverket vill gärna kommunicera via e-post men hänsyn tas till mottagarens önskemål. Vid ”tyngre” ärenden väljs dock alltid vanligt brev före e-post.

### **Uppföljning av ärenden**

Varje kvartal följs öppna ärenden upp. Handläggarna lägger själva in relaterade brev som länkar till ärendet i diariet. Därför syns det om ärenden är öppna eller om inget händer i ett ärende under lång tid. Statistiken visar antal öppna ärenden per handläggare samt hur gamla ärendena är. Offentlighet genom uppföljning av ärendestatistik på enskild handläggarnivå uppger ge bra disciplin vid ärendehantering.

### **Interna regler och rutiner**

De rutiner som gäller vid ärendehandläggning fastställdes i interna regler redan år 1998. Reglerna är inte anpassade till den förändring i förvaltningslagen som trädde i kraft den 1 juli 2003. I rutinbeskrivningen står exempelvis "Fax har en tveksam juridisk status. Handlingar vars innehåll ska vara juridiskt bindande måste även överlämnas i original", vilket torde strida mot lagens 5 § som likställer telefax med brev och e-post. Konsumentverket uppger att reglerna nu är föremål för revidering.

### **Arkivering av e-post**

In- och utgående e-post sparas elektroniskt. Då det gäller ärenden som snabbhandläggs, arkiveras Konsumentverkets svar endast elektroniskt. För andra ärenden skrivs beslutet ut och sparas på papper. Huvudakten är elektronisk men den elektroniska kedjan bryts då arkiveringen fortfarande är på papper. Konsumentverkets gallringsbeslut omfattar även e-postloggen samt det som finns i varje enskild medarbetares e-brevlåda.

Det elektroniska stödet för ärendehandläggning betecknas som bra, medan det är svårare att få till stånd elektroniska system för arkivering. Verket uppger att man inte har fått tydliga besked från Riksarkivet angående i vilken form dokument ska sparas för att kunna läsas om exempelvis tio år. Konsumentverket menar att det skulle vara bra om Riksarkivet kunde rekommendera samt upphandla system för elektronisk arkivering, då det skulle gå åt mycket tid och resurser för verket att göra en egen utvärdering av olika system och upphandling.

### **Problem med e-posthantering**

E-posthantering hos enskilda handläggare är problematiskt. Ärenden som kommit in direkt till handläggare registreras inte alltid i diariet och då saknas möjlighet att kontrollera huruvida rutinerna följs. Registratorn betonar att de anställda inte får ha ärenden liggande i sin egen brevlåda, men det är svårt att kontrollera detta. Inom verket i övrigt har man enligt uppgift inte heller kontroll över denna hantering. Bland de åtgärder som vidtagits är utbildning, en appell till personalen samt information i samband med revidering av rutinerna.

Det har förekommit att det inte gått att skicka svaren med e-post till en enskild konsuments angivna e-postadress. När detta inträffar så gör handläggarna två till tre försök vid olika tillfällen. Detta antecknas i akten, samt vilka datum försöken ägt rum. När detta är gjort så kan ärendet avslutas.

Under sommaren har det förekommit mycket spam och virus. Verket kan inte stänga ute denna e-post med regler eller dylikt eftersom det ofta kommer in anmälningar från allmänheten angående dessa företeelser.

Då det gäller att ta emot bifogade filer skriver verket på sin webbplats att anmälaren ska skicka in underlagsmaterial såsom avtal och köpevillkor tillsammans med sin anmälan. Ofta har anmälaren inte tillgång till detta material elektroniskt, så det är ovanligt att verket får in e-post med bifogade filer.

Konsumentverket har en officiell e-postmall för standardbrev som ska motsvara verkets brevpapper. Hos mottagaren fungerar detta dock inte alltid tillfredsställande på grund av formateringskrock mellan mallen och mottagarens e-postprogram.

#### 4.1.3 Informationsunderhåll

Tryckt information blir lätt föråldrad. Konsumenternas förväntningar på aktualitet är högre för information som presenteras på webbplatsen. Konsumenten kräver information om de varor som finns i butikssortimentet just nu, inte varor som försvann redan i våras.

Konsumentverket har skilda rutiner för underhåll av olika typer av informationsmaterial på webbplatsen. Det gäller dels textinformation i form av artiklar, dels uppgifter i Köpguiden, dvs. produktöversikter.

##### Artiklar

För varje artikel finns en ansvarig enhet och handläggare. Enhetschefen är den som är ansvarig för att all information är korrekt i de artiklar som har godkänts av enheten. För artiklarna på webbplatsen används ett särskilt publiceringsverktyg med revideringsfunktion. I verktyget sätts ett revideringsdatum på alla dokument. Normalt godkänns dokument på ett år, varefter revidering ska ske. Nyheter och pressmeddelanden revideras inte, av naturliga skäl. Dessutom finns mycket faktamaterial på webbplatsen som inte alls ändras, t.ex. köpråd. Ansvar för revidering ligger hos respektive enhet om ändringsbehov uppstår före utsatt tid, dvs. mellan den årliga kontrollen. Systemet uppges fungera bra.

Sammanlagt har 3 000 artikelnummer använts på webbplatsen, av vilka ungefär hälften är kvar inklusive pressmeddelanden. Målet är att inte ha fler artiklar än man kan hålla uppdaterade. Nu befinner man sig i ett uppbyggnadsskede - nyproduktion av material för webbplatsen har pågått i två år. Detta kommer att övergå i en underhållsfas när webbplatsen har täckt in alla olika delar av verksamheten.

Gallrade artiklar ligger kvar och kan nås inifrån verket men inte utifrån via webbplatsen. Lediga tjänster plockas däremot bort helt efter ett tag. Det är inte möjligt att se vad webbplatsen innehöll för information bakåt i tid, eftersom den lever hela tiden. Det finns inget systemstöd för detta. Rent

tekniskt går det att återskapa webbplatsen genom backupsystemet, men det är inget man gärna vill göra.

### **Köpguiden**

Köpguiden är en samling produktöversikter med uppgifter om bl.a. modeller, priser, mått, kapacitet, prestanda, miljöegenskaper och energiförbrukning. Köpguiden innehåller olika typer av uppgifter för de olika produktgrupperna. Vikt är t.ex. viktigt för en dammsugare, men inte för en mikrovågsugn. Konsumentverket har valt att lägga ut översikter av de åtta viktigaste produktgrupperna på webbplatsen. Det rör sig om produkter som finns i varje hem och som används ofta av konsumenterna.

Kärnan i Köpguiden är den databas där information om olika produktgrupper samlas. Informationen om varje produktgrupp uppdateras två gånger per år. På varje Köpguide framgår när den senaste uppdateringen gjordes, t.ex. "Uppgifterna om dammsugare uppdaterades i augusti 2003."

Generalagenten för respektive produkter uppdaterar informationen om sina egna produkter, på uppmaning av Konsumentverket. Konsumentverket kontrollerar sedan att inrapporterade uppgifter är korrekta. Vid oklarheter görs egna efterforskningar, mätningar osv. Kontrollen tar en till två veckor, beroende på t.ex. antalet produkter som ska kontrolleras. Sedan läggs informationen in i databasen och blir då tillgänglig på webbplatsen. Bortgallrat material sparas som Excelfiler, liksom generalagenternas inrapporterade uppgifter.

En medarbetare arbetar heltid med Köpguiden, med såväl uppdatering av uppgifter som utvecklingsinsatser för att se till att Köpguiden innehåller relevanta uppgifter. Det är alltså inte bara befintlig produktinformation utan även urvalet av uppgifter som ska uppdateras och vidareutvecklas.

Generalagenter kan höra av sig med information om förändringar i produktsortimentet mellan uppdateringsomgångarna. Då ändras löpande i databasen. Generalagenterna har ett eget intresse av att enbart produkter som ingår i deras sortiment ingår i Köpguiden. Det är dock inte så vanligt att sortimentet ändras oftare än varje år, då generalagenterna arbetar med "årsmodeller" av sortimentet.

Målet är att på sikt få en direktuppdatering av uppgifterna, motsvarande den rutin som gäller för eltjänsten. Köpguiden är dock mer komplicerad då databasen innehåller olika typer av uppgifter för de olika produktgrupperna. För Köpguiden måste man dessutom ha kvar möjligheten att kontrollera de uppgifter som generalagenterna lämnar, innan dessa läggs ut på webbplatsen. Verket uppger att det inte är ofta som generalagenternas uppgifter är felaktiga, men man har ett åliggande att kontrollera uppgifterna. Konsumentverket friskriver sig dock från ansvaret för uppgifternas riktighet, vilket anges på följande sätt i Köpguiden:



”Uppgifterna om produkterna i Köpguiden kommer från tillverkare och generalagenter. Priserna är cirkapriser, inkluderar moms och har lämnats av generalagenterna. Priserna kan variera kraftigt mellan olika affärer och delar av landet.”

#### 4.1.4 *Avvägning mellan traditionella och elektroniska tjänster*

Många av Konsumentverkets elektroniska tjänster fanns i annan form tidigare, t.ex. som tryckta produktöversikter och köpråd. På andra områden har det däremot varit utvecklingen i samhället, såsom avregleringar, som styrt utvecklingen av webbtjänster. Den dokumenterade kunskapen som finns inom myndigheten har via webben gjorts tillgänglig för flera. Ofta blir tjänsterna bättre på webbplatsen än i traditionellt format, då de är interaktiva. Mycket av fördelen med denna interaktivitet går dock förlorad om konsumenten måste besöka konsumentvägledarna. Genom webbplatsen erbjuds samma tjänster som tidigare men på ett nytt sätt, samt ett antal nya tjänster på uppdrag. Det finns enligt Konsumentverket ingen motsättning mellan att tjänster överförs till webbplatsen och tillgänglighet för enskilda konsumenter. Konsumenten kan få information genom telefon eller personlig kontakt med de kommunala konsumentvägledarna.

Många konsumenter ringer till Konsumentverket i tron att de kan få hjälp och råd. Verket hänvisar till konsumentvägledarna enligt den fastställda arbetsfördelningen, eller till webbplatsen. Den egna kundtjänsten håller enligt verket en ganska hög servicenivå och skickar t.ex. kopior av material från webbplatsen per post. Verkets egen telefonväxel har mycket stor nytta av webbplatsen. Man hänvisar konsumenter att söka information där och hjälper dem även att hitta på webbplatsen. Konsumentverket får in 180 000 telefonsamtal till växeln varje år trots att man inte aktivt marknadsfört denna ”kundtjänst”. Man vill inte ”släppa in konsumentrådgivning längre in i huset än nödvändigt” då huvuduppgiften är information, inte rådgivning.

För kommunerna har webbplatsen inneburit att man ägnar sig mindre åt att förmedla fakta och mer åt ”tyngre” ärenden. Exempel är tvister och budgetrådgivning, som är en obligatorisk kommunal uppgift, till skillnad från konsumentvägledning.

#### **Köpguide**

Köpguider har funnits länge som tryckta översikter för många produktgrupper. De uppdateras i samband med att respektive databas uppdateras, kan beställas från Konsumentverket och finns dessutom på webbplatsen som PDF-filer. En del konsumenter föredrar produktöversikter på papper att ta med sig, t.ex. vid besök i butik eller vid inköpsresor. Trycksakerna fyller också en funktion för dem som saknar tillgång till Internet.

Det urval köpguider som finns på webbplatsen har en annan interaktivitet än de tryckta översikterna eller PDF-filerna, då webbplatsen medger att konsumenten kan göra sökningar utifrån olika parametrar, jämföra produkter osv. Ansvariga inom verket vill inte kalla det för en bättre service på webbplatsen, utan menar att den fyller en annan funktion för konsumenten.

### **Eltjänsten**

Eltjänsten har utvecklats i samband med avregleringen av elmarknaden. Konsumentverket fick ett uppdrag att bygga upp en eltjänst i samband med diskussionen om att inrätta en elrådgivningsbyrå. Eltjänsten ligger hos verket och den nås via verkets webbplats. I grunden är den dock ett hjälpmedel för byrån. Det är den mest populära tjänsten på [www.konsumentverket.se](http://www.konsumentverket.se) – sommaren 2003 var det 100 000 besök per månad.

De olika leverantörernas priser och avtal presenteras på eltjänsten och konsumenten kan göra jämförelser och en egen elkalkyl. Elföretagen svarar själva för uppdatering och kvalitetssäkring av priserna i Eltjänsten genom inloggning med lösenord. De har ett eget intresse av att uppgifterna är korrekta. Konsumentverket har på webbplatsen friskrivit sig från ansvaret för prisuppgifterna, på grund av risken för skadeståndskrav.

### **Bilens starka och svaga sidor**

Konsumentverket ger ut en bilguide varje år med beskrivningar av alla bilmodeller. Tjänsten bygger på ett samarbete med Bilprovningen, som förser verket med statistik som inte är tillgänglig på annat sätt. Både Bilprovningen och Konsumentverket uppges ha nytta av samarbetet. Bilens starka och svaga sidor har funnits länge i tryckt form. Den tjänsten finns numera även på webbplatsen, även om boken fortfarande trycks upp. Det är samma information i boken och webbtjänsten, men på webbplatsen kan man dessutom söka, jämföra och kombinera informationen på olika sätt. Det finns alltså större möjligheter och nytta hos webbtjänsten jämfört med den tryckta katalogen, men denna säljer dock fortfarande och är lönsam. Verket menar att webbtjänsten "marknadsför" boken, men katalogen har kommit med glesare mellanrum och det finns överlappning av information från tidigare år. Fördelen med den tryckta katalogen är att man kan ta den med sig i fickan vid bilköp.

### **Konsekvenser**

Pappersproduktionen av information har minskat betydligt sedan Konsumentverkets webbplats öppnades, då efterfrågan på tryckt informationsmaterial minskat kraftigt. För verket har det inneburit färre utskick och neddragning på lokalerna, kopieringsapparater, tryckt material och

vaktmästare. De traditionella tjänsterna minskar. Som exempel kan nämnas tidskriften Råd och Rön, där upplagan har minskat till hälften men som fortfarande är "lönsam". Förlagsproduktionen har också minskat till hälften.

#### **E-post kopplad till webbplatsen**

Information på webbplatsen kan generera ärenden, samtidigt som ett inflöde av ärenden kan leda till att ny information läggs ut på webbplatsen. Verket och konsumentvägledarna kan hänvisa till webbplatsen vid förfrågningar från konsumenter. Merparten av denna typ av e-post innehåller frågor: avsändaren vill få bekräftelse på det han/hon har läst på webbplatsen eller behöver hjälp med att hitta information.

Det är sällan som verket får påpekanden om fel på elektroniska tjänster. Detta uppges bero på att tjänsterna testas i en utvecklingsmiljö. Konsumentverket har två identiska webbmiljöer. Alla tillämpningar provas i testmiljön innan de läggs ut på webbplatsen. Ibland görs laborietester med försökspersoner. Vid tre tillfällen har verket gjort enkätundersökningar hos besökare på webbplatsen.

#### **Kalkyler**

Konsumentverket har inte gjort några kalkyler inför beslutet att införa elektroniska tjänster utan menar att detta inte kan göras på ett rättvisande sätt. Resursåtgången skulle kunna jämföras men när det gäller elektroniska tjänster ligger ambitionsnivån högre än för traditionella tjänster. Därför går det inte att jämföra traditionella med elektroniska tjänster. Elektroniska tjänster innebär att verket får lägre porto- och tryckkostnader. Samtidigt är det många fler konsumenter som använder webbplatsen än de som köper trycksaker. Verket uppger att man inte har någon kännedom om huruvida konsumenterna agerar utifrån den information de får via webbplatsen. Det har inte heller gjorts några effektmätningar, t.ex. hur många som bytt elbolag till följd av att de använt eltjänsten.

#### **4.1.5 Konsumentverket om Jordbruksdepartementets styrning**

Konsumentverket uppfattar att Regeringskansliets styrning av e-förvaltningen har två delar: styrning i sak och styrning genom pengar.

Verket har fått särskilda medel för att utveckla sin webbplats, sammanlagt 20 miljoner kronor åren 2001–2003. Pengarna skulle enligt uppdraget användas till främst två saker:

- Information på miljöområdet. Verket skulle ta fram en grön databas med miljöinformation om olika produkter. Databasen utvecklades sedan till den elektroniska tjänsten Köpguiden, en befintlig tjänst som delvis har lagts ut på webbplatsen. Utgångspunkten för detta finns i miljömålet,

energimålet och kunskapsmålet (information, vägledning och utbildning) i konsumentpolitiken.

- En bred satsning på elektronisk information

När detta anslag upphörde blev det problem för verket, eftersom pengarna använts till såväl nyutveckling som underhåll av den befintliga webbplatsen. Konsumentverket har begärt 4 mkr i anslag som permanent förstärkning för utveckling av e-tjänster men fått avslag.

Konsumentverket har vid ett flertal tillfällen bytt departementstillhörighet. Departementstjänstemännen är däremot desamma. Nu tillhör man Jordbruksdepartementet. Verket uppger att det politiska intresset för verksamheten har varierat över åren. Den nya tekniken har gjort det möjligt att genomföra den konsumentpolitik man talat om länge, anser verket.

#### **24-timmarskonceptet**

Konsumentverket har inte deltagit i diskussionen om 24-timmarsmyndigheten. Förutom de specifika uppdrag som verket har fått, har e-förvaltningen inte närmare diskuterats med departementen. Verkets övergripande mål är att klara kraven i Statskontorets vägledning 24-timmarswebben. 24-timmarsbegreppet omfattar vissa generella delar men i övrigt gäller det att hitta de delar som är relevanta för den egna myndigheten, uppger man. Det vill säga delar där konsumentnyttan står i paritet med arbetsinsatsen.

Verket har inte funderat på om Statskontorets vägledning är tvingande eller inte men har beslutat att följa den, då det kan komma tvingande krav framöver. Verket menar att man måste fokusera på nytta för sin målgrupp och att man måste ha besökare på webbplatsen för att det ska vara värt besväret att utveckla e-tjänster. Konsumentverket anser att det inte är väsentligt att lägga ut diariet på webbplatsen – det finns ingen efterfrågan från konsumenterna och verket har ingen traditionell ärendehandläggning.

Regeringens styrning måste enligt Konsumentverket anpassas till olika myndighetstyper. Man har en känsla av att 24-timmarskonceptet i dag utgår från förutsättningarna hos ett antal stora myndigheter.

#### **Stödbehov**

Konsumentverket efterlyser flera olika typer av stöd. Som exempel nämns bestämmelserna i den nya lagen om cookies om elektronisk information, där det hade varit bra om exempelvis Statskontoret hade tagit initiativ till en instruktion och information om hur myndigheter skulle agera. Det som hände i stället var att alla myndigheter fick ta fram egna lösningar, vilket tog mycket tid och kraft.

Det behövs samarbete kring t.ex. konsulter och beställarkompetens. Konsumentverket skulle gärna se mer "vardagsstyrning" från centralt håll. Det behövs en viss kritisk massa av personal, utvecklingsresurser, teknik och

organisation för att utveckla webbtjänster. Detta saknas hos många myndigheter.

Digital långtidslagring av dokument är ett område där myndigheterna behöver stöd, vägledning och råd från tillsynsmyndigheten Riksarkivet. I dag har myndigheter ofta dubbla system. Elektroniska system fungerar mycket bra i ärendehantering men uppfyller inte arkiveringskraven. Verket ställer stora förhoppningar på den nya arkivlagen, som träder i kraft den 1 juli 2004, och Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd.

## 4.2 Jordbruksdepartementets styrning av Konsumentverket

### 4.2.1 *Strategi för 24-timmarsmyndigheter*

Jordbruksdepartementet anser sig ha god kännedom om Konsumentverkets elektroniska tjänster, och departementets bedömning är att myndigheten uppfyller de krav som finns på den så kallade 24-timmarsmyndigheten. Det myndigheten kan göra nu är att intensiviera arbetet och bli ännu bättre, så att utvecklingen inte stannar av. Konsumentverket har inte begärt någon närmare precisering av målet eller ambitionsnivån för de elektroniska tjänsterna riktade mot allmänheten, utan det bestäms gemensamt av departementet och myndigheten.

Departementet menar att Konsumentverket självt visar ett stort intresse för elektroniska tjänster och att verket vill ligga i framkant på utvecklingen. Departementet ser gärna att den kunskap som finns inom Konsumentverket utnyttjas av andra myndigheter inom konsumentområdet, speciellt med tanke på den stora IT-avdelning som verket byggt upp.

Jordbruksdepartementet poängterar att ett övergripande mål är att göra myndigheten tillgänglig för allmänheten och andra avnämare. Tillgängligheten är enligt den konsumentpolitiska propositionen en central del i konsumentpolitiken. Med tillgänglighet avses att allmänheten, via myndighetens webbplats, får veta vem som ansvarar för olika uppgifter och hur ärenden hanteras, att myndigheten kan kontaktas per e-post samt att informationen på webbplatsen alltid är uppdaterad. Däremot får webbplatsen inte ersätta ordinarie verksamhet. De medborgare som saknar tillgång till Internet får inte glömmas bort, understryker departementet.

### 4.2.2 *Styrmedel som använts*

Jordbruksdepartementet har på olika sätt utövat styrning avseende Konsumentverkets elektroniska tjänster.

### **Styrelsen**

Konsumentverkets styrelse har nyligen förändrats genom att nya kompetensområden tillkommit. Den representerar numera fler så kallade svaga grupper såsom ungdomar, invandrare och funktionshindrade, vars intressen på detta sätt blir företrädda när utvecklingen av verkets webbplats diskuteras.

### **Dialog**

Statssekreteraren på Jordbruksdepartementet är mycket intresserad av IT-frågor. Det har medfört att utvecklingen av den elektroniska förvaltningen är ett återkommande inslag i dialogen med myndighetsledningen. De frågor som departementet har lyft fram vid dialogen med Konsumentverket är tillgänglighet, begreppet 24-timmarsmyndighet, behovet av adekvat information samt att verket måste ta ansvar för den information man lägger ut på sin webbplats. Vid dialogen har också kostnader och framtidsplaner diskuterats.

### **Regleringsbrev**

Genom regleringsbrevet kan departementet ange mål för myndighetens verksamhet, ställa återrapporteringskrav samt fördela medel till myndigheten.

I Konsumentverkets regleringsbrev för 2004 står följande:

”Verksamhetsområde Kunskap

Mål: Konsumenternas tillgång till vägledning, information och utbildning är god

Verksamhetsgren Vägledning, information och utbildning

Mål: Vägledningen, informationen och utbildningen till konsumenter är god.

Återrapporteringskrav: Arbetet med att utveckla 24-timmarsmyndigheten.”

Den generella formuleringen är medvetet vald från departementets sida, uppger man, då mer konkreta formuleringar enbart ger kortfattade svar. Departementet vill undvika detaljstyrning i regleringsbrevet. Med den nuvarande formuleringen förväntar man sig att bl.a. få en bild av vad Konsumentverket gör, vad myndigheten planerar att göra, myndighetens egen syn på dess elektroniska tjänster och eventuell självkritik.

### **Uppdragsfinansiering**

År 2000 fick Konsumentverket 20 miljoner kronor i anslag som skulle användas den närmaste treårsperioden för att utveckla en miljödatas. Medlen fördes om från utgiftsområde 25. Miljödatasen lade grunden till

den del av Konsumentverkets webbplats som numera heter Köpguiden. Initiativet kom från departementet, uppger man, med utgångspunkt i ett regeringsuppdrag från 1997. Pengarna användes bl.a. att bygga upp en stor och kompetent IT-avdelning på Konsumentverket. Ett återrappporteringskrav kopplades till anslaget genom regleringsbrevet för år 2001. Departementets syfte var att följa utvecklingen.

Konsumentverket begärde sedan ytterligare 20 miljoner kronor för fortsatt utvecklingsarbete. Denna begäran avslogs med motiveringen att prioriteringar måste göras inom givna ramar. Konsumentverket har inte begärt vidgade låneramar för utveckling av elektroniska tjänster.

Förhållandet att kostnaderna för investeringar hamnar hos Konsumentverket medan andra intressenter hämtar hem effektivitetsvinsterna saknar betydelse enligt departementet, eftersom verket finns till för konsumenterna. Konsumentverket får också tillhandahålla dubbla system, traditionella och elektroniska. Inte heller detta är någon grund till ytterligare anslag, enligt departementet, som menar att det rör sig om övergångsproblem.

Tidigare hade Konsumentverket en omfattande förlagsverksamhet. I takt med att rapporter och andra dokument flyttats över till webbplatsen i elektroniskt format för gratis nedladdning, har försäljningen och därmed intäkterna från tryckta rapporter minskat. Konsumentverket har fått ökat anslag som kompensation för dessa minskade intäkter.

#### 4.2.3 *Rapportering till riksdagen*

Någon särskild rapportering förutom den konsumentpolitiska propositionen har inte gjorts. Ett nytt konsumentpolitiskt handlingsprogram håller på att tas fram och en ny proposition ska läggas fram för riksdagen år 2005.





## 5 Länsstyrelsen i Västra Götaland och Finansdepartementet

### 5.1 Länsstyrelsen i Västra Götaland

#### 5.1.1 *Länsstyrelsen i Västra Götalands elektroniska tjänster*

Vid bildandet av Länsstyrelsen i Västra Götaland år 1998 skapades en ny gemensam webbplats. Inom länsstyrelsen blev webbplatsen tillsammans med intranätet en sammanhållande kraft samt ett sätt att minska resandet mellan de sju orter där den nya länsstyrelsen har personal.

Huvudansvaret för webbplatsen ligger på samordningsenheten. Pressekreteraren är däremot en del av staben, medan arkivariefunktionen ingår i IT-enheten.

Webbplatsen är för närvarande främst en informationskanal, då andra tjänster finns i mycket begränsad utsträckning. Ett konkret exempel på webbplatsens funktion som informationskanal var under översvämningen som inträffade för några år sedan. Ett samarbete etablerades med Länsstyrelsen i Värmland rörande information om vattensituationen i Väneren. På webbplatsen lämnades information om det dagsaktuella läget, exempelvis vattennivåer, riskanalyser m.m. Vid den här speciella tidpunkten uppdaterades webbplatsen varje veckodag. Länsstyrelsen märkte då hur resurskrävande det var att ständigt ha dagsaktuell information på webbplatsen. Länsstyrelsen menar att det ofta behövs förstärkning i form av annonser och liknande för att webbplatsen ska fungera effektivt som informationskanal.

Den underliggande tekniken för webbplatsen är i dag en begränsning och den ska så småningom bytas ut. Visionen är ett Content Management System.

#### 5.1.2 *E-posthantering*

Länsstyrelsen var tidigt ute med att skriva en e-postpolicy och uppger att den fortfarande i huvudsak följs för inkommande e-post. För utgående e-post är det däremot svårare att få fungerande rutiner. Policyn ligger på intranätet och registratorerna har ansvar för att informera om den. Inkommande e-post har ökat kraftigt de senaste åren. Den största andelen, 40 %, är dock spam. En hel del e-post är kommunikation med andra myndigheter, inom ramen för olika projekt, remisser osv. Från allmänheten kommer det många

förfrågningar. Det är dock ovanligt att ärenden initieras via e-post. När ett ärende är i gång så kan kompletteringar däremot göras elektroniskt, även om det är ovanligt. Ärederelaterad e-post skrivs ut och sparas i akten men kopiorna vidimeras inte.

Länsstyrelsen har ett antal enhetsbrevlådor till vilka man vill styra så stor del av inkommande e-post som möjligt. Enhetsbrevlådorna har ett e-postarkiv där in- och utgående e-post sparas i tre månader. Endast ärenden som kommit in via enhetsbrevlådorna följs upp. Anteckningar görs av länsstyrelsen i det inkomna e-postmeddelandet som sedan sparas i e-postarkivet. Hur det ser ut för ärenden som kommit direkt till enskilda handläggare kunde inte länsstyrelsen ge något samlat svar på.

All ärederelaterad e-post besvaras men däremot skickas inte någon bekräftelse på att e-post är mottagen. Det skulle bli ohanterligt på grund av de stora volymerna. Av kostnadsskäl skickar länsstyrelsen inte heller ut bekräftelse på vanliga brev. Det ordinarie diariet får in cirka 80 000 ärenden per år, och antalet ärenden som arkiveras utan diarieföring i det ordinarie diariet uppgår till cirka 150 000 per år.

När e-post innehåller bifogade filer görs alltid försök att öppna dessa. När rapporter kommer in till länsstyrelsen som länk, i stället för som CD eller som tryckt rapport, blir det svårt att hantera.

Länsstyrelsen saknar fullständiga rutiner för frånvarohantering av e-post. Ett frånvaromeddelande kan aktiveras vid semester men det är enligt länsstyrelsens chefsjurist inte tillräckligt. Möjligheten att ge fullmakt till någon annan att läsa av e-post fungerar inte heller på grund av den blandning av e-post som finns i de enskilda handläggarnas brevlådor. Det som skulle behövas är en bättre styrning av e-post som utgör allmänna handlingar.

För utgående e-post finns ingen officiell e-postmall.

### 5.1.3 Informationsunderhåll

Webbpolicyn som används inom länsstyrelsen är från år 1999. Enligt riktlinjerna ska innehållet på webbplatsen ses över minst en gång per halvår. I praktiken görs översynen en gång per år. Enhetschefen är informationsansvarig och det finns en eller två webbskribenter på varje enhet som har utföransvaret. Detta är en bisyssla till de ordinarie arbetsuppgifterna. Samordningsenheten stöder skribenterna i detta arbete, i samarbete med IT-enheten.

På exempelvis miljöenheterna finns en webbskribent på varje ort och dessa träffas regelbundet för att diskutera vad som ska publiceras på webbplatsen. Webbfrågor är en stående punkt på miljöenheternas möten. På andra enheter ägnas mindre intresse och tid åt dessa frågor, uppger länsstyrelsen, och hela processen blir därför person- och resursberoende.

För att underlätta informationsunderhållet har IT-enheten fått i uppdrag att undersöka om det går att söka information med ett visst publiceringsdatum, dvs. dokumenthistorik. På så sätt skulle det vara enklare att hitta gammal information. En sådan funktion ska ingå i kravspecifikationen för länsstyrelsens nästa webbpubliceringssystem.

Interna arkivregler styr hur gallring och arkivering av informationen på webbplatsen går till. En gång per år sparas all information på hela webbplatsen. Gallrad information sparas i en databas.

När ärendehandläggning i framtiden görs på webbplatsen blir det viktigt att information på webbplatsen är korrekt och att även borttagen information finns att tillgå. Detta för att göra det möjligt för medborgarna att ta reda på vilken information som gavs vid olika tidpunkter under ett ärendes handläggning.

#### **Myndigheter i länet**

Länsstyrelsen har ett register på webbplatsen över alla myndigheter i länet. Listan måste uppdateras en gång om året. Registret är ett arv och det är oklart om det fortfarande behövs. Det är möjligt att det kan ersättas av information från portalen Sverigedirekt.

Den engelska delen av webbplatsen har inte högst prioritet och har därför inte alltid varit uppdaterat, uppger man. Webbpolicyen föreskriver att även den måste uppdateras minst en gång per år.

Generellt tenderar webbplatsen att växa kontinuerligt, vilket i sig är ett problem eftersom allt som läggs ut på webbplatsen måste hållas uppdaterat. Information som plockats bort kan ibland hittas via träffar i sökmotorn, om den publicerats som PDF-fil. Ett konkret exempel på detta var annonser över lediga platser på länsstyrelsen, där ansökningstiden hade gått ut.

#### **5.1.4 Avvägning mellan traditionella och elektroniska tjänster**

Huvudfokus för den nuvarande webbplatsen är information. Den har dock även andra tjänster, bl.a. publikationer och blanketter. Dessa är embryon till interaktiva tjänster, uppger man.

Länsstyrelsens ambition är att alla de egna rapporterna ska finnas som PDF-filer. Länsstyrelsen för ingen statistik över hur många som hämtar hem PDF-filer via webbplatsen eller i vilken utsträckning försäljning av tryckta rapporter har minskat. I dag trycker länsstyrelsen inte upp några massupplagor av rapporter utan tillämpar print-on-demand.

Bristande sökfunktionalitet på webbplatsen är en begränsande faktor som enligt länsstyrelsen måste förbättras.

### **Stiftelsedatabasen**

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för alla stiftelser i länet. Länsstyrelsen i Stockholm har tagit fram ett gemensamt dataprogram för hantering av stiftelserna, en stiftelsedatabas. Det var ett internt initiativ, men en indirekt bidragande orsak var intresse från de företag som säljer information om stiftelser. Den gemensamma tjänsten har nu funnits i ett år. Införandet av stiftelsedatabasen har minskat antalet besök och telefonsamtal hos länsstyrelsen, medan däremot mängden e-post rörande stiftelser kan ha ökat, uppger man.

