

VINNOVA, TO E-tjänster i offentlig verksamhet: Analyser av innovationssystemet 2003

Baserad på fördjupningsstudier genomförda under hösten 2003 med följande perspektiv (se referenser):

- Användarperspektivet, Karlstads universitet
- Företag som leverantör till offentlig verksamhet, Handelshögskolan i Stockholm
- Offentliga verksamhetens utvecklings- och affärsprocesser, Linköpings Universitet
- Offentliga verksamhets incitaments och styrsystem, Örebro Universitet

Kontakter

Förfrågningar om denna rapport och om projektet/programmet riktas till:

Madeleine Siösteen-Thiel, programledare, VINNOVA, SE-101 58 Stockholm, SWEDEN

E-mail*: madeleine.siosteen-thiel # vinnova.se Telefon: +46 8 473 30 00

eller

Eva Nilsson, projektdirektör, ENSPIRO, Box 45180, SE-104 30 Stockholm, SWEDEN.

E-mail*: eva.nilsson # enspiro.com Telefon: +46 8 457 16 54

Korrespondens till författaren:

Daniel Grenblad, Box 10002, SE-100 55 Stockholm, SWEDEN.

<http://www.grenblad.com/>

*För att undvika skräppost vid eventuell elektronisk publicering har adresserna angivits med ett # tecken som skall ersättas med @.

Upphovsrätt

Detta material får användas av VINNOVA i den normala verksamheten.

Upphovsrätten tillhör VINNOVA och författaren, 2003/Copyright VINNOVA and the author, 2003.

Innehåll

Innehållet i detta material överensstämmer inte nödvändigtvis med VINNOVAs ståndpunkt.

Innehåll

1. Innovationssystemet.....	1
2. Nyttan med e-Tjänster i offentlig verksamhet	3
3. Konkurrens om tillväxtens frukter	5
4. Förändring.....	7
5. Scenarier om 2013	9
6. Standards – Information, ID, signaturer och fullmakter	11
7. Användaren / Medborgaren	14
8. Styrning och ledning	17
9. Samverkan Offentligt och Privat	20
10. Forskning	22
11. Förändringsagenter	25
12. Referenser	26

1. Innovationssystemet

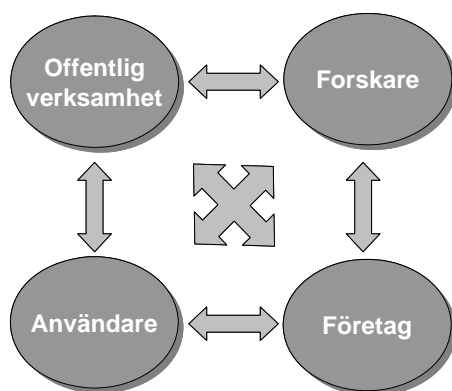
VINNOVA, Verket för innovationssystem, förbereder en programbeskrivning av ett nytt tillväxtområde: ”e-tjänster i offentlig verksamhet”. Som en förberedelse och grund för den, har bland annat fyra fördjupningsstudier gjorts av tillväxtområdets innovationssystem. Denna skrift är avsedd ge en bild av innovationssystemet baserat på de tidigare aktiviteterna som skett i programbeskrivningsprojektet och särskilt fördjupningsstudierna. Då ursprungsmaterialet är omfattande ryms inte allt resultat i denna korta version.

VINNOVA genomförde under sommaren 2003 en första analys av forskningsbehoven som en startpunkt för programarbetet (Andersson 2003). En inventering gjordes även för att få en bild av vilka forsknings miljöer som finns inom området (Gustafsson 2003). Forskare bjöds in till ett arbetsmöte 2 och 3 september för att diskutera forskningsbehoven, ca 15 forskare från en rad discipliner deltog (Grenblad 2003a). Detta resulterade i att fyra forskargrupper senare fick i uppdrag att göra kortare fördjupningsstudier. Den 4 november 2003, gjordes en muntlig presentation av fördjupningsstudierna i Stockholm under en Hearing, där ca 110 personer deltog och lämnade synpunkter (Grenblad 2003b).

Fördjupningsstudierna genomfördes under ca fem veckor hösten 2003 och hade följande perspektiv:

- Användarperspektiv, Karlstads universitet (Enquist & Fredriksson 2003)
- Offentliga verksamhetens utvecklings- och affärsprocesser, Linköpings universitet (Rapp et al. 2003)
- Offentliga verksamhetens incitaments och styrsystem, Örebro universitet (Bjurström et al. 2003)
- Företag som leverantörer till offentlig verksamhet, Handelshögskolan i Stockholm (Holmberg 2003)

För att belysa olika perspektiv i innovationssystemet var utgångspunkten att fördela studierna på respektive aktörsgrupp, dvs offentliga verksamheten, företagen och användaren. Aktörsgruppen forskare var inte i sig studieobjekt, utan ansågs i denna fas vara representerade i tillräcklig utsträckning genom dem som utförde studierna.



Figur 1: Innovationssystemets aktörer inkluderar förutom offentlig verksamhet även forskare inom akademien, företag och användare (av flera kategorier, bland annat medborgare).

