

Rapport:
**Samhällets behov av
posttjänster**

– En kvalitativ undersökning av
konsekvenser för stora avsändare vid
ändrad utdelningsfrekvens



Samhällets behov av posttjänster

– En kvalitativ undersökning av konsekvenser för stora avsändare vid ändrad utdelningsfrekvens

Rapportnummer

PTS-ER-2019:25

Diarienummer

19-4288

ISSN

1650-9862

Författare

Undersökningsrapport: Analys Mason AB

Inledning och PTS slutsatser: Erika Nysäter, PTS

Post- och telestyrelsen

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Postmarknad i förändring	6
2 PTS tidigare undersökningar	8
3 Undersökningens syfte	10
4 Undersökningens resultat	11
5 PTS fortsatta arbete	13
Bilaga undersökningsrapport av Analys Mason	15

Sammanfattning

Post- och telestyrelsen (PTS) har gett konsultföretaget Analysys Mason i uppdrag att genomföra en kvalitativ undersökning av avsändares behov av posttjänster med fokus på myndigheter och större företag som skickar och tar emot många brev. En viktig del av undersökningen har varit att ta reda på vilka konsekvenser det skulle få för de undersökta organisationerna vid en ändrad utdelningsfrekvens.

Digitaliseringen av samhället med ändrade kommunikations- och konsumtionsmönster som följd, har stor påverkan på postmarknaden genom bland annat minskande brevvolymer och ökande paketvolymer. Den svenska postregleringen, som ändrades senast 2018, kommer av den anledningen att behöva ses över igen under de närmaste åren. Uppdraget till Analysys Mason är ett led i myndighetens arbete med att kartlägga hur den samhällsomfattande posttjänsten kan behöva förändras för att möta samhällets behov och samtidigt vara långsiktigt hållbar.

Den övergång till digitala kommunikationssätt som sker nu hos avsändare som skickar många brev, inom såväl offentlig som privat sektor, framträder tydligt i Analysys Masons undersökning. De intervjuade organisationerna uppger att de kommer att skicka och ta emot allt färre brev under de kommande åren. Trots det har de ett fortsatt behov av en tillförlitlig brevtjänst för att kommunicera skriftliga meddelanden, men inte nödvändigtvis med utdelning fem dagar i veckan. Det finns också ett visst behov av att kunna skicka och ta emot skriftliga meddelanden snabbt även i framtiden.

Postnord har aviserat att operatören har för avsikt att införa en ny modell för postutdelning med varannandagsutdelning av vissa försändelser. Bland de intervjuade organisationerna finns en viss oro inför vad en sådan förändring kan medföra. De är även oroad över hur de ska kommunicera förändringen till bland annat socioekonomiskt utsatta grupper som till stor del är beroende av brevtjänster. Det framgår tydligt att det är mycket viktigt att Postnord informerar kunder och allmänheten i god tid och på ett lättbegripligt sätt vid en eventuellt ändrad utdelningsfrekvens och vad det får för faktiska konsekvenser för användare av posttjänster.

Undersökningen visar att samhället behöver säkerställa att användare som småföretag, äldre, socioekonomiskt utsatta grupper och de som har behov av fysiska försändelser även i framtiden har tillgång till posttjänster som motsvarar deras behov, är tillförlitliga och håller en god kvalitet.

Företag uppger sig ha mindre problem än offentlig sektor när det gäller att ställa om till en lägre utdelningsfrekvens. Detta beror på att företag i högre utsträckning redan har digitaliserat sin posthantering av kostnadsskäl och inte har samma samhällsansvar som offentlig sektor har. Stora företag är bättre rustade för att hantera en omställning från skriftliga till digitala meddelanden än små företag, särskilt i gles- och landsbygd.

En lägre utdelningsfrekvens reser krav på vidareutveckling av digitala tjänster, utformade med användarnas behov i fokus utifrån ett tillgänglighetsperspektiv. Undersökningen visar att myndigheter vars verksamhet i lägre grad har digitaliserats kan behöva stöd och resurser för sin utveckling. Det kan också finnas behov av att anpassa lagstiftningen för att underlätta digital kommunikation med myndigheter, främja digitala brevlådor och digital delaktighet.