### **Miljöblanketter**

Miljöskyddsmyndigheterna har tagit fram branschanpassade blanketter som företag ska använda för den årliga miljörapporten. Det är en förenklad blankett jämfört med den som tillhandahållits av Naturvårdsverket. Syftet var att få högre kvalitet på inrapporterad information. Blanketterna kan inte fyllas i på skärmen utan skrivs ut, fylls i för hand och skickas in per post. Trots detta har länsstyrelsen fått en enklare och mer arbetsbesparande process.

Länsstyrelsen menar att införandet av nya tjänster på webbplatsen kräver noggranna övervägningar. Körkortstillstånd, exempelvis, skulle i princip kunna skickas ut automatiskt till alla 16-åringar, men det skulle inte innebära någon större rationalisering för myndigheten. Det enda resultatet skulle bli snabbare svar till medborgarna. För att uppnå större inre rationalisering krävs att komplexa ärenden alternativt tunga beslutsärenden åtgärdas, anser länsstyrelsen.

### **Diarium**

Samtliga ärenden i länsstyrelsens diarium kan nås via webbplatsen, frånsett EU-stödsärenden till jordbruket. Inloggning krävs för att få tillgång till diariet, men det ställs inga speciella krav för att få logga in. Behörighet har hittills getts till samtliga som bett om det. Det finns en loggfil som visar antal besökare, men inte vem besökaren är eller vad varje besökare tittat på. Drygt 120 personer har nu tillgång till diariet via inloggning, i huvudsak journalister.

Bakgrunden till att diariet lades ut på nätet var länsammanslagningen, då det blev svårare för medier att ta del av all aktuell diarieinformation. Från början publicerades statistiska listor över inkomna ärenden på webbplatsen men numera får man tillgång till hela diariet. Jämfört med det diarium som myndigheten själv använder finns dock färre sökbegrepp på webbversionen.

Länsstyrelsen lägger ut mer information ur diariet på webbplatsen än Statskontoret rekommenderar i sina riktlinjer (SK 2003:1). Länsstyrelsen menar att det skulle krävas mycket arbete för att anpassa diariet till

Statskontorets riktlinjer och personuppgiftslagen. Dessutom skulle värdet av informationen bli mycket mindre.

Det var länsstyrelsens eget initiativ att lägga ut diariet på sin webbplats, efter avstämning med Datainspektionen. Inloggningen var ett sätt att komma runt bestämmelserna i personuppgiftslagen. Alla andra länsstyrelser har erbjudits att ansluta sig till diarieinloggningssystemet.

Noggranna avvägningar krävs även vid publicering av information. Informationen ska vara så enkel att den inte leder till fler frågor, genererar mer arbete eller stimulerar till fler kontakter. Detta kan vara hämmande för vad länsstyrelsen väljer att publicera på webbplatsen.

#### **Kartskåpet (GIS)**

Kartskåpet är en tjänst där man på Sveriges länskartor kan studera naturreservat, naturvårdsområden och andra data som länsstyrelserna producerar. Tjänsten innehåller även kommun- och tätortsbeskrivningar samt sevärdheter i hela Sverige. Dessa visas med Lantmäteriets originalkartor som bakgrund. Ett avtal finns med Lantmäteriverket om tillgång till digitala kartor och om att lägga ut dessa på webbplatsen i ett visst format. Varje länsstyrelse får sedan utveckla olika digitala skikt till kartorna för olika användningsområden. Tjänsten används exempelvis av militären i samband med ansökningar om tillstånd för skjutbanor.

Lantmäteriet tar betalt för sina tjänster. Kartorna är avsedda för internt bruk men eftersom andra skulle kunna ha nytta av dem har länsstyrelsen lagt ut kartorna på webbplatsen. Fastighetskartor finns dock inte med, eftersom det skulle strida mot bestämmelserna i personuppgiftslagen. Länsstyrelsen menar att tjänsterna ska vara tillgängliga och har därför lagt ut all kartinformation som inte är sekretesskyddad på webbplatsen.

#### **5.1.5 Länsstyrelsen om Finansdepartementets styrning**

Länsstyrelsen menar att begreppet 24-timmarsmyndigheten väcker många frågor. 24-timmarsmyndigheten betyder tillgänglighet 24 timmar om dygnet, 7 dagar i veckan, men det är oklart vad det innebär i praktiken för den enskilda myndigheten. Ska länsstyrelsen exempelvis stå till tjänst 18 timmar per dygn eller ännu mer?

Frågorna är av såväl strategisk som konkret karaktär. En strategisk fråga är om elektroniska tjänster ska utvecklas utifrån ett medborgar- eller ett myndighetsperspektiv. Det finns en motvilja hos myndigheter mot att investera i elektroniska tjänster om myndigheten endast drabbas av ökade kostnader medan all nytta hamnar hos medborgaren. Länsstyrelsen menar att det är en fråga om huruvida inre eller yttre effektivitet ska prioriteras.

Exempel på en konkret fråga som väcks av 24-timmarsbegreppet är när en handling är inkommen enligt förvaltningslagen. Om en handling skickas till fel myndighet, exempelvis till polisen när den ska till länsstyrelsen, när räknas den då som inkommen? Myndighetsbegreppet blir också diffust i detta perspektiv. Den nuvarande lagstiftningen utgår från att det finns enskilda, ansvariga myndigheter.

Sammanfattningsvis menar länsstyrelsen att 24-timmarsmyndigheten ställer helt nya krav på myndigheten. Länsstyrelsen har dock hittills inte fått några direkta uppdrag avseende elektroniska tjänster. Det kommer att krävas förstärkta stabsresurser samt konkreta krav i regleringsbrevet och riktade medel för 24-timmarsmyndigheten. Länsstyrelsen är kritisk till detta bristande stöd och styrning i utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten. Länsstyrelsen har på eget initiativ tagit upp frågan om spridnings- och hämtningssystem samt elektronisk dokumenthantering i budgetdialogen med Finansdepartementet.

#### **Juridiska problem**

Länsstyrelsen pekar på ett antal juridiska problem förknippade med införandet av 24-timmarsmyndigheten. Exempelvis ställer personuppgiftslagen och 24-timmarsmyndigheten motstridiga krav. Hur ska en medborgare kunna följa sitt eget ärende när personuppgifter inte får visas på webbplatsen?

Ytterligare ett exempel är överklagande av beslut som ska vara skriftligt och då sannolikt på papper. Vad händer om ett överklagande via e-post kommer in på kvällen men skrivs ut på papper morgonen dagen efter? Är överklagan då för sent inkommen? Länsstyrelsen anser att det i sådana frågor krävs en "suntförnuftshantering". Ju skarpare läge med elektroniska tjänster, desto viktigare blir det att definiera centrala begrepp som handling, dokument, namnteckning osv.

#### **Samverkan**

Det finns 21 länsstyrelser i landet med ambitioner att samarbeta kring elektroniska tjänster. Detta är inte helt enkelt då länsstyrelserna har olika förutsättningar och saknar en central utvecklingsmyndighet. Det finns dock exempel på lyckade projekt som bygger på samverkan, såsom blankettwebben och stiftelsedatabasen.

En fråga som länsstyrelserna måste ta ställning till är om alla länsstyrelser måste vara överens om att införa en viss tjänst eller om det räcker att bara en del länsstyrelser inför den. Ett sådant konkret exempel är diarietjänster.

Investeringar och rutinomställningar är dyra - därför behövs investeringsbidrag för att kunna genomföra mer radikala omställningar, anser länsstyrelsen. Dessa ryms inte inom dagens ekonomiska ramar. Komplexa tjänster

kräver stora investeringar; av den anledningen är det ofta enklare tjänster som utvecklats hittills.

## 5.2 Finansdepartementets styrning av länsstyrelsen

### 5.2.1 *Strategi för 24-timmarsmyndigheter*

Huvudbudskapet från Finansdepartementet till länsstyrelserna är att de ska utvecklas som 24-timmarsmyndigheter. I detta arbete ska länsstyrelserna uppmärksamma de grupper i samhället som inte har tillgång till Internet. De traditionella kontaktkanalerna ska vara kvar, samtidigt som 24-timmarsbegreppet inte enbart får fokusera på Internetlösningar utan även telefon-tjänsterna bör utvecklas.

Vidare ska länsstyrelserna i detta arbete söka efter gemensamma och enhetliga lösningar, främst länen emellan, men också där så är möjligt tillsammans med andra myndigheter.

Den bild man har på Finansdepartementet (Länsstyrelseenheten) är att det pågår mycket aktivitet hos länsstyrelserna på området elektroniska tjänster och IT, i form av projekt och arbetsgrupper, och att frågan om 24-timmarsmyndigheten är mycket aktuell i dessa sammanhang. Ett exempel är pilotprojektet Länsstyrelsernas Internettjänst för tillstånd och ansökningar (LITA).

Länsstyrelserna ska driva på utvecklingen medan Länsstyrelseenheten ser som sin roll att bevaka denna process och vid behov ta initiativ för att stimulera utvecklingen. En viktig uppgift för Länsstyrelseenheten blir att bevaka samarbetet och samverkan dels mellan länsstyrelserna, dels mellan länsstyrelserna och andra myndigheter.

### 5.2.2 *Styrmedel som använts*

#### **Regleringsbrev och återrapporteringskrav**

Departementet uppger att regleringsbrevet är det huvudsakliga styrinstrumentet, där mål och uppdrag preciseras.

Länsstyrelserna har påbörjat ett gemensamt arbete med att utveckla verksamheterna till 24-timmarsmyndigheter och hemställde i november 2003 genom Länsstyrelsen i Norrbottens län om 2 miljoner kronor som stöd till det fortsatta utvecklingsarbetet. Finansdepartementet har gett sitt stöd till detta arbete genom ett regeringskanslibeslut om att tillskjuta 800 000 kr som ett bidrag till fortsatta insatser.

Till beslutet finns ett återrapporteringskrav: Länsstyrelsen i Norrbotten ska för länsstyrelserna gemensamt "lämna en redogörelse över genomfört

arbete för den gemensamma utvecklingen av länsstyrelserna till 24-timmarsmyndigheter”. Redogörelsen ska lämnas i december 2004.

Med hänvisning till detta beslut omnämns därför inte särskilt 24-timmarsmyndigheter i regleringsbrevet för länsstyrelserna för år 2004. Det har inte heller varit aktuellt att ta med något om 24-timmarsmyndigheter i tidigare års regleringsbrev för länsstyrelserna.

På Länsstyrelseenheten har diskussioner förts kring målen för 24-timmarsmyndigheten. Framför allt har lyfts fram att de elektroniska tjänsterna inte får utestänga medborgare och företag. Däremot har diskussionen inte förts på ärendenivå, dvs. vilka tjänster som bör erbjudas elektroniskt.

### **Uppdrag**

Finansdepartementet har inte gett något särskilt uppdrag till länsstyrelserna vad gäller 24-timmarsmyndigheten. Det regeringskanslibeslut som fattats om stöd till utvecklingsarbetet grundar sig på att den gemensamma plan som länsstyrelserna presenterade i sin hemställan hösten 2003 följs. En avstämning av detta görs i samband med den till beslutet kopplade återrapporteringen. Återrapporteringen ska också vara framåtsyftande, då eventuella behov av framtida insatser ska redovisas.

### **Finansiering**

Utöver bidraget på 800 000 kr till gemensamt utvecklingsarbete har ett bidrag på 200 000 kr till utveckling av yrkestrafiktillstånd via Internet beviljats länsstyrelserna. Dessa bidrag utgör dock ett marginellt tillskott i förhållande till kostnaderna för länsstyrelsernas IT-utveckling.

Finansdepartementet menar att investeringar i elektroniska tjänster främst ska finansieras genom effektiviseringar och rationaliseringar, dvs. inom ramen för beviljade anslag. Länsstyrelserna har dock hittills inte begärt vidgade låneramar med anledning av investeringar i elektroniska tjänster.

### **Mål- och resultatdialog**

Elektroniska tjänster och 24-timmarsmyndigheten har hittills inte tagits upp i mål- och resultatdialogen mellan departementet och länsstyrelserna.

### **Övrig styrning**

Länsstyrelseenheten ingår i länsstyrelsernas IT-strategigrupp, vilket ger möjlighet att få tidig insyn i processen, styra och föra en dialog på ledningsnivå. Dessutom har man löpande kontakter med nyckelpersoner vid länsstyrelserna, vilket ger möjlighet att påverka utvecklingen.



**Kännedom om länsstyrelsens elektroniska tjänster**

Departementet har ingen kontinuerlig bevakning av länsstyrelsernas webbplatser för att kvalitetsbedöma den information som finns där. Inte heller följer man verksamheten på detaljnivå i fråga om exempelvis e-posthantering.

**Rapportering till riksdagen**

Någon rapportering till riksdagen om utveckling av elektroniska tjänster inom länsstyrelseområdet har inte gjorts.



## 6 Näringsdepartementet

### 6.1.1 Näringsdepartementets elektroniska tjänster

Ansvar för webbplatsen [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) delas mellan Information Rosenbad och de olika departementen. Information Rosenbad ansvarar för myndighetsgemensamma frågor avseende webbplatsen såsom den tekniska plattformen, grafisk profil, struktur och uppläggning, i syfte att upprätthålla enhetligheten mellan de olika delarna av webbplatsen. Information Rosenbad har vidare ansvar för övergripande information och basinformation om exempelvis hur ett ärende behandlas. Vidare har man ansvar för de tekniska funktioner som är gemensamma för alla, såsom webbsändningar, sökfunktion, statistikfunktion och prenumerationstjänst.

Näringsdepartementet svarar för det innehåll som rör departementets egna frågor och sköter sin webbplats enligt egna rutiner och med egen personal. Bland departementen har Näringsdepartementet den näst största informationsavdelningen med sammanlagt 16 personer. Den består av informationschef, mediebevakare, brevsvarare, informatörer och webbredaktörer. På departementet uppger man att rollfördelningen mot Information Rosenbad ibland har varit otydlig.

En ny webbplats ska lanseras i slutet av april 2004 och det är Information Rosenbad som ansvarar för utvecklingen av denna, i samråd med departementen. Det finns förhoppningar om att kunna arbeta mer redaktionellt med hjälp av den nya webbplatsen, dvs. att sätta in den politiska processen i ett sammanhang, vilket skulle underlätta för användaren/mottagaren av informationen. Den nya webbplatsen kommer att ge bättre möjlighet för användaren att fördjupa sig i olika frågor.

Den nya webbplatsen kommer att vara uppdelad i tre områden:

- Regeringen och departementen
- Propositioner och andra formella dokument
- Så här fungerar Sverige

Den nya webbplatsen kommer att ha ett databasbaserat publiceringssystem, som medför enklare processer för att publicera material. På så sätt löser man det som upplevts som ett stort problem med det nuvarande systemet: Material måste ofta publiceras på flera ställen på webbplatsen, vilket bl.a. har inneburit att det har varit svårt att decentralisera publiceringen.

## 6.1.2 E-posthantering

### Inkommande e-post

Registraturen svarar på enklare förfrågningar via e-post, dvs. sådana som kan jämföras med telefonsamtal. Dessa diarieförs inte. Förfrågningarna förekommer dagligen och kan röra beställningar, uppgift om diarienummer, remissdatum och liknande. E-post av den här typen läggs i en mapp i e-postsystemet, som kallas papperskorgen. Här sparas e-posten under en tid, enligt plan tre månader, men det är inte alltid mappen rensas så ofta. Nu ligger e-post kvar från ett halvår tillbaka. E-post som inte diarieförs kallas enklare förvaltningsgöromål. Inkommande e-post från företag och organisationer registreras och skickas vidare till respektive sakenhet. Där är det enhetschefen som beslutar hur ärendet ska handläggas. Någon kvittens eller besked om vem som handlägger inkomna förfrågningar skickas inte till avsändaren, såvitt han eller hon inte uttryckligen begär att få sådan information.

E-post från allmänheten skickas vidare från registrator till brevsvararna. Det finns tre möjliga beslut rörande ett brev från allmänheten (s.k. regeringskanslibeslut):

1. Ad acta
2. Överlämnande till annat departement eller myndighet
3. Brevsvar (variant av ad acta) med svar från statsråd eller RK

Brev med allmänpolitiska åsikter som bedöms leda till RK-beslut hanteras av brevsvarsfunktionen enligt fastlagda prioriteringsgrunder. Förtur ges bl.a. till brev från människor som upplevs vara i akut kris, brev från skolbarn och brev med inbyggd tidsgräns, t.ex. när någon behöver svaret för att kunna skriva en uppsats till ett visst datum. Andra läggs i kön och besvaras i kronologisk ordning. Just nu är kötiden ca tre månader. Varje ärende bedöms dock för sig.

Massbrev, dvs. när många likalydande brev inkommer i en och samma fråga (s.k. samlingsärenden) förekommer, men inte så ofta. Sådana brev tilldelas ett diarienummer, registreras på informationsenhetens brevsvarsgrupp och sparas i en mapp. En lista på alla avsändare skrivs ut och lagras i akten tillsammans med ett av breven.

I de fall registraturen bedömer att inkommande e-post kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretesslagen raderas e-postmeddelandet omedelbart sedan det skrivits ut på papper.

Registraturen har inte tillgång till andra tjänstemäns e-postlådor, och därmed ingen kännedom om vilken extern e-post som inkommer till andra medarbetare i departementet. De flesta av medarbetarna använder sig av frånvaromeddelanden men eftersom registraturen får så lite e-post till sig

från dem som är frånvarande, tolkar man det som att det finns en stor osäkerhet hos medarbetarna. Om man jämför med logglistan ser man att det är en väldigt liten del av e-posten som går till registraturen. Man tror att det finns en osäkerhet kring hur e-post ska registreras.

Det förekommer ofta att e-post som hör till ett ärende registreras först i samband med att ärendet avslutas. Sådan e-post bör vidarebefordras till registraturen för registrering så snart den kommer in, uppger departementet.

#### **Utgående e-post**

Det är inte automatiskt så att de som skickat e-post till Näringsdepartementet får svar per e-post. Det beror bl.a. på frågans karaktär – om man exempelvis begärt trycksaker eller om det fordras ett underskrivet svar, kan det inte skickas som e-post.

Om någon begär att få ut ett dokument som finns i digital form, skickas det på det sättet som mottagaren önskar. Det är dock inte så vanligt att dokument begärs i digital form. Nyligen skickades dock en remisslista från diariet digitalt till en person som begärde det.

Den officiella e-postadressen är [registrator@industry.ministry.se](mailto:registrator@industry.ministry.se). När inkommande brev besvaras med e-post läggs en utskriftskopia på e-postsvaret i akten. Det är enheten eller brevsvararen som oftast skickar i väg svaren, men ibland gör registraturen detta på uppdrag av enheten. Anledningen är att enbart registraturen och brevsvararna har tillgång till det e-postkonto som har den officiella adressen för mottagning och sändning av e-post, dvs. [registrator@industry.ministry.se](mailto:registrator@industry.ministry.se). Övrig personal har inte tillgång till denna e-postadress. Motivet för detta är oklart.

Enligt gällande rutiner ska inte registraturen följa upp om den e-post de vidarebefordrat (= som "lottats") till enheter respektive brevsvarare har besvarats. Ärendet ligger öppet i diariet till dess att det avslutas, men någon bevakning ska inte ske av registraturen utan det är enhetschefens ansvar. Registraturen plockar ibland fram balanslistor över öppna ärenden. Statsrådsberedningen får en lista i januari, och ibland efterfrågar enhetschefer egna listor. Det händer att handläggarna begär ut listor över sina egna ärenden. Registraturens uppfattning är att handläggarna numera sköter detta bra. Näringsdepartementet har en hel del oavslutade ärenden. Redovisningen till Justitiekanslern upptar tusentals öppna ärenden. En orsak till detta uppges vara den omfattande projektverksamheten.

Någon mall för e-post används inte av registraturen, eftersom den inte hanterar ärenden som diariet för/blir föremål för RK-beslut. Med mall avses här en typografisk utformning av hur breven ska se ut, med typsnitt etc., och inte en innehållsmässig svarsmall. Brevsvararna däremot har tillgång till en särskild mall för e-post. E-postloggen för alla departement finns tillgänglig för registratören. Registraturen använder inte loggen men den finns

lättillgänglig, uppdelad per departement. Loggen, som är en allmän handling, har begärts ut vid något enstaka tillfälle.

#### **Problem**

Spam uppgår till ca 50 % av inkommande e-post och upplevs av registraturen som mycket påfrestande. E-post som uppenbarligen är spam öppnas inte utan slängs direkt i papperskorgen, som töms varje dag. Så kallade Nigeriabrev skickas till Rikspolisstyrelsen.

Ansökningshandlingar med många bilagor kan vara besvärliga då allt måste skrivas ut. Det blir mycket arbete och många papper om man får in 300–600 ansökningar till en tjänst, vilket inte är ovanligt. Ibland är det problem att öppna bilagor till e-post. I sådana fall uppmanas avsändaren att skicka in bilagorna på papper. En anteckning om detta görs på e-postmeddelandet.

#### **Policy och regelverk**

Registratorerna har besökt olika enheter för att informera medarbetarna om regler och rutiner för e-posthantering i samband med att man tagit fram balanslistor. Nyanställda får också information från departementets rättssekretariat om e-posthantering. Egna policier utvecklas i arbetsgrupper och efter beslut informeras personalen av enhetschefen vid enhetsmöten.

Förvaltningsavdelningens e-postpolicy har varit uppe till diskussion på de registratorsträffar som ordnas en gång per månad. Registraturen på Näringsdepartementet följer i stort sett denna policy, uppger man. Vid en genomgång av policyn visar det sig dock att registraturen är tveksam till en del av innehållet. Registratorns uppgifter enligt policyn rörande loggningslistor är exempelvis inte aktuella på Näringsdepartementet. Gallringstider preciseras inte i policyn men Näringsdepartementet tillämpar tre månader. Registraturen menar att policyn verkar föråldrad och tycker att vissa delar bör uppdateras.

Näringsdepartementet har utarbetat en egen policy för intern e-posthantering men där berörs inte extern e-post.

### **6.1.3 Informationsunderhåll**

Dagens process för underhåll av information präglas till stor del av den gamla tekniken som används för webbplatsen. Den är arbets- och tidskrävande, med många manuella moment. Ytterligare en faktor som präglar arbetet är att webbmediet fortfarande är relativt nytt i Regeringskansliet, i förhållande till sedan länge existerande pappersbaserade rutiner.

Informationsunderhållet på webbplatsen bygger på att fem informatörer på informationsavdelningen löpande följer utvecklingen inom olika delar av

departementet enligt en tydlig områdesindelning. Utgångspunkten i arbetet är att löpande följa ärendehanteringens med hjälp av kontaktpersoner på informationsavdelningen, som ansvarar för arbetet gentemot departementets sakenheter och politiska staber. Rollfördelningen mellan tjänstemän och politiskt tillsatta medarbetare uppges vara tydlig.

Informatörerna ser sin roll som att vara en brygga mellan sakområden och målgrupperna för information, där webbplatsen är i fokus för varje informationsinsats. Det är där de flesta målgrupper får snabb tillgång till information. Alla informatörer arbetar dagligen med webbplatsen och följer sina sakfrågor "från ax till limpa". I detta ingår även ansvar för uppdatering.

Den nuvarande webbplatsen beskrivs som "ett gigantiskt arkiv" av dokument för nedladdning, med korta textintroduktioner och hänvisningar. Större delen av dokumenten i databasen gallras inte, utan hamnar längre och längre ned på webbplatser allteftersom de ersätts av aktuella pressmeddelanden, information om utredningar, betänkanden, propositioner m.m. Det som tas bort eller uppdateras är introduktioner, hänvisningar o.d. av tidsbegränsad karaktär. Alla dokument dateras och sparas på kronologiska listningssidor, varför det är lätt att kontrollera hur pass aktuella de är. Det som departementet däremot uppger som en brist är att viktiga datum för den fortsatta hanteringen av ärenden sällan anges, t.ex. när en proposition förväntas behandlas i riksdagen, när en lag som riksdagen beslutat om träder i kraft etc. Underhållet bygger i dag på att såväl informatörer som berörda handläggare på sakenheter medverkar i uppföljning och revidering av texter. Systematiska, regelbundna genomgångar och gallring av material görs dock inte.

Risken för bristande uppdatering är relativt liten, tror informationsavdelningen, trots att webbplatsen består av flera tusen olika filer, företrädesvis HTML-sidor och PDF-dokument. Större problem kan det vara med strukturen på webbplatsen, att exempelvis se till att länkarna fungerar, dvs. leder till rätt dokument. Enligt den statistiska uppföljning som görs är större delen av besökarna datorvana personer som behöver informationen i sitt arbete. En typisk besökare laddar ned en PDF-fil och lämnar sedan webbplatsen.

Information Rosenbad ansvarar för övergripande information om regeringen och dess statsråd, samt vissa PDF-filer, t.ex. statsrådets CV och det centrala bildarkivet. Samordningen fungerar oftast bra, uppger Näringsdepartementet. Däremot är det inte alltid lätt att inom organisationen förutse var informationsansvaret ligger vid exempelvis regeringsombildningar.

I det publiceringsverktyg som ska införas när den nya webbplatsen lanseras kommer många av dagens manuella rutiner att skötas automatiskt. Hos informationsavdelningen förväntar man sig att många av dagens problem med uppdatering av webbplatsen blir lösta genom teknikbytet. Däremot kommer behovet av att formulera en för Regeringskansliet

övergripande policy för webbplatsen och en tolkning av 24-timmarsbegreppet att aktualiseras, uppger informationsenheten.

#### 6.1.4 *Avvägning mellan traditionella och elektroniska tjänster*

##### **Tjänster på webbplatsen**

Webbtjänster uppfattas som ett främmande begrepp på Näringsdepartementet. Det man tillhandahåller på webbplatsen är exempelvis information, webbshopen, prenumerationer, lediga tjänster och webbsändningar. Det är Information Rosenbad som står för prenumerationstjänsten och lediga tjänster. Då det gäller webbsändningar blir det automatiskt sändningar när man bokar lokalen Bella Venetia i Rosenbad för exempelvis presskonferenser. Därutöver initierar Näringsdepartementet webbsändningar av statsrådets medverkan på t.ex. konferensarrangemang och presskonferenser som förläggs till andra platser än Bella Venetia. I samband med sådana webbsändningar tillhandahåller i första hand Information Rosenbad teknisk support och teknisk personal, i andra hand köps tjänsten externt. Departementet menar att det är viktigt att medierna och människor i hela landet på detta sätt får tillgång till departementets presskonferenser, då många av departementets sakfrågor direkt berör människor i hela landet – exempelvis regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik, transportpolitik och IT-politik.

Informationsavdelningen har på eget initiativ upprättat en webbshop på Näringsdepartementets del av Regeringskansliets webbplats, eftersom en sådan funktion inte funnits centralt. Webbshopen är en service där intresserade snabbt kan beställa tryckt informationsmaterial. Det är dessutom ett sätt att mäta intresset för olika sakfrågor/trycksaker. Många vill läsa texter på papper, inte på skärmen, varför det inte alltid fungerar att bara hänvisa till webbplatsen. Dessutom finns det många människor som inte har tillgång till skrivare för utskrifter från webben.

Departementet har även haft några Fråga- och svar-tjänster på webbplatsen vid ett antal specifika informationstillfällen. Det är en metod som beslutas från fall till fall. Ett exempel var i samband med en arbetsmarknadspolitisk proposition om aktivitetsgaranti. Man utgick från Arbetsmarknadsstyrelsens 50 vanligaste frågor och vilka av dessa som fick svar i propositionen. Anledningen till att delar av informationen utformades som fråga/svar var det fanns en tydlig målgrupp – arbetslösa. Samma metod har använts vid ett par tillfällen för att informera om energipolitiska propositioner i frågor som rör elcertifikat och elpriser. Man är dock tveksam till att använda denna metod till alltför generella och breda frågor. Den nya webbplatsen kommer att ha en funktion som är särskilt avsedd för frågor och svar, vilket kommer att underlätta det framtida arbetet med fråga/svar.



### Traditionella tjänster

Webbplatsen har i viss mån medfört en minskning av traditionella informationsverktyg. Ambitionen med elektronisk information är en sak, men verkligheten ofta en annan, menar man på departementet. Tryckt material beställs exempelvis hela tiden via webbshopen och per telefon. Statistikverktyget för webben är undermåligt, så man vet t.ex. inte hur många som öppnar PDF-filer för nedladdning och sedan inte beställer motsvarande i tryckt form. Statistikverktyget för den nya webbplatsen kommer att ge möjligheter till sådan uppföljning. Webbplatsen och tryckt material är således fortfarande komplement till varandra. Det finns alltid mer information på webbplatsen än i tryckt form, men på webben är informationen antingen grund, såsom introduktioner till olika sakfrågor, eller tung dokumentation, såsom utredningsbetänkanden i PDF-format. Vad man kallar mittimellaninformation – finns företrädesvis i tryckt form. Valet av informationskanal anpassas till sakfrågorna och målgruppen och görs i en dialog med handläggare på sakenheter och de politiska staberna inom departementet.

### Framtida webbtjänster

Departementet har önskemål om nya tjänster:

1. Ett statistikverktyg som medger uppföljning av exempelvis besök på webbplatsen och beställningsströmmar.
2. En effektivt fungerande elektronisk beställningstjänst. I dag förmedlas beställningar genom ett e-postmeddelande via infomaster, vilket i sin tur vidarebefordras till Strömbergs, som lagerför och distribuerar beställda trycksaker. Dagens rutin är inte effektiv men problemen ligger i att Regeringskansliets och Strömbergs datasystem i dag inte är kompatibla.
3. I dag är sökverktyget på webbplatsen trubbigt och informationen är organisationsbaserad. Den nya webbplatsen blir databasbaserad med en filhanterare som kommer att underlätta sökandet för användarna.
4. Då det gäller att eventuellt lägga diariet på webbplatsen menar man att det finns saker med högre prioritet. Dessutom saknas resurser för att skanna in dokument som ska läggas ut i ett webbdiarium.
5. Utgående remisser skickas på papper av Fritzes eftersom de ofta innehåller tryckta betänkanden. Registratören lägger sedan in sändlistan i diariet. Där framgår att remissvaren ska skickas in till regeringens e-postbrevlåda.

Redan i dag publicerar Näringsdepartementet vissa remissvar och remissammanställningar på webbplatsen, till stor nytta för användarna och för att avlasta sakenheterna då det blir mindre kopiering och utskick. Det görs inte med alla remisser utan bara där det finns ett stort intresse. Ett stort arbete krävs dock för att få in alla remissvar digitalt och få

godkännande enligt personuppgiftslagen. Denna tjänst har fått bra gensvar de gånger den använts.

6. Det har gjorts försök med elektroniska signaturer, men tekniken ligger efter. Om departementet svarar per e-post finns alltid en undertecknad papperskopia i akten. Inskanning av undertecknade brev menar man inte är någon lösning eftersom det kan innebära problem för mottagaren. Också på detta område visar det sig att ambition och verklighet inte alltid är samma sak, menar departementet.

### **Kalkyler**

Några kalkyler av kostnader och intäkter i samband med webbtjänster har inte gjorts. Däremot vet man att digital remisshantering ger en tidsvinst och avlastar personalen. Remisser utgör dock inte basverksamheten vad gäller elektronisk kommunikation, utan det gör den löpande informationshanteringen. Principiellt arbetar man "i medborgarnas tjänst", inte efter vad som är optimalt kostnadseffektivt. Webbplatsen betecknas som en kostnadseffektiv kommunikationskanal men många vill fortfarande ha trycksaker. Departementets ambition är att informera så bra som möjligt så att antalet förfrågningar minskar. Antalet brev har minskat under det senaste året men departementet säger sig inte veta vad detta beror på.

### **Problem**

Den gamla tekniken på webbplatsen har inneburit en del problem. Ett exempel var ett avbrott under två dygn, som medförde att all information hoppade tillbaka till 2002. Konsekvensen var ett omfattande arbete med att rekonstruera webbplatsen. Man hoppas att den nya webbplatsen ska bli mindre instabil.

Departementet gör mätningar för att följa upp användningen av webbplatsen, t.ex. statistik över besök på webbplatsen och beställningar via webbshopen. Däremot har man ingen statistik över e-post. Totalt får departementet in 11 000 - 12 000 ärenden om året. E-post och brevflöden styrs inte av det som finns på webbplatsen utan av det som finns i medierna. Om det blir mycket e-post i en viss fråga, försöker man lägga ut mer eller ny information på webbplatsen. Detta är dock inte vanligt.