2. Nyttan med e-Tjänster i offentlig verksamhet

Fördelarna med e-tjänster i offentlig förvaltning är mycket omfattande till sin storlek ändå är det, på grund av dagens strukturer och incitament, svårt att artikulera dem som finns. Studierna påvisar en rad sätt att exemplifiera nyttan:

- Om 10 % av kostnaden kan sparas för offentlig verksamhet innebär detta hela 60-120 miljarder kronor (Holmberg 2003). Detta kan jämföras med Gävle kommuns uppskattning att 50 % av tillgänglig tid används till kärnverksamheten [i motsats till administration etc], om ytterligare 4 procentenheter av tiden används till detta kan 10 miljarder sparas i kommunsektorn (Lundell 2003). RFV har som mål att ersätta 20 % av pensionsavgångarna genom effektivitetsförbättringar (Bjurström et al. 2003).
- Nacka kommun har kortat tiden för skolvalet från fem till en månad. Kommunen sparar därmed dels direkt genom den fyra månader kortare handläggningstiden och dels genom att skolorna tidigare får besked om elevbeläggningen för kommande läsår och kan planera bättre. (Bjurström et al. 2003)
- RFV har sparat 84 miljoner kronor genom att flytta över telefonförfrågningar från manuell till automatisk telefonbetjäning. (Bjurström et al. 2003)
- RFV uppskattar att bekräftelse via SMS kan minska behovet av 3-4 miljoner inkommande telefonsamtal. (Bjurström et al. 2003)
- RFV har ökat produktiviteten, fått bättre medborgarnytta och snabbare feedback genom att använda elektroniska blanketter. Tidigare var 50 % av de manuella blanketterna fel ifyllda och returnerades, de elektronisk är rätt till 95 %. (Bjurström et al. 2003)

-
- Danmarks offentliga verksamhet beräknas spara 50 miljoner danska kronor i portokostnader och 200 miljoner danska kronor i övrigt på digital informationsöverföring (Rapp et al. 2003).
 - Offentliga sektorn skulle kunna vara ett draglok för IT sektorn och Sverige (Holmberg 2003).

Flertalet exempel är av typen single-loop learning (Agyris & Schön 1978), dvs ett sätt att göra samma sak som tidigare, men på ett bättre sätt. Den sista punkten skulle kunna sägas vara ett uttalande om möjligheter med double-loop learning (Agyris & Schön 1978), dvs att göra nya saker som är bättre än de gamla saker som gjorts. Detta genom att även ändra respektive organisations handlingsteorier och inte enbart ändra i enlighet med och inom existerande handlingsteori. Studierna indikerar på så sätt att det finns för lite kunskap idag om förändringar av slaget double-loop learning i offentlig verksamhet. Ett liknande sätt att uttrycka detta är att säga att för lite yttre effektivitet uppmärksammas (Enquist & Fredriksson 2003).

Öka kunskapen om organisatoriskt lärande och förändring i offentlig verksamhet som innefattar förändring gjord möjlig av nya handlingsteorier och tankeramverk inom organisationerna. Ta fram sätt att analysera nyttan med offentliga e-tjänster.
--

3. Konkurrens om tillväxtens frukter

I ett internationellt perspektiv använder många svenskar offentliga verksameters webbplatser, under 2002 var det ca 57 % av befolkningen som använde webbplatserna de senaste tolv månaderna (Mellor & Parr 2002). Mätt på detta sätt var andelen högst i världen. Denna position kan dock till viss del förklaras av Sveriges höga allmänna Internet penetration, dvs att många svenskar använder Internet. Något som är ett bättre mått på användningen och på så sätt värdet av webbplatserna, är hur många av Sveriges Internet användare som också använder sig av webbplatser tillhörandes offentliga verksamheter. Då blir Sveriges position inte lika gynnsam. Dessutom bör det beaktas vad som finns på webbplatserna. Att enbart tillhandahålla information räcker inte för att vara ett framstående land som bidrar med innovationer inom området. Det krävs mer avancerade former av erbjudanden som tex ekonomisk transaktioner, se nedan.

”Problemet idag är inte främst att det utvecklas bra e-tjänster åt okunniga medborgare utan för dåliga e-tjänster åt vana Internetanvändare.” (Bjurström et al. 2003)

Beroende på vem som beskriver läget och hur det görs fås olika bilder av situationen. Tex placerade sig Sverige först på 93e plats i en internationell undersökning av 2 288 offentliga verksameters webbplatser i 196 länder där ranking gjordes utifrån bla tillgång till information och tjänster, handikappanpassning och främmande språk (World Market Research Centre 2001).

Accenture placerar Kanada som världsledande 2003 för tredje året i rad inom e-government och Booz Allen Hamilton pekar ut Storbritannien som världsledande. Sverige har lågt utbud av e-tjänster (tjänstebredd), de få tjänster som finns har dock relativt stor användning. (Rapp et al. 2003) Om fler bra tjänster skapas borde de därför rimligen få genomslag och visa upp vinster.

VINNOVAs avsikt med tillväxtområdet är att skapa hållbar tillväxt. Hållbar utveckling, ”sustainable development”, definieras ofta som det har uttryckts av The

World Commission on Environment and Development (Gladwin, Kennelly, & Krause 1995):

”...development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”

Tillväxt innebär här främst ekonomisk tillväxt i form av ökad BNP i privat sektor (definitionen styrs av VINNOVAS uppdrag). Detta är alltså effekten som vill uppnås. Vägen till detta är att öka effektivitet och produktivitet, vilket skall ske genom innovation. Nya lösningar skall dels skapa ökat värde och dels frilägga resurser att användas att skapa ytterligare innovation på andra ställen/sätt. Det gör att sätten att mäta tillväxtökande aktiviteter närmare innovationen och verksamheten både kan anta ett ”up-scaling” och ”down-scaling scenario”. Up-scaling innebär att göra mer värde, ”output”, med bibehållen resurs mängd i kronor och down-scaling att minska använd resurs mängd med bibehållen ”output”. I den offentliga verksamheten finns det behov av båda typerna av effekter.

För att Sverige tex skall kunna exportera lösningar inom e-tjänster för offentlig verksamhet, måste Sverige vara mer framstående än konkurrerande länder. På så sätt är även tex skattemyndigheten konkurrensutsatt indirekt, även de måste medverka till att svenska e-tjänstlösningar skapas och kan exporteras. Annars väljer de internationella köparna tex lösningen från Storbritanniens skattemyndighet. Även om Sverige inom privat sektor är erkänt framstående på IT området, är läget ett annat inom offentlig sektor.