1 Postmarknad i förändring

Post- och telestyrelsen (PTS) har i uppdrag att bevaka, analysera och beskriva postmarknadens utveckling. Digitaliseringen av samhället med ändrade kommunikations- och konsumtionsmönster som följd, har stor påverkan på postmarknaden genom bland annat minskande brevvolymer och ökande paketvolymer. I takt med att samhällets behov av posttjänster förändras behöver den generella servicenivån anpassas. Av de undersökningar myndigheten låtit göra de senaste åren framgår tydligt att behovet av utdelning av post och framför allt skriftliga meddelanden fem dagar i veckan har minskat. Sverige följer därmed samma utveckling som övriga europeiska länder.¹

Det europiska postdirektivet² anger att varje medlemsstat ska vidta åtgärder för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna utvecklas som svar på den tekniska, ekonomiska och sociala omgivningen samt på användarnas behov. Postdirektivet definierar vissa grundläggande krav på den samhällsomfattande tjänsten men överläter åt respektive medlemsstat att reglera servicenivån för tjänsten avseende till exempel beföringstider, så länge kvalitetsnormen för gränsöverskridande postbefordran upprätthålls.³ PTS deltar i EU:s pågående översyn av postdirektivet. PTS har framfört att det är viktigt med en framtida postreglering som säkerställer en grundläggande postservice som svarar mot användarnas behov och samtidigt ger utrymme för anpassningar av postservicen på nationell nivå.

Användare kan behöva acceptera förändringar i posttjänsten i syfte att möjliggöra en effektiv och hållbar utdelning i hela landet som motsvarar behoven och så långt det är möjligt är självfinansierande. Den svenska postregleringen, som ändrades senast 2018, kommer därför sannolikt att behöva ses över igen under de närmaste åren.⁴ I Danmark, Finland och Norge finns redan nationella regelverk som innebär att utsedda tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster inte delar ut post fem dagar i veckan. Även i andra länder i Europa pågår diskussioner om att genomföra förändringar i utdelningsfrekvensen med anledning av minskande volymer.

¹ Sedan år 2000 har brevvolymer minskat med över 40 procent. [Svensk postmarknad 2019, PTS-ER-2019:7](#).

² Direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124166>

³ Enligt 6 § postförordningen (2010:1049) ska minst 85 % av adresserade försändelser under 2 kg som lämnats in för gränsöverskridande befordran inom EU ha delats ut inom tre arbetsdagar och 97 % inom fem arbetsdagar.

⁴ År 2018 ändrade regeringen 6 § postförordningen och införde tvådagarsbefordran i Sverige, vilket innebär att Postnord ska dela ut minst 95 procent av enstaka inrikes brev inom två arbetsdagar efter inlämning.

Under 2019 aviserade Postnord att operatören har för avsikt att införa en ny modell för postutdelning. I stora drag innebär den nya modellen att Postnord anpassar sin distributionsprocess i förhållande till postförordningens (2010:1049) krav på tvådagarsbefordran.⁵

⁵ Postnord uppger på sin hemsida att de vill ändra postförordningen för att förlänga befordringstiden från två till tre dagar för att minska klimatpåverkan från postflyg, för att upprätthålla kravet på utdelning av minst 95 % av enstaka inrikes brev inom två arbetsdagar efter inlämning. <https://www.postnord.se/om-oss/framtidens-post/sa-fungerar-varannandagsutdelning>

2 PTS tidigare undersökningar

PTS har i flera undersökningar sedan 2016 kartlagt olika användares behov av posttjänster. Resultaten av dessa undersökningar pekar åt samma håll: Samhällets behov av att ta emot och att skicka brev och paket fortsätter att förändras som ett resultat av digitaliseringen.

I undersökningen *Behov av fysiska brevtjänster på en digitaliserad marknad* (2018) frågade PTS privatpersoner och småföretagare som använder sig av en dator, smartphone eller annat digitalt hjälpmedel vilket behov de har av brevtjänster för att skicka skriftliga meddelanden. Av studien framgick att endast fem procent av de tillfrågade privatpersonerna ansåg att det var nödvändigt att kunna ta emot skriftliga meddelanden i form av fysiska brev varje dag. Motsvarande siffra var 27 procent för företagen. Studien visar att det för användarna är betydligt viktigare med förutsägbarhet och att breven kommer fram i rimlig tid, än att de delas ut fem dagar i veckan.⁶ 2019 genomförde PTS undersökningen *Befolkningens användning av posttjänster* där 37 procent av de tillfrågade svarade att de hade behov av postutdelning, det vill säga utdelning av brev och paket, fem dagar i veckan.⁷