Inkomna brev ställda till statsråden är antingen frågor, åsiktsyttranden eller brev där avsändaren vill få gehör för något förslag. Webbplatsen kan inte ersätta brevsvaren, men utgör ett viktigt komplement med möjlighet att hänvisa till mer utförlig information i sakfrågor och processer. Även riksdagens webbplats, liksom myndigheternas, är viktiga källor man hänvisar till i brevsvaren. Detta kan dock utnyttjas i större omfattning än i dag, menar departementet.

## 7 Patent- och registreringsverket och Näringsdepartementet

### 7.1 Patent- och registreringsverket

#### 7.1.1 Patent- och registreringsverkets elektroniska tjänster

Syftet med Patent- och registreringsverkets (PRV:s) webbplats beskrivs på följande sätt: "Syftet med PRV:s nya webbplats är att öka tillgängligheten till myndighetens information och tjänster samt att höja kvaliteten på dessa. Webbplatsen ska kontinuerligt försörja PRV:s målgrupper med aktuell och korrekt information. Kommunikation via Internet ska leda till en ökad dialog mellan PRV och dessa målgrupper."<sup>6</sup>

Verksledningen har fattat ett principbeslut om att man ska arbeta med webbplatsen som ett strategiskt verktyg, inte som en extra tjänst. Detta synsätt menar man har slagit igenom de senaste två till tre åren och numera är webbplatsen etablerad. Den styrs uppifrån genom strategiska riktlinjer, det finns en uttalad webborganisation och ansvaret inom organisationen för informationen på webbplatsen har slagits fast.

Den nuvarande versionen av webbplatsen öppnades år 1999, då den vann Guldlänken. Ett projekt för att revidera och göra om webbplatsen pågår. De strategiska val som ligger till grund för projektet bygger på kund- och användarundersökningar, då ett medborgarperspektiv ska prägla den nya webbplatsen. Struktur och layout ska stramas upp för att det ska bli lättare att navigera. Service från olika delar av verket knyts ihop så att användaren lättare ska känna igen sig. Däremot kommer innehållet inte att ändras. Ombyggnaden beräknas inledas år 2004.

#### 7.1.2 E-posthantering

Bolagsavdelningen används här för att illustrera PRV:s hantering av e-post. Bolagsavdelningen har två funktionsbrevlådor för att kunna ta emot e-post centralt, nämligen [prv.bolag.se](http://prv.bolag.se) och [kundservice.prv.se](http://kundservice.prv.se). Inkommen e-post fördelas sedan till berörd handläggare/funktion eller till registratören för diarieföring. Ansvaret följer med till den nya mottagaren. PRV uppger att man inte har haft några problem med e-post till funktionsbrevlådorna, och det har inte heller varit någon större ökning efter den 1 juli. Med en central

---

<sup>6</sup> Ett informationssamhälle för alla? RRV 2003:11.

e-postadress är det relativt lätt att diarieföra och arkivera inkommande e-post. E-post som innehåller spam och s.k. Nigeriabrev hanteras från fall till fall.

Bolagsavdelningen har som strategi att i så stor utsträckning som möjligt undvika att ta emot ärenderelaterad e-post. Anledningen till detta är att rutinerna inte är tillräckligt säkra. Det är främst frånvarohanteringen som är ett problem. Ärenderelaterad e-post som kommer in måste diarieföras och tas om hand.

Att vidarebefordra e-post som kommit till en enskild handläggare till en gemensam e-postlåda är inte lika lätt som att till exempel koppla telefonen till växeln, på grund av den stora mängden e-post. Detta skulle bli ohanterligt, speciellt under semesterperioden. Dessutom är en betydande del av den e-post som inkommer spam eller av privat karaktär.

Inom vissa delar av verket har man infört särskilda rutiner för hantering av e-post under semesterperioden. Rutinen innebär att varje handläggare får ge behörighet till en eller flera kolleger att kontrollera sin e-postlåda och vid behov vidta nödvändiga åtgärder. Kontroll ska göras en gång om dagen, enligt rutinen.

Det går inte att hindra att e-post kommer in till enskilda handläggare, men man kan undvika det i så stor utsträckning som möjligt. På PRV saknar därför många handläggare extern e-postadress. Avsändare uppmanas att skicka in uppgifter via traditionell post eller fax. De externa e-postadresser som finns sprids inte medvetet – men är inte svåra att räkna ut!

Bolagsavdelningen får tre olika typer av e-post:

- Förfrågningar, där e-post ersätter telefonsamtal
- Beställningar till registreringsenheten
- Initiering eller komplettering av ärenden. Detta utgör en mindre del av flödet, beroende på att de många formkraven i associationsrätten sätter hinder i vägen.

I regel svarar man på samma sätt som frågorna kommer in. Det finns ingen officiell mall för verkets e-post men avsändar- och kontaktuppgifter ska anges i svaret. Undantagsvis har verket fått tekniska problem med returadresser eller bilagor som inte går att öppna.

Då det gäller vilka filformat myndigheten måste ta emot uppger PRV att man arbetar efter 80/20-regeln, dvs. man accepterar de vanliga filformat som finns på marknaden. Sedan väljer man att stödja "standard". Många företag menar att detta är konkurrensbegränsande. PRV upplever dock inget krav på att alla format ska stödjas.

E-post förvaras elektroniskt i e-postformat för närvarande. Enligt ett föreliggande utkast till gallringsbeslut för "handlingar av tillfällig eller ringa

betydelse” ska bl.a. följande gallras när det inte längre behövs för PRV:s verksamhet:

- Massdistribuerade meddelanden som inkommit via elektronisk post, s.k. spam.
- Loggar för elektronisk post och fax samt temporary files om inte dessa behövs för återsökning av handlingar som ska bevaras.
- Cookie-filer.
- Handlingar som hos PRV upprättas och sprids elektroniskt i informationssyfte, t.ex. webbsidor på Internet eller intranät.
- Handlingar i elektronisk form som överförts till annat lagringsformat eller databärare, om överföringen endast medför ringa förlust.

I dag finns en instruktion för de anställda inom bolagsavdelningen som har e-postadress. Chefens tillstånd krävs för att få tillgång till en extern adress. Rutiner för hanteringen av e-post i ärendehandläggning håller på att tas fram. Ett problem i sammanhanget uppges vara diarieföring av e-post som inkommit direkt till enskilda e-postlådor.

PRV har ingen verkspolicy för e-posthantering. Däremot anser man att verket uppfyller de nya kraven i förvaltningslagen. Lagändringen får inga praktiska konsekvenser och har inte påverkat vare sig gällande rutiner eller tänkande, då det länge har varit en självklarhet att hantera e-post. Tjänsteanteckningar efter telefonsamtal har ersatts av e-postutskrift som går in i akten. Ett problem som nämns i sammanhanget är oklarhet om vad som utgör originalhandlingen när e-post överförs till papper.

Förvaltningsrättsliga frågor om e-post behandlas i internutbildningen och introduktionsutbildningen, men ledningen medger att det finns anledning att tydliggöra de interna reglerna ännu mer.

I framtiden måste diskussionen vidgas till att även omfatta ineliggande ärenden, dvs. hela registratorsfunktionen och frågan om diariet på Internet. PRV, som alla andra myndigheter, avvaktar Riksarkivets och Statskontorets riktlinjer och råd för långtidsförvaring av elektroniska handlingar. Myndigheten kan också behöva hjälp att tolka dessa bestämmelser.

Någon styrning, uppdrag eller stöd riktat till PRV från Näringsdepartementet har inte förekommit vad gäller e-posthantering och arkivering, utan ansvaret för dessa frågor ligger hos dem som arbetar med förvaltningsutveckling på Finansdepartementet och Statskontoret.

### 7.1.3 Informationsunderhåll

Ledningens syn är att dåligt uppdaterade webbplatser gör besökare upprörda. En webbplats är en tung förpliktelse, då det kan vara 10 000-tals sidor som ska hållas uppdaterade och aktuella.

PRV menar att man inte har lagt ned mycket resurser och energi på informationsunderhåll. Ansvar för informationsunderhåll har nyligen omfördelats. När webbplatsen öppnades år 1999 fanns en tyngdpunkt på personer med ett intresse för journalistik, dvs. att informera medborgare, exempelvis publicister och webbdesigners. I dag är ledningens syn att webbplatsen är ett verktyg i verksamheten, inte en tidning eller skyltfönster. Ansvar för informationen på webbplatsen har därför flyttats tillbaka in i verksamheten.

PRV talar i dag om ett verksamhetsansvar för att få ut information till omvärlden. Verksamheten är indelad i olika kanaler där det för varje deluppgift inom respektive kanal finns kanalägare, kanalförvaltare, informationsägare och systemägare. Varje dokument har en informationsägare med ansvar för att följa upp informationen på webbplatsen. Ansvar för att se till dels att nyheter kommer ut på webbplatsen, dels att informationen uppdateras. Den webbansvariga däremot har inget ansvar för uppdatering av innehållet på webbplatsen. Ansvar är fördelat på samma sätt för såväl den svenska som den engelska informationen på webbplatsen.

#### **Prislistan**

På PRV:s webbplats finns en prislista för bolagsärenden, sammanlagt nio sidor med uppgifter om avgifter för olika typer av ärenden, med hänvisningar till underliggande författningar. Informationsunderhållet omfattar både priserna och lagparagraferna.

Informationen i prislistan är hämtad från olika förordningar och ska enligt regleringsbrevet hållas lättillgänglig. Uppgifterna ändras dock inte särskilt ofta. Det kan vara ekonomiska orsaker, t.ex. inflationen, som ligger bakom en prisökning, men det förutsätter att regeringen först ändrar den aktuella förordningen. Bolagsavdelningen tillhandahåller också prissatta informationstjänster som är uppdragstjänster. När dessa nya produkter ska prissättas, konsulterar man Ekonomistyrningsverket. Däremot krävs inga författningsändringar.

För prislistan är det kontrollern på Bolagsavdelningen som är informationsägare. Kontrollern står för de ekonomiska resurserna att se till att tjänster utvecklas, dvs. ett strategiskt ansvar. Det konkreta underhållsarbetet har delegerats till en kanalförvaltare. Tidigare fanns flera prislistor hos olika avdelningar, vilket var ett problem. Men i dag finns en gemensam prislista för att minska risken att uppgifterna ska bli inaktuella. Nuvarande hänvisningar till författningar kan komma att tas bort för att ytterligare underlätta informationsunderhållet.

### **Gallring**

Gallring betecknas som ett svårt område, och uppgradering av webbsidor kan påverka gallringsrätten. PRV menar att det finns två sorters material som ska tas bort från webbplatsen:

- Inaktuell information som plockas bort av informationsägare.
- Material som strider mot helhetsbilden och strukturen på webbplatsen.

PRV menar att någon måste gå igenom webbplatsen regelbundet och se över strukturen. Det måste vara tydliga krav på namn och datum på samtliga dokument. Detta saknas i dag, exempelvis då det gäller prislistan. Det utkast till nytt gallringsbeslut som nämnts tidigare är tillämpligt på handlingar som upprättas hos PRV och sprids elektroniskt i informationssyfte på såväl intranätet som den externa webbplatsen.

### **Svenskt Näringslivsregister**

En stor del av den information som bolagsavdelningen lägger ut på webbplatsen ändras sällan. Däremot finns bakomliggande databaser såsom Svenskt Näringslivsregister, som innehåller information som är tillgänglig för Bolagsavdelningens kunder och som ändras ofta. Systemägarna har ansvar för att databasen ger den information som den ska enligt gällande författningar. Det finns även särskilda personuppgiftsansvariga för Svenskt Näringslivsregister med hänsyn till bestämmelserna i personuppgiftslagen. Systemägarna är ansvariga för:

- Registreringssystemet
- Svenskt Näringslivsregister
- Utskick av information till kunderna

Det är samma databaser i grunden för de olika tjänsterna. PRV får vissa klagomål på felaktigheter men det är ofta de som gör anmälningar till registren som lämnat felaktiga uppgifter. Även skrivfel kan förekomma men "det rättar vi till enligt bestämmelserna i förvaltningslagen" uppger PRV.

Regeringskansliet har inte tagit upp frågan om informationsunderhåll med PRV, fränsett frågor om huruvida det är bra kvalitet i databaserna. Dialogen mellan PRV och Regeringskansliet uppges fokusera på den ekonomiska sidan av verksamheten, om det inte förekommer klagomål. PRV menar att det skulle kunna vara ett stöd internt om frågan om informationskvalitet behandlades i regleringsbrevet. Då kunde ledningen peka på "direktiv från ägaren" i exempelvis verkets internutbildning.

#### 7.1.4 *Avvägning mellan elektroniska och traditionella tjänster*

Utgångspunkten för PRV:s arbete med elektroniska tjänster är regeringens IT-politik och 24-timmarskonceptet. PRV har däremot inte möjlighet att ta bort traditionella tjänster, då dessa är författningsstyrda.

Vem som tagit initiativ till PRV:s elektroniska tjänster varierar, exempelvis:

- Inbyggd drivkraft i allmänpolitiska uttalanden.
- Statskontoret är drivande genom både elektroniska tjänster och samverkansprojekt.
- Kontakter med kunder i det löpande arbetet och PRV:s kundråd.
- Egen rationaliseringsvilja.

Tjänster för informationsspridning, exempelvis tidskriftsregistret, är ofta efterfrågade utifrån. Detta gäller även möjligheten för företagen att kunna skicka in årsredovisningen via webbplatsen. Inom vissa ansvarsområden hörs kunderna mer, t.ex. bolagsavdelningen, och där ligger man enligt verksamheten lite före patentavdelningen med att anpassa sig till kundernas önskemål. Bolagsavdelningen hävdar exempelvis att man skulle ha mycket svårt att stå emot en stark kundkrets genom att hänvisa till att verket måste ha kvar pappershanteringen.

Trycket kommer inte alltid direkt utan PRV har aktivt gått ut och frågat om intresse för olika tjänster i sina användarundersökningar. På så sätt har verket fått förtydliga kundernas önskemål.

Beslut om att införa webbtjänster sker enligt verksamheten inte särskilt systematiskt inom PRV. Det finns inget gemensamt sätt att ta fram elektroniska tjänster utan det dyker upp förslag då och då. En del tjänster har exempelvis tillkommit i den löpande handläggningen, dvs. utan kalkyler och beslutsunderlag. Principiella helhetsgrepp, systematiska avvägningar och kalkyler är ovanliga på PRV.

#### **Patentansökan**

Enligt PRV skulle det vara bra om patentansökningar kunde göras elektroniskt. Det finns en växande insikt om att elektronisk hantering av patentansökningar är rationell och ekonomisk, både för myndigheten och användarna. Från myndighetens sida skulle det underlätta den interna hanteringen av patentansökningarna, då det är dyrt att skanna alla papper som ingår i en patentansökan. Den fysiska hanteringen av ritningar etc. skulle bli överflödiga och därmed skulle hanteringen bli effektivare, vilket även skulle gynna PRV:s kunder.

Det som hindrar PRV att införa elektronisk hantering av patentansökningar är att det inte finns någon internationell standard på hur patentansökningar och ritningar ska se ut. Företagen vill inte heller investera i system



som bara är giltiga i ett land. Utvecklingen av elektroniska patentansökningar kräver internationellt samarbete, och en teknisk specifikation för detta har godkänts av FN. PRV har ett elektroniskt arkiv som är redo att ta emot elektroniska patentansökningar.

#### **Tidningsregistret, dvs. register över periodiska skrifter**

Tidningsregistret administreras av PRV:s varumärkesavdelning i Söderhamn. Direkt efter utlokaliseringen av varumärkesavdelningen år 1997 var förutsättningarna goda för att utveckla en elektronisk tjänst. Konsekvensen av denna elektroniska tjänst är enligt PRV att pappersanvändningen minskat medan teknik, service och effektivitet har ökat.

Följande information ges till besökare som vill söka i tidskriftsregistret: ”Här kan du kostnadsfritt söka i registret över registrerade tidningar! Observera att registret du söker mot inte är en fullständig förteckning över gällande utgivningsbevis. Registret uppdateras en gång i veckan. Med anledning av personuppgiftslagen (PUL) finns inte namn på ägare, utgivare och ställföreträdande utgivare i registret. Önskar du uppgifter om dessa kontakta kundtjänst på enheten för Periodisk skrift.”

Den information som är tillgänglig genom denna tjänst är utgivningsbevisnumret och tidningstitel, varav en av dessa måste vara känd av användaren från början för att sökning ska kunna göras i registret.

#### **Webbformulär**

PRV har börjat bygga tjänster direkt på webbplatsen för att företagen ska kunna lämna in registreringar osv. utan att gå via e-post. I dag måste registreringar som görs på webbplatsen bekräftas genom att företaget också skickar in uppgifterna per brev. Redan detta innebär dock en resursbesparing för PRV, då registreringen redan finns i det elektroniska mottagningssystemet när pappersregistreringen kommer in till PRV. Dessutom uppnås bättre informationskvalitet genom de kontroller som finns inbyggda i webbformuläret.

Nu prioriteras anmälningar av nyregistreringar, vilket är enklare då man inte behöver spegla dessa mot tidigare uppgifter.

PRV vill se flera möjligheter att signera ärenden elektroniskt. Nu får man tillämpa hybridlösningar som att fylla i elektroniskt, skriva ut på papper och skicka in ett undertecknat dokument. PRV anser att webbformulär är en bättre lösning än e-post.

#### **Finansiering**

Som avgiftsfinansierad myndighet är PRV beroende av intäkter för att kunna göra investeringar i nya elektroniska tjänster. Webbpublicering av information kostar pengar, men ger inga direkta inkomster, vilket PRV menar utgör

en inneboende konflikt. På kort sikt är elektroniska tjänster inte rationella eller lönsamma när investeringarna ska finansieras genom framtida besparingar och rationaliseringar. I en uppdragsfinansierad myndighet som PRV kan man se lönsamhet på fem till sex års sikt, men för anslagsfinansierade myndigheter blir det mycket svårt. Man får bra intäkter av investeringar när flertalet tjänster blir elektroniska. Men många ärenden kräver även manuella bedömningar, vilket är en begränsande faktor. Ett undantag från denna bild är elektroniska årsredovisningar, som skulle ge en snabb avkastning på grund av den stora volymen.

Grundinformation och enklare frågor är svårt att ta betalt för. PRV diskuterar dock möjligheten att ta betalt för kombinationsfrågor i databaser etc., vad man kallar förädlad information. Verkets registerinformation utgör allmänna handlingar, och om utlämnande begärs med stöd av tryckfrihetsförordningens offentlighetsregler, så kan PRV inte alltid ta ut avgifter som motsvarar kostnaderna. Frågan kan komma att ställas på sin spets, om tidigare utredningsförslag angående skyldighet för myndigheterna att elektroniskt lämna ut allmänna handlingar genomförs. Det finns därmed en risk för massuttag, vilket kan komma i konflikt med såväl integritetsfrågor som avgiftsfinansieringen av tjänsten.

#### Övrigt

Attityden hos den enskilda individen påverkar också genomslaget för 24-timmarsmyndigheterna menar PRV. En viktig fråga därvid är om medborgarna vill använda elektroniska signaturer. Alla medborgare är inte förändringsbenägna. Om tjänsterna blir elektroniska måste de samtidigt bli enklare, annars finns risk att ingen vill använda dem.

PRV uppger att de inte fått några särskilda medel för att utveckla de elektroniska tjänsterna på sin webbplats.

### 7.1.5 Övriga problem och synpunkter

#### Syn på webbplatsen

PRV:s ledning ser webbplatsen som en ny gränssyta mellan verket och omvärlden men alla inom verket har inte fått klart för sig att kommunikation via webbplatsen är så viktigt och tror i stället att andra metoder är viktigare. Man gör en jämförelse: verkets reception skulle vara omöjlig att ha stängd under en dag, medan det däremot går för sig att stänga ner webbplatsen ett tag för att göra justeringar. De verkliga problemen är synen på webbplatsens roll i verksamheten samt strukturer och processer inom myndigheten. Tekniska problem däremot går att lösa.

### **Rättsliga problem**

Lagarna fungerar som bromskloss för elektroniska tjänster, och PRV har flera tjänster som drabbats av sådana problem. Vissa menar dock att det kanske är bra med en lång "startsträcka". Det är framför allt personuppgiftslagen (PUL) och olika lagbestämmelser med formkrav på egenhändigt undertecknande som är problemen.

PUL kan även bli ett problem vid ärendehantering och överföring av uppgifter mellan flera myndigheter. Det som är sekretessbelagt vid en myndighet är nödvändigtvis inte det hos en annan. Problemet blir större desto fler myndigheter som är inblandade i ett visst ärende. Det finns dock lagliga möjligheter att föra över uppgifter mellan myndigheter.

PRV har till uppgift att informera omvärlden om oseriösa företagare genom att offentliggöra namnen på personer med näringsförbud. Denna information får dock inte publiceras på webbplatsen med hänvisning till PUL:s bestämmelser. Följden blir att denna tjänst inte fungerar, och få undantag medges från PUL om att lägga ut namn som registeruppgifter.

PRV är skyldigt att göra viss diarieinformation tillgänglig och ger därför ut Post- och Inrikes Tidningar varje vecka med sådan information. Det betecknas som en ganska trist tidskrift, och det finns efterfrågan på webbpublicering av en sådan tjänst, vilket skulle kunna göras med Näringslivsregistret som grund. Detta är dock inte möjligt på grund av PUL.

### **Elektroniska årsredovisningar**

Det skulle underlätta för både PRV och företagen om dessa fick skicka in sina årsredovisningar digitalt, men eftersom det finns krav i aktiebolagslagen på egenhändigt undertecknande så är detta inte möjligt. Elektroniska signaturer kan införas tekniskt men lagen tillåter inte detta. Samma problem med krav på namnteckning finns även för anmälan och registrering av aktiebolag. Myndigheten kan inte heller ställa krav på företagens elektroniska information, exempelvis formatet, enligt lagens bestämmelser.

PRV:s nuvarande hantering av årsredovisningarna ter sig orationell, då den omfattar tre parallella system. Det rör sig om ca 250 000 årsredovisningar per år. Företagen skickar in sina årsredovisningar på papper till PRV. Först mikrofilmats årsredovisningarna och sedan skannas dessa in för att kunna läggas ut på webbplatsen, vilket ger större möjligheter att söka bland dokumenten. Innehållet i inskannade filer är dock inte sökbart då de är PDF-filer, dvs. ett bildformat. Pappersversionerna av samtliga årsredovisningar arkiveras separat. Behovet av mikrofilmning tycks vara mer av en tradition, då PRV sällan får besökare som vill utnyttja möjligheten att titta på årsredovisningarna på mikrofilm. Visningssalarna för mikrofilm står outnyttjade.

Det skulle vara mycket rationellt att kunna ta emot årsredovisningarna elektroniskt, men två hinder finns:

- Det förutsätter ett standardiserat språk, XML, vilket inte antagits som standard i Sverige än. Ansvaret ligger på branschen, dvs. Föreningen auktoriserade revisorer m.fl.
- Formellt ska årsredovisningen åtföljas av ett intyg som undertecknas av VD. Man bör kunna ersätta detta med en elektronisk signatur – det rör sig om en person per företag.

### Samverkansprojekt

För dem som vill starta bolag har PRV och RSV utvecklat en gemensam webbtjänst för företagsregistrering, webbplatsen [www.foretagsregistrering.se](http://www.foretagsregistrering.se).

Fördelen med webbtjänsten är att allt företagen behöver veta finns samlat på ett ställe, tillsammans med en vägledning. De två myndigheterna kan utbyta information som läggs in på webbplatsen. Tjänsten för att registrera företag innebär dock en sekventiell hantering, vilket innebär att det tar längre tid eftersom den inte hanteras parallellt. Dessutom är det en hybridmodell med pappershantering och elektronisk hantering eftersom RSV:s regelverk accepterar elektroniska signaturer men däremot inte PRV:s.

För användare som är vana vid att vända sig till både PRV och RSV i dessa ärenden kan den nya tjänsten innebära ett problem. Anledningen är att tjänsten finns på en tredje, separat webbplats. Detta kan vara förvirrande. Ett alternativ vore att lägga ut samma tjänst eller applikation på både PRV:s och RSV:s webbplatser. Tanken bakom 24-timmarsmyndigheten är att minska antalet besöksplatser, inte utöka. Med nuvarande uppläggning kan [foretagsregistrering.se](http://foretagsregistrering.se) uppfattas som en fragmentisering av kontaktytan mot företagen.

Efter projektet har det visat sig att det finns ett antal principproblem med samverkansprojekt av denna karaktär. Det gäller bl.a. vem som äger webbplatsen, vem som står för vidareutveckling av tjänsten, vem som är huvudman osv. Frågan om vem som äger systemet är inte löst utan det är ett "samägande". PRV har nu ett avtal med RSV om att förvalta systemet och har en förvaltningsorganisation där de två myndigheterna delar på kostnaderna. PRV menar att dessa är viktiga frågor som måste lösas i samband med samverkansprojekt.

Övriga problem med samverkan mellan myndigheter är skilda tolkningar av förvaltningsmässiga begrepp såsom handling, där det finns skillnader i RSV:s respektive PRV:s syn på sekretess och öppenhet. Formhinder i PRV:s författningar sätter hinder i vägen för en lösning av detta. Det finns också problem med teknikkompatibiliteten mellan myndigheterna.

### 7.1.6 Patent- och registreringsverket om Näringsdepartementets styrning

PRV menar att man inte har fått några direkta krav från Näringsdepartementet om att införa elektroniska tjänster. PRV uppfattar inte heller att man fått krav på sig i regleringsbrevet eller stöd i frågan om avvägningen mellan elektroniska eller traditionella tjänster. En förklaring kan vara att departementet då skulle vara tvunget att lösa resursfrågan, uppger PRV. Myndigheten har hittills inte fått några särskilda medel för att införa elektroniska tjänster på webbplatsen.

PRV anser att myndigheten har mycket intressant information som skulle kunna göras tillgänglig via Internet och därmed bidra till näringslivsutvecklingen. Det finns möjligen spår av detta i regleringsbrevet men det är mycket svagt. PRV:s bild är att verket är mer drivande än departementet i dessa frågor exempelvis angående lagändringsbehov samt offentliggörande i Post- och Inrikes Tidningar. PRV fick vänta länge på den ändring i handelsregisterförordningen som öppnade för elektronisk ingivning inom ett begränsat område. Ambitionen bör vara större på departementet att jobba i riktning mot det som man uttalat sig om allmänt från regeringen, menar PRV.

Det finns en oro inom PRV att författningar inte anpassas till elektroniska tjänster. Regeringskansliet har hand om lagstiftningsfrågor, och Justitiedepartementet har enligt PRV varit lite passivt vad gäller associationsrätten. Däremot har man stora förhoppningar på resultat från FORMEL-gruppen. Risken man ser är att arbetet stannar av om man skickar förslagen vidare till berörda departement och myndigheter. Det finns även en risk att den nya 24-timmarsdelegationen inte ska ta till vara det arbete som redan gjorts.

## 7.2 Näringsdepartementets styrning av Patent- och registreringsverket

### 7.2.1 Strategi för 24-timmarsmyndigheten

Näringsdepartementet har ingen dokumenterad strategi för utveckling av 24-timmarsmyndigheter inom sitt område. Näringsdepartementet anser att tillgänglighet till elektroniska tjänster hos Patent- och registreringsverket (PRV) är mycket viktigt för verkets kunder, framför allt för småföretagen. Det ska vara så enkelt, effektivt och billigt som möjligt för PRV:s kunder att utnyttja tjänsterna.

Då det gäller avvägningen mellan elektroniska och traditionella tjänster menar departementet att det traditionella manuella systemet för registrering och ansökningar ska vara kvar men att man samtidigt måste öppna för möjligheten att göra detta elektroniskt. Syftet är att göra hanteringen enklare och snabbare såväl för PRV som för den sökande.

## 7.2.2 Styrmedel som använts

### Regleringsbrev

Någon styrning av PRV vad gäller elektroniska tjänster och verkets utveckling mot 24-timmarsmyndighet har hittills inte förekommit i regleringsbreven. Ej heller har departementet ställt upp några mål för utveckling av myndighetens elektroniska tjänster.

Finansdepartementets handledning "Regleringsbrev och andra styrdokument 2004" där 24-timmarsmyndigheten ingår har inte avsatt några direkta spår i regleringsbrevet i form av mål eller återrapporteringskrav rörande 24-timmarsmyndigheten. Däremot står följande under rubriken Organisationsstyrning:

"PRV:s beslut i olika ärenden och den information som finns i PRV:s register är av stort allmänt intresse. PRV ska därför utnyttja informationsteknologins möjligheter till att aktivt förmedla denna information till näringsliv och allmänhet."

### Återrapporteringskrav

Någon återrapportering av utvecklingen vad gäller de elektroniska tjänsterna har inte begärts från PRV av Näringsdepartementet.

Ett IT-projekt kallat BOLIT som skulle leda till ett bättre utvecklat elektroniskt system för firmaregistrering bedrevs under slutet av 90-talet vid bolagsavdelningen. I regleringsbreven ställdes under flera år krav på återrapportering om BOLIT varje kvartal och på slutet varje månad. IT-projektet blev av olika skäl ett misslyckande, uppger Näringsdepartementet.

### Uppdrag

För ett antal år sedan fick PRV tillsammans med Riksskatteverket (RSV) i uppdrag att se över frågor rörande företagsregistrering. Målet var ett system som skulle göra det möjligt att registrera ett företag enbart genom anmälan till en myndighet samt elektronisk ingivning av anmälan om registrering. Uppdraget ledde så småningom fram till den tjänst som i dag finns för registrering av enskild firma ([www.foretagsregistrering.se](http://www.foretagsregistrering.se)). För övriga bolagsformer krävs fortfarande anmälan på papper till såväl PRV som RSV, beroende på formkrav i lagstiftningen.

### Finansiering

PRV får inga anslag utan finansieras helt genom avgifter, förutom anslaget för likvidatorer. Däremot har PRV i oktober 2003 begärt utökad låneram i Riksgäldskontoret, från 60 miljoner kr för 2003 till sammanlagt 250 miljoner kr för 2003 och 2004. Det ökade lånebehovet beror enligt PRV på investe-

ringar i IT-utrustning inom bolagsavdelningen, finansierade genom leasing, samt ett misslyckat IT-projekt inom bolagsområdet i slutet av 1990-talet.

Vidare har de väntade överskotten till följd av investeringar i elektroniska tjänster inte uppnåtts av olika skäl, PRV skriver:

”De ekonomiska överskotten inom bolagsområdet skulle till stor del åstadkommas genom en ökad användning av elektronisk kommunikation. Elektronisk inlämning – elektroniska förelägganden – elektroniska beslut – elektroniskt kungörande. Den förändrade lagstiftning som erfordras för att stödja detta har i flera fall tillkommit betydligt senare än väntat, i andra fall väntar PRV fortfarande på besked. Detta har i sin tur medfört betydande svårigheter när det gäller att uppnå planerade ekonomiska mål. En vikande efterfrågan samt ett otidsenligt avgiftssystem har förstärkt dessa effekter.”<sup>7</sup>

PRV skriver också i sitt budgetunderlag för åren 2004–2006: *”Under perioden kommer också betydande rationaliseringar och förenklingar att kunna göras med hjälp av utvecklat IT-stöd. Både avseende de interna processerna och i kontakten med kunderna, exempelvis i form av elektronisk kommunikation.”*<sup>8</sup>

#### **Dialog med myndighetsledning**

I dialogen med myndighetsledningen har vikten av tillgänglig information diskuterats. Budskapet från departementet har varit att korta handläggnings-tider har mycket hög prioritet. Det är viktigt att telefonköerna är korta, att kunderna blir rätt kopplade i växeln, att registren är utlagda på webbplatsen och att kunderna får svar i kundtjänsten. I dialogerna mellan Näringsdepartementet och PRV har också elektronisk ingivning, elektronisk kungörelse och avgiftssystemet tagits upp. Att lösa kvarstående problem med detta måste göras i samarbete med Justitiedepartementet som har ansvaret för lagstiftningen. Av resursskäl har detta arbete tagit längre tid än önskat, uppger Näringsdepartementet.

#### **Övrigt**

En arbetsgrupp har bildats mellan Justitiedepartementet och Näringsdepartementet för att lösa vissa av de lagtekniska hinder som finns för att tillhandahålla elektroniska tjänster hos PRV, främst associationsrätten. En departementspromemoria planeras till våren 2004, med proposition våren 2005 och ikraftträdande 1 juli 2005. Arbetsgruppen utreder också lagändringar i årsredovisningslagen som krävs för att möjliggöra elektronisk inlämning av årsredovisningar. I övrigt avvaktar Näringsdepartementet övriga processer, exempelvis väntar man på framtagande av en internationell standard på patentområdet.