Nacka kommun har uppgivit att de har fått beröm enbart genom att publicera en blankett på webben. Visserligen är det ett positivt steg. Eftersom detta är långt ifrån allt som måste åstadkommas, får det nog ändå sägas vara alltför blygsamt för att belönas (Bjurström et al. 2003).

<p>Internationella jämförelser visar att Sverige inte är ledande inom offentliga e-tjänster. För att kunna skapa tillväxt genom export måste Sverige snabbt öka den innovativa förmågan.</p>
--

4. Förändring

Det är lätt att se sig själv och sitt land som framgångsrikt, eftersom det är ett önskat tillstånd. I detta innovationssystem är det mycket av ”vänta och se” som råder, mao en avsaknad av insikter och vilja om att saker måste ändras (Bjurström et al. 2003).

Eftersom e-tjänster i offentlig verksamhet som fenomen fortfarande befinner sig i ett tidigt skede i utvecklingen generellt, kan Sverige fortfarande avancera i placeringar i internationella jämförelser relativt enkelt. En möjlighet som givetvis förutsätter att handlingsintensiteten ökar. Avståndet till de ledande nationerna ökar dock om Sverige fortsätter vara passivt.

Den förändring som måste ske är inte att göra samma saker bättre, det handlar om att göra annorlunda saker och se till hela organisationens och offentliga systemets effektivitet. Yttre effektivitet måste beaktas och inte enbart inre effektivitet (Enquist & Fredriksson 2003). För att de ska ske måste vi gå från utbudsstyrda till efterfrågestyrda e-tjänster (Grenblad 2003b). I ljuset av den nya tekniken framgår det att suboptimering av offentlig verksamhet har uppstått under årens lopp. Även om det är ny teknik som möjliggör förändringen är det medborgarorientering som måste styra förändringen av verksamhetsprocesserna, se nedan.

För att förändras framgångsrikt måste tjänsterna som utvecklas ta sikte på vilka behov systemen skall tillgodose när tjänsten är färdig att användas, ett antal år in i framtiden (Rapp et al. 2003). Annars befästs läget som det är idag och ingen större förändring uppnås. Förändringen som måste till är omfattande och kräver ledning. För att lyckas måste den delas in i delmål (Enquist & Fredriksson 2003). Det finns också några tydliga systemfel som måste åtgärdas (Bjurström et al. 2003).

En rad bromskrafter behöver överkommas som adderar till ledarskapets betydelse (Enquist & Fredriksson 2003):

- Organisationsförändring (vad göra med frigjord tid etc)
- Konkurrensproblem och splittrad systembild
- Ledningsproblemet (avkastning på investeringen etc)

Ett sätt att analysera dagens situation och nödvändig förändring kan underlättas av olika beskrivningsmodeller. Tex hur komplex tjänsten som helhet är, hur komplex processen i ärendehantering är, graden av personalisering för respektive medborgare ("customization") (Rapp et al. 2003). Ett annat beskrivningssätt är att utgå från värdet som e-tjänsterna ger, som också gör det lättare att räkna på vinster och prioritera insatser (Bjurström et al. 2003).

En tydlig förändring som sker är att det kommer att finnas färre människor som kan arbeta i offentlig verksamhet, samtidigt som behovet ökar tex inom äldreården (Holmberg 2003).

Skapa insikter om att grundläggande förändringar av vad som görs måste ske och inte enbart förbättringar av befintlig sätt att agera. Ledarskapets stora utmaning behöver stöd.

5. Scenarier om 2013

Ett antal olika framtidsbilder har målats upp i fördjupningsstudierna som indikerar möjliga scenarier 2013 som kan vara både motstridiga och överlappande:

1. "eServicemodellen" innebär att medborgaren är placerad i förarsätet och bygger på att medborgarens informationssökning är dennes processer, inte producentens. Tjänstemän skall alltså inte stå som mellanhand och grindvakt till information och tjänster, utan istället var stödjande för medborgaren som själv kan nå och utföra dessa. (Bjurström et al. 2003)
2. "Nätverksförvaltningen" innebär att offentliga organisationer är autonoma med egna ansvarsområden och samverkar efter eget frivilligt val. Helheten fungerar genom att respektive organisation inte enbart ser till sitt eget ansvarsområde utan också helheten i den totala offentliga verksamheten. Medborgarnas behov tillvaratas genom samordning av bland annat gränssnitten hos tjänsterna i form av en standard. (Rapp et al. 2003)
3. "Användaringången" innebär att användaren som tex medborgare, företag och utländska användare har en anpassad gemensam entré till hela offentliga verksamheten. Det som användaren möter är ordnat på ett enhetligt sätt och bakomliknande teknik är anpassad för att stödja detta. Användarcentrerad verklighetsuppfattning har ersatt den producentcentrerade. En konsekvens är att medborgaren inte märker och inte behöver känna till vilken organisation som är huvudman för respektive ärendes genomförande, det "fungerar helt enkelt". Det är också ointressant för användaren att veta vilken eller vilka instanser som genomför ärendet. Ett exempel på redan initierad lösning i denna riktning är Kanadas *Gouvernement on Line, GoL*. (Rapp et al. 2003; Bjurström et al. 2003)

-
4. "Informationsnavet" innebär att vissa aspekter av offentliga verksamheten har övertagits av en ny organisation som befinner sig i mitten som ett nav. Det arbete som medborgaren tidigare utförde med att kontakta diverse myndigheter och tillhandahålla information i form av bilagor till den myndighet som skulle genomföra aktuellt ärende, har nu övertagits av producenten. Denna förändring har varit nödvändig för att verksamheten skall utgå från medborgarens behov och inte offentliga verksamhetens. Eftersom det skulle vara ohållbart att upprätthålla ett sådant nät av organisationer som kommunicerar kors och tvärs, har en central databas skapats som drivs av en nya organisation. I denna databas är all information ordnad på ett enhetligt sätt och tillgänglig för alla behöriga offentliga verksamheter. En utveckling liknande denna är igång i Danmark. (Rapp et al. 2003)
 5. "Outsourcing" används av alltfler offentliga verksamheter som tar hjälp av privata och andra offentliga organisationer för delar av sin verksamhet. Exempel kan vara inscanning av dokument och call centers (Enquist & Fredriksson 2003; Rapp et al. 2003)