<sup>7</sup> Kompletterande utredning rörande låneram respektive räntekontokredit i Riksgäldskontoret, PRV 2003-10-27

<sup>8</sup> Budgetunderlag, PRV AD 211-114/03, 2003-02-12

Vad gäller elektroniskt kungörande har en departementsutredning remissbehandlats. Justitiedepartementet har huvudansvaret för denna fråga som Näringsdepartementet anser är viktig att lösa snarast möjligt. En proposition är planerad till hösten 2004, alltså tidigare än motsvarande EU-direktiv i frågan som träder i kraft år 2007.

#### **Kännedom om myndighetens elektroniska tjänster**

PRV har inte begärt någon precisering från departementet av målen och tidplaner för införande av elektroniska tjänster. Däremot har man begärt vissa författningsändringar.

Departementet känner inte till att PRV saknar en verkspolicy för e-posthantering, att PRV inte gör några systematiska genomgångar av informationsmaterialet på webbplatsen och att det uppstått flera oklarheter till följd av det gemensamma uppdraget med RSV rörande den separata webbplatsen [www.foretagsregistrering.se](http://www.foretagsregistrering.se), exempelvis ökad fragmentisering, oklarhet kring vem som äger tjänsten och vem som ansvarar för dess utveckling och finansiering. De frågor som kan finnas rörande webbplatsen ska, enligt de rapporter som Näringsdepartementet har fått från PRV under arbetet med att utveckla webbplatsen, lösas i en kommande överenskommelse mellan de båda myndigheterna.

#### **Rapportering till riksdagen**

Näringsdepartementet har inte gjort någon särskild rapportering till riksdagen rörande utveckling av 24-timmarsmyndigheterna inom sitt ansvarsområde. I regeringens skrivelse till riksdagen 2003/04:8 om regelförenklingsarbetet redovisas dock insatser som syftar till att förbättra den elektroniska förvaltningen, bl.a. PRV:s tjänst Företagsregistrering. I skrivelsen framhölls vikten av elektroniska tjänster och 24-timmarsmyndigheten i arbetet med att förenkla för företagen.



## 8 Smittskyddsinstitutet och Socialdepartementet

### 8.1 Smittskyddsinstitutet

#### 8.1.1 *Webbplatsen och elektroniska tjänster*

Smittskyddsinstitutet har nyligen lanserat en ny webbplats. *Webbplatsen är myndighetens viktigaste informationskanal som ska tillmötesgå allmänhetens informationskrav på verksamheten; webbplatsen ska även fungera som kunskapsbank<sup>9</sup>.*

Smittskyddsinstitutet är en expertmyndighet utan ärendehandläggning mot medborgarna, med uppgift är att ge råd till regeringen, Socialstyrelsen och landstingen. Webbplatsen används främst för enkelriktad information. Den 24-timmarsverksamhet som bedrivs inom myndigheten är i form av jourverksamhet, där läkare finns tillgängliga per mobiltelefon dygnet runt. Man har möjlighet att när som helst på dygnet lägga ut information på webbplatsen.

Myndigheten har ett nära samarbete med Socialstyrelsen och smittskyddsläkarna i landstingen. Ansvarsfördelningen mellan dessa tre aktörer har påverkat valet av den information och de tjänster som finns tillgängliga på webbplatsen. Smittskyddsinstitutet uppger att man är nöjd med webbplatsens innehåll, och fokus har därmed förflyttats från nyutveckling till vidareutveckling av befintlig information och tjänster.

#### 8.1.2 *E-posthantering*

Smittskyddsinstitutet har ett antal funktionsbrevlådor för inkommande e-post. Adresserna till dessa funktionsbrevlådor finns utlagda på webbplatsen. Registratorn har endast tillgång till den e-post som inkommer centralt till myndigheten. Denna e-post vidarebefordras alltid till berörd avdelning, mest till epidemiologiska avdelningen. Informationsavdelningen har som rutin att meddela registratorn att man svarat på e-post som vidarebefordrats från registratoret. Någon central uppföljning av om e-post besvarats finns dock inte.

Även informationsavdelningen tar emot e-post i sin funktionsbrevlåda och vidarebefordrar den till rätt avdelning. Avsändaren informeras då om vart e-

---

<sup>9</sup> Ett informationssamhälle för alla? RRV 2003:11.

post skickats och uppmanas återkomma till myndigheten om man inte fått svar inom sju dagar. Denna rutin fungerar bra, men problem uppstår när avsändaren skickat sitt e-postmeddelande till flera e-postadresser inom Smittskyddsinstitutet.

Myndigheten har haft svårt att få all personal att behandla e-post som offentliga handlingar. Generellt blir det svårare desto längre bort från administrationen den anställde befinner sig, exempelvis deltidsanställda forskare.

Tekniska problem har yttrat sig främst i form av virusangrepp. Myndigheten var vid det senaste virusangreppet, hösten 2003, tvungen att stänga ner e-postserverna ett antal timmar. (Anm: det var Karolinska Institutet som stängde sin e-postserver, och eftersom Smittskyddsinstitutets domän ligger under institutet stängdes även dess server av.) Under den tiden kunde myndigheten inte ta emot någon e-post. De som försökt skicka e-post till myndigheten under denna tid fick inte heller något felmeddelande. Det är ett generellt problem med e-post att det inte går att garantera att inkommande eller utgående e-post kommer fram. Det har även förekommit att bifogade filer inte kunnat öppnas. Avsändaren har då kontaktats och ombetts att skicka in filen i ett annat format.

Det finns ingen mall för utgående e-post som motsvarar det standardiserade utseendet på brevpapper. Däremot finns det en standardutformning för signaturer.

Smittskyddsinstitutet har en central registrator för myndigheten, men varje avdelning sköter sin egen diarieföring i form av enklare förteckningar över in- och utgående post. Det är upp till varje enskild medarbetare som får in e-post till sin personliga brevlåda att se till att diarieföringen på både avdelningsnivå och central nivå sköts. Under år 2004 ska DIABAS, det centrala diariesystemet, introduceras även på avdelningsnivå.

Viss e-post som inkommer till enskilda medarbetares brevlådor förflyttas på deras begäran till avdelningens eller myndighetens gemensamma brevlåda. Det är e-post som inte ska diarieföras men är av sådan art att den behöver sparas en tid. Den e-post som skickas till avdelningens brevlåda sparas elektroniskt i minst tre månader, medan e-post som sparas i myndighetens brevlåda lagras elektroniskt i cirka ett år. E-post som ska arkiveras skrivs ut på papper. Vägledande för Smittskyddsinstitutet i dessa frågor är Riksarkivets föreskrifter samt sekretesslagens § 15.

För att garantera att e-post inte blir liggande när personalen av olika anledningar är frånvarande har en rutin införts som innebär att enskilda medarbetare ska lämna fullmakt, som ger en kollega rätt att läsa inkommande e-post. Sekreterarna har exempelvis fått fullmakt att läsa av sina chefers e-post. Sekreterarna utnyttjar en teknisk lösning för detta som gör det möjligt att läsa av chefers e-post från deras egna datorer. Behörighet till

detta lämnas av IT-avdelningen. Hur övriga medarbetare har löst frånvarohanteringen har ledningen inte någon klar bild av. Policyn som styr frånvarohanteringen finns tillgänglig via intranätet. Den har även kommunicerats på introduktionsutbildning för nyanställda, sekreterarmöten och liknande.

Det finns inga interna regler som styr vad som får skickas per e-post, däremot kan patientsekretessen påverka innehållet i utgående e-post. Det är ovanligt men händer ibland att remisser inkommer via e-post. Registratören skriver då ut remissen och skickar den vidare internt på papper. Syftet med detta uppges vara att remissen annars inte kan diarieföras.

### 8.1.3 Informationsunderhåll

Sedan den nya webbplatsen lanserades görs all webbpublicering med hjälp av publiceringssystemet EpiServer. IT-sektionen ansvarar för webbplatsens drift samt för säkerhetskopiering och arkivering. Informationsenheten utbildar webbredaktörerna ute i organisationen. De ansvariga för respektive sidor ska se till att den information som publiceras på webbplatsen är relevant, korrekt, aktuell och målgruppsanpassad. Webbredaktörerna sköter själva publiceringen, på uppdrag av sidansvarig. Antalet besökare på den nya webbplatsen uppgår till närmare 10 000 stycken per vecka.

#### Faktablad Smittsamma sjukdomar

Innan webbplatsen öppnades fick myndigheten många telefonsamtal med frågor från allmänheten om olika smittsamma sjukdomar. För att möta det behovet togs det fram olika faktablad med sjukdomsbeskrivningar. Dessa faxades till dem som efterfrågade informationen. När sedan webbplatsen öppnades lades informationen ut där. Denna del av webbplatsen, som egentligen är en samling av samtliga faktablad, är den mest besökta delen av webbplatsen i dag. De tryckta faktabladen är dock fortfarande frekvent efterfrågade.

Texterna på webbplatsen skrivs i huvudsak av läkare eller andra sakkunniga, medan informationsavdelningen hjälper till med ingresser och liknande. Det finns möjlighet för webbredaktörerna att publicera information på distans. Detta kan bli aktuellt vid akuta situationer när nyheter måste publiceras snabbt.

Vid publicering av artiklar finns möjlighet att sätta ett "bäst före-datum". Då plockas artiklarna bort automatiskt. Det utgallrade materialet sparas i de bakomliggande systemen. Det medför att sökmotorn kan hitta dokument som inte borde visas. Det är ett problem som systemleverantören fått i uppdrag att lösa.

En stor del av den information som finns på webbplatsen är statisk information såsom beskrivningar av olika sjukdomar. Denna information

uppdateras sällan, men texterna går igenom vartannat år. Varje sida på webbplatsen har en sidansvarig som enligt ett internt avtal ansvarar för att uppdatering sker.

Information på webbplatsen ökar ofta arbetsbelastningen på myndigheten, genom att många sedan tar kontakt med myndigheten med frågor, främst via telefonsamtal och e-post. Enskilda medarbetare som har sina e-postadresser utlagda på webbplatsen får också mycket frågor via e-post. Detta är även anledningen till att det jourtelefonnummer som överläkarna på Smittskyddsinstitutet turas om att ta ansvar för inte finns utlagt på webbplatsen utan endast uppges av en telefonsvarare under den tid växeln har stängt.

#### **Nyhetsbrev EPI-aktuellt**

En gång i veckan skickar Smittskyddsinstitutet ett nyhetsbrev till sina prenumeranter med aktuella händelser inom smittskyddsområdet i hela världen. Nyhetsbrev finns sedan att tillgå på webbplatsen. Viktigare händelser publiceras direkt på webbplatsen som nyhet.

#### **8.1.4 Avvägning mellan traditionella och elektroniska tjänster**

Statistik om smittsamma sjukdomar är den viktigaste tjänsten på webbplatsen, uppger Smittskyddsinstitutet. Varje år tar myndigheten emot 50 000 anmälningar om smittsamma sjukdomar från smittskyddsläkarna ute i landstingen. Varje anmälning registreras i en databas (SmiNet), och resultaten exporteras sedan automatiskt till webbplatsen via en specialapplikation (MappApp). Den statistik som finns tillgänglig på webbplatsen uppdateras varje vecka, och statistiken är således alltid aktuell. Sjukdomsinformationen på webbplatsen vilar på tre ben: 1) automatgenererade kartor, tabeller och diagram i MappApp, 2) kommentarer till statistiken (som uppdateras vid behov, dock minst årligen) samt 3) den mer tidsberoende sjukdomsinformationen som beskrivits ovan.

#### **SmiNet/MappApp**

Innan ett sjukdomsfall visas som statistik i MappApp utförs ett antal aktiviteter.

1. Behandlande läkare fyller i en anmälningsblankett om sjukdomsfallet.
2. Blanketten skickas till landstingets smittskyddsläkare.
3. Smittskyddsläkaren registrerar uppgifterna i SmiNet, alternativt skickas blanketten till Smittskyddsinstitutet som sköter registreringen för vissa landsting.
4. Varje enskild anmälan kvalitetsgranskas av personal på Smittskyddsinstitutet.

5. Uppgifterna godkänns i SmiNet och blir tillgängliga på webbplatsen med hjälp av MappApp.

I nästa version av SmiNet, som lanseras i juli 2004, ska denna process förenklas. Uppgifterna kommer att registreras i systemet via ett webbgränssnitt direkt av behandlande läkare hos landstingen. Förhoppningen är att processen kommer att gå fortare samt att de registrerade uppgifterna får högre kvalitet. En stor del av Smittskyddsinstitutets inmatning av uppgifter i systemet kommer då i stället att göras på landstingen. Detta, tillsammans med att det kommer att bli enklare att använda, blir den stora vinsten med det nya systemet. Rutinen för kvalitetskontroll kommer inte att förändras. Den nya versionen kommer även att ha med en del influensarapportering, där inrapporteringen dock är frivillig.

Inför den kommande uppdateringen av SmiNet gjordes det två förstudier för att bl.a. kartlägga brister samt lämna förslag på åtgärder och design. Någon kalkyl för det nya systemet var det dock inte möjligt att ta fram. Anledningen uppges vara de bristande möjligheterna att ta betalt av dem som använder tjänsten. Den totala investeringen för den nya versionen är 1,5 miljoner kronor.

Finansiering sker med hjälp av lån från Riksgäldskontoret, som myndigheterna måste använda för denna typ av investeringsprojekt. Kostnaden bokförs som en immateriell anläggningstillgång och därmed möjliggörs avskrivning. Smittskyddsinstitutet ser vissa nackdelar med detta system. Förutom att man saknar valfrihet är det ett problem att avskrivningarna inte kan påbörjas förrän investeringen är avslutad.

#### **Resevaccinationer**

Information om resevaccinationer efterfrågas av allmänheten men Smittskyddsinstitutet lämnar dock inte några råd om detta, med hänvisning till att man som myndighet inte kan ta något medicinskt ansvar. Smittskyddsinstitutet hänvisar därför allmänheten till antingen vaccinationscentraler eller infektionskliniker för information om lämpliga vaccinationer inför utlandsresor.

Innehållet på webbplatsen är i mycket stor utsträckning styrt av efterfrågan på information. Myndigheten har ett mycket brett kontaktnät med sjukvården, medierna, andra myndigheter och aktörer på smittskyddsarenan samt allmänheten. Den information som tidigare givits via telefonsamtal, brev och fax kanaliseras nu i hög grad via webbplatsen. Under SARS-epidemin i våras uppdaterades informationen flera gånger om dagen utifrån de frågor som just då ställdes via telefon och e-post.

### 8.1.5 *Smittskyddsinstitutet om Socialdepartementets styrning*

Smittskyddsinstitutet uppger att man inte uppfattat någon styrning från departementets sida rörande vare sig den elektroniska förvaltningen eller webbplatsen. Dialoger med departementet har vid enskilda tillfällen förts om myndighetens informationsinsats i stort, exempelvis i samband med SARS-epidemin, däremot inte specifikt om webbplatsens roll som informationsförmedlare.

Ledningen uppfattar att det är myndighetens eget ansvar att fatta beslut om vilken information man går ut med samt på vilket sätt, vilket man ser som en orsak till svårigheterna att få särskilda anslag för publicering av information på webbplatsen.

## 8.2 Socialdepartementets styrning av Smittskyddsinstitutet

### 8.2.1 *Strategi för 24-timmarsmyndigheter*

Departementsledningen uppger att 24-timmarsmyndigheten är en stor fråga inom departementet. Någon detaljstyrning genom regleringsbrev förekommer dock inte. Departementet har inte ställt upp några egna mål eller utvecklat någon egen strategi för 24-timmarsmyndigheten. Underordnade myndigheter har inte heller ställt några krav på departementet att ange några preciserade mål för arbetet med elektroniska tjänster.

Folkhälsoenheten för smittskydd har ingen samlad strategi för utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten inom sitt område. Enheten uppger att man arbetar aktivt med frågor kopplade till information och kommunikation. Däremot har 24-timmarsmyndigheten ännu inte varit föremål för särskild uppmärksamhet. Departementet har arbetat med och ställt krav på Smittskyddsinstitutets informationsarbete i allmänhet, dock inte speciellt webbinformation.

### 8.2.2 *Vilka styrmedel har använts*

#### **Regleringsbrev**

I enlighet med Finansdepartementets handledning "Regleringsbrev och andra styrdokument 2004" har följande återrapporteringskrav för 24-timmarsmyndigheten ställts på Smittskyddsinstitutet (SMI) i regleringsbrevet för 2004:

"SMI ska i samband med årsredovisningen redovisa

- vilka tjänster som tillhandahålls elektroniskt,
- vilka tjänster som bör prioriteras i det fortsatta utvecklingsarbetet samt i vilken takt detta bör utvecklas,

- vilka effektiviseringar som de elektroniska tjänsterna ger upphov till samt,
- hur man säkerställer att de elektroniska tjänsterna inte utestänger grupper av medborgare”.<sup>10</sup>

Däremot anges inga myndighetsspecifika mål eller uppdrag rörande 24-timmarsmyndigheten i regleringsbrevet. Anledningen till det är enligt departementet att 24-timmarsmyndigheten är ett nytt begrepp och att det därför är för tidigt att formulera specifika krav på myndigheten. I ett första skede vill departementet få in ett bra underlag från Smittskyddsinstitutet för att i nästa fas kunna ställa relevanta mål och krav på åiterrapportering.

#### **Finansiering**

Departementet uppger att investeringar och kostnader för drift och underhåll av myndighetens informationsverksamhet ska täckas via myndighetens ramanslag. Departementet har dock ingen detaljkunskap om vilka investeringar eller löpande kostnader som är kopplade till 24-timmarsmyndigheten. Myndigheten har inte heller själv lyft upp frågan till departementet.

#### **Dialog med myndighetsledning**

Den elektroniska förvaltningen har inte varit föremål för diskussion i dialogen mellan departementet och myndigheten, däremot har myndighetens informationsverksamhet diskuterats.

#### **Kännedom om myndighetens elektroniska tjänster**

Socialdepartementet har god kännedom om Smittskyddsinstitutets webbplats och de tjänster som finns där. Departementet är nöjt med webbplatsen och dess information och ser gärna att informationen anpassas till hälso- och sjukvårdspersonalens behov. I de flesta fall går det att även göra denna information tillgänglig för allmänheten. Departementet bedömer att myndigheten arbetar aktivt med att anpassa sin information efter olika gruppers behov. Detta har dock inte resulterat i några krav eller liknande från departementet rörande informationens utformning.

Smittskyddsinstitutet har inte självt begärt några preciserade krav för sitt arbete med den elektroniska förvaltningen.

#### **Rapportering till riksdagen**

Myndighetens informationsverksamhet nämns i bakgrundsbeskrivningen till propositionen 2003/04:30 Ny smittskyddslag m.m. Utveckling av Smittskyddsinstitutets informationsverksamhet omnämns i senaste budgetproposition (2003/04:1 UO 9).

---

<sup>10</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Smittskyddsinstitutet.





## 9 Socialdepartementet

### 9.1.1 Socialdepartementets elektroniska tjänster

Ansvar för webbplatsen [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) delas mellan Information Rosenbad och de olika departementen. Information Rosenbad ansvarar för myndighetsgemensamma frågor avseende webbplatsen såsom den tekniska plattformen, grafisk profil, utveckling av design, struktur och upplägg. Enhetlighet är ett av målen för webbplatsen. Information Rosenbad har ansvar för den information och de tjänster som är gemensamma, såsom webbsändningar, söktjänsten och prenumerationstjänsterna.

Socialdepartementet svarar för det innehåll som rör departementets egna frågor och sköter webbplatsen enligt egna rutiner.

En ny webbplats ska lanseras våren 2004, och det är Information Rosenbad som står för utvecklingen av denna. Det finns önskemål om att arbeta mer redaktionellt med hjälp av den nya webbplatsen, dvs. att sätta in den politiska processen i ett sammanhang, vilket skulle underlätta för medborgarna. Den nya versionen kommer att vara mer tidningslik och ge möjlighet för användaren att fördjupa sig i olika frågor.

Den nya webbplatsen kommer att vara uppdelad i tre områden:

- Regeringen och departementen
- Propositioner och annat offentligt tryck
- Så här fungerar Sverige

Den nya versionen av webbplatsen kommer att ha ett publiceringssystem, vilket medför mycket enklare processer för att publicera material. På så sätt löser man det som upplevts som ett stort problem med det nuvarande databaserade systemet: att material ofta måste publiceras på flera ställen på webbplatsen. Det har bl.a. inneburit att det har varit svårt att decentralisera publicering. Det nya teknikstödet ska även bidra till en bättre struktur på informationen.

### 9.1.2 E-posthantering

#### **Inkommande e-post**

All post som inkommer centralt till Socialdepartementet öppnas av registraturet och hanteras på samma sätt oavsett i vilket format det kommer in, dvs. som brev, e-post eller fax. Registraturet, som består av två personer, svarar för mellan 50 och 100 registreringar om dagen. På måndagar kan e-post-

brevlådan innehålla 200 meddelanden. Det är inte ovanligt att samma brev inkommer flera gånger till departementet i form av såväl e-post som brev eller fax. Detta är speciellt vanligt vid tjänsteansökningar och det leder till merarbete.

På Regeringskansliets webbplats står det: "All post, såväl traditionell som i elektronisk form, är att betrakta som allmän handling och ska därför diarieföras". Detta är dock inte korrekt då exempelvis fakturor, reklam och anonyma brev inte diarieförs. Avsändare som fått svar i samma ärende tidigare får inte svar igen. Kampanjbrev diarieförs men besvaras inte alltid.

E-post av politisk karaktär besvaras av statsrådets brevskrivare. Den fördelas av registratören efter ansvarsområden och besvaras enligt de kriterier Statsrådsberedningen satt upp. 90 % av försändelserna från allmänheten är av sådan karaktär att de ska besvaras av brevsvarsfunktionen. Brev besvaras inte främst i kronologisk ordning utan ämnesvis. Hemställan eller brev rörande större frågor skickas till respektive enhet för handläggning.

Registratören påminner enheterna om ärendebalanser, dvs. ärenden som fortfarande är öppna, två gånger om året. Dessutom följs öppna ärenden hos brevsvararna upp i syfte att kartlägga arbetsbelastningen hos dessa.

Departementet vill styra inkommande e-post till myndighetsbrevlådan. E-postadresser till medarbetarna finns därför inte utlagda på webbplatsen eller i Regeringskansliets telefonkatalog. Motivet för detta var att politikerna skulle exponeras, inte tjänstemännen. Ett annat motiv var att en större öppenhet med e-postadresser skulle stimulera till mer kontakter och frågor via e-post. På webbplatsen finns information om statsråden med en klickbar e-postadress. Många använder sig av den tjänsten i tron att e-posten då går direkt till statsrådet. E-posten kommer dock till registratören som får försöka lista ut vem e-posten är avsedd för. Detta skulle kunna undvikas genom en tydligare förklaring på webbplatsen.

Bifogade filer som inte kan öppnas hanteras av registratören på olika sätt, beroende på problemets art och den aktuella arbetsbelastningen. Filerna skickas antingen till berörd enhet eller tillbaka till avsändaren med ett meddelande om att filen inte kunde öppnas. Det händer när filerna t.ex. är för stora. För vissa typer av filer och när arbetsbelastningen är lägre kontaktas Regeringskansliets IT-kundtjänst för hjälp att öppna filen.

På den gemensamma delen av [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) finns information om att alla brev som inkommer till myndigheten är allmänna handlingar som diarieförs och att allmänheten och massmedierna därmed har rätt att läsa dessa brev. Socialdepartementet har dock ingen information om detta på sin egen del av webbplatsen.

### **Utgående e-post**

Det finns ingen e-postmall för utgående e-post. Vissa handläggare använder svarsfunktionen, andra inte. Enligt reglerna ska utgående e-post ha diarie-nummer men dessa följs inte alltid, uppger man. Det beror också på vilken typ av e-post det rör sig om – en stor del av e-posten ersätter egentligen telefonsamtal och behandlas därefter.

När e-post som skickas från Socialdepartementet inte kommer fram till mottagaren noteras detta i diariet och ärendet avslutas. År 2003 var det ca 50 e-postmeddelanden som inte kunde levereras. Orsaker kan vara att mottagarens adress ändrats innan departementet hunnit svara.

Det är dock viktigt att notera att så stor del som möjligt av utgående post skickas som traditionell post. Finns det en postadress till mottagaren så väljs vanligtvis traditionellt brev före e-post.

### **Problem**

E-post som inte är direkt ställd till departementet eller som inte berör verksamhetsområdet raderas av registratören. Spam, som kan uppgå till 75 % av e-posten, raderas således direkt. Så kallade Nigeriabrev är också vanliga – 4 till 5 stycken per dag – och skickas vidare till Säpo.

E-post som kommer direkt till enskilda medarbetare betraktas som en allmän handling om det rör ärenden hos departementet. Den som tar emot e-post har också ansvar för att handlingen diarieförs. Hur detta sköts i praktiken kan departementet inte säga. Det kommer in mycket e-post av många olika sorter och det kan vara oklart vilken vikt den har. Alla nyanställda erbjuds information om gällande regler av registratören. Expeditionschefen håller kurser om ärendehandläggning 2–3 gånger per år för samtliga anställda. Båda utbildningarna är dock frivilliga.

Om någon hos departementet begär att genom e-post få sig tillskickat material, registreras detta. Däremot görs ingen registrering om samma begäran framförs per telefon. Socialdepartementet har ingen möjlighet att sekretessbelägga brev från allmänheten som innehåller integritetskänsliga uppgifter, även om avsändaren begärt det eller det av etiska skäl skulle vara befogat. Sådana brev blir allmänna och offentliga handlingar.

### **Policy och regelverk**

Socialdepartementet har ingen egen e-postpolicy eller riktlinjer för hantering av e-post, utan hänvisar till den PM om elektronisk post som Regeringskansliets förvaltningsavdelning har upprättat. Denna PM skrevs dock år 1995 med revidering år 1998, varför den blivit inaktuell och inte följs till fullo. Det gäller såväl registratöret som enskilda medarbetare. Exempelvis fullgör inte registratöret de uppgifter som rör loggningstjänsten.

De regler som styr diarieföring av e-post under pågående ärendehantering följs inte alltid av medarbetarna. Registrering av handlingar görs i stället av registratören när akten ska stängas. Detta uppges bero på att reglerna och tekniken inte följts åt inom Socialdepartementet. I praktiken blir tekniken styrande, och det finns därför behov av att anpassa reglerna till denna utveckling.

Vid frånvaro ska enligt regelverket någon annan läsa av medarbetarnas e-post, alternativt ska e-posten vidarekopplas till registratörens e-postlåda. Detta förekommer sällan. Dessa regler verkar inte vara kända inom departementet, i alla fall inte på handläggarnivå. Däremot är det vanligare att assistenterna bevakar chefernas e-post när dessa är frånvarande. Dessutom lämnar vissa handläggare automatiskt frånvarobesked via e-postsystemet.

Det finns inga specifika regler för gallring och arkivering av e-post utan ordinarie regler gäller även för e-post. E-post som ska arkiveras skrivs ut på papper och hanteras som vanliga brev. All e-post sparas av registratören elektroniskt i ca 4 månader. Det gäller dock inte EU-dokument som skrivs ut genast varefter e-postmeddelanden raderas.

Införandet av e-post har förändrat arbetssituationen för registratören. I många fall har det inneburit dubbelarbete även om det underlättat arbetet i vissa fall.

### 9.1.3 Informationsunderhåll

På Socialdepartementets webbplats återfinns information som hör till departementets ansvarsområde samt ett begränsat antal tjänster. Jämfört med många myndigheter betecknas tjänsterna som inte så avancerade och inte i första hand riktade till allmänheten. "Tjänst" anses vara ett främmande begrepp hos departementet, eftersom man menar att detta syftar på mer interaktiva funktioner som hänger samman med ärendehantering. Detta saknas på departementet. De tjänster som finns avser exempelvis möjligheten att prenumerera på nyheter, pressmeddelanden, tal, artiklar, veckobrev m.m., att beställa material, ta del av webbsändningar, att ladda ned lagtexter på andra språk samt att ta del av material rörande olika teman och projekt, exempelvis Internationellt forum för vård på lika villkor.

Departementet delar in informationen på webbplatsen i dels produkter, dels redaktionella texter. Produkter, dvs. publikationer såsom propositioner och utredningsbetänkanden, publiceras enligt de ordinarie rutinerna. Dessa produkter är en central del av webbplatsens informationstjänster. När de blivit offentliga, dvs. när de lämnats till riksdagen, görs en PDF-fil som publiceras på webbplatsen av ansvarig publicist. Pressmeddelanden publiceras av pressassistenten. Dokument som betraktas som produkter samt pressmeddelanden gallras inte, utan ligger kvar i en arkivfunktion allteftersom nya produkter läggs ut på webbplatsen.

Departementet har fyra informatörer med placering på de fyra sakenheterna samt två informatörer/webbredaktörer placerade på en samordnande enhet. Respektive enhetsinformatör har ansvar för innehållet i redaktionella texter avseende politiska ansvarsområden, statsråd och liknande. Webbredaktörerna har huvudansvar för uppdatering av materialet på webbplatsen. Ibland kommer signaler från enhetsinformatörerna om att uppdateringar behöver göras. Ansvarsfördelningen för informationsunderhåll mellan dessa funktioner är dock otydlig, och man menar att det skulle behövas en bättre ansvarsbeskrivning aktörerna emellan.

Det finns inga etablerade rutiner för informationsunderhåll av material om olika projekt och teman som presenteras genom särskilda ikoner på webbplatsen.

Vid regeringsombildningar är webbredaktören ansvarig för att departementsövergripande information uppdateras, t.ex. rörande nya statsråd. Den här typen av texter arkiveras inte efter gallring. Några särskilda regler för gallring av information på webbplatsen finns inte inom Socialdepartementet. Inte heller finns regler eller styrdokument för den externa webbplatsen. Däremot finns det en policy på Information Rosenbad, som ska omfatta samtliga departements webbplatser.

Webbplatsens stora informationsmängd uppfattas inte som något problem. Informationsmaterial gallras efterhand, enhetsinformatörer plockar bort sådant de råkar få syn på som verkar gammalt. Etablerade rutiner för systematisk gallring saknas dock, liksom teknik för att återskapa webbplatsen vid ett tidigare datum.

#### 9.1.4 *Avvägning mellan traditionella och elektroniska tjänster*

Tjänsterna på den nya webbplatsen kommer att vara mer avancerade än de nuvarande tjänsterna. Den gemensamma beställningsfunktionen ska utökas till att innefatta även fakta- och nyhetsblad. Hela webbplatsen ska också vara tillgänglig för funktionshindrade.

Webbplatsen ska förbättra informationen och servicen till medborgarna och fungera som ett komplement till de traditionella tjänsterna. Situationen ska inte bli sämre för någon, dvs. traditionella tjänster ska inte tas bort bara för att de finns tillgängliga på webbplatsen. Ett konkret exempel som talar emot detta synsätt är tillgång till översättningar av lagar till engelska. Socialdepartementet har nyligen tagit över ansvaret för denna tjänst. I samband med detta beslutade den administrativa chefen, efter initiativ från informatörerna, om att inte längre trycka upp lagarna på engelska. Dessa finns nu endast som webbtjänst. Översättningarna skrivs dock ut av departementet och skickas per post om någon ber om det.

Webbplatsens innehåll samt initiativ till information och tjänster är inte frågor som behandlas på ledningsnivå inom Socialdepartementet.

Ledningen anser det dock vara viktigt att webbplatsen förankras internt så att anställda kan hänvisa medborgare till webbplatsen i olika frågor. Diskussionerna om webbplatsens utformning och innehåll sköts främst av informatorerna, vilket uppges vara en anledning till att man alltid utgår från ett medborgarperspektiv. Vem som tagit initiativ till de enskilda projektkonerna känner man inte till i ledningen.

#### **Remisser**

Inom Socialdepartementet har man fört en diskussion om att lägga ut samtliga utgående remisser på webbplatsen. Man har kommit fram till att det inte är helt enkelt att genomföra detta. En anledning är att vissa remisser endast skickas till två instanser, och det känns då inte meningsfullt att publicera dessa på webbplatsen. En annan orsak är att remisser som publiceras på webbplatsen kan leda till att det kommer in stora mängder remissvar. Det skulle kräva en bakomliggande organisation för att ta hand om alla remissvar, något som inte finns i dag. Publicering av inkomna remissvar är en annan fråga som diskuteras inom departementet då det är stor efterfrågan på dessa. Departementet har dock inte tagit ställning till huruvida man ska erbjuda en sådan webbtjänst eller inte. Lagrådsremisserna publiceras däremot alltid på webbplatsen. Möjligheten för myndigheter att skicka in sina remissvar elektroniskt har också diskuterats.

Inom andra informationsområden uppger Socialdepartementet att bra information på webbplatsen kan leda till ett minskat antal telefonsamtal. De telefonsamtal som ändå kommer in blir betydligt kortare eftersom det i många fall går att hänvisa till information på webbplatsen. Däremot är man tveksam till att lägga ut diariet på webbplatsen på grund av problem med sekretess och personuppgiftslagen. Dessutom är det en resursfråga. Ledningen uppger att man inte har nåtts av några önskemål om nya webbtjänster.

#### **Kalkyler**

Det finns inga kalkyler eller beräkningar för de olika tjänsterna som finns på departementets webbplats. Inte heller har några kalkyler gjorts för den nya webbplatsen, varken på lokal eller central nivå inom Regeringskansliet. Det finns heller inget forum att diskutera sådana frågor, uppger man. Interna effektivitetsvinster diskuteras inte heller på ett organiserat sätt. Webbredaktörerna diskuterar dock sinsemellan vad olika åtgärder skulle innebära.

# 10 Ungdomsstyrelsen och Utbildningsdepartementet

## 10.1 Ungdomsstyrelsen

### 10.1.1 *Ungdomsstyrelsens elektroniska tjänster*

Ungdomsstyrelsen har funnits på webben sedan 1995. En ny webbplats lanserades 1999. Syftet med denna var bl.a. "att webbplatsen skulle vara den givna kanalen för alla som ville veta mer om ungdomspolitik och Ungdomsstyrelsen. Samt att ge bästa möjliga service i form av blanketter, enkäter, statistik med mera."<sup>11</sup>

Bakgrunden till den första webbplatsen var ett manifest från Ungdomens IT-råd i samband med att en portal för ungdomar skulle byggas upp – Ungdomskanalen. Ungdomskanalen lades ned efter skolvalet 2002, främst för att projektpengarna var slut och att Ungdomsstyrelsen ville koncentrera webbresurserna på den reguljära webbplatsen. Den relativt låga besöksfrekvensen på Ungdomskanalen bidrog till beslutet men var inte avgörande.

Varje år får Ungdomsstyrelsen ca 100 miljoner kronor från Svenska Spel AB. Dessa pengar delas ut i form av bidrag till ungdomsföreningar. Pengarna bekostar även Ungt föreningsliv, som lanserades 2002 och som är en underliggande webbplats till [www.ungdomsstyrelsen.se](http://www.ungdomsstyrelsen.se). Ungt föreningsliv är en del av ett informationssamarbete med Svenska Spel.

När Ungdomskanalen utvecklades fick Ungdomsstyrelsen bidrag för utveckling och drift av portalen. Driftsbudgeten för webbplatsen var 340 000 kr år 2003. Det täcker kostnaderna för underhåll, utbildning och utveckling men inte personalkostnaderna. Ungdomsstyrelsens webbmaster och webbredaktör arbetar heltid med webbplatsen och den systemansvarige ägnar 60 procent av sin arbetstid åt detta. Det finns också ett antal webbansvariga som ägnar 10 - 15 procent av sin arbetstid åt webbplatsen.

### 10.1.2 *E-posthantering*

Inom Ungdomsstyrelsen pågår ett utvecklingsprojekt rörande myndighetens e-posthantering. Ett förslag som övervägs är att dela upp inkommande e-post i tre grupper:

---

<sup>11</sup> Ett informationssamhälle för alla? RRV 2003:11

1. Privat e-post
2. Intern e-post
3. Extern e-post

Idag innehåller medarbetarnas e-postlådor en blandning av alla tre sorters e-post. För att hantera privat e-post är förslaget att alla medarbetare ska få tillgång till en egen privat e-postadress, t.ex.

helen@privat.ungdomsstyrelsen.se. Intern och extern e-post ska automatiskt delas upp i e-postlådan. För att säkerställa att e-posten blir omhändertagen även när medarbetarna är frånvarande, så ska kolleger få fullmakt att läsa den externa e-posten. Detta anses dock inte nödvändigt om medarbetarna själva kan läsa av sin e-post minst två gånger per vecka under sin frånvaro.

Ungdomsstyrelsen har även två funktionsbrevlådor som går dels till webbredaktionen, dels till registratören. Det är inte bra att enskilda handläggares e-postadresser bli mer synliga via webbplatsen, då det förekommer att otrevlig e-post kommer in från personer som fått avslag på sina bidragsansökningar.

E-posthanteringen har varit en fråga som behandlats på interna kanslidagar, bl.a. med hjälp av en föreläsare från SIPU som informerat om reglerna. Budskapet var att reglerna är mycket restriktiva. Det framgår av Ungdomsstyrelsens interna e-postpolicy att e-post ska besvaras inom en dag. Den informationen har samtliga anställda fått, men hur det fungerar i praktiken är oklart. Ungdomsstyrelsen uppger att det finns en risk att e-post som inkommer direkt till handläggare inte diarieförs.

Det finns tre olika registratörer på Ungdomsstyrelsen men arbete pågår med att samla uppgiften till en central registratör. Registratören har ett stort ansvar att följa upp om den e-post som vidarebefordrats från registraturen omhändertas inom myndigheten. Diarieförd e-post sparas som papperskopior eftersom digitalt arkiv saknas.

Ungdomsstyrelsen har installerat ett spamfilter som visat sig vara lite för effektivt då filtret stoppar även e-post som inte är spam. Det innebär att man manuellt får gå igenom listan med stoppad e-post och plocka tillbaka den e-post som inte skulle ha stoppats.

För utgående e-post används en standardsignatur men ingen e-postmall. Nyhetsbrevet som skickas ut per e-post har däremot ett standardiserat utseende. De regler som finns för undertecknande gör det omöjligt att meddela beslut via e-post, utan man använder traditionell post för det. Ändringen i förvaltningslagen från den 1 juli har inte inneburit några förändrade rutiner hos myndigheten, då e-post eller fax alltid har likställts med brev.



### 10.1.3 Informationsunderhåll

Ansvar för webbplatsen är decentraliserat till en webbgrupp bestående av webbmaster, webbredaktör samt en webbansvarig per avdelning. De webbansvariga har fortlöpande utbildats bl.a. i bildhantering, HTML-kodning och att skriva lättläst för webben. Det är de webbansvariga som ansvarar för uppdatering av informationen inom sina respektive områden.

Webbansvariga använder ett Content Management System för att publicera texter med hjälp av formulär som är utformade för att vara enkla att använda. Systemet ger möjlighet att sätta ett "bäst före-datum" på de artiklar som läggs ut på webbplatsen. I övrigt finns inga löpande kontrollrutiner för materialet på webbplatsen. Däremot görs inventeringar då och då bland de artiklar som finns publicerade på webbplatsen, för närvarande 943 stycken. Samtliga artiklar har redigerats någon gång under perioden 2002–2003.

Målet för webbredaktionen är att rensa i materialet på webbplatsen. Det finns bl.a. planer på att införa ett system som påminner när en artikel har legat ute på webbplatsen i tre månader.

Det finns inget specifikt gallringsbeslut för informationen på webbplatsen, förutom Ungdomsstyrelsens generella gallringsbeslut. Det material som plockas bort från webbplatsen lagras i databaser men man uppger att det inte finns någon riktigt bra lösning för att hitta gammalt webbmaterial. Arkivfrågan är således inte löst. Det är en penningfråga, samtidigt som man anser att det behövs mer stöd från statsmakterna i denna fråga.

### 10.1.4 Avvägning mellan traditionella och elektroniska tjänster

Ungdomsstyrelsen fördelade 158 miljoner kronor i statsbidrag under år 2003 till 64 nationella ungdomsorganisationer och drygt 86 miljoner kronor av överskottet från Svenska Spels värdeautomater till ungdomsorganisationers lokala verksamhet. Dessutom fördelar Ungdomsstyrelsen medel ur Allmänna arvsfonden till projekt som syftar till att utveckla och förnya lokal ungdomsverksamhet.

Ungdomsstyrelsen ser ett behov av att hantera delar av ärendehandläggningen elektroniskt men ansökan online skulle för närvarande kräva stora investeringar. Anledningen är att bidragsreglerna ställer omfattande krav på dokumentation och undertecknade dokument. Dessutom sköts en stor del av kontakten mellan myndigheten och sökanden per telefon.

Vissa bidragssystem är komplicerade och reglerna är svåra att förstå även för den som är insatt, uppger man. Det är t.ex. svårt att veta för vilka ändamål man kan söka bidrag och vilka bidrag som finns att söka. Ungdomsstyrelsen uppger att det är svårt att kommunicera omfattande regelverk på detta sätt. I dag finns mycket information om de olika bidragen utlagt på

Ungdomsstyrelsens webbplats. Ungdomsstyrelsen följer inte upp eller utvärderar bidragsansökningarna i förhållande till den information som ges på webbplatsen.

Ansökningsblanketter finns numera att tillgå på webbplatsen i form av ifyllningsbara PDF-filer. Dessa kan inte skickas in elektroniskt utan måste skrivas ut, undertecknas och skickas in per post.

Ungdomsstyrelsen tänker lägga ut enklare information om bidragen och bidragsreglerna på webbplatsen. En ny sökmotor ska också snart lanseras för bidragsinformationen.

#### **Adressboken**

Ungdomsstyrelsen publicerar årligen en adressbok med adresser till ungdomsorganisationer. Den läggs även ut på webbplatsen i PDF-format. Det är ett omfattande arbete att ta fram alla adresser och uppdatera uppgifterna i boken. Adressuppgifter begärs in per brev och följs upp per telefon om svar inte lämnas. Uppgifterna uppdateras en gång om året, vilket innebär att många adresser hinner bli inaktuella. Någon utvärdering av nyttan med adressboken har inte gjorts, en målgruppsanalys skulle behövas, enligt Ungdomsstyrelsen. Det pågår en intern diskussion om den tryckta bokens framtid. Röster finns att helt avskaffa boken och enbart ha en databas på webbplatsen som uppdateras kontinuerligt.

#### *10.1.5 Ungdomsstyrelsen om Utbildningsdepartementets styrning*

Ansvar för Ungdomsstyrelsen har flyttats från Justitiedepartementet till Utbildningsdepartementet. Däremot är det samma sakenhet, dvs. den ungdomspolitiska enheten. Styrelsen säger sig inte ha märkt av någon styrning från departementets sida rörande de elektroniska tjänsterna. I regleringsbrevet finns ett återrapporteringskrav rörande besöksfrekvensen på styrelsens webbplats. Detta krav är kopplat till Ungdomsstyrelsens interna mål att öka kännedomen om webbplatsen hos olika målgrupper. Besöksfrekvensen anses vara ett mått på detta.

Statskontorets skrift 24-timmarswebben används inom Ungdomsstyrelsen. Den blev bl.a. startskottet för myndighetens arbete med webbplatsens tillgänglighet för funktionshindrade. Ungdomsstyrelsen uppger dock att man som liten myndighet inte har möjlighet att uppfylla samtliga råd som ges i 24-timmarswebben, exempelvis ärendehantering online, eftersom det skulle kräva för stora teknikinvesteringar.

## 10.2 Utbildningsdepartementets styrning av Ungdomsstyrelsen

### 10.2.1 Strategi för 24-timmarsmyndigheten

Departementet påpekar att Ungdomsstyrelsen är en förhållandevis ung myndighet och att man måste tänka på det när man diskuterar hur verksamheten bedrivs. Kraven måste anpassas till den typ av verksamhet som bedrivs. Departementets syn är att Ungdomsstyrelsen är en ung myndighet öppen för ny teknik.

I begreppet 24-timmarsmyndighet ingår att ha aktuellt material på sin webbplats, locka till sig många användare och ha tjänster som publikationer, konferensinbjudningar och anmälmingsmöjligheter, anser Utbildningsdepartementet. Däremot finns andra uppgifter hos Ungdomsstyrelsen som är svårare att hantera elektroniskt. Det gäller framför allt bidragsansökningar. Jämfört med andra myndigheter, exempelvis Riksskatteverket, är det ett litet antal ärenden som hanteras. Målgruppen för bidragen är ca 200 organisationer. Vid en diskussion om att ta emot och hantera dessa ansökningar elektroniskt måste man enligt departementet ställa sig frågan om det är lönsamt. Kostnaderna måste ställas mot eventuell nytta. Möjligen skulle en del av processen kunna hanteras digitalt men formkraven, såsom undertecknade dokument och olika villkor, ställer hinder i vägen för en helt elektronisk hantering.

Departementet understryker att Ungdomsstyrelsen inte kan få ökat förvaltningsanslag för investeringar i elektroniska tjänster, utan dessa måste finansieras genom effektivisering av verksamheten. Departementet är dock tveksamt till om det finns något sådant effektiviseringsutrymme i Ungdomsstyrelsens verksamhet. Däremot är det viktigt att Ungdomsstyrelsen har pedagogiskt upplagd information om de olika bidragssystemen på sin webbplats. Nyttan tillfaller främst de sökande, inte Ungdomsstyrelsen, anser departementet.

Departementet uppger att man inte vet hur långt Ungdomsstyrelsen har kommit då det gäller tjänster som att lägga ut diariet på webbplatsen, men det blir svårt att motivera om det krävs stora investeringar för inskanning av dokument.

### 10.2.2 Styrmedel som använts

#### Finansiering

I mitten av 1990-talet fick Ungdomsstyrelsen bidrag från Näringsdepartementet för Ungdomskanalen. Den lades dock ned efter några år på grund av för litet antal besökare och insikten om att ungdomar i större utsträckning

sökte sig till befintliga webbplatser som t.ex. Sverige direkt och Ungdomsstyrelsens egen. Initiativet till Ungdomskanalen kom från Ungdomens IT-kommission i diskussion med Ungdomsstyrelsen och departementet.

I övrigt har styrelsen inte fått några uppdrag eller anslag för investeringar i elektroniska tjänster. Sådana investeringar ska klaras av i den löpande finansieringen.

Ungdomsstyrelsens informationssamarbete med Svenska Spel har dock gett möjligheter att informera på webbplatsen om de projekt som fått stöd av pengar från Svenska Spel.

#### **Myndighetsdialog**

Frågan om 24-timmarsmyndigheten har inte setts som någon stor fråga och har därför inte tagits upp i dialogen mellan departementet och Ungdomsstyrelsen.

#### **Regleringsbrev**

Det enda kravet som departementet ställer på Ungdomsstyrelsen rörande elektroniska tjänster är ett återrapporteringskrav rörande antal besök på webbplatsen. Motivet är att få en bild av om webbplatsen kommer till användning. Departementet hänvisar också till att Ungdomsstyrelsen fått höga poäng avseende kontaktmöjligheter i det nöjdkundindex som tas fram årligen.

Något konkret krav har inte tagits med i regleringsbrevet rörande 24-timmarsmyndigheten. Enheten har inte deltagit i några diskussioner på Utbildningsdepartementet om de fem mål som Finansdepartementet lyfte fram i sin vägledning för regleringsbrevet. Departementet menar att de flesta besökare på webbplatsen är personer som arbetar yrkesmässigt med ungdomsfrågor och således använder Ungdomsstyrelsens tjänster under kontorstid. Något behov av service på andra tider finns inte, och webbplatsen är alltid öppen dygnet runt, menar man.

#### **E-post**

Utbildningsdepartementet känner inte till de försök som görs på Ungdomsstyrelsen att styra flöden av inkommande e-post.

#### **EG-kommissionen**

I det europeiska ungdomspolitiska arbetet har man utvecklat gemensamma mål rörande information till unga. Kommissionen har en egen ungdomsportal för detta och vill att alla länder ska följa detta mönster. Sverige har motsatt sig detta. I andra länder finns ungdomscentrum med ett brett utbud av information riktad till ungdomar. I Sverige menar man att svenska myndigheter har ansvar att informera samtliga medborgare.

### **Övriga konkreta frågor**

Ungdomsstyrelsen har rationaliserat bort tryckt information som tidigare såldes. Nu finns den att tillgå gratis på webbplatsen. I och med detta har Ungdomsstyrelsens intäkter minskat, men man har inte fått någon kompensation för detta.

Ungdomsstyrelsen hanterar flera olika bidragssystem och åren 2003–2004 införs nya villkor, blanketter och rutiner. De många olika bidragsvillkoren gör det dock svårt att bygga upp elektroniska tjänster för bidragsansökan.

### **Styrning från Regeringskansliet**

Utbildningsdepartementet bekräftar att man inte har försökt styra inriktningen av Ungdomsstyrelsens elektroniska tjänster utan man ser det som en del i Ungdomsstyrelsens administrativa hantering. Då det gäller departementets arbete med 24-timmarsmyndigheter anser man att det kan vara bra att tydliggöra sin egen strategi i förhållande till underordnade myndigheter. Några diskussioner om detta har inte förts under det år (2003) som Ungdomspolitiska enheten tillhört Utbildningsdepartementet.



# 11 Konsekvensanalys av ändringen i förvaltningslagen

## 11.1 Nya lydelsen av 5 § förvaltningslagen – inte bara en kodifiering av praxis

### Skriven av:

Cecilia Magnusson Sjöberg  
Professor i rättsinformatik,  
forskare vid Kungliga Vetenskapsakademien

### Utgångspunkt och syfte

Förstärkningen av myndigheternas serviceskyldighet genom ett tillägg till 5 § förvaltningslagen (SFS 1986:223) utgör ett led i arbetet med att utveckla *den elektroniska nätverksförvaltningen*. Ändringen innebär att myndigheter från och med den första juli 2003 skall 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. Bakgrunden till denna IT-anpassning av förvaltningslagen (FL) kommer i förarbetena till uttryck på följande vis:

*”Det är enligt regeringens mening ett grundläggande villkor att förvaltningen anpassar sig till de förändringar som sker i samhället. Myndigheterna skall uppfylla högt ställda krav på tillgänglighet och tillmötesgående. Informationstekniken är ett centralt redskap när det gäller att utveckla servicen i förvaltningen. Mot den nu angivna bakgrunden framstår det som angeläget att det införs en otvetydig skyldighet för myndigheterna att erbjuda medborgarna möjlighet att komma i kontakt med dem med hjälp av moderna kommunikationsmedel.”<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> Prop 2002/2003:62, Några förvaltningsrättsliga frågor s 11. Se även 2002/03:KU23 samt den föregående departementspromemorian Ds 2001:25, Några frågor om myndigheternas service.

Förstärkningen av myndigheternas serviceskyldighet i 5 § FL knyter an till den förvaltningspolitiska målsättningen att skapa en sammanhållen förvaltning som manifesteras i uttrycket "24-timmarsmyndigheten".<sup>13</sup> Med tonvikt på service i samband med ärendehandläggning och andra myndighetskontakter är det meningen att effektiviteten i förvaltningen skall kunna höjas med bibehållen rättssäkerhet och till och med ökad service gentemot medborgarna. Utnyttjandet av modern informations- och kommunikationsteknik utgör ett viktigt inslag i detta arbete och e-post är givetvis centralt i sammanhanget.

En förutsättning för att kunna uppnå målsättningen med 24-timmarsmyndigheten är utvecklingen av *förvaltningsgemensamma infrastrukturer*. Detta infrastrukturella arbete omfattar såväl tekniska aspekter som informationshantering och juridiska spörsmål.

Syftet med denna konsekvensanalys är att med tonvikt på offentlighetsrättsliga konsekvenser belysa den nya lydelsen av 5 § FL. Tonvikten ligger med andra ord på probleminventering och problembeskrivning snarare än på ett försök att i alla avseenden fastställa gällande rätt.

Den övergripande slutsatsen är att lagstiftningsåtgärden *inte bara utgör en kodifiering av tidigare praxis* i den alltmer datoriserade förvaltningen. Lagändringen medför *i vidsträckt bemärkelse förändrade rättsliga förutsättningar* för myndigheternas arbete, vilket har betydelse för en mängd olika aktörer i det omgivande samhället.

### Perspektiv

Det är ett *myndighetsperspektiv* som präglar konsekvensanalysen. I en bred ansats omfattar detta även den offentliga förvaltningen som arbetsplats. I viss utsträckning sätts därför förändringen av 5 § FL i relation till offentliganställdas arbetssituation. Anledningen är att förvaltningslagens bestämmelser präglar det dagliga arbetet för många tjänstemän och att en förändring av föreskrivna tillvägagångssätt för att sköta kontakter med enskilda givetvis kan inverka på yrkesrollen.

En konsekvensanalys skulle även kunna vara präglad av ett *medborgarperspektiv* med fokus på hur olika kategorier av medborgare, som ungdomar, invandrade svenskar, funktionshindrade m.fl., har möjlighet att utnyttja e-post i skilda typer av myndighetskontakter.

---

<sup>13</sup> Prop. 2002/03:62 s. 12-13. Se vidare t.ex. [www.24-timmarsmyndigheten.se](http://www.24-timmarsmyndigheten.se) och regeringens skrivelse 2000/01:151, Regeringens förvaltningspolitik, samt budgetpropositionen 2002/03:1. Ett mer konkret uttryck för målsättningen med 24-timmarsmyndigheten är exempelvis att en enskild inte skall behöva kontakta ett flertal olika myndigheter för att t.ex. erhålla ett tillstånd att bedriva viss verksamhet utan snarare en eller högst ett fåtal. Inte heller skall den som är berättigad till en författningsenlig förmån vara hänvisad till omständliga telefonkontakter och traditionell postgång för att lämna uppgifter som likaväl kan förmedlas på elektronisk väg.



Även om förevarande konsekvensanalys alltså är koncentrerad på myndigheters tolkning och tillämpning av 5 § FL finns anledning att betona att valet av perspektiv inte nämnvärt påverkar probleminventeringen och problembeskrivningen. Detta har sin förklaring i dels att det rör sig om ett och samma regelverk, dels att bestämmelsens övergripande syfte är service.

#### **Metod**

Konsekvensanalysen är *teoretisk* i så måtto att den ej bygger på praktiska inslag i form av t.ex. fältstudier och enkätundersökningar. Urvalet av de frågeställningar som belyses närmare är dock ett resultat av författarens erfarenheter av hur den offentliga förvaltningen *fungerar i praktiken*. Centralt är här att den moderna förvaltningen domineras i allt större utsträckning av helt eller delvis automatiserad ärendehandläggning, elektronisk dokumenthantering, mobil kommunikation, nätverksbaserade organisationsformer liksom utnyttjande av elektroniska identiteter och signaturer.

När hänvisning görs till 5 § FL avses om inte inget annat anges paragrafens andra stycke, dvs. att myndigheterna skall se till att det är möjligt ”att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt” (Lag 2003:246).

### *11.1.1 Utgångspunkter och avgränsningar*

#### **Aktuella parametrar**

Ur det krav på elektronisk tillgänglighet som numera framgår explicit av 5 § FL går det att utmejsla ett antal skyldigheter för myndigheterna:

- det skall vara möjligt för enskilda att kontakta myndigheter med hjälp av telefax,
- det skall vara möjligt för enskilda att kontakta myndigheter med hjälp av elektronisk post,
- en myndighet skall kunna lämna svar med hjälp av telefax och
- en myndighet skall kunna lämna svar med hjälp av elektronisk post.

Det är dessa parametrar som ligger till grund för lagändringens inverkan på förvaltningens infrastrukturer. De infrastrukturella konsekvenserna kan urskiljas med avseende på tekniska infrastrukturer, informationsinfrastrukturer samt rättsliga infrastrukturer. Matrisen nedan illustrerar hur en mer detaljerad studie än vad som ryms inom ramen för detta uppdrag skulle kunna struktureras.

Infrastrukturella konsekvenser	Tekniska infrastrukturer	Informations- infrastrukturer	Rättsliga infrastrukturer
Serviceskyldigheter			
Kunna kontaktas via telefax			
Kunna kontaktas via elektronisk post			
Kunna lämna svar via telefax			
Kunna lämna svar via elektronisk post			

Figur 1 Centrala parametrar vid en konsekvensanalys av 5 § FL

Konsekvensanalysen är vidare *avgränsad* så till vida att den i första hand är inriktad på hur serviceskyldigheten kan uppfyllas genom *kommunikation via e-post*. Avgränsningen bygger på antagandet att de mest genomgripande konsekvenserna av förändringen av 5 § FL är förknippade med hanteringen av e-post snarare än telefax. Vad gäller infrastrukturella konsekvenser kan utnyttjande av telefax rent principiellt betraktas som en mindre komplicerad avbild av e-postanvändning för samma ändamål. Detta är dock inte det samma som att påstå att myndigheters utnyttjande av telefax vid uppfyllande av kravet på serviceskyldighet skulle vara trivialt i juridisk bemärkelse. Även vid användning av telefax uppstår nämligen frågor om acceptabla informationssäkerhetsnivåer etc. som dock inte på samma genomgripande sätt griper in i förvaltningens infrastrukturer.<sup>14</sup>

I fråga om de olika huvudtyperna av infrastrukturer fokuserar konsekvensanalysen på de *rättsliga aspekterna*. Det finns i detta sammanhang anledning att betona att det i och för sig inte är fråga om strikt åtskilda *infrastrukturella kategorier*. En myndighets metod för att t.ex. rent tekniskt hantera icke-begärda massutskick av e-postmeddelanden inverkar på myndighetens informationsinfrastruktur, vilket i sin tur ger vissa grundförutsättningar för hur gallringsbeslut rent faktiskt kan fattas. Vikten av ett *helhetsperspektiv* kan därför inte nog understrykas.

Lagmotiven indikerar att *uttrycket e-post* skall ges en innebörd som nära ansluter till vardagsspråket utan att explicit ange tekniska metoder och redskap.<sup>15</sup> Denna *teknikneutrala IT-anpassning* av ett sedan lång tid etablerat regelverk har kommit att bli en vanlig lagstiftningsmetod på IT-rättens

<sup>14</sup> Se prop. 2002/03:62 s. 10 och även Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer (Stockholm 2003) s. 82 och även s. 113, 116, 123.

<sup>15</sup> Se prop. 2002/03:62 s. 10 - 11.

område. Det finns både fördelar och nackdelar med avsaknaden av en preciserande legaldefinition av e-post. Fördelen är att lagstiftaren genom en mer generell beskrivning av en kommunikationsform minskar risken för att bestämmelsen som en följd av den ständigt pågående teknikutvecklingen snabbt blir otidsenlig. Nackdelen är den *vaghet* som följer av det generella uttryckssättet.

I förarbetena avgränsar man vidare tillämpningsområdet genom att för närvarande *utesluta hantering av SMS-meddelanden* från serviceskyldigheten.<sup>16</sup> Regeringen anser att den aktuella serviceskyldigheten endast bör avse ”ändamålsenliga, väl definierade och etablerade medel för kommunikation” och att SMS-meddelanden ännu inte kan anses vara tillräckligt etablerade för att det skall finnas anledning att föra in dem i förvaltningslagens serviceregler. Regeringen är dock medveten om behovet av att i takt med förändringar i omvärlden behöva justera regleringen av myndigheternas service. Man kan i detta sammanhang notera att propositionen om ändringar av marknadsföringslagen (1995:450) låter icke-begärd marknadsföring i form av spam omfatta inte bara e-post utan även SMS.<sup>17</sup>

Det finns inte här utrymme att närmare analysera vad som skall förstås med spam och hur detta fenomen förhåller sig till datavirus av olika slag. Den numera vedertagna beskrivningen av *spam* i form av icke-begärda e-postmeddelanden i marknadsföringssyfte liksom spridning av politisk propaganda får anses tillräcklig.

Det framgår också av förarbetena till ändringen av 5 § FL att det räcker med *att en myndighet som helhet har en e-postadress*. Det föreligger med andra ord ingen formell skyldighet för myndigheter att upprätta e-postlådor för enskilda tjänstemän. Det finns dock inget som ”hindrar myndigheterna att ha en högre ambitionsnivå på detta område än vad som följer av förvaltningslagens minimiregel”<sup>18</sup>.

Det är vidare klarlagt att det är *myndigheten* som i det enskilda fallet *bestämmer hur ett e-postmeddelande från allmänheten skall besvaras*. Det innebär att man som enskild, t.ex. på grund av bestämmelser om sekretess, inte kan utgå från att svar kommer att lämnas elektroniskt.

En förutsättning för att kunna få svar elektroniskt är vidare att den enskilde *uppgivit sin e-postadress*. I detta sammanhang ger regeringen uttryck för följande grundsyn avseende tilliten till e-post som kommunikationsform, närmare bestämt i fråga om dess *autenticitet*:

*”Denne /mottagaren hos myndigheten, förf. anm./har normalt ingen anledning att ifrågasätta riktigheten av de avsändaruppgifter som ett e-postmeddelande*

---

<sup>16</sup> Se prop. 2002/03:62 s. 1.

<sup>17</sup> Se prop. 2003/04: 43, Obeställd e-postreklam.

<sup>18</sup> Se prop. 2002/03:62 s. 19.

innehåller. Detsamma gäller för övrigt även ett meddelande som har kommit in med vanlig post eller för den delen fax. I samtliga dessa fall kan situationen dock vara sådan att det av något skäl finns anledning att tvivla på avsändaruppgifternas riktighet. I sådana fall får lämpliga åtgärder vidtas i syfte att kontrollera dessa. Kan det inte beläggas vem som faktiskt har skickat ett visst e-postmeddelande, får detta hanteras på samma sätt som andra anonyma skrivelser.”<sup>19</sup>

Inte minst andra stycket i citatet ovan ger upphov till praktiska tillämpningsproblem. En central fråga är för det första vilken säkerhetsnivå som erfordras för att ett visst meddelande skall anses som en icke anonym skrivelse enligt 5 § FL. Motivuttalandet är nämligen formulerat så att uttrycket ”beläggas” knyter an till dels möjligheten att fastställa avsändarens identitet, dels att knyta denna person till ett visst meddelande. I praktiken handlar det alltså om att i en digital miljö belägga såväl autenticitet som dataintegritet, dvs. ickeförvanskning av e-postmeddelandets innehåll. Räcker det med ett vanligt e-postmeddelande eller bör den som t.ex. vill minska risken för fördröjd ärendehandläggning använda sig av en s.k. avancerad elektronisk signatur? (Se vidare Bilaga A, Kortfattad presentation av signaturlagen.) För det andra uppkommer frågan om det uteslutande faller på myndigheten att belägga att ett meddelande överförts tillräckligt säkert för att inte falla in i kategorin anonym skrivelse eller om även den enskilde genom att t.ex. använda sig av sitt egentliga namn och inte någon elektronisk pseudoidentitet kan försäkra sig om att uppfylla autenticitetskravet. Sammanfattningsvis framstår det som angeläget att tydliggöra acceptabel säkerhetsnivå för enskilda e-postkommunikation med myndigheter, antingen generellt för hela förvaltningen eller anpassat till respektive myndighets verksamhet och särskilda förutsättningar i övrigt.

Enskild som använt en e-postadress till en viss tjänsteman måste vidare ta i beräkningen att denne antingen självmant *sänder meddelandet till någon annan inom myndigheten* eller att detta blir följderna av t.ex. en automatisk funktion för vidarebefordran.<sup>20</sup>

Det är särskilt ett förtydligande avseende serviceskyldighetens omfattning som framstår som betydelsefullt. Det gäller närmare bestämt den avgränsning av serviceskyldigheten som görs till ”*textmeddelanden som sänds med e-postprogram*”<sup>21</sup>. Förvaltningslagens krav på elektronisk tillgänglighet innebär med andra ord ingen skyldighet för myndigheter att ta del av innehållet i bilagor till e-postmeddelanden. Om möjligt bör dock avsändaren underrättas om detta och dessutom ges utrymme för att sända bilagan på nytt i ett format som myndigheten kan hantera.

---

<sup>19</sup> Prop. 2002/03:62 s. 20.

<sup>20</sup> Prop. 2002/03:62 s. 20.

<sup>21</sup> Prop. 2002/03:62 s. 20.

Vid en första anblick kan det i och för sig framstå som om 5 § FL i sin nya lydelse kompletterad med vissa förtydligande motivuttalanden inte innebär något annat än en kodifiering av myndigheternas redan etablerade sätt att fungera. I praktiken ger dock det uttryckliga kravet på elektronisk tillgänglighet upphov till en mängd olika frågor av t.ex. följande slag:

- Vilka *format* inbegrips i uttrycket *e-postprogram*, med avseende på såväl adressering, ärendebeskrivning som meddelandeinnehåll?
- Vilka metoder, t.ex. tekniska, är en myndighet skyldig att utnyttja i syfte att *belägga vem* som faktiskt har skickat ett visst *e-postmeddelande*?
- Hur långt sträcker sig myndighetens serviceskyldighet när det gäller underrättelse om att eventuella *bilagor* ej går att ta del av med erbjudande om att försöka ta emot samma information i format som myndigheten själv kan hantera?
- Bör en myndighet försäkra sig om att en enskild exempelvis av *integritets-skäl* inte önskar få svar på ett e-postmeddelande via traditionell papperspost och därigenom röja en kontakt med t.ex. ett myndighetsorgan inom hälso- och sjukvården?
- Hur långt sträcker sig myndighetens *undersökningsplikt* rent generellt i samband med svårigheter att ta emot och ta del av e-post från enskilda?