6. Standard – Information, ID, signaturer och

fullmakter

Såväl offentliga verksamheter som privata företag anger att otillfredsställande standards är en viktig faktor som hindrat positiv utveckling. Standards kan vara av olika typer. Vissa standarder fastställs administrativt av en (över)statlig standardiseringskommitté eller genom samarbete i konsortium av företag, så kallad *de jur standard*. Den privata har typiskt sätt inte inflytande i juridiskt mening. Det finns också standards som inte skapas administrativt, utan utvecklas pga att ett visst alternativ används av många, sk *de facto standard*. Det går inte att säga att standard skapad genom något av ovanstående i sig är bättre än andra, tex eftersom etablerade standards försvårar nyare och ”bättre” standards att ersätta dem. Standards behöver inte vara konkurrenshämmande om de är öppna att användas av många leverantörer (Krohwinkel-Karlsson 2002; Glimstedt 2002)

Innovationssystemets aktörer efterfrågar en *de jur standard* där regeringen talar om vad som ska användas inom offentliga e-tjänster för vissa specifika aspekter, där säkerhetslösningar är tydligast. Detta kan ses som efterfrågan av ”input” i form av resursen standards och avsaknaden av denna resurs gör att färre nya lösningar kan skapas. Säkerhetsaspekter omnämns av offentliga verksamheter som kritiska. (Rapp et al. 2003; Holmberg 2003; Bjurström et al. 2003) Ytterligare stöd för att detta verkligen är en faktor med negativ inverkan är att se på ”output”, i form av vilka e-tjänster som finns. Statskontoret har undersökt detta och här visar det sig tex att endast 9 % av myndigheterna har tjänster som innebär ekonomiska transaktioner, men 77 % har blankettservice. Erbjudna e-tjänster som kräver säkerhetslösningar för att genomföras är alltså betydligt färre än de som inte kräver det. Att kunna signera elektroniskt, dvs att ”skriva under”, är en stor hämmande faktor. Statskontoret anger att 80 % av existerande ärenden i offentlig verksamhet kräver underskrift. Ett relaterat problem är hanterandet av fullmakter elektroniskt. (Rapp et al. 2003) Även medborgarna verkar dela uppfattningen om betydelsen av säkerhetsaspekterna. I undersökningar om offentliga e-tjänster placerar sig personlig integritet och säkerhet nära toppen av de saker medborgarna bekymrar sig mest över (World Market

Research Centre 2001). Av den vuxna befolkningen i Sverige anger 66 % att de upplever offentliga verksamheters webbplatser som osäkra (Mellor and Parr 2002)

En invändning kan vara att det faktiskt finns lösningar för tex ID. Detta beror dock på vad som avses. Sverige erbjuder inte medborgarna en utvald säkerhetslösning som uppfyller EG-direktivets (EG 1999) krav på kvalificerade elektroniska signaturer:

”Endast Finland erbjuder idag medborgarna att köpa elektroniska certifikat som motsvarar direktivets krav om kvalificerade elektroniska signaturer, nationellt EID-kort.” (Ferm 2003)

De svenska alternativ som används anses inte vara ”kvalificerade” elektroniska signaturer enligt EG-direktivet, då certifikaten lagras i mjukvara och inte på fristående media, som tex medborgarkort i form av Smart Card. Inom ramen för SAMSET har en form av säkerhetslösningar standardiserats, i detta arbete har Riksskatteverket, Riksförsäkringsverket, Patent- och Registreringsverket samt Statskontoret deltagit. Leverantörerna som har ramavtal med Statskontoret för dessa existerande svenska lösningar är BankID, Nordea, Posten och Telia. Medborgare kan välja en av dessa leverantörer och använda IDet hos tjänsteproducenter som följer rekommendationerna utformade av SAMSET, tex hos RSV. Dessa lösningar med lägre säkerhetsnivå förväntas vara de som används under i vart fall två till tre år. Nivån på säkerhet bedöms vara tillräcklig för många tillämpningar. Det kan för övrigt noteras att Statskontoret medverkar i ett nätverk som lyder under Nordiska ministerrådet för att arbeta med elektronisk kommunikation, dock endast kommunikation mellan myndigheter (Ferm 2003).

Föregångslandet Kanada har skapat regler, *Privacy Impact Assessment policy*, för att tidigt beakta hur integritet och säkerhet skall hanteras i e-tjänster som utvecklas (Rapp et al. 2003). Här i Sverige råder en stor osäkerhet inom området bland alla grupper i innovationssystemet. De offentliga verksamheterna, privata företagen och medborgarna är inte tillfreds med dagens situation. Naturligtvis har svenska offentliga verksamheter möjlighet att köpa upp lösningar för kvalificerade elektroniska signaturer, tekniken har funnits i många år, men det finnas inte som en ”utvald” lösning i en svensk standard. Därför vill ingen ta initiativet och få medföljande risk

med eventuell felsatsning. I stället avvaktar de. Ett landsting har följande stående meddelande till användaren kopplat till sin Internet tjänst (Bjurström et al. 2003):

”Vi kan inte ansvara för säkerheten över Internet.”

Utöver säkerhet behövs också enhetlighet på andra områden som tex arkivhantering, data och information, användargränssnitt, modeller för utvärdering av verksamhet och e-tjänster, modeller för lönsamhetsberäkningar och modeller för att hantera klagomål från användare etc. Detta dels för att kunna uppnå målet med medborgarorienterad verksamhet och dels för att inte behöva ”uppfinna hjulet igen” i alla organisationer. (Bjurström et al. 2003; Holmberg 2003; Rapp et al. 2003; Enquist & Fredriksson 2003). En relaterad fråga är kommuners svårigheter att sälja sina innovationer till andra kommuner på grund av lagens utformning (Bjurström et al. 2003).