#### **Anknytande regelverk**

Kravet på elektronisk tillgänglighet enligt 5 § FL har karaktären av *en generell servicebestämmelse*. Detta innebär att det är först när det aktuella lagrummet sätts i samband med såväl övriga bestämmelser i förvaltningslagen som andra författningar som de mer genomgripande konsekvenserna kan utläsas.

Följaktligen kommer den aktuella servicebestämmelsen att sättas i relation till allmänna bestämmelser om ärendehandläggning, formkrav, offentlighetsprincipen samt integritetsskyddslagstiftningen. Det kan givetvis finnas anledning att referera också till andra författningar än de som nedan anges som mest centrala för denna konsekvensanalys, nämligen:

- Förvaltningslagen (1986:223)
- Lagen om kvalificerade elektroniska signaturer (2000:832)
- Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- Sekretesslagen (1980:100)
- Personuppgiftslagen (1998:204)

## 11.1.2 Centrala rättsliga frågeställningar

### Service och ärendehandläggning

I generella termer av *effektivitet* föranleder ändringen av 5 § FL en konsekvensanalys avseende framför allt serviceeffektivitet och mer specifikt ärendehandläggningseffektivitet. Det kan redan inledningsvis slås fast att *avsaknaden av närmare riktlinjer för tolkning och tillämpning* av 5 § FL i sin nya lydelse innebär en risk för att avsedda effekter vad gäller myndighetservice inte uppnås. Osäkerheten kring rättstillämpningen kan t.o.m. leda till *minskad service*.<sup>22</sup> En indikation på detta är förekomsten av vitt *skilda rutiner* – såväl myndigheter emellan som inom en och samma myndighet – för hur man accepterar elektroniska meddelanden. Till bilden hör att myndigheternas akuta behov av att värja sig mot icke-begärda massutskick i form av s.k. spam har spätt på utvecklingen av heterogena lösningar. Detta innebär *att enskilda inte kan förutse* hur en myndighet kommer att ta emot och därefter hantera ett e-postmeddelande.

Osäkerheten kring 5 § FL riskerar vidare att inverka negativt på effektiviteten i ärendehandläggningen i stort. Det handlar bl.a. om *resursallokering* i form av ett växande behov av att lägga ned handläggningstid på frågor som rör t.ex. formell anhängighet eventuellt på bekostnad av materiell sakprövning.

Karakteristiskt för elektronisk meddelandeväxling är ett starkt inslag av *interaktivitet*. I den elektroniska kommunikationsformen ligger naturligt en förväntan hos avsändaren att snabbare få svar än om ett meddelande med motsvarande innehåll utväxlats genom pappersbunden brevväxling. Det högre tempo som följer av denna kommunikationsform lämnar mindre tid till eftertanke, vilket i sin tur ökar risken för *fel*. Ett exempel härpå är när handläggare av misstag låter tidigare avsend text ligga kvar i ett meddelande ställt till en annan mottagare. I dylika situationer föreligger en påtaglig risk för såväl röjande av sekretessbelagda uppgifter som att myndigheten gör sig skyldig till otillåten behandling av personuppgifter.

Konsekvensen av *språkfel* vid pappersbaserad meddelandehantering skiljer sig markant från elektronisk kommunikation. Det är t.ex. troligt att ett pappersbrev ställt till "resigrator" kommer avsedd befattningshavare tillhanda trots felskrivningen. Vid utnyttjande av e-post som kommunikationsform blir dock konsekvensen av felstavningar och liknande vanligen att meddelandet över huvud taget *inte kommer fram*. E-postserverar aviserar visserligen normalt avsändaren om att det inte finns någon känd mottagare med angiven adress. Många användare av e-post utnyttjar dessutom möjligheten att begära kvittens på att ett visst meddelande kommit fram.

---

<sup>22</sup> Se ovan under avsnitt 2, analysmodell.

Trots detta går det inte att komma ifrån att felskrivningar och liknande oriktiga adresseringar förutsätter andra typer av korrigeringsåtgärder vid hantering av e-post jämfört med pappersbunden posthantering. Det rör sig alltså om ett annat mått av osäkerhet vid elektronisk posthantering inkluderande en risk för *fördröjning*. Den sistnämnda tidsaspekten på meddelandehantering kan leda till att enskild lider rättsförlust, t.ex. om fråga om uppfyllande av en viss tidsfrist. Handläggningen av ett ärende mynnar ofta ut i att myndigheten fattar ett *förvaltningsbeslut*. Även om beslut kan fattas formlöst åvilar – inte minst ur bevissäkringssynpunkt – myndigheterna en dokumentationsskyldighet. Utnyttjandet av e-post i dessa sammanhang *riskerar att göra förvaltningsprocessen otydlig*. Kommunikation via e-post inbjuder till ett ledigt och nästan chatliknande sätt att utväxla meddelanden på. Det är just av denna anledning som myndigheterna har att vara särskilt uppmärksamma på när den elektroniska kommunikationen passerar olika formella moment i en ärendehandlägningsprocess. Det handlar bl.a. om parts nyttjande av sin rätt till insyn i vad som tillförts ett ärende och partskommunikation, själva beslutsfattandet, meddelande av beslut m.m.

Sammanfattningsvis kan konstateras att *avsaknaden av en förvaltningsgemensam infrastruktur för myndigheternas användning av e-post* som ett led i fullgörandet av sin serviceskyldighet riskerar motverka möjligheten att uppfylla övergripande förvaltningspolitiska mål.

#### **Formkrav m.m.**

Det huvudsakliga syftet med tillägget till 5 § FL är att åstadkomma en generell höjning av myndigheternas servicenivå kopplat i första hand till faktisk förvaltningsverksamhet som t.ex. rådgivning och allmän information. I dessa sammanhang aktualiseras inte formkravsfrågan huruvida skriftlighetskrav kan uppfyllas elektroniskt.<sup>23</sup> Trots detta går det inte att komma ifrån att en tillströmning av e-post till myndigheter i praktiken *aktualiserar tillämpningen av bestämmelser som reglerar krav på såväl skriftlighet som undertecknande*. Motiven till ändringen av 5 § FL ger dock ingen vägledning i detta avseende.<sup>24</sup>

Vissa företrädare för den förvaltningsrättsliga doktrinen har intagit en skeptisk ställning till att krav på skriftlighet skulle kunna uppfyllas elektroniskt och dessutom framfört synpunkten att ett elektroniskt meddelande skulle "ha kommit in" enligt 10 § FL "först när någon behörig företrädare för myndigheten tar hand om det, t.ex. genom att ta del av meddelandets innehåll på en bildskärm eller gör en utskrift".<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Se härom prop. 2002/03:62 s. 12-13.

<sup>24</sup> Jfr. prop. 2002/03:62 s. 14.

<sup>25</sup> Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer (Stockholm 2003) s. 122.

Offentlighetslagstiftningen har i och för sig sedan länge utnyttjat ett tillgänglighetsrekvisit för att fastställa när upptagningar för automatiserad behandling skall anses "förvarade" respektive "inkomna" till en myndighet (se TF 2:3). Likaså har det vuxit fram en praxis som tar sin utgångspunkt i att e-post rent principiellt skall hanteras som papperspost.<sup>26</sup>

Det finns en anknytande problematik som rör uppfyllandet av formkrav som en förutsättning för bedömning av *elektroniska dokumentets rättsverkan och bevisvärde*.<sup>27</sup> Utan att här närmare analysera förutsättningarna för digitala bevis m.m. finns det anledning att kort beröra några grundläggande aspekter på juridiska formkrav i digitala miljöer. Frågan har betydelse bl.a. för bedömningen av om ett e-postmeddelande ger upphov till formell respektive materiell anhängighet hos myndigheten.

Formkrav återfinns såväl inom civilrätten som förvaltningsrätten. Inom civilrätten är det relativt ovanligt med skriftlighetskrav även om för allmänheten välkända företeelser som t.ex. fastighetsköp, konsumentkrediter, upprättande av testamenten samt äktenskapsförord är omgärdade av skriftlighetskrav. Inom förvaltningsrätten är det betydligt mer vanligt med krav på skriftlighet. Sammanfattningsvis innebär ett krav på *skriftlighet att muntlighet* är uteslutet.

Den centrala frågan i samband med digitala förfaranden är i vad mån skriftlighetskrav förutsätter pappersdokument eller om ett dylikt formkrav kan uppfyllas elektroniskt, t.ex. genom e-post. Frågeställningen kompliceras ytterligare genom att vissa formkrav förutsätter undertecknande, vilket framgår genom användning av uttryck som namnunderskrift, egenhändigt undertecknande, etc.

I januari 2002 fick Regeringskansliet i uppdrag att utföra en departementsvis översyn av gällande formkrav samt att överväga behoven av förändringar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering (Ju 2002/462). Resultatet av den s.k. FORMEL-gruppens utredning, som utfördes i samverkan med Statskontoret, kan i sak inte sägas skilja sig väsentligt från tidigare bedömningar av rättsläget även om man lyfter fram möjligheten att i allt fler sammanhang kunna uppfylla skriftlighetskrav på elektronisk väg.<sup>28</sup>

Den svenska lagstiftaren har alltså (än så länge) inte valt att införa någon generell bestämmelse om digitalt uppfyllande av formkrav. Därmed  *kvarstår behovet av situationsrelaterade ställningstaganden* huruvida t.ex. ett e-postmeddelande – eventuellt med utnyttjande av kryptering som stöd för autenticitet

---

<sup>26</sup> Se vidare E-post i förvaltningen. Statskontorets rapport 1999:3.

<sup>27</sup> Den fria bevisföringen präglar svensk rätt, vilket innebär att det inte finns några begränsningar vad gäller de källor som får användas som bevis vid en rättegång. Domare är inte bundna av särskilda regler om hur olika typer av bevis skall värderas. Det finns alltså inga formella hinder för en svensk domstol att beakta "systembevis", t.ex. olika former av elektroniska dokument, elektroniska signaturer och andra komponenter i informationssystem.

<sup>28</sup> Ds 2003:29 Formkrav och elektronisk kommunikation, FORMEL-gruppen.



och dataintegritet – kan accepteras. Bedömningen får göras mot bakgrund av praxis i vidsträckt bemärkelse omfattande såväl en myndighets arbetsrutiner, tidigare beslut som domstolspraxis eller med hänvisning till särskilda regler. Det är givetvis än mer angeläget att finna stöd i praxis eller författning för att på elektronisk väg kunna uppfylla ett krav på *undertecknande*.

Sammanfattningsvis kan det inte uteslutas att utrymmet för enskilda att *formlöst kontakta myndigheter* kan behöva utvärderas och modifieras. Informationssamhällets sårbarhet med växande säkerhetsproblem i form av (data)virus och spam utgör särskilda bekymmer i detta sammanhang. Till bilden hör att det i samhället i stort blir allt vanligare med elektroniska identiteter som en metod för att öka informationssäkerheten. Arbetet med och spridningen av SAMSET (Samhällets elektroniska tjänster)<sup>29</sup> liksom bankernas ID-tjänster utgör exempel härpå.

Ett sätt att balansera den *formlösa kommunikationen* är att utnyttja möjligheten till elektroniska signaturer. Aktuella regelverk laborerar med olika säkerhetsnivåer med ett särskilt utrymme för myndigheter att specificera kraven (se 17 § signaturlagen och Bilaga A).

#### Offentlighet och sekretess

Datoriseringen av den offentliga förvaltningen har förändrat förutsättningarna för medborgarnas insyn i myndigheternas verksamhet. Regleringen av rätten att ta del av allmänna handlingar har successivt IT-anpassats.<sup>30</sup> Rätten till insyn omfattar automatiserade behandlingar i form av meningsfulla uppgiftskonstellationer som är tillgängliga med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar. Framställningar att ta del av uppgiftssammanställningar, dvs. sådant som inte är att betrakta som färdiga elektroniska handlingar som enskilda e-postmeddelanden, elektroniskt upprättade promemorior eller dokumenterade förvaltningsbeslut, förutsätter dessutom tillgänglighet genom rutinbetonade åtgärder (se TF 2:3).

Regeringen fäster i motiven till ändringen av 5 § FL uppmärksamheten på att användningen av e-post i förvaltningen måste ske med beaktande av bestämmelserna om hantering av allmänna handlingar. Av hänsyn till behovet att upprätthålla en tillräckligt hög säkerhetsnivå kan det därför visa sig olämpligt att använda e-post för kommunikation av sekretessbelagda uppgifter.<sup>31</sup>

Huvudprincipen är att den som vill utnyttja offentlighetsprincipen har rätt att göra detta *anonymt* (TF 2:14 3 st). I samband med tillämpningen av sekretesslagens (1980:100) bestämmelser kan det i och för sig vara befogat

<sup>29</sup> Se vidare [www.rsv.se/samset/samset/html](http://www.rsv.se/samset/samset/html)

<sup>30</sup> Se t.ex. Statskontorets rapport 2002:1, Offentlighet och IT.

<sup>31</sup> Prop. 2002/03:62 s. 12.

för myndigheten att efterforska såväl identitet som den enskildes syfte med framställningen.

Rätten till anonymitet torde i viss utsträckning även gå att upprätthålla i en elektronisk miljö genom att enskilda exempelvis utnyttjar möjligheten att uppträda under pseudonym. Samtidigt kan konstateras att en myndighet som t.ex. av *informationssäkerhetsskäl* söker undvika mottagandet av anonyma e-postmeddelanden därmed inskränker möjligheten för enskilda att utnyttja offentlighetsprincipen på elektronisk väg.

En komplikation i sammanhanget är att eftersom offentlighetsprincipen för närvarande (jfr TF 2:13) ej omfattar ett krav på digitalt utlämnande blir personuppgiftslagen (1998:204, PuL) tillämplig på ett elektroniskt svar med eventuellt ytterligare bilagda allmänna handlingar. Det kan med andra ord finnas skäl för myndigheter att utforma arbetsrutiner som tydliggör att även om anonymt inkomna elektroniska framställningar att ta del av allmänna handlingar är i linje med offentlighetsprincipens anpassning till e-förvaltningen, kan det vara nödvändigt att med hänvisning till PuL *hantera utlämnandet* på annat sätt.

#### **Integritetsskydd**

En myndighets handhavande av inkommande e-post liksom elektroniska svar på dylika meddelanden innebär vanligen *behandling av personuppgifter* i personuppgiftslagens mening (se t.ex. 3 § PuL). Detta konstaterande tar sin utgångspunkt redan i grundläggande adresserings- och mottagningsfunktioner. Med tanke på den spridda användningen av pseudonymer på Internet finns anledning att betona att det inte behöver vara myndigheten själv som har möjlighet att direkt eller indirekt sätta en elektronisk identitet – avsändare – i samband med en fysisk person (i livet) utan att det räcker med att någon annan, t.ex. en operatör, kan göra det. Om det är en juridisk person som är avsändare är visserligen avsändaradressen ej att betrakta som en personuppgift, med undantag för enskilda firmor vars beteckning i sig anger personnamn. Det kan givetvis mycket väl förhålla sig så att hanteringen av dylik e-post ändå utgör personuppgiftsbehandling med tanke på meddelandets innehåll i övrigt.

I den nätverksbaserade elektroniska förvaltningen kan det inte uteslutas att handläggare från olika myndigheter kan få tillgång till samma e-postmeddelande. Beroende på utformningen av den tekniska infrastrukturen liksom informationsinfrastrukturen kan alltså mer än en myndighet bli personuppgiftsansvarig (se 3 § PuL)<sup>32</sup> för samma e-posthantering. Vid utvecklingen av

---

<sup>32</sup> Personuppgiftsansvarig är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter.

förvaltningsgemensamma infrastrukturer för e-posthantering är det alltså angeläget att tydliggöra *personuppgiftsansvarets fördelning*.

En myndighets behandling av personuppgifter som ett led i uppfyllandet av serviceskyldigheten enligt 5 § FL är på flera grunder *tillåten* enligt personuppgiftslagen (se t.ex. 10 § 1 st. d)-f)). Samtidigt måste även *de övergripande integritetsskyddsprinciperna* (9 § PuL) efterlevas, t.ex. den s.k. finalitetsprincipen. Denna princip går ut på att personuppgifter insamlade för ett visst ändamål inte utan vidare får börja behandlas för ett annat ändamål än det ursprungliga (här uppfyllandet av förvaltningslagens krav på serviceskyldighet). Om exempelvis en enskild med utgångspunkt i egna förhållanden ställer en fråga om rätten att erhålla sjukpenningförmåner, som i sin tur föranleder myndigheten att agera utöver den ställda frågan, kan detta aktualisera en ny personuppgiftsbehandling.

Personuppgiftslagens bestämmelser om *informationsskyldighet* (25-27 §§ PuL) som den personuppgiftsansvarige har att efterleva dels självmant, dels efter ansökan från den registrerade, föranleder rent generellt infrastrukturella anpassningar hos myndigheter med avseende på både tekniska applikationer, rutiner för informationshantering och juridisk beredskap.

En konsekvens av att enskilda utnyttjar möjligheten att kommunicera elektroniskt med myndigheter blir sammanfattningsvis att *behandling av personuppgifter* som föranleder tillämpning av personuppgiftslagens bestämmelser ökar.

### 11.1.3 Särskilda konsekvenser

#### Informationssäkerhet

En särskild fråga är hur IT-anpassningen av förvaltningen förhåller sig till behovet av informationssäkerhet i e-förvaltningen. Centralt i detta sammanhang är hanteringen av spam och datavirus. Skälet till att lyfta fram just denna aspekt på informationssäkerhet är för det första det närmast akuta *behov av strategi för att praktiskt hantera spam* som kan sägas råda i dag. För det andra föranleder spam *juridiska överväganden* som knyter an till service och ärendehandläggning, formkrav, offentlighet och sekretess samt integritetsskydd. Det kan noteras att regeringen kortfattat belyser problemet med datavirus och andra systemangrepp i motiven till ändringen av 5 § FL:

*”Även riskerna för s.k. mailbombning måste beaktas. Det skall dock framhållas att de åtgärder som vidtas givetvis inte får innebära att särskilda kategorier av e-post spärras, så att t.ex. meddelanden från en viss avsändare inte alls tas emot.”*<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Prop. 2002/03:62 s. 12.

Utgångspunkten i en *offentligrättslig översikt* vad gäller spam är att myndigheter som en konsekvens av ändringen av 5 § FL har en principiell skyldighet *att kunna ta emot e-post* (och att kunna svara på samma sätt). Fullgörandet av denna skyldighet banar vägen för en tillströmning av vitt skilda konstellationer av data som utgör allmänna handlingar i form av automatiserade behandlingar läsbara med tekniskt hjälpmedel som en myndighet själv utnyttjar (se 2 kap. 3 § TF). Spam blir alltså till myndigheten *inkomna handlingar* i offentlighetsprincipens mening. Allmänna handlingar skall som huvudregel *bevaras och gallring* av spam förutsätter stöd i författning eller gallringsbeslut. I detta sammanhang finns anledning att hänvisa till utrymmet för gallring av handlingar av s.k. tillfällig eller ringa betydelse med utgångspunkt i Riksarkivets föreskrifter (se 7 § första stycket RA-FS 1991:6).

Rättsläget torde i dag kunna beskrivas som att det varken finns stöd i författning eller praxis för att *gallringsbeslut* skulle kunna fattas automatiskt utan inslag av en tjänstemans bedömning. Detta får praktiska konsekvenser såtillvida att sortering av spam kan ske automatiskt men inte den faktiska gallringen. En myndighet kan således utnyttja *spamfilter* för lagring av dylik e-post på t.ex. en central server och/eller på tjänstmännens lokala lagringsutrymmen, under förutsättning att någon tjänsteman vid senare tillfälle manuellt granskar dessa meddelanden för eventuell gallring. *Spamspärrar* är däremot inte tillåtna hur attraktiva de än må vara i ett systemadministrativt perspektiv.

Ett av de absolut sämsta sätten att bemöta spam är att elektroniskt reagera på dylika meddelanden, bl.a. eftersom avsändaren då får besked om att e-postadressen inte bara är korrekt utan dessutom i aktivt bruk. Detta skall sättas i relation till den alltmer spridda användningen av s.k. frånvarohanterare inom förvaltningen som automatiskt sänder ut svar med information om t.ex. när en tjänsteman åter blir tillgänglig och vem som kan kontaktas under tiden. Helst bör den inkommande e-posten omdirigeras till någon tjänsteman som är på plats. Rutiner av detta slag bottnar i att myndigheter måste ha tillgång till e-postmeddelanden som kommer in till enskilda befattningshavare även när denne inte finns på plats.<sup>34</sup> Här kan man alltså konstatera att *vedertagna tekniska förhållningssätt och juridiska förfaranden fungerar kontraproduktivt* i förhållande till varandra.

Den utbredda uppfattningen att gallring av allmänna handlingar i form av spammeddelanden förutsätter någon form av manuell granskning medför ett behov av att beakta *anställdas integritetsskydd*. Att ta del av anställdas

---

<sup>34</sup> JO har alltså uttalat att "om en befattningshavare har egna e-postadresser hos en myndighet, måste myndigheten ha rutiner som tillförsäkrar att såväl innehållet i befattningshavarens e-postbrevlåda som e-postloggen är tillgängligt för myndigheten även under befattningshavarens frånvaro. Myndigheters rätt att ta del av vanliga postförsändelser som adresserats direkt till befattningshavare grundas normalt på fullmakt från befattningshavaren. Ett sådant system är lämpligt även beträffande e-post." Se JO:s beslut den 22 januari 2002 i ärende nr. 2668-2000, återgivet i redog. 2002/03:JO1 s. 497 ff.

privata e-post på en arbetsplats är nämligen som huvudregel att betrakta som en behandling av personuppgifter.<sup>35</sup> Med tanke på att spamfilter ej fungerar hundra procentigt säkert uppkommer här en risk för att den som arbetar med gallring kan komma att ta del av privat information som inte utgör skräppost. Ett rättsenligt förfarande förutsätter med andra ord efterlevnad av PuL:s bestämmelser om bl.a. informationsskyddighet (25–27 §§) samt givetvis även efterlevnad av de generella integritetsskyddsprinciperna i 9 § samt att behandlingen är tillåten i övrigt (se t.ex. 10 §).

I detta sammanhang skall kortfattat nämnas den pågående förändringen av marknadsföringslagens (1995:450) bestämmelser om skydd mot ickebegärd marknadsföring med anledning av Sveriges genomförande av kommunikationsdataskyddsdirektivet (2002/58/EG). I dag gäller principen om opt-out enligt vad som framgår av 13 b § tredje stycket marknadsföringslagen (MFL) genom att en näringsidkare som använder e-post vid icke begärd marknadsföring till fysiska personer skall respektera och regelbundet kontrollera register där personer som inte önskar få sådan marknadsföring med e-post kan registrera sig.

Den föreslagna nya regleringen tar sin utgångspunkt i ett krav på samtycke vid användande av e-post för direkt marknadsföring (13 b § första stycket MFL). Samtycke behövs dock inte i fråga om s.k. etablerat kundförhållande avseende näringsidkarens egna varor eller tjänster som är likartade med den försålda varan eller tjänsten (13 b § andra stycket MFL). Det kommer dessutom att införas ett generellt förbud mot icke begärd marknadsföring som saknar giltig adress till vilken mottagaren kan anmäla att man motsätter sig ytterligare reklamutskick (13 d § MFL).<sup>36</sup>

När det gäller lagförslagets konsekvenser i praktiken finns anledning att peka på det faktum att regleringen enbart tar sikte på spam för reklamändamål. Politisk propaganda m.m. skyddas av yttrandefriheten. Vidare kan noteras att icke begärd marknadsföring ej är detsamma som icke önskad marknadsföring. De faktiska effekterna påverkas givetvis också av det faktum att tillämpningsområdet är begränsat till Europa.

När det gäller mer specifika konsekvenser för den offentliga förvaltningen förhåller det sig så att bestämmelserna huvudsakligen tar sikte på direkt marknadsföring mot fysiska personer och alltså inte myndigheter. Myndigheter kan ändå ha anledning att beakta den här berörda marknadsrättsliga regleringen, t.ex. vid tilldelning av enskilda e-postadresser respektive funktionsbestämda, t.ex. [registrator@myndigheten.se](mailto:registrator@myndigheten.se) alternativt [anna.bengtsson@myndigheten.se](mailto:anna.bengtsson@myndigheten.se) med tanke på signalerna till det omgivande samhället huruvida det rör sig om en enskilds e-postadress eller en myndighets.

---

<sup>35</sup> Se vidare SOU 2002:18, Integritetsskydd i arbetslivet. Se även nedan avsnitt 4.3 Yrkesrollen.

<sup>36</sup> Se vidare SOU 2002:109, Del II Icke begärd marknadsföring.

Rättsläget vad gäller myndigheternas hantering av spam karakteriseras alltså av bestämmelserna i de ovan refererade regelverken. Utrymmet för verksamhetsanpassade infrastrukturella lösningar på myndighetsnivå är därmed begränsat. Detta gör det dock inte mindre angeläget att försöka utforma *legala modelllösningar* som kan ligga till grund för förvaltningsgemensamma infrastrukturer. Nedan ges exempel på frågor som kan stimulera förvaltningsutvecklingen i detta avseende:

- Är det ändamålsenligt att sträva efter en uteslutande användning av *funktionsadresser* eller är en kombination med *individuella e-postadresser* mer lämplig?
- Finns det med anledning av hur e-post redan i dag är etablerad på olika arbetsplatser anledning att introducera *privata e-postadresser* i syfte att täcka in e-post till tjänstemän som har fackliga förtroendeuppdrag liksom att i största allmänhet stärka integritetsskyddet i arbetslivet?
- I vilken utsträckning kan e-posthanteringen *differentieras* genom olika kommunikationskanaler som kombinerar central hantering med en decentraliserad. Detta aktualiserar en selektering av avsändare både med avseende på tjänsteleverantör och avsändare. Upprättandet av s.k. blacklists och whitelists utgör intressanta metoder i detta sammanhang, vars legalitet inom den offentliga förvaltningen dock behöver analyseras närmare.
- Hur kan en myndighet utnyttja olika former av *kvittningsfunktioner* i samband med elektronisk kommunikation med allmänheten? Anledningen kan vara behov av att kunna fastställa att ett meddelande kommit fram till avsedd mottagare, att mottagaren tagit del av meddelandet, etc. Det kan också röra sig om att fastställa avsändarens identitet eller att ett meddelandes innehåll inte förvanskats.

Frågeställningarna ovan ger uttryck för det behov av *konkretion* i problemlösningen som myndigheterna står inför i dag. Det finns i dag inga givna lösningar även om spam får allt större uppmärksamhet i såväl juridiska som tekniska sammanhang.

#### 11.1.4 Ekonomiska aspekter

Det faktum att förvaltningslagen numera uppställer ett uttryckligt krav på att enskilda skall kunna kommunicera elektroniskt med myndigheter genererar kostnader. Kostnadsbesparingar genom eventuellt minskad pappersåtgång är givetvis en annan sida av saken. Det faller emellertid utanför detta uppdrag att närmare undersöka de ekonomiska konsekvenserna för myndigheternas del. Det är däremot motiverat att fästa uppmärksamheten på

tillkommande arbetsuppgifter och behov av förändrade arbetsrutiner som direkt eller indirekt kan hänföras till ändringen av 5 § FL.

Exempel på *direkta kostnader* förknippade med uppfyllandet av service-skyldigheten i 5 § FL är utformningen av en *teknisk infrastruktur* för hantering av extern e-post till och från allmänheten. Detta gäller förstås särskilt myndigheter som sedan tidigare inte alls haft en sådan kommunikationskanal. Ytterligare exempel på direkta kostnader kan hänföras till utformningen av en informationsinfrastruktur för att internt inom myndigheten kunna hantera en tillströmning av e-post t.ex. genom nyskapade arbetsrutiner. Till kostnadsbildan hör givetvis även *den faktiska ärendehandläggningstid* som går åt till att tolka och tillämpa bestämmelser om exempelvis formkrav som en följd av myndigheternas elektroniska tillgänglighet.

Det kan inte heller uteslutas att *indirekta kostnader* uppstår till följd av myndigheternas skyldighet att kunna hantera e-post. Här kan det röra sig om att förvaltningslagens servicebestämmelse så att säga banar vägen för *privat e-post* såväl till som från enskilda tjänstemän. Att detta medför ökade kostnader har sin förklaring bl.a. i att upprätthållandet av en s.k. god offentlighets- och sekretesstruktur blir mer komplex om inslaget av e-post som inte utgör allmänna handlingar ökar.

#### 11.1.5 Yrkesrollen

Framväxten av den nätverksbaserade elektroniska förvaltningen förändrar givetvis inte förutsättningarna för ärendehandläggningen enbart i ett medborgar- respektive myndighetsperspektiv utan även vad gäller den offentliga förvaltningen som arbetsplats. Det uttryckliga kravet i 5 § FL på att myndigheter skall vara elektroniskt tillgängliga i kombination med att IT blir ett allt vanligare kommunikationsverktyg för gemene man lämnar avtryck på yrkesrollen.

Ett uttryck för detta är att e-post som kommunikationsform är snabbare än papperspost. Dessutom ger till myndigheten digitalt inkomna handlingar än så länge upphov till juridiska tolknings- och tillämpningsproblem avseende bl.a. formkrav och frågor som rör hur långt myndigheternas undersökningsplikt sträcker sig. Sammantaget finns anledning att vara observant på denna grogrund för *en stressig arbetssituation*.

Något som snarare skulle kunna beskrivas som ett *arbetsmiljöproblem* har att göra med att gällande rätt får anses förutsätta att gallring sker manuellt (se ovan). I praktiken innebär det att tjänstemän som registratorer, arkivarier, data- och systemansvariga m.fl., som en av sina arbetsuppgifter kommer att ta del av en stor mängd e-postmeddelanden innehållande (grovt) pornografiskt material. Vid en första anblick kan det tyckas självklart att meddelanden som innehåller ord som "Viagra" inte föranleder diarieföringsåtgärder. Det faktum att det rör sig om ett läkemedel som vissa

personer kan ha rätt att få använda till ett reducerat pris gör dock att man inte kan utgå från att det rör sig om spam som får gallras.

Denna sistnämnda aspekt på myndigheters skyldighet att hantera e-post kan också beskrivas som en risk för utarmning av yrkesrollen för de tjänstemän som har till uppgift att gallra spam.

### 11.1.6 Sammanfattande överväganden

#### Övergripande slutsatser

Den offentliga förvaltningen utgör en del av det *digitala informationssamhället*. De regelverk som syftar till att garantera effektivitet, service och rättssäkerhet i samband med medborgarnas kontakter med myndigheter har i varierande utsträckning varit föremål för *IT-anpassning*. Lagstiftningsmetoden har karakteriserats av en strävan efter *teknikneutralitet* i kombination med att i möjligaste mån *föra över manuella rutiner* till digitala arbetsmiljöer. Denna ansats ter sig som naturlig mot bakgrund av övergripande förvaltningspolitiska mål liksom konstitutionella förutsättningar som kommer till uttryck i våra grundlagar och som även följer av medlemskapet i EU.

Praktiska erfarenheter från utveckling och införande av datoriserade rutiner visar dock att IT inte är ett redskap vilket som helst. Det förhåller sig i stället så att informationshantering i digitala nätverk utan på förhand givna gränser *förändrar grundvalarna för förvaltningsförfarandet*. Innebörden av centrala begrepp som medborgare är t.ex. inte självklar i e-förvaltningens kommunikationsprocesser.<sup>37</sup> I takt med att alltmer teknikutvecklade generationer växer upp finns bl.a. anledning att reflektera kring det kluster av elektroniska identiteter som kan vara förbundet med en och samma fysiska person. De olika roller som en individ intar i sitt arbetsliv, familjeliv och personliga engagemang av olika slag utgör ett incitament till att begagna sig av skilda elektroniska identiteter. Till bilden hör att nyttjandet av en viss elektronisk identitet inte i sig utgör någon garanti för autenticitet. En elektronisk identitet kan vidare ha som ändamål att stötta dess innehavares anonymitet i samband med förfrågningar, diskussionsinlägg m.m.

Med fokus på tolkning och tillämpning av förvaltningslagens nya servicebestämmelse i 5 § kan följande övergripande slutsatser dras. Man kan till att börja med konstatera att det inte är en trivial uppgift att överföra traditionellt pappersbaserade rutiner för meddelandehantering till e-post som kommunikationsform. Det finns därför ett behov av att *modifiera förutsättningarna* för enskildas utväxling av e-post med myndigheter. Ett steg i denna riktning

---

<sup>37</sup> Med tanke på den allmänna teknikutvecklingen inbegripande t.ex. web services, finns det även anledning att vara vaksam på att begreppet "användare" i vissa sammanhang syftar på datorer och inte fysiska personer.



kan vara att kombinera ett *kvittningsförfarande* (notifikation om mottaget meddelande) med upplysning om bl.a. vilken typ av *elektronisk identitet* som krävs för att en (viss) myndighet skall betrakta inkommen e-post som icke anonym. Det finns även anledning att närmare undersöka möjligheterna för myndigheter att under vissa förutsättningar begagna sig av *helt eller delvis automatiserad gallring* av förmodad elektronisk skräppost (spam). Behovet av juridiskt förankrad vägledning i syfte att bemästra spam får, som tidigare påpekats, betecknas som ytterst angeläget.

Förändringen av 5 § FL får även konsekvenser för myndigheterna i samband med tolkning och tillämpning av *anknyttande författningar*. Det är med andra ord vanskligt att analysera servicebestämmelsen isolerat. Det generella krav på elektronisk tillgänglighet som kommer till uttryck i förvaltningslagen kan med andra ord sägas fungera som en *katalysator* vad gäller behovet av IT-anpassningen också av andra regelverk.

De *infrastrukturella konsekvenserna* av myndigheternas serviceskyldighet när det gäller e-postkommunikation omfattar både tekniska infrastrukturer, informationsmässiga och rättsliga. Det är ej meningsfullt att i den praktiska förvaltningsutvecklingen sträva efter en strikt åtskillnad mellan dessa infrastrukturella huvudkategorier, tvärtom. En myndighets val av teknisk metod för att exempelvis stävja spam kan bara bli effektiv i kombination med de interna rutinerna för ärendeadministration med beaktande av de rättsliga ramarna för informationshanteringen. Vikten av ett *helhetsperspektiv i kombination med ett proaktivt förhållningssätt* gör sig alltså gällande. Detta kan också uttryckas som ett behov av att i ett tidigt skede uppmärksamma och integrera tekniskt utvecklingsarbete med organisatoriska och juridiska överväganden.

#### 11.1.7 Områdesspecifika slutsatser

Denna del av det avslutande avsnittet sammanfattar slutsatserna i konsekvensanalysen områdesvis, dvs. med avseende på service och ärendehandläggning, formkrav, integritetsskydd, offentlighet och sekretess, informationssäkerhet samt yrkesrollen.

##### **Service och ärendehandläggning**

Även om 5 § FL inte föreskriver ett elektroniskt förvaltningsförfarande utgör bestämmelsen ett steg i denna riktning. Det får anses som ett rimligt antagande att den uttryckliga bestämmelsen om elektronisk tillgänglighet i kombination med den ökande användningen av e-post i samhället i stort successivt kommer att prägla alltmer av meddelandeutväxlingen mellan myndigheter och enskilda. Det finns därför anledning att vara uppmärksam på *risken för en otydlig förvaltningsprocess och behovet av att minimera*

*denna*. Det kan bl.a. handla om att med utgångspunkt i myndighetsanpassade systemarkitekturer sörja för att en elektronisk kommunikation som inleds som allmän rådgivning och som därefter leder till att ett ärende blir materiellt anhängigt successivt formaliseras så att distinktionen mellan exempelvis partskommunikation och meddelande om beslut upprätthålls också i den digitala miljön.<sup>38</sup>

Datamognaden bland allmänheten varierar högst avsevärt och är i betydande utsträckning en generationsfråga. En lyckad lansering av e-förvaltningen där användningen av e-post utgör ett centralt redskap förutsätter kunskap inte bara om de möjligheter som informationstekniken erbjuder utan även om *hur detta kommunikationsmedel skiljer sig från pappersbundna kommunikationsmedel*. I det arbete med e-förvaltningen som har service som grundval är det angeläget att vara observant på och eventuellt informera allmänheten om t.ex. riskfördelningen vid *bristfällig elektronisk adressering*.

Informationstekniken erbjuder alltmer mångfasetterade möjligheter till identiteter i form av individrelaterade, funktionsorienterade, rollbaserade, temporära, skyddade m.fl. Det rör sig med andra ord inte om en klar skiljelinje mellan å ena sidan styrkt identitet och å andra sidan en anonym kontakt. Den elektroniska kommunikationens mångfald i fråga om bl.a. spårbarhet gör att det ofta fordras komplexa bedömningar av flera olika indikatorer för att kunna fastställa vem som är avsändare av ett visst meddelande. Myndigheter kan därför i allt större utsträckning behöva *specificera vilken form av identitet* – eventuellt med anknytande säkerhetskrav – som utgör förutsättningen för olika slags myndighetskontakter.

Det faktum att det i dagsläget *saknas en förvaltningsgemensam infrastruktur för hantering av e-post* hämmar effektiviteten i den nätbaserade förvaltningen såväl vad gäller service gentemot enskilda som ärendehandläggningen i stort.

#### **Formkrav**

IT-anpassningen av myndigheternas serviceskyldighet har i viss utsträckning omgärdats av formkrav i teknisk bemärkelse. Kravet på elektronisk tillgänglighet omfattar formellt sett endast textmeddelanden kommunicerade med e-postprogram. Denna avgränsning av tillämpningsområdet kan i teorin te sig som otvetydig men ger i praktiken upphov till gränsdragningsproblem inte minst som en konsekvens av *att e-post som funktion blir alltmer mångfasetterad och komplex* i takt med teknikutvecklingen i stort.

Till bilden hör att även om 5 § FL i sig inte ställer frågan om *elektroniskt uppfyllande av formkrav* på sin spets så ger ett ökat flöde av elektroniskt

---

<sup>38</sup> Se vidare t.ex. Cecilia Magnusson Sjöberg, Rättsautomation: särskilt om statsförvaltningens datorisering (Stockholm 1992).

inkomna handlingar till myndigheter rent generellt en annan intensitet åt denna fråga som ännu inte fått sin generella rättsliga lösning.

#### **Integritetsskydd**

Det faktum att enskildas kommunikation med myndigheter via e-post vanligen innebär behandling av personuppgifter ger upphov till *tolkning och tillämpning av personuppgiftslagens bestämmelser* i samband med att myndigheterna fullgör serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen. I den elektroniska nätverksförvaltningen aktualiserar detta bl.a. frågan om fördelning av personuppgiftsansvar, gränsdragningen mellan olika behandlingar samt ett behov av att utforma lämpliga infrastrukturer för att kunna tillgodose kraven på bl.a. informationsskyldighet.

Det finns all anledning att låta dylikt infrastrukturellt arbete präglas av en helhetssyn omfattande även de krav på öppenhet som följer av offentlighetsprincipen (2 kap. TF) liksom rätten till partsinsyn (16 § FL).

#### **Offentlighet och sekretess**

Den nya lydelsen av 5 § FL aktualiserar framför allt *intresseavvägningen* mellan rätten till anonymitet vid utnyttjande av offentlighetsprincipen å ena sidan och behovet av skydd av den personliga integriteten å den andra.

#### **Informationssäkerhet**

Ickebegärda e-postmeddelanden i form av *spam utgör ett hot* mot utvecklingen av e-förvaltningen. Behovet av att på ett juridiskt välgrundat och tekniskt genomförbart sätt stävja spam får bedömas som akut. En framkomlig väg torde vara att försöka utforma *legala modellösningar* som både är rättsenliga, tekniskt genomförbara och verksamhetsmässiga. I det fortsatta arbetet med förvaltningsgemensamma infrastrukturer framstår detta som en uppgift av hög prioritet.

#### **Yrkesrollen**

Förändringen av 5 § FL får vissa *arbetsplatsrelaterade konsekvenser*. Jämfört med utväxling av skrivelser i pappersform är kommunikation via e-post avsevärt snabbare. Den fördröjning med naturligt utrymme för eftertanke kring sakfrågan som följer med mer traditionella kommunikationsformer naggas i kanten. Den som sänt i väg ett e-postmeddelande förväntar sig många gånger svar mer eller mindre omedelbart. I avvaktan på besked är det dessutom enkelt att skicka påminnelser både en och flera gånger. Detta i kombination med de praktiska tillämpningsproblem som rör de mer formella aspekterna på om det går att belägga vem som faktiskt har skickat ett visst e-postmeddelande (se ovan) innebär en grogrund för stress. Till

hotbilden hör även en försämrad arbetsmiljö till följd av att spam i så stor utsträckning består av meddelanden med pornografiskt innehåll.

#### 11.1.8 Kvarvarande behov av rättslig styrning

Förevarande konsekvensanalys föranleder utöver de ovan presenterade övergripande och områdesspecifika slutsatserna vissa reflektioner kring vad som framstår som kvarvarande behov av rättslig styrning. Utan att här ta ställning till lämplig normhierarkisk nivå för eventuell rättslig reglering kan för det första konstateras att ett uttryckligt författningsstöd för myndigheterna *att under vissa förutsättningar få fatta gallringsbeslut helt eller delvis automatiskt* högst påtagligt skulle underlätta utvecklingen av e-förvaltningen. Den närmast dramatiska ökningen av spam som kommer in till myndigheterna utgör med beaktande av aktuella regelverk utan tvekan ett hinder mot förverkligandet av de förvaltningspolitiska målen där 24-timmarsmyndigheten står i centrum.

Likaväl som rätten att få använda en terminal hos en myndighet är villkorad genom att det bl.a. inte får föreligga någon risk för förvanskning eller förstöring av allmän handling (15:10 SekrL) finns skäl att överväga en liknande *modifiering av kravet på elektronisk tillgänglighet*.

Med effektivitet, rättssäkerhet och tillit som övergripande syfte och spam som överhängande problem skulle en dylik precisering kunna präglas av följande ansats:

*En förutsättning för att någon skall kunna utgå från att ett insänt elektroniskt textmeddelande kommit behörig befattningshavare till handa i läsbart skick är att den enskilde får besked om detta genom meddelande härom från myndigheten. Ett sådant meddelande kan sändas elektroniskt, vara pappersbundet eller lämnas muntligt.*

Införandet av ett slags kvittningsfunktion innebär i och för sig att myndigheterna får en ny arbetsuppgift. Vid utvärdering av kostnadseffekterna finns emellertid anledning att beakta att förslaget syftar till att komma till rätta med anhopningen av spam som alltså redan i dag genererar kostnader och även i övrigt utgör ett hinder mot realiserandet av e-förvaltningen.

Den ovan skisserade lösningen med en kvittningsfunktion ger visserligen upphov till ett viss mått av osäkerhet vid e-postkommunikation genom att en enskild inte utan särskild bekräftelse kan utgå från att ett meddelande kommit behörig befattningshavare till handa. Enskildas utväxling av e-post med myndigheter är dock redan i dag omgärdad av betydande osäkerheter.

I vissa fall kan det vara angeläget att en myndighet erbjuder service också genom att låta enskild få besked om att ett visst meddelande är föremål för hantering av exempelvis myndighetens spamfiltersystem – och alltså *inte levererats till adresserad befattningshavare* – varför förnyad kontakt på annat sätt än via e-post är att rekommendera. Information av detta slag kan vara

särskilt betydelsefull för att undvika att enskild lider rättsförlust till följd av att en tidsfrist inte har kunnat hållas.

När det gäller framväxten av e-förvaltningen framstår alltså arbetet med att utveckla *förvaltningsgemensamma infrastrukturer för e-post* som centralt.<sup>39</sup> I detta sammanhang framkommer särskilt behovet av explicita riktlinjer för användning av funktionsadresser respektive individuella e-postadresser. Genom att undvika krångliga funktionsadresser som kan vara svåra att återge korrekt, t.ex. för enskilda som inte har svenska som modersmål, kan en myndighet minska risken för bristfällig elektronisk adressering. Även vid förändring av *adresseringsrutiner*, t.ex. nya kombinationer av individuella e-postadresser och funktionsadresser, är det angeläget att myndigheter inser vikten av information härom.

Resonemanget ovan aktualiserar i sin tur frågan om inte *en formaliserad upplysningsskyldighet* angående en viss myndighets förutsättningar för e-postkommunikation skulle kunna bidra positivt till utvecklingen av e-förvaltningen. Uttrycket *formaliserad* syftar i detta sammanhang på att det kan finnas anledning att faktiskt ålägga myndigheterna en upplysnings-skyldighet. I mer konkreta termer kan det handla om att t.ex. sprida information om vilka krav på autenticitet en myndighet uppställer för att ett enskilt e-postmeddelande inte skall betraktas som en anonym skrivelse:

*En myndighet är skyldig att på sin hemsida upplysa allmänheten om aktuella säkerhetskrav och förutsättningar i övrigt för utväxling av e-post med enskilda.*

Det övergripande målet med en förvaltningsgemensam infrastruktur är rimligen enhetlighet vad gäller bl.a. säkerhetslösningar, utnyttjandet av informationsstandarder m.m. Det går emellertid inte att komma ifrån att den offentliga förvaltningen inrymmer vitt skilda verksamheter i fråga om ärendetyper, ärendefrekvens liksom behandlig av såväl harmlösa som känsliga personuppgifter. Generella ansatser behöver därför balanseras av mer skraddarsydda lösningar som tillgodoser olika myndigheters särskilda behov.

### 11.1.9 Referenser

Ds 2001:25, Några frågor om myndigheternas service.

Ds 2003:29 Formkrav och elektronisk kommunikation, FORMEL-gruppen.

Hellners, Trygve och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, Stockholm: Norstedts Juridik, 2003.

Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:23.

---

<sup>39</sup> Detta kan jämföras med hur viktigt skapandet av en s.k. god offentlighets- och sekretesstruktur (se 15:9 SekrL) är i arbetet med att se till att myndigheternas datorisering inte inskränker öppenheten.

Magnusson Sjöberg, Cecilia, Rättsautomation: särskilt om statsförvaltningens datorisering, Stockholm: Norstedts juridik, 1992.

Prop. 2002/03: 1, Budgetproposition.

Prop. 2002/2003:62, Några förvaltningsrättsliga frågor.

Prop. 2003/04:43, Obeställd e-postreklam.

Regeringens skrivelse 2000/01:151, Regeringens förvaltningspolitik.

SOU 2002:18, Personlig integritet i arbetslivet. Betänkande av Utredningen om personlig integritet i arbetslivet.

SOU 2002:109, Del II Icke begärd marknadsföring. Delbetänkande av Utredningen om elektronisk kommunikation.

Statskontoret Rapport 1999:3, E-post i förvaltningen: En rättslig översikt.

Statskontoret Rapport 2002:1. Offentlighet och IT: Vägledning för förvaltningen om författningar och regler som styr IT-användningen.

The Legal and Market Aspects of Electronic Signatures, Jos Dumortier et.al. Study for the European Commission – DG Information Society, Service Contract Nr. C 28.400. Leuven: Interdisciplinary centre for Law & Information Technology, 2003.

## Bilaga A - Kortfattad presentation av signaturlagen

Lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer (signaturlagen) trädde i kraft den 1 januari 2001.<sup>40</sup> Signaturlagen gäller för *certifikatutfärdare* etablerade i Sverige som utfärdar kvalificerade certifikat<sup>41</sup> till *allmänheten*. Härmed förstås att lagen ej är tillämplig på slutna system utan för *öppna* som t.ex. Internet. Vid bedömningen av vad som skall förstås med *allmänheten* är storleken på aktuell grupp ej avgörande utan frågan är om kommunikationen sker med annan än certifikatutfärdaren, dvs. en tredje part. Det får t.ex. inte förekomma något kontraktsförhållande mellan utfärdaren och den tredje parten. Om lagen är tillämplig omfattas certifikatutfärdaren av tillsyn med anknytande skadeståndsansvar. Ett incitament för en aktör att låta sig omfattas av signaturlagens bestämmelser är att kunna tillhandahålla tjänster med rättsverkan.

Signaturlagens bestämmelser är inriktade på huvudsakligen tre olika *regleringsobjekt*, nämligen elektronisk signatur, anordning för signaturframställning och certifikat. Signaturlagen gör en distinktion mellan tre olika säkerhetsnivåer på elektroniska signaturer. En (enkel) *elektronisk signatur* behöver inte vara knuten till en bestämd fysisk person. En *avancerad elektronisk signatur* måste vara knuten till en bestämd fysisk person.<sup>42</sup> Det skall med säkerhet gå att identifiera en viss individ som därmed förbinds med de elektroniska data som är knutna till signaturen. En *kvalificerad elektronisk signatur* är knuten till en bestämd fysisk person och är baserad på ett kvalificerat certifikat och dessutom skapad av en säker anordning för signaturframställning.

Kvalificerade elektroniska signaturer intar en särställning (i svensk rätt) vad gäller rättsverkan (17 § signaturlagen). Om det i *lag eller annan författning ställs krav på egenhändig underskrift eller motsvarande* och om det är *tillåtet* (uttryckligen eller vad som framgår av praxis) att uppfylla kravet med

---

<sup>40</sup> Se även förordningen (2000:833) om kvalificerade elektroniska signaturer, Post- och telestyrelsens (PTS) föreskrifter om avgifter enligt lagen (2002:832) om kvalificerade elektroniska signaturer. Se vidare PTS:s hemsida: <http://www.pts.se/> med nedladdningsbar anmälningsblankett m.m. Signaturlagen utgör alltså den svenska implementeringen av Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG av den 13 december 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer (signaturdirektivet). Syftet med direktivet är att *samordna* medlemsstaternas tekniska och juridiska arbete i fråga om elektroniska signaturer och därmed *undanröja hinder* mot den inre marknaden (särskilt e-handel). Direktivet behandlar ej elektroniskt avtalsslutande utan innehåller bestämmelser om *elektroniska signaturers rättsverkan* och om de *organ* som kan komma att erbjuda elektroniska intyg om dylika signaturers äkthet.

<sup>41</sup> Ett certifikat kan beskrivas som ett elektroniskt intyg om vem som är innehavare av en viss elektronisk signatur.

<sup>42</sup> Den svenska lagstiftaren har utnyttjat signaturlagens kategorisering vid en IT-anpassning av konsumentkreditlagen (1992:830). Enligt 9 § skall ett avtal om kredit ingås skriftligen. Avtalet skall undertecknas av konsumenten eller signeras av denne med en sådan avancerad signatur som avses i 2 § lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer.

*elektroniska medel skall en kvalificerad elektronisk signatur anses uppfylla kravet. Den praktiska betydelsen av detta stadgande är dock begränsad genom att användningen av en kvalificerad elektronisk signatur inte undanröjer behovet av att bedöma det legala utrymmet för att uppfylla ett formkrav elektroniskt. Ytterligare krav, dvs. utöver vad som gäller för en kvalificerad elektronisk signatur, kan förekomma när elektroniska signaturer används vid kommunikation med eller mellan myndigheter. Av EG-direktivet framgår (artikel 3.7) att dylika krav måste vara att betrakta som objektiva, tydliga, proportionella och icke-diskriminerande. Exempel på ytterligare krav (utöver användning av kvalificerade elektroniska signaturer) som kan bli aktuella vid kommunikation med eller mellan myndigheter är att det krävs särskilt medgivande från aktuell myndighet, att viss utrustning och särskilda metoder skall användas t.ex. avseende filinnehåll, format och adressering. Observera att vid avsaknad av särskilda bestämmelser är myndigheter skyldiga att acceptera kvalificerade elektroniska signaturer, förutsatt att det över huvud taget är tillåtet med elektronisk utväxling av data.*

Det råder ingen tvekan om att signaturlagen fått ett begränsat genomslag i Sverige.<sup>43</sup> Förklaringen till detta är mångfasetterad och kan sammanfattas i följande. Lagen är tillämplig på *öppna system* men i praktiken sker e-handel i stor utsträckning genom transaktioner i slutna system där alla parter är anslutna genom avtal. Lagen ger ej stöd för bedömningar avseende säkerhet vid *elektroniskt avtalslutande*. Lagen fokuserar snarare på *tillsyn av och ansvar för certifikatutgivare* än på säkerhetsfunktioner förknippade med elektroniska signaturer. Inte ens utnyttjande av en kvalificerad elektronisk signatur utgör en garanti för att gällande formkrav är uppfyllda. Till bilden hör även att principer om *fri bevisprövning och fri bevisvärdering* öppnar för alternativa säkerhetslösningar. Lagen är dessutom *komplex* i sin terminologianvändning och har inte mötts med tillit från berörda marknadsaktörer.

---

<sup>43</sup> Än så länge finns ingen certifikatutfärdare anmäld till Post- och telestyrelsen. För en genomgång av situationen i andra medlemsstater se *The Legal and Market Aspects of Electronic Signatures*, Jos Dumortier et.al. Study for the European Commission – DG Information Society (Leuven 2003).



## 12 Regeringens styrning av övergången till elektronisk förvaltning

Syftet med denna bilaga är att redovisa de aktiviteter regeringen har genomfört<sup>44</sup> för att styra och påverka övergången till elektronisk förvaltning. I bilagan redovisas inga bedömningar av dessa aktiviteter tillräcklighet – detta framgår av huvudtexten i revisionsrapporten.

Vidare redovisas regeringsuttalanden om mål och krav på den elektroniska förvaltningen (24-timmarsmyndigheten).

### 12.1 Sammanfattning

Under åren 1998–2004 har regeringen genomfört olika aktiviteter för att styra, påverka och stödja införandet av elektronisk förvaltning. Regeringens styrning har inriktats mot

- att ge de statliga myndigheterna betydande handlingsfrihet att själva genomföra reformen inom ramen för tillgängliga resurser. Regeringen har således definierat sin roll till att i liten omfattning formellt styra myndigheterna med hjälp av regleringsbrev samt mål- och resultatdialog
- att på olika sätt marknadsföra reformarbetet<sup>45</sup> med elektronisk förvaltning direkt till myndigheterna
- att inom Regeringskansliet från år 2003 förstärka informationen om reformarbetet
- att ta initiativ till lagen om elektronisk kommunikation samt en genomgång av juridiska hinder, den s.k. Formelgruppen
- att organisera stöd för såväl regeringens som förvaltningens arbete med att utveckla visionen för och införandet av elektronisk förvaltning. Vissa myndigheter har fått regeringsuppdrag att utveckla kunskap, metoder, standarder samt upphandla gemensam infrastruktur. En delegation för utveckling av offentliga e-tjänster har inrättats under 2003. En särskild nämnd för elektronisk förvaltning har inrättats i början av 2004
- att särskilt utnyttja stabsmyndigheten Statskontoret för ett omfattande uppdrag att stödja myndigheternas omställningsarbete och att följa upp reformarbetet

---

<sup>44</sup> Källor: intervjuer med personer inom Regeringskansliet samt dokumentstudier.

<sup>45</sup> Fortsättningsvis talas om reformen och reformarbetet varmed avses övergången till elektronisk förvaltning.

Utgångspunkten för styrningen är att regeringen i propositioner försett riksdagen med beslutsunderlag och därefter återkommande, enligt givna utfästelser, rapporterat om övergången till elektronisk förvaltning. Därutöver har regeringen tagit fram ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram där de värderingar som enligt regeringen ska genomsyra övergången till elektronisk förvaltning framgår.

## 12.2 Regeringens styrning

Regeringens styrning av myndigheternas arbete med övergången till elektronisk förvaltning kan ske genom användning av olika styrmedel:

- reglering (lagstiftning)
- finansiering av utveckling av e-tjänster
- mål- och resultatstyrning av myndigheterna
- inrättande av organisationer för stöd
- handlingsprogram och andra informativa styrmedel
- uppföljning av övergången till elektronisk förvaltning.

### 12.2.1 Styrning genom reglering (lagstiftning)

Regeringen har använt reglering för vissa frågor med anknytning till elektronisk förvaltning. Det gäller viss verksamhet inom socialförsäkringsområdet, elektronisk kommunikation samt av tillgången till viss samhällsinformation. Vidare finns vissa utredningar som kan komma att leda till ny lagstiftning eller ändringar i befintlig sådan.

En särskild lagstiftning infördes för att kunna genomföra en försöksverksamheten inom socialförsäkringsområdet<sup>46</sup>. Försöksverksamheten pågick till slutet av juni 2003. Lagen har fr.o.m. april 2004 permanentats.

I juli 2003 började lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation att gälla. Lagen syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Vidare har en ändring gjorts i förvaltningslagens 5 § som innebär att myndigheterna måste vara tillgängliga via e-post (elektronisk tillgänglighet).

Regeringen har också i en förordning inrättat en nämnd<sup>47</sup> för elektronisk förvaltning fr.o.m. januari 2004. Nämnden har enligt sin instruktion till uppgift att stödja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter och enskilda. Detta ska ske genom att

<sup>46</sup> Prop. 2001/02:9 Vissa socialförsäkringsfrågor, bet. 2001/02:SfU5, rskr. 85.

<sup>47</sup> Förordning 2003:769 med instruktion för Nämnden för elektronisk förvaltning.

besluta om standarder eller liknande krav som ska vara gemensamma för det elektroniska informationsutbytet med myndigheter under regeringen. Nämnden ska bistå med information och utarbeta riktlinjer samt verka för att det på marknaden för informationsteknik tillhandahålls tjänster och produkter till stöd för elektroniskt informationsutbyte. Enligt Regeringskansliet är nämnden ett svar på myndigheternas uttryckta behov<sup>48</sup> av ökad styrning från regeringens sida beträffande infrastrukturen för elektronisk förvaltning.

Regeringen har i förordning<sup>49</sup> om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte föreskrivet att myndigheter under regeringen i sin verksamhet ska främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen. Nämnden för elektronisk förvaltning får meddela föreskrifter i fråga om standarder eller liknande krav.

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop 1997/98:136) och i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet (år 2000) tog regeringen upp behovet av åtkomsten till viktig samhällsinformation samt portaler till förvaltningens information och tjänster. Regeringen har därefter gett Statskontoret uppgifter i anslutning till detta. Dessa uppgifter ingår numera i instruktionen (SFS 1997:877) för Statskontoret.

Regeringen beslutade i början av år 2002 om en samlad översyn av lagar och förordningar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering (Ju 2002/462). Översynen skulle ske departementsvis inom Regeringskansliet. I april 2003 överlämnades utredningsrapporten Formel – Formkrav och elektronisk kommunikation (Ds 2003:29) till regeringen. Sammanlagt omfattar genomgången omkring 2 000 författningsställen<sup>50</sup>. I rapporten förs fram att det är av vikt att arbetet inte avstannar. Arbetet bör även fortsättningsvis ske i respektive departement utifrån de prioriteringar och förutsättningar som råder på varje område. Rapporten har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### 12.2.2 *Styrning genom finansiering av utveckling av e-tjänster*

Regeringen har ställt som ett viktigt krav att e-tjänster ska vara till stor nytta för medborgare och företag samt vara kostnadseffektiva och att utvecklingskostnaderna ska rymmas inom verksamhetsanslaget. Detta har inneburit att

---

<sup>48</sup> Gemensamt yttrande, i anslutning till Statskontorets rapport om utveckling av 24-timmarsmyndigheter, från Statens e-forum till regeringen den 22 januari 2002. Brevet är undertecknat av åtta verksamchefer.

<sup>49</sup> Förordning om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte (SFS 2003:770). Förordningen gäller fr.o.m. 1 jan 2004.

<sup>50</sup> Förvaltningsministern tog i sitt tal till myndighetschefer våren 2003 upp behovet av att myndigheterna ser över sina egna bestämmelser och rensar ut onödiga formkrav.

regeringen i princip inte ökar enskilda myndigheters sakanslag för utveckling av e-tjänster. I praktiken har också myndigheter utvecklat e-tjänster inom ramen för sina sakanslag<sup>51</sup>.

Regeringen har dock i enstaka fall finansierat utveckling av e-tjänster. Detta gäller Arbetsmarknadsstyrelsens utveckling av arbetsförmedlings-tjänster på Internet. Under senare delen av 90-talet tilldelades Arbetsmarknadsstyrelsen sammanlagt 40 miljoner kronor per år under tre år för detta utvecklingsarbete. Konsumentverket tilldelades 20 miljoner kr i anslag år 2000 för att under en treårsperiod utveckla myndighetens IT-plattform. Konsumentverket begärde sedan ytterligare 20 miljoner kronor för fortsatt utvecklingsarbete. Denna begäran avslogs med motiveringen att prioriteringar måste göras inom givna ramar. Länsstyrelserna tilldelades totalt 800 000 kr år 2003 för arbete med att utveckla verksamheterna till 24-timmarsmyndigheter. Utöver detta har 200 000 kr beviljats för utveckling av en e-tjänst för handläggning av yrkestrafiktillstånd via Internet.

Om en e-tjänst leder till kostnadsänkningar och myndighetens sakanslag därmed inte utnyttjas fullt ut gäller att myndigheten får behålla upp till 3 % av anslagssparandet. Sparande därutöver går tillbaka till statsbudgeten.

Viss finansiering av bl.a. forskning om elektronisk förvaltning sker slutligen genom forskningsråd (motsvarande). Sådan forskning pågår vid flera olika forskningsinstitutioner. VINNOVA är en av flera statliga myndigheter som bedriver forskning om elektronisk förvaltning. Myndigheten anlitar i sin tur andra forskningsinstitutioner för att ta fram underlag om elektronisk förvaltning. Myndigheten genomför konferenser om elektronisk förvaltning med presentationer av forskningsresultat.

### 12.2.3 Regeringens mål- och resultatstyrning av myndigheterna

#### Formell styrdialog (regleringsbrev, mål- och resultatdialog)

En viktig utgångspunkt för regeringens styrning har varit att myndigheterna ska ha en betydande självständighet att själva avgöra vilka e-tjänster som ska utvecklas, hur och när. Generellt sett har detta lett till att fackdepartementen under åren<sup>52</sup> 1999–2002 inte styr myndigheterna med mål och återrapporteringskrav, som rör elektronisk förvaltning, i regleringsbreven. Vissa undantag finns, t.ex. Riksskatteverket och Tullen.

Regeringen har dock sedan år 2003 börjat använda den formella styrdialogen för att få en tydligare styrning av statliga myndigheter mot målen för elektronisk förvaltning. Detta kommer till uttryck genom att departementen

<sup>51</sup> Vid upplåning måste amorteringarna rymmas inom sakanslaget.

<sup>52</sup> Regeringens förvaltningspolitiska proposition (1997/98:136) presenterades i mars 1998. Den kunde därför påverka regleringsbreven först fr.o.m. år 1999.

fr.o.m. regleringsbrev för år 2004 rekommenderas att ange mål och återrapporteringskrav relaterat till 24-timmarsmyndigheten. Sådana mål och krav är dock mycket ovanliga i 2004 års regleringsbrev.

Årligen genomför regeringen en formell mål- och resultatdialog med myndighetsledningen. Riksrevisionens nu genomförda granskning av åtta myndigheter (fallmyndigheterna) visar att frågor om elektronisk förvaltning berörts i dialogen med några myndigheter. Granskningen visar att fallmyndigheterna inte själva tar upp behov av förtydliganden av målen och kraven beträffande elektronisk förvaltning. Det är därmed troligtvis ovanligt att myndigheter begär förtydliganden.

#### **Informella kontakter mellan regering och myndigheter**

Informella kontakter mellan departement och myndigheter om elektronisk förvaltning förekommer enligt Riksrevisionens granskning av åtta myndigheters övergång till elektronisk förvaltning. Det finns dock ingen kunskap om hur omfattande och ingående de informella kontakterna är totalt sett inom förvaltningen och vilken drivkraft de är för myndigheternas arbete med elektronisk förvaltning.

#### **12.2.4 Styrning genom organisering av stöd för arbetet med elektronisk förvaltning**

Ett viktigt insatsområde för regeringen har varit att skapa en lämplig grund, t.ex. regler och standarder för säker e-kommunikation, för myndigheternas arbete med att utveckla e-tjänster. Regeringen har därför organiserat olika typer av stöd. Vissa myndigheter, i samverkan med andra aktörer, har fått uppdrag att utveckla kunskap, metoder och standarder etc. Statskontoret, Riksskatteverket m.fl. myndigheter har haft viktiga roller i detta. Dessa har i sin tur initierat olika samverkansarenor, t.ex. Statens e-forum, för diskussion om frågor som rör övergången till elektronisk förvaltning.

Statskontoret har fått två regeringsuppdrag knutna till elektronisk förvaltning. Det ena (år 1999) innebar att Statskontoret fick uppgiften att ta fram ett förslag till kriterier för begreppet 24-timmarsmyndigheten. Kriterierna skulle vara enkla samt avspegla regeringens mål vad gäller myndigheternas tillgänglighet.

Statskontoret fick i juni 2001 ett tvåårigt uppdrag<sup>53</sup> från regeringen att *"stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter genom att tillsammans med myndigheterna tillhandahålla metoder, vägledningar och avtal samt att initiera och genomföra samverkansprojekt"*. Syftet med uppdraget var *"att stimulera myndigheterna till att bedriva ett aktivt utvecklingsarbete för*

---

<sup>53</sup> Regeringsbeslut Ju2001/4270F.

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 vägledningar 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. Regeringen har i flera fall agerat utifrån de förslag som Statskontoret lämnat i rapporterna.