En för Sverige enhetlig lösning med standarder i både teknisk och juridisk mening för offentliga e-tjänster, särskilt inom säkerhet kring bla identifiering, signering och fullmakter måste etableras och tydligt kommuniceras.

7. Användaren / Medborgaren

Gemensamt för de fyra fördjupningsstudierna är betoningen av att medborgaren måste sättas i centrum i större utsträckning än idag. Som omnämnts ovan är styrningen mellan regeringspolitiker och offentliga verksamheter underutvecklad för e-tjänster. Ännu sämre är det med dialogen mellan medborgaren och dem som skapar e-tjänsterna (Enquist & Fredriksson 2003). Medborgaren som användare av e-tjänsterna måste påverka både vilka tjänster som utvecklas och hur de utformas. Idag är det alltför mycket styrt av producenterna av tjänsterna och användbarhetsstudier är sällsynta i offentliga e-tjänster (Rapp et al. 2003). Metoder att involvera användaren och mäta kring detta är alltför begränsad inom e-tjänster för offentlig verksamhet i Sverige.

”Dagens myndigheter agerar ofta efter egennytte-modellen, inte bara av ekonomiska skäl utan också av tradition. De centrala målen för den elektroniska förvaltningen har inte ’nått fram’ eftersom de hittills inte förändrar systemets drivkrafter”. (Bjurström et al. 2003)

Verksamhetsstrategier och affärsprocesser måste förändras till att vara medborgarorienterade och servicekultur skapas. Det finns en fara i att dagens producentorientering består, men med elektroniskt gränssnitt. För att nå en sann medborgarorientering krävs att uppmärksamhet samtidigt riktas till olika nivåer; affärs-, verksamhets- och systemutveckling. Tekniken kan inte ensam lösa problemen. (Enquist & Fredriksson 2003) Enbart teknik kan till och med förvärra problemen, då existerande ogynnsamma situationen befästs ytterligare (Bjurström et al. 2003; Enquist & Fredriksson 2003; Holmberg 2003; Rapp et al. 2003). Värdet av tjänsterna blir större om interna rutiner också förändras och inte enbart ett e-fönster mot oförändrade rutiner skapas (Rapp et al. 2003).

Det finns ett behov av att skapa ett verksamhetspråk som är gemensamt för organisationen, samtidigt kan det skapa problem i interaktionen med medborgaren. Kommunikation mellan organisationer kräver också formalisering av språkbruk. (Rapp et al. 2003)

Webbplatserna idag har dålig användbarhet sett ur medborgarens synvinkel, text otydlig struktur och navigeringsteknik. Därmed uppnår inte heller organisationerna sin egna mål. (Rapp et al. 2003)

Den tillväxt som skall skapas måste ta användaren som utgångspunkt. En *hållbar* tillväxt antyder att människans valmöjligheter skall vidgas; att ekologiska, sociala och ekonomiska dimensioner ses som ömsesidigt beroende; rättvisa inom och över generationer och raser; och skydd mot kroniska hot och skadlig inverkan (Gladwin, Kennelly, & Krause 1995). I det perspektivet är det svårt att inte utgå från användaren.

Vidare kan användarorientering ses som vägen till tillväxten: Användarens efterfrågan och användning är en förutsättning för tillväxten. Användningen förutsätter att medborgaren/kunden anser att (netto)nyttan är positiv, dvs uppfattade mervärden minus kostnader/uppoffringar. Det är viktigt att producenten också ser nyttan/vinsten för egen del för de aktiviteter som medborgaren vill ha, en vinna-vinna relation. (Enquist & Fredriksson 2003)

Ibland uppfattar användaren att personlig kontakt är värdefullt, men ibland är den besvärande. Webb informationen om vissa sjukdomar är ett exempel där användaren kan uppskatta frånvaron av personlig kontakt (Bjurström et al. 2003). Att omforma rätt urval av tjänster till automatiska förutsätter en användarorientering. Beskrivningsmodeller av tjänsterna är därför värdefulla, tex som graden av personlig anpassning (Rapp et al. 2003). Alla tjänster passar inte för elektroniska kanaler som Internet och mobiltelefoner, flerkanalstrategier blir därför nödvändiga (Rapp et al. 2003; Enquist & Fredriksson 2003).

Användaren kan också ha flera betydelser, tex både medborgare, företag och medarbetare i offentliga verksamheten (Enquist & Fredriksson 2003). Användar- och medborgarorienteringen är närvarande i övriga delar av denna skrift och skall uppfattas som centralt.

Strukturer, attityder och handlingslogik måste ändras från producent- till medborgarorienterad. Förändringstryck genom användarorientering måste uppnås.
--

8. Styrning och ledning

Ovan har det framgått att särskilt samverkan, säkerhetsaspekter och medborgarorienteringen brister. En orsak tros vara att styrningen och ledningen för förändringsarbetet är bristfällig och måste omformas:

- IT-frågor hanteras på för låg nivå inne i organisationen (Rapp et al. 2003; Enquist & Fredriksson 2003; Holmberg 2003).
- IT-frågor hanteras isolerat som teknik och inte integrerat i organisationsfrågor etc (Rapp et al. 2003; Enquist & Fredriksson 2003; Holmberg 2003)
- Styrningen av organisationerna utifrån är allt för svag och passiv. Regeringen måste ta ett större ansvar. (Bjurström et al. 2003)
- De befintliga styrsystemen är inte avpassade för digitala förvaltningen (Bjurström et al. 2003)

Det efterfrågas ett centralt organ som tydligt anger vilken tekniskstandard som skall användas. De rekommendationer som finns har inte givit tillräckligt mycket riktning och trygghet för handling. Eventuellt kan detta förbättras genom *Nämnden för elektronisk förvaltning*, som är ett organ som inrättas 1 januari 2004 och ”ska fastställa gemensamma standarder för myndigheternas elektroniska kommunikation mellan varandra och med medborgare och företag”. Ordförande blir Alf Nilsson, överdirektör på Riksskatteverket. (Törnqvist 2003a)

Delegationen för utveckling av offentliga e-tjänster med Eva Fernvall som ordförande kommer att verka för mer samarbete mellan stat, kommun och landsting, och mellan offentlig sektor och näringsliv (Törnqvist 2003b). En fråga som berör samarbete är finansiering av tjänster där nyttan inte hamnar hos någon annan än hos producenten, detta har hämmat utvecklingen och behöver hanteras bättre (Bjurström et al. 2003). Samordning av för medborgarna goda gränssnitt har inte haft någon ansvarig i Sverige, med följd att endast icke efterföljda rekommendationer har funnits (Rapp et al. 2003).