Riksskatteverket fick i december år 2000 regeringens uppdrag<sup>54</sup> att samordna arbetet med att utveckla administrationen av certifikat för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer. Syftet var att skapa en säker elektronisk kommunikation mellan myndigheter och medborgare/företag. En övergripande överenskommelse finns nu med flera banker och andra aktörer om tjänster för elektronisk signatur.

Regeringen beslutade<sup>55</sup> i juni 2003 att inrätta en delegation för utveckling av offentliga tjänster. Delegationen har antagit namnet 24-timmarsdelegationen. Enligt regeringens direktiv ska delegationen stimulera utvecklingen och användningen av elektroniska tjänster i offentlig sektor. Delegationen ska inrikta sig särskilt på elektroniska tjänster som kan skapa stor nytta för medborgare och företag samt effektivisera offentlig sektor. Delegationen ska pröva nya vägar att öka samverkan mellan stat, kommun och landsting samt mellan offentlig sektor och övriga aktörer. Den har också fått i uppgift att bedöma behov av och former för särskilda stödinsatser för utveckling av e-tjänster. Delegationen ska arbeta åtgärdsinriktat samt fortlöpande redovisa resultatet av sitt arbete till regeringen.

I april 2004 överlämnade 24-timmarsdelegationen ett delbetänkande, e-tjänster för alla, en lägesrapport av delegationens arbete fram till den 15 april 2004. Delegationen redovisar bl.a. slutsatser om att det finns få exempel på e-tjänster som tillhandahålls i samverkan mellan flera myndigheter och huvudmän och att statliga myndigheter, kommuner och landsting i allmänhet inte har någon strategi för samverkan. Delegationen anser att de

---

<sup>54</sup> Regeringsbeslut Ju2000/4939

<sup>55</sup> Regeringsbeslut kommittédirektiv 2003:81

i dag förekommande e-tjänsterna inom den offentliga sektorn är kostnads-effektiva samt erbjuder en förbättrad service för medborgarna. Att utvecklingen av e-tjänster inom den offentliga sektorn inte går fortare kan till viss del förklaras utifrån den bristande kännedom som ledningen på olika nivåer inom den offentliga sektorn har om fördelarna med dessa. Vidare sägs att samordningen och ansvarsfördelningen ännu är dåligt utvecklade så att de fulla fördelarna inte kan uppnås.

Statskontoret, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket och Tullverket fick i maj 2003 i uppdrag att utveckla och pröva nya former för lokal servicesamverkan. Detta ska ske i regionala samverkansprojekt.

Regeringen fattade i juni 2003 beslut om att tillsätta en IT-politisk strategigrupp med uppdrag att främja det svenska informationssamhällets fortsatta utveckling (N2003/4799/ITFOU), bl.a. genom att främja tillit till och tillgänglighet hos tekniken.

#### 12.2.5 *Styrning genom handlingsprogram och annan information*

I handlingsprogram och andra skriftliga och muntliga uttalanden riktade till förvaltningen har regeringen strävat efter att tydliggöra vad som ska avses med 24-timmarsmyndigheten och vilka insatser regeringen bedömt vara nödvändiga för att genomföra reformen.

Med den förvaltningspolitiska propositionen (1997/98:136) som grund formulerade regeringen år 2000 ett handlingsprogram – En förvaltning i demokratins tjänst. Programmet är inte något formellt styrmedel, men det uttrycker regeringens vilja ”att göra en bra statsförvaltning ännu bättre”<sup>56</sup>. Programmet riktas till verksamheter och anställda. I programmet nämns för första gången begreppet 24-timmarsmyndigheten. Vidare preciseras 36 olika insatsområden. Flertalet av dessa insatser förutsätter regeringsbeslut.

Regeringen har därefter ”marknadsfört” 24-timmarsmyndigheten på olika sätt, t.ex. i förvaltningsministerns tal inför verksamheter våren 2003, artiklar i dagspressen, manifestet På väg mot 24-timmarsmyndigheten (broschyr 2003) samt medverkan i konferenser om 24-timmarsmyndigheten.

I regeringens uppdrag år 2001 till Statskontoret ingick att sprida kunskap om elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheten inom förvaltningen. Detta har skett genom rapporter, konferenser och genom en särskild webbplats 24-timmarsmyndigheten.

Regeringskansliet genomför, som ett led i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet, utvecklingsprogram för dels nyutnämnda styrelsemedlemmar i statliga myndigheters styrelser, dels myndighetschefer. I programmet inledande seminarium för nya styrelseledamöter har förvalt-

---

<sup>56</sup> Förordet i En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram (2000).

ningsministern tagit upp bl.a. elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheten. Alla nya myndighetschefer bjuds in att delta i ett gemensamt ledarskapsprogram som handlar om att utveckla det egna ledarskapet. Där ingår inte 24-timmarsmyndighet eller andra förvaltningspolitiska frågor på programmet. Alla nya myndighetschefer bjuds också in till ett Förvaltningspolitiskt seminarium där de prioriterade förvaltningspolitiska frågorna tas upp, t ex 24-timmarsmyndigheten.

#### 12.2.6 Regeringens uppföljning av övergången till elektronisk förvaltning

Regeringens uppföljning av 24-timmarsmyndigheten har hittills främst knutits till uppdragen till Statskontoret. I flera lägesrapporter har Statskontoret redovisat myndigheternas utveckling som 24-timmarsmyndigheter i relation till vissa kriterier. Statskontoret har även frågat medborgare och företag om deras uppfattning om de e-tjänster som förvaltningen erbjuder. Lägesrapporterna (motsvarande) har bl.a. använts i regeringens återrapportering till riksdagen.

I april 2004 publicerade 24-timmarsdelegationen sin första lägesrapport, e-tjänster för alla. I rapporten finns bl.a. beskrivningar av offentliga e-tjänster.

Regeringen uppdrog till Institutet för tillväxtpolitiska studier att utvärdera regeringens IT-politik – utan särskilt fokus på 24-timmarsmyndigheten. Uppdraget avrapporterades under hösten 2003 i en serie av delrapporter och en huvudrapport som också berörde 24-timmarsmyndigheten.

Riksrevisionsverkets (RRV) granskning år 2002 av myndigheternas IT-baserade verksamhetsutveckling var ett av regeringen beställt s.k. kontrollprojekt<sup>57</sup>. Även om fokus i revisionen inte var den elektroniska förvaltningen och e-tjänster på Internet ville RRV göra regeringen uppmärksam på vissa problem i förvaltningens satsning på e-tjänster, bl.a. vikten av att regeringen skapar bra förutsättningar, inte minst starka incitament, för ökad samverkan mellan myndigheter beträffande e-tjänster. RRV pekade särskilt på att en försvårande omständighet, som ställer särskilda krav på incitamenten, inträder då kostnader och besparingsmöjligheter är ojämnt fördelade mellan de myndigheter som har möjligheter att etablera en gränsöverskridande gemensam verksamhetsprocess. RRV konstaterade att detta är ett betydande hinder för uppbyggnad av integrerade processer i samverkan. RRV föreslog att finansieringslösningar skulle tas fram av den aviserade delegationen för utveckling av offentliga e-tjänster.

---

<sup>57</sup> IT i verksamhetsutvecklingen Bättre styrning av myndigheternas investeringar i IT-baserad verksamhetsutveckling (RRV, 2002:30).



## 12.3 Regeringens mål och krav på elektronisk förvaltning

I detta avsnitt redovisas regeringens olika uttalanden beträffande elektronisk förvaltning eftersom det inte finns något enskilt dokument som innehåller en aktuell och samlad beskrivning av regeringens uttalanden. Regeringens uttalanden återges så nära den ursprungliga texten som möjligt.

Det finns ingen tydlig skillnad i användningen av begreppen elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheten. Begreppen har, enligt uppgift från Regeringskansliet, använts relativt synonymt i olika regeringsdokument.

I Regeringskansliets Handledning för regleringsbrev anges kriterier som mål ska uppfylla. Mål ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. För mål avseende generella krav, t.ex. förvaltningspolitiken (inklusive 24-timmarsmyndigheten), gäller att de ska vara verksamhetsanpassade och att de ska uppfylla samma kriterier som övriga mål.

### 12.3.1 Uttalanden om elektroniska tjänster och elektronisk förvaltning

#### Utgångspunkter

I den förvaltningspolitiska propositionen<sup>58</sup> säger regeringen följande: "Statsförvaltningen bör, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter, ta till vara informationsteknikens möjligheter att:

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

En utgångspunkt är att den moderna informationstekniken skapar förutsättningar för en förvaltning som är mer tillgänglig för medborgare och förutsättningar att utveckla ännu bättre och mer användbara elektroniska tjänster<sup>59</sup>. Förvaltningen måste dra nytta av de möjligheter som finns att t.ex. använda ny teknik i arbetet med att underlätta öppenheten och insynen<sup>60</sup>. Ett krav från regeringens sida är att all information och service som med bibehållen eller ökad kostnadseffektivitet (inom befintliga resursramar till samma eller lägre kostnader) kan tillhandahållas elektroniskt också ska göras så av myndigheterna<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (Prop 1997/98:136).

<sup>59</sup> Regeringens förvaltningspolitik – regeringens skrivelse 2000/01:151.

<sup>60</sup> Regeringens proposition Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (1997/98:136), regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000).

<sup>61</sup> Regeringens uppdrag till Statskontoret (juni 2001), regeringens skrivelse 2000/01:151, budgetpropositionen 2003, budgetpropositionen 2004, regeringens uppdrag till flera myndigheter att utveckla och pröva nya former för lokal servicesamverkan (22 maj 2003 Fi2003/3123).

En annan utgångspunkt är att utveckling av e-tjänsterna även fortsättningsvis ska bygga på att varje myndighet har ett självständigt ansvar för sina system och för den information och de tjänster som den tillhandahåller<sup>62</sup>.

### Potential

Regeringens bedömning är att det finns stora möjligheter till serviceförbättringar genom elektroniska samhällstjänster till stor nytta för medborgare och företag och därmed för tillväxt och demokrati<sup>63</sup>. Av särskild vikt är utvecklingen av elektroniska tjänster ..... som kan bidra till en positiv utveckling i offentlig sektor<sup>64</sup>.

Regeringen anser också att myndigheter genom samverkan kan utveckla nya integrerade e-tjänster till stor nytta för medborgare och företag<sup>65</sup>. En väl fungerande samverkan mellan statliga myndigheter och den kommunala sektorn är en förutsättning för en utveckling av elektroniska tjänster som svarar mot medborgarnas och företagens behov<sup>66</sup>. Statliga myndigheter måste samverka såväl med varandra som med kommuner, landsting och näringsliv för att skapa rationella servicelösningar för alla parter<sup>67</sup>. Det myndighetsvisa utvecklingsarbetet bör således kombineras med ett sammanhållande arbete som möjliggör samverkan och kommunikation mellan olika verksamhetssystem<sup>68</sup>.

Alltmer av den offentliga verksamheten har blivit tillgänglig via Internet. Det är en utveckling som inte bara underlättar för medborgarna utan också öppnar för nya samarbetsformer inom förvaltningen och med andra aktörer. En särskild delegation har tillsatts av regeringen för att fortsätta utveckla och förbättra samverkan kring 24-timmarsmyndigheten och offentliga elektroniska tjänster<sup>69</sup>. Delegationen ska vidare pröva nya vägar att öka samverkan mellan staten, kommuner och landsting samt mellan offentlig sektor och andra aktörer vid utvecklingen och tillhandahållandet av elektroniska tjänster samt initiera samverkansprojekt med näringslivet.

---

<sup>62</sup> Budgetpropositionen 2003.

<sup>63</sup> Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (1997/98:136); Handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000); budgetpropositionen 2003, regeringens direktiv till delegationen för utveckling av offentliga tjänster (Dir. 2003:81).

<sup>64</sup> Regeringens kommittédirektiv Delegationen för utveckling av offentliga tjänster (Dir. 2003:81).

<sup>65</sup> Regeringens uppdrag till flera myndigheter om att utveckla och pröva nya former för lokal servicesamverkan (22 maj 2003 Fi2003/3123).

<sup>66</sup> Budgetpropositionen 2003.

<sup>67</sup> Regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000).

<sup>68</sup> Budgetpropositionen 2003.

<sup>69</sup> Budgetpropositionen 2004.

Utvecklingen av elektroniska tjänster är också ett viktigt instrument i regeringens arbete med regelförenklingar för att skapa bättre förutsättningar för småföretagen<sup>70</sup>.

Enskilda individer och företag bör – så långt som det är möjligt – enkelt kunna hämta och lämna den information som är relevant i varje enskild situation oavsett hur informationsansvaret är fördelat mellan myndigheter eller mellan stat, kommun och landsting<sup>71</sup>. Ökad uppmärksamhet behöver riktas mot användar- och tillgänglighetsperspektiven vid utbyggnaden av elektroniska tjänster så att inga grupper utestängs<sup>72</sup>. Ett ärende bör så långt möjligt kräva enbart en myndighetskontakt<sup>73</sup>.

### Vissa typer av e-tjänster

Regeringen pekar<sup>74</sup> ut vissa typer av e-tjänster som angelägna att utveckla. Det gäller självbetjäning som komplement till traditionella tjänster, elektroniskt tillgängliga diaries, myndigheters webbplatser, länkar till portaler med samhällsinformation, interaktiva tjänster som t.ex. att hämta och sända information samt initiera ärenden, information om åtaganden och service, elektroniska kanaler för att ge synpunkter som kan användas i myndighetens verksamhetsutveckling, elektroniska signaturer, servicesamverkan mellan kommuner och statliga myndigheter och e-handel.

### Gemensam infrastruktur för elektronisk kommunikation<sup>75</sup>

Det ska finnas tekniska och legala förutsättningar för elektronisk kommunikation och dokumenthantering mellan myndigheter, medborgare och företag. Det ska finnas säkra system för informationsutbyte och elektronisk identifiering för staten, som bygger på samverkan med näringslivet. En grundförutsättning för elektroniska myndighetstjänster är att det finns en säker teknik för elektronisk identifiering och skydd av elektroniska dokument. Dokument och meddelanden ska kunna överföras (elektroniskt) med en garanterad hög säkerhet med hjälp av gemensamma säkerhetsregler och standardiserade lösningar (kvalificerade certifikat). Medborgaren eller

<sup>70</sup> Budgetpropositionen 2003.

<sup>71</sup> Regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000)

<sup>72</sup> Budgetpropositionen 2003 och 2004.

<sup>73</sup> Regeringens uppdrag till Statskontoret (Ju2001/4270F), Budgetpropositionen 2003 och 2004.

<sup>74</sup> Exempel hämtade från: Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (1997/98:136); regeringens uppdrag till Statskontoret (Ju2001/4270F), Handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000), budgetpropositionen 2003 och 2004, regeringens direktiv för samlad översyn av formkrav i lagar och förordningar (Ju2002/462), regeringens kommittédirektiv Delegationen för utveckling av offentliga tjänster (2003:81).

<sup>75</sup> Exempel hämtade från: Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (1997/98:136, regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000), regeringens uppdrag till Riksskatteverket (dec 2000 Ju2000/4939), regeringens uppdrag till Statskontoret (Ju2001/4270F), regeringens skrivelse 2000/01:151, regeringens direktiv till samlad översyn av formkrav i lagar och förordningar (jan 2002 Ju2002/462), budgetpropositionen 2003, regeringens kommittédirektiv Delegationen för utveckling av offentliga tjänster (2003:81).

företaget behöver en elektronisk identitetshandling, ett s.k. certifikat, som garanterar tillgången till och skyddet av den personliga informationen och skapar hög tillit till den elektroniska kommunikationen.

Vissa grundläggande krav på statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte läggs fast i en särskild förordning samt genom att en ny nämndmyndighet inrättas med uppgift att svara för normering baserad på förordningen och för att hålla samman arbetet<sup>76</sup>.

### 12.3.2 24-timmarsmyndigheten

Regeringen har sedan det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet (år 2000) använt sig av begreppet 24-timmarsmyndigheten parallellt med begreppen e-tjänster och elektronisk förvaltning. En 24-timmarsmyndighet omfattar alla sätt, inklusive e-tjänster, som myndigheten kan använda för att göra sina tjänster och sin information tillgängliga.

#### Medborgarorientering

Medborgarorienteringen inom den offentliga förvaltningen manifesteras i satsningarna på elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheten<sup>77</sup>. 24-timmarsmyndigheten är en vision som ständigt behöver utvecklas i takt med att den förverkligas<sup>78</sup>. Regeringen anger att de initiativ som tas för att utveckla den offentliga förvaltningen till att bättre möta medborgares och företags behov kan samlas i begreppet 24-timmarsmyndigheten<sup>79</sup>. Begreppet har enligt regeringen fått en hög acceptans och fungerar som en drivkraft i myndigheternas utveckling mot en ökad kundorientering<sup>80</sup>.

Myndigheterna ska ge största möjliga nytta för medborgare och företagare genom samverkan och en kontinuerlig omprövning och utveckling av verksamheten<sup>81</sup>. Ytterst syftar satsningarna på 24-timmarsmyndigheten till att bibehålla legitimiteten och förtroendet för den offentliga förvaltningen<sup>82</sup>.

Målet för varje myndighet måste vara att all information och service som med bibehållen eller ökad kostnadseffektivitet kan tillhandahållas elektroniskt ska göras så<sup>83</sup>. Övergången till 24-timmarsmyndighet kräver resurser. Men den ger också klara fördelar för myndigheterna själva. En allmän

---

<sup>76</sup> Budgetpropositionen 2003.

<sup>77</sup> Budgetpropositionen 2004.

<sup>78</sup> Manifest På väg mot 24-timmarsmyndigheten (Regeringskansliet 2003).

<sup>79</sup> Manifest På väg mot 24-timmarsmyndigheten (Regeringskansliet 2003), Budgetpropositionen 2004.

<sup>80</sup> Regeringens uppdrag till Statskontoret (Ju2001/4270F), regeringens skrivelse 2000/01:151.

<sup>81</sup> Manifest På väg mot 24-timmarsmyndigheten (Regeringskansliet 2003)

<sup>82</sup> Budgetpropositionen 2004

<sup>83</sup> Regeringens uppdrag till Statskontoret (Ju2001/4270F), regeringens skrivelse 2000/01:151.

tillgång till elektronisk information och självservice kan ge stora effektivitetsvinster<sup>84</sup>.

#### Kännetecken på en 24-timmarsmyndighet

24-timmarsmyndigheten ska<sup>85</sup> kännetecknas av följande:

- Öka medborgares och företags tillgänglighet till myndigheters tjänster för att snabbt och enkelt fullgöra sina skyldigheter och rättigheter.
- Underlätta för medborgare och företagen att få tillgång till information och aktivt delta i förvaltningens beslutsprocesser och förändringsarbete.
- Medborgare och företag kan på såväl eget som myndighetens initiativ framföra synpunkter på myndighetens verksamhet samt få information om hur synpunkterna kommer att tillvaratas.
- Vara elektroniskt tillgängliga oberoende av tid och plats för informationsinhämtande.
- Medborgare och företag ska kunna lämna uppgifter, ställa frågor och initiera ärenden.
- Ett ärende bör så långt möjligt kräva enbart en myndighetskontakt. Medborgare och företag bör i servicehänseende uppleva den offentliga förvaltningen som en 24-timmarsmyndighet utan att gränser mellan myndigheterna upplevs som hinder.
- Medborgare och företag ska få tydlig information om vad de kan förvänta sig av den myndighet de vänder sig till i ett ärende, t.ex. hur ett ärende hanteras och hur lång tid det tar samt ska ha insyn i hur det egna ärendet hanteras.
- Inte stå i motsatsställning till traditionella och invanda kontaktformer. Samhällsservicen måste vara tillgänglig via olika kanaler. Alla medborgare, oavsett bostadsort, etnisk bakgrund, kön, ålder och funktionshinder ska ha likvärdig tillgång till förvaltningens tjänster och service.

## 12.4 Regeringens rapportering till riksdagen

Sedan mitten av 1990-talet har regeringen vid ett flertal tillfällen<sup>86</sup> presenterat planer och förslag i syfte att åstadkomma en elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst. Dessa har redovisats successivt för riksdagen i form av

---

<sup>84</sup> Regeringens skrivelse 2000/01:151.

<sup>85</sup> Exempel hämtade från: Regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000) regeringens uppdrag till Statskontoret (Ju2001/4270F), regeringens skrivelse 2000/01:151, budgetpropositionen 2003, Manifest På väg mot 24-timmarsmyndigheten (Rk 2003), budgetpropositionen 2004.

<sup>86</sup> 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).

propositioner och skrivelser, som sedan har behandlats i konstitutionsutskottet<sup>87</sup>.

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

Regeringen har för det första 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 ska, 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.”*<sup>88</sup>

Vidare har regeringen redovisat de aktiviteter och uppdrag som beslutats i syfte att förverkliga målen för den elektroniska förvaltningen. Underlaget har regeringen framför allt hämtat från Statskontorets lägesrapporter och uppföljningar. 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 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”*<sup>89</sup>

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

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

Den information som regeringen presenterat för riksdagen inom området elektronisk förvaltning har inte haft karaktär av beslutsunderlag utan är snarare avsiktsförklaringar och lägesbeskrivningar. Regeringen har således

---

<sup>87</sup> 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).

<sup>88</sup> Prop 1997/98:136.

<sup>89</sup> Budgetproposition 2002/03:1 Utgiftsområde 2, s.28.

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 den elektroniska 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<sup>90</sup>.

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

## 12.5 Regeringens grund för styrning av övergången till elektronisk förvaltning

Ovan framgår att regeringen genomfört ett flertal olika aktiviteter för att styra och påverka förvaltningens arbete med att införa elektronisk förvaltning. Styrningen har vuxit fram som praxis inom ramen för det decentraliserade sättet att styra som brukar tillämpas i relationerna riksdag–regering–statlig förvaltning. Denna praxis är inte dokumenterad. Riksrevisionen har kartlagt grunden för regeringens styrning av övergången till elektronisk förvaltning.

### 12.5.1 Utgångspunkter för val av styrmedel

Regeringens val av aktiviteter för att styra och påverka arbetet med att införa elektronisk förvaltning bygger, enligt Regeringskansliet<sup>91</sup>, främst på följande utgångspunkter:

- Statliga myndigheter styrs genom ett system för verksamhetsstyrning där regeringen uttrycker målen, tilldelar resurser, utser myndighetschefer samt utvärderar resultaten. Sverige har inte en stark central samordning av ledningen och utvecklingen av förvaltningen.
- En förvaltning med medborgarfokus måste bygga på en nära samverkan mellan olika aktörer inom förvaltningen och på olika nivåer inom förvaltningen.
- Regeringen har inledningsvis definierat sin roll som att ge övergripande mål för den elektroniska förvaltningen, att undanröja hinder, t.ex. legala hinder, att genom Statskontoret m.fl. ge stöd till myndigheterna, samt att verka för att en gemensam infrastruktur för elektronisk kommunikation upphandlas.
- Myndigheterna har (fått) en betydande självständighet att själva avgöra hur de ska använda sina resurser för att uppnå begärda tjänster och resultat. Detta innebär inte att en preciserad målstyrning från regeringens sida har uteslutits som styrmedel.

<sup>90</sup> En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.

<sup>91</sup> Enligt intervjuer med personer inom Regeringskansliet.

- Huvudansvaret för att utveckla den elektroniska förvaltningen åvilar myndigheterna själva, eftersom det är de som bäst känner till "kundernas" behov och därmed bäst kan avgöra vilka e-tjänster som ska prioriteras.
- Myndighetsledningarna ska agera tillsammans genom att samordna kunskap, kompetenser och erfarenheter inom förvaltningen och utnyttja dessa på bästa sätt för 24-timmarsmyndigheten.
- Förvaltningens satsning på elektronisk förvaltning ska bygga på kostnadseffektiva lösningar kopplade till verksamhetsutvecklingen. Utvecklingen av e-tjänster ska rymmas inom sakanslaget.

### 12.5.2 Bakgrunden till utgångspunkterna för val av styrmedel

#### Grundläggande förutsättningar

I verksledningspropositionen<sup>92</sup> från år 1987 läggs grunden för den nuvarande svenska styrmodellen: en allt bättre mål- och resultatorienterad styrning från riksdagens och regeringens sida i kombination med betydande självständighet för myndigheterna att själva avgöra hur mål och resultat ska uppnås. Regeringen kan dock styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation. Myndigheterna å sin sida måste förse regeringen med långsiktigt underlag för riksdagens och regeringens ställningstaganden. Detta underlag måste hålla hög kvalitet. Lämpliga produktivets- och effektivitetsmått bör utvecklas.

Förordningen<sup>93</sup> om förvaltningens ADB-investeringar upphörde 1 juli 1988, som en konsekvens av riksdagens beslut om verksledningspropositionen. Därmed tonade regeringen ned sin styrning av enskilda myndigheters IT-investeringarna. I stället är det myndigheterna själva som får avgöra vilka IT-investeringar som ska göras. Naturligtvis förekommer det ibland en dialog mellan regering och myndighet om detta.

I mitten av 1990-talet inrättade regeringen Toppledarforum som en mötesplats för samverkan mellan myndigheter. I forumet ingick ett flertal myndighetschefer. Idén var att förvaltningens kunskaper om IT och verksamhetsutveckling skulle utnyttjas gemensamt. Denna modell, att låta förvaltningens myndigheter samverka och samarbeta i gemensamma fora, har sedan utnyttjats under senare tid för övergången till elektronisk förvaltning.

I den förvaltningspolitiska propositionen (1997/98:136) och det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet från år 2000 anges ett antal vägledande utgångspunkter för styrningen av övergången till elektronisk

<sup>92</sup> Regeringens prop Om ledning av den statliga förvaltningen (prop 1986/87:99), Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:29.

<sup>93</sup> Förordning 1981:266 om investeringar i statliga ADB-system.



förvaltning. De handlar om att regeringen ska skapa bra förutsättningar för reformen. Bl.a. nämns behov av bättre mål, bättre styrmedel, bättre styrdialoger och bättre åiterrapportering. Regeringen ska vidare vara aktiv i reformarbetet genom att driva på, följa upp, ge stöd åt förvaltningen och öka kvaliteten i beslutsunderlag m.m. Det är dock förvaltningen som ska vara huvudaktören för att genomföra reformen på ett lönsamt och kostnads-effektivt sätt. Krav ställs på effektivare verksamhetsutveckling, snabbhet och kvalitet i genomförandet av verksamhetsuppgifter m.m. Reformen ska leda till att statmakernas mål uppnås.

#### Vissa andra omständigheter

Under perioden 1998–2002 har regeringen bedömt att den, utöver de generella förvaltningspolitiska kraven, inte behöver precisera mål och åiterrapporteringskrav i regleringsbrev för enskilda myndigheters arbete med elektronisk förvaltning. Under år 2002 har regeringen gjort en annan bedömning. I budgetpropositionen för 2003 anger regeringen att det är nödvändigt med en tydligare styrning av statliga myndigheter mot målen för 24-timmarsmyndigheten. I Regeringskansliets handledning för regleringsbrev 2004 preciseras detta genom att exempel ges på hur mål och åiterrapporteringskrav för 24-timmarsmyndigheten kan formuleras. Man pekar dock på behovet av att myndighetsanpassa målen. Det bör nämnas i detta sammanhang att regeringen i november 2002 gav Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Statens Kvalitets- och kompetensråd i uppdrag<sup>94</sup> att utreda hur regeringen bör styra genom generella krav. Myndigheterna har avrapporterat uppdraget<sup>95</sup>.

Regeringen har tagit del av andra länders satsningar på elektronisk förvaltning (e-Government). Flera regeringar anger mycket preciserade mål, t.ex. prioritering av e-tjänster som ska utvecklas, tidpunkter när e-tjänster ska finnas tillgängliga och vilken grad av användning av e-tjänsterna som ska uppnås. Den svenska regeringen har dock valt att inte utnyttja denna typ av mer riktad central styrning av övergången till elektronisk förvaltning, utan har valt att styra genom att utveckla förutsättningar för e-tjänsterna och låta myndigheterna själva avgöra vilka tjänster som ska utvecklas.

---

<sup>94</sup> Regeringsbeslut Ju2002/8372/F.

<sup>95</sup> Ekonomistyrningsverket 2003:30 Att styra med generella krav.

## 12.6 Samordning inom Regeringskansliet beträffande elektronisk förvaltning

### 12.6.1 *Allmänt*<sup>96</sup>

Inom regeringen är det biträdande finansministern/förvaltningsministern som ansvarar för frågor om förvaltningspolitiken (inklusive frågor om elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheten). Inom Regeringskansliet är det främst enheten för förvaltningsutveckling vid Finansdepartementet, som tar fram underlag för regeringens ställningstaganden beträffande elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheten. Regeringen har inte valt något speciellt förhållningssätt för att samordna hur förvaltningspolitiken ska hanteras vid respektive fackdepartement, utan varje fackdepartement ansvarar själv för att genomföra förvaltningspolitiken.

Enheten för förvaltningsutveckling vid Finansdepartementet har svarat för avsnittet om förvaltningspolitik och 24-timmarsmyndigheten i Handledningen för arbetet med regleringsbrev, informerat departementen om det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet, gett ut nyhetsbrev på webbplatsen, medverkat i interna utbildningar inom Regeringskansliet, informerat om förvaltningspolitiken i gemensamma beredningar samt förmedlat rapporter om 24-timmarsmyndigheten från Statskontoret till berörda departement. Vidare har myndighetshandläggare vid fackdepartementen tagit kontakt med enheten för förvaltningsutveckling i samband med att regleringsbreven tas fram.

I Regeringskansliet ställs numera krav på att fackdepartementen ska ta större ansvar för förvaltningspolitiken. Det pågår ett arbete med att planera utbildnings-/utvecklingsinsatser i syfte att höja personalens kompetens i bl.a. frågor som rör elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheten inom ramen för mål- och resultatstyrningen.

Internt vid Regeringskansliet pågår enligt uppgift även ett arbete med att se över aktiviteter för uppföljning och återsrapportering beträffande elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndigheten.

### 12.6.2 *Särskilt om Handledning för regleringsbrev*<sup>97</sup>

Regleringsbreven utformas i styrdialogen mellan departement och myndighet. Ett underlag för departementen i dialogen är Finansdepartementets Handledning för Regleringsbrev. Denna handledning är inte ett formellt styrmedel inom Regeringskansliet, utan är en rekommendation för hur

<sup>96</sup> Avsnittet bygger på intervjuer med personer inom Regeringskansliet.

<sup>97</sup> Avsnittet bygger på en genomgång av Finansdepartementets handledningar för arbetet med regleringsbrev och andra styrdokument för åren 1997–2004.

arbetet med regleringsbrev kan genomföras. Den årliga handledningen tar upp definitioner av mål och kriterier på bra mål, strukturen för regleringsbrev, förslag på formulering av mål etc. Handledningen utformas i dialog mellan Finansdepartementet och fackdepartementen.

Förvaltningspolitiken omnämns i handledningen för arbetet med regleringsbrev för år 2002. I handledningen för 2003 års regleringsbrev anges mer konkret att det är lämpligt att överväga vad olika generella mål och krav i förvaltningspolitiken innebär för den aktuella myndigheten och vad som eventuellt bör stå explicit i regleringsbrevet eller i uppdrag till myndigheten. I samma handledning nämns också begreppet "24-timmars myndigheter" i rekommendationen "Åtterrporteringskrav och eventuella mål kan handla om myndighetens kompetens, organisation, IT-system, åldersstruktur, service genom t.ex. utveckling av 24-timmars myndigheter". I handledningen för 2004 års regleringsbrev finns för första gången infört en beskrivning av målen för 24-timmarsmyndigheten samt exempel hämtade från budgetpropositionen för 2003 på mål och åtterrporteringskrav som kan föras in i regleringsbrev.

Av handledningarna för regleringsbrev för år 1997 och framåt understryks vikten av en tidig och bra dialogen mellan departement och myndigheterna om regleringsbrev så att nödvändiga förtydliganden och preciseringar av mål, krav på åtterrportering och uppdrag kan föras in i regleringsbrev. Myndighetens del i arbetet bör ingå i departementets plan för arbetet med regleringsbrev<sup>98</sup>. Kraven från tvärområden, t.ex. jämställdhet och förvaltningspolitiska krav, ska beaktas i styrningen av myndigheten<sup>99</sup>. Verksamhetsanpassning bör vara ledstjärna i arbetet med generella krav. Mål som bygger på generella krav ska uppfylla samma kriterier<sup>100</sup> som övriga mål och utgöra en integrerad del av den ordinarie styrningen.

---

<sup>98</sup> Handledning för regleringsbrev 2001.

<sup>99</sup> Handledning för regleringsbrev 2004.

<sup>100</sup> I handledningen anges kriterier för mål enligt formeln SMART (Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska, Tidsatta).