Gunnar Lund har uttalat att Generaldirektörerna måste samverka mer horisontellt för att få fortsatt förtroende. Detta är nödvändigt i och med att det idag alltmer handlar om tjänster mot individer och företag, snarare än rättstillämpning. (Rapp et al. 2003).

Det framstår mot bakgrund av ovanstående som om det är en stor skillnad mellan vad som sägs i den publika dialogen och vad som faktiskt sker i handling, eftersom fördjupningsstudierna visat att avsevärt mer måste göras. Konsultföretaget Booz Allen Hamilton menar också att bristen på central styrning och gemensamma krafttag är en svaghet i Sveriges satsning, den rådande självständigheten bromsar utvecklingstakten (Rapp et al. 2003). Tex har landsting i studierna uttryckt att de inte känner sig som den målgrupp ”24-timmarsmyndigheten” riktar sig till (Bjurström et al. 2003).

Alla dessa autonoma enheter som tex myndigheter, landsting och kommuner måste samordnas. En god början är kanske att börja med ett prioriterat urval där följande organisationer skulle ingå: Vägverket, Riksskatteverket, Kronofogdemyndigheten, Patent- och registreringsverket, Livsmedelsverket, Centrala Studiestödsnämnden, Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen. Statskontoret har nämligen funnit att ca 40 typer av ärenden hindras från att hanteras elektroniskt då de kräver registerutdrag för att kunna processas. De nu nämnda myndigheterna har i stort sätt all den nödvändiga informationen i sina register. En samordning här skulle snabbt kunna få effekter, jmf även med scenarier ovan. (Rapp et al. 2003)

Vägledning och konsensus diskussioner förefaller inte tillräckliga. Kanada har tex ”CIO for the government” som ser till helheten och kan se till att handling sker, som är viktigt vid ojämna incitament mellan organisationer (Rapp et al. 2003). Det måste också beaktas att förutsättningarna är olika, tex mellan RSV med 14 000 anställda och minsta myndigheten med 1 ¾ anställda, storlekar på kommuner varierar också mycket. (Bjurström et al. 2003) Ändå skulle det med tanke på att befolkningen flyttar inom Sverige bör kommuner mfl samordna sina e-tjänster så att de har liknande gränssnitt (Rapp et al. 2003).

Finansiella aspekter gör att yttre styrning behövs i större utsträckning med digitala förvaltningen: Investeringen kommer nu, vinsten senare i något annat budgetår. Investeringarna kan vara för stora för att rymmas i ordinarie budgeten. Investeringar

görs i pengar, nytta kan komma i samhällsnytta eller medborgarnytta och mycket lite nytta för organisationen själv. Det krävs också en ny form av styrning som beaktar medborgarnytta, service processers effektivitet och hela sektorns effektivitet. Styrningen som finns är utformad för det befintliga sättet att verka. Nu när detta ska ändras i grunden, motverkar dagens styrning att det som behöver göras faktiskt åstadkommes. Det finns olika grupperingar som verkar för samordning, men ingen som har befogenhet och ekonomiska resurser att se till att något sker. Jmf tex Sverige Direkt med tre anställda som gör sitt bästa för att skapa en gemensam ingång till det offentliga Sverige. (Bjurström et al. 2003)

Central styrning måste ske på tydligare sätt och i flera fall tvingande, särskilt med avseende på infrastruktur/standards, medborgarorientering och samverkan dels offentlig verksamhet/offentlig verksamhet och dels offentlig verksamhet/privat företag. Detta centrala organ måste kunna fatta beslut (inte bara diskutera/rekommendera) och allokera finansiella resurser för övergripande insatser.
--

9. Samverkan Offentligt och Privat

Företagen upplever att Lagen om offentlig upphandling, LOU, försvårar innovation inom offentliga e-tjänster. Främst gör LOU att den kommunikation som i sammanhanget är naturlig och nödvändig inte kan ske. Med den komplexa typ av lösningar som behöver skapas måste ett stort informationsutbyte ske mellan köparen och säljaren. LOU är för sammanhanget fel utformad. Den utgår från transaktionssynsätt, där köparen formulerar en specifikation på vad som skall köpas och säljaren svarar med ett erbjudande. Något som fungerar vid köp av ”skurhinkar och städmoppar”, dvs stapelvaror och andra enkelt beskrivna produkter. För att innovation skall komma tillstånd krävs en samverkan mellan offentliga verksamheten (köparen) och privata företaget (säljaren), där kommunikationen kan ske friare. Styrmekanismen LOU passade kanske för industriåldern, men inte informationssamhället. LOU förstärker ytterligare att fokus blir upphandling av en teknisk lösning, istället för att skapa en ny process och få en medborgarcentrerad processförändring till stånd. Det finns dessutom en övertro på att köpa det med lägst pris, det gör att lösningar som i en större helhet är mer värdefulla och lönsamma väljs bort. (Holmberg 2003) Bristen på samarbete motverkar innovation och bevarar därmed stuprörlösningarna (Bjurström et al. 2003).

Dessutom tillämpas LOU av idag på ett alltför extremt sätt (Holmberg 2003). LOU är avsedd att minimera korruption i offentlig verksamhet och har utformas för att överensstämna med EU regler. Om det hålls i minnet att de länder som är med i EU har en stor varians i hur mycket korruption som förekommer, kan det tyckas att LOU hanteras överdrivet byråkratiskt. Naturligtvis är reglerna en anledning till avsaknad av korruption i Sverige, men samtidigt verkar inte behovet av reglerna vara lika stort här som i andra EU länder. På en skala från ett (”highly corrupt”) till tio (”highly clean”), har Sverige index 9,3. Detta att jämföra med ett annat EU land som har index 4,3 och som därmed hamnar flera placeringar efter länder som Botswana, Namibia och Cuba. (Transparency International 2003) Företag upplever att offentliga verksamheter överdriver LOU på ett byråkratiskt och obefogat sätt av rädsla, bla för att inte hamna i tidningar. Det främjar knappast innovation att representanter för offentlig verksamhet inte vågar svara i telefonen under upphandlingar. (Holmberg 2003). Det finns också

många fördomar hos det offentliga om privata företag och hur de verkar. Vad som anses politiskt korrekt har skapat låsningar. (Bjurström et al. 2003)

Detta extra handelshinder som LOU utgör, medför att den offentliga sektorn är besvärligare och mer kostsam att arbeta med. Offentlig verksamhet som köpare är också en större risk, detta eftersom att det säljande företaget långt senare än vad som förekommer i privata sektorn får reda på att de inte är intressanta som leverantörer och därför fortsätter att lägga resurser på en "död" affär. Särskilt när det är högkonjunktur framstår därför privat sektor som intressantare köpare. (Holmberg 2003)

Företagen behöver få se en tydlig efterfrågan på lösningar, idag kan upphandlingar ske och ramavtal tecknas utan att någon efterfrågan finns bakom. En marknad måste skapas. Offentliga verksamheten måste istället tala om att det är beredd att köpa tjänster och produkter till vissa belopp. Ett första steg är att skapa standards som talar om vad som ska användas. Dessa standarder ska utformas så att de inte är konkurrenshämmande (Grenblad 2003b), därför bör de vara öppna och inte proprietära (Glimstedt 2002). Därigenom kan inträdesbarriärerna sänkas dels då det är tydligare vad som efterfrågas och dels därför att utvecklingskostnaderna då kan spridas på fler köpare. Vidare måste mål som tex medborgarnytta definieras så att de lösningar som skapas strävar efter detta. Idag vill inte företagen fundera i större utsträckning på visioner om offentliga e-tjänster 2013 och innovationer för att uppnå det, på grund av att köparna inte är tillräckligt aktiva och tydliga. Idag trycks ett antal produkter ut av företagen mot en relativt passiv offentlig verksamhet. (Holmberg 2003)

Möjliggör innovation och skapande av tillväxt och nya exportprodukter genom samarbeten mellan privata företag och offentlig verksamhet på en tydligare marknad.

10. Forskning

Arenor för att kunna mötas efterfrågas av aktörerna i innovationssystemet och återkommer flera gånger i studierna och påpekas starkt (Rapp et al. 2003; Holmberg 2003; Bjurström et al. 2003). Forskning är ett konkret sätt varigenom arenor kan skapas och bidra till nödvändig kunskapsspridning ges. Eftersom det finns en rädsla hos offentlig verksamhet för det privata, är forskarvärlden extra värdefull som partner och kunskapskälla (Enquist & Fredriksson 2003). Nedan följer exempel på specifika områden som studierna identifierat där det finns behov av multivetenskaplig forskning:

- 1) En förutsättningslös och bred översyn av svenska förvaltningsstrukturen bör ske. Hur mycket behöver ändras av offentliga verksamhetens struktur och dess utvecklings- och affärsprocesser? En sådan nationell vision blir en startpunkt som får återverkningar på de flesta andra frågor. (Rapp et al. 2003; Enquist & Fredriksson 2003)
- 2) Incitamenten och incitamentsstrukturen är måste omformas för att åstadkomma förändring genom innovation och för att den blir framgångsrik. Hur kan det ske? Vad blir konsekvenserna? (Bjurström et al. 2003; Rapp et al. 2003)
- 3) Fler standards behövs för att skapa offentliga e-tjänster. Vilka aspekter skall standardiseras? Hur skall standarder se ut? Hur skall de implementeras? (Bjurström et al. 2003; Rapp et al. 2003; Holmberg 2003)
- 4) Den förändring som behöver ske förutsätter samverkan, hur kan långa och djupa affärsrelationer skapas? Samarbetet mellan offentlig verksamhet och privata företag behöver ökas. Hur kan det ske? Hur kan tydligare marknader skapas? (Rapp et al. 2003; Holmberg 2003)

-
- 5) Problemet kring samverkansprojekt behöver lyftas fram, liksom metoder, styrning, och riktlinjer för att underlätta samverkan och ge en effektiv förvaltning. (Rapp et al. 2003; Bjurström et al. 2003).
 - 6) Ansvarsfrågan försvinner idag i en gråzon mellan olika aktörer när det gäller tex initiativ och finansiering av e-tjänster, de förestående behoven ger behov av att detta beforskas för att stödja positiva förändringar. Hur kan arbetsfördelning och gränsdragningar ske? (Rapp et al. 2003; Bjurström et al. 2003)
 - 7) Privat sektor har varit mer framgångsrik än offentlig i att utveckla e-tjänster. Samtidigt har många misstag begåtts i den privata sektorn. Att analysera, beskriva och sprida dessa så att samma misstag inte begås i offentlig verksamhet är viktigt. Särskilt med tanke på att många av IT konsulterna som skall hjälpa till att skapa lösningarna är de samma som gjort misstagen. (Rapp et al. 2003)
 - 8) Banker och resebranschen ses som särskilt värdefulla att forska om då de kan ge många bra erfarenheter att använda i offentlig verksamhet. (Enquist & Fredriksson 2003; Bjurström et al. 2003)
 - 9) Flerkanalsstrategier och tex möjligheter till personlig kontakt kontra elektronisk kanal är ett område som behöver beforskas. Vilka tjänster skall automatiseras? Hur skall personliga möten integreras och stödja/komplettera elektroniska? Hur kan närvarointensiva verksamheter som tex vården stödjas av e-tjänstekanaler? (Rapp et al. 2003)
 - 10) Metoder kring undersökning av användarens perception av hur tjänster bör skapas och utseende/användbarhet behöver utformas, tex med fokusgrupper.

Metoder för att hantera klagomål och synpunkter från medborgare i ett återkopplingssystem. (Rapp et al. 2003; Enquist & Fredriksson 2003).

- 11) Vilka konsekvenser får e-tjänsterna? Hur påverkas tex medborgarens möjligheter att upptäcka och korrigera fel i handläggningen? Vilken myndighet blir ansvarig om e-tjänster samproduceras av flera organisationer? (Rapp et al. 2003)
- 12) Det finns ett behov av att forska kring gemensamma metoder och tekniker för att organisera, återsöka, förstå och utbyta informationsinnehåll på ett överenskommet och enhetligt sätt (Rapp et al. 2003).
- 13) Pilotprojekt och exempel som kan sprida erfarenheter och vara föredömen behöver analyseras, beskrivas och publiceras (Rapp et al. 2003; Bjurström et al. 2003; Enquist & Fredriksson 2003)
- 14) Lagen om offentlig upphandling och andra institutionaliseringar påverkar innovationen negativt. Vad beror detta på? Hur kan det åtgärdas? (Holmberg 2003; Bjurström et al. 2003)

11. Förändringsagenter

Ett antal organisationer som kan verka som förändringsagenter i större utsträckning än idag har identifierats:

- Regeringen
- Statskontoret
- Kommunförbundet
- Landstingsförbundet
- Kammarkollegiet

Dessa aktörer behöver bli mer aktiva inom sina områden. Ännu viktigare för innovationssystemet är att de blir mer aktiva horisontellt, både i form av samverkan inom offentlig verksamhet och med andra delar av innovationssystemet. Regeringen bör agera mer styrande och samordnande. Underrepresenterade som förändringsagenter är användare.

Det finns argument för att ideella organisationer skall ingå i innovationssystemet då de ofta vänder sig till allmänheten och har en stor del offentlig finansiering (Rapp et al. 2003).

Öka interaktionen i innovationssystemet för att bryta ”stuprörstänkandet” och skapa innovation genom samverkan och dynamik.

12. Referenser

- Andersson, Göran. 2003. Resultat av Basanalys för TVO E-tjänster i offentlig förvaltning. Stockholm: VINNOVA.
- Agyris, C. & Schön, D.A. 1978. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Bjurström, Anna, Ulrika Sandberg, Åke Grönlund, and Lars Ilshammar. 2003. *eTjänster i offentlig förvaltning - en fördjupningsstudie*. Örebro: DemocrIT, Örebro universitet.
- EG. 1999. Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG av den 13 december 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer.
- Enquist, Bo, & Fredriksson, Odd. 2003. *Användarperspektiv på e-tjänster i offentlig verksamhet*. Karlstad: Centrum för tjänsteforskning, Karlstads universitet.
- Ferm, Elisabeth. 2003. Digitala signaturer i Norden. In *Promemoria*. Stockholm: Statskontoret.
- Gladwin, Thomas N., James J. Kennelly, and Tara-Shelomith Krause. 1995. Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research. *Academy of Management Review* 20 (4):874-907.
- Glimstedt, Henrik. 2002. Competition Policy in Network Markets: Innovation and Mobile Telecom Standards. I *Markets in the Information Age*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Grenblad, Daniel. 2003a. VINNOVA, TO E-tjänster i offentlig förvaltning: Anteckningar arbetsmöte 2 & 3 september 2003. Stockholm.
- . 2003b. VINNOVA, TO E-tjänster i offentlig verksamhet: Anteckningar Hearing 4 november 2003. Stockholm.
- Gustafsson, Niklas. 2003. En kartläggning av forskarmiljöer inom tillväxtområdet e-tjänster i offentlig förvaltning - Slutrapport 2003-08-25. Stockholm: Nigu Research & Consulting för VINNOVA.
- Holmberg, Christoffer. 2003. *Tillväxtområdet E-tjänster i offentlig verksamhet - företagsperspektivet*. Stockholm: Sektionen för Marknadsföring, distribution och industridynamik, Handelshögskolan i Stockholm.
- Krohwinkel-Karlsson, Anna. 2002. *Standardization Consortia and Epistemic Communities: An Analysis of Hybrid Institutional Arrangements in the*

Standardization of Network Technologies. *Working Paper, Stockholm School of Economics*. Stockholm.

Lundell, Stefan. 2003. Slöseri med tid boven bakom kommunkrisen. *Dagens Industri*, 2003-11-27.

Mellor, W. & Parr, V. 2002. *Government Online - An International Perspective*. London: Taylor Nelson Sofres.

Rapp, Birger, Thomas Falk, Nils-Göran Olve, Fredrik Nilsson, Vivian Vimarlund, Karin Axelsson, & Alf Westelius. 2003. *E-tjänster ur den offentliga verksamhetens perspektiv*, redaktör B. Rapp. Linköping: ISM, Linköpings universitet.

Transparency International. 2003. *Transparency International Corruption Perceptions Index 2003*. Berlin: Transparency International.

Törnqvist, Anette. 2003a. *Pressmeddelande - Regeringen inrättar en Nämnd för elektronisk förvaltning*. Stockholm: Finansdepartementet.

———. 2003b. *Pressmeddelande - Gunnar Lund har utsett ledamöterna i Delegationen för utveckling av offentliga e-tjänster*. Stockholm: Finansdepartementet.

World Market Research Centre. 2001. *Global E-Government Survey, Executive Summary*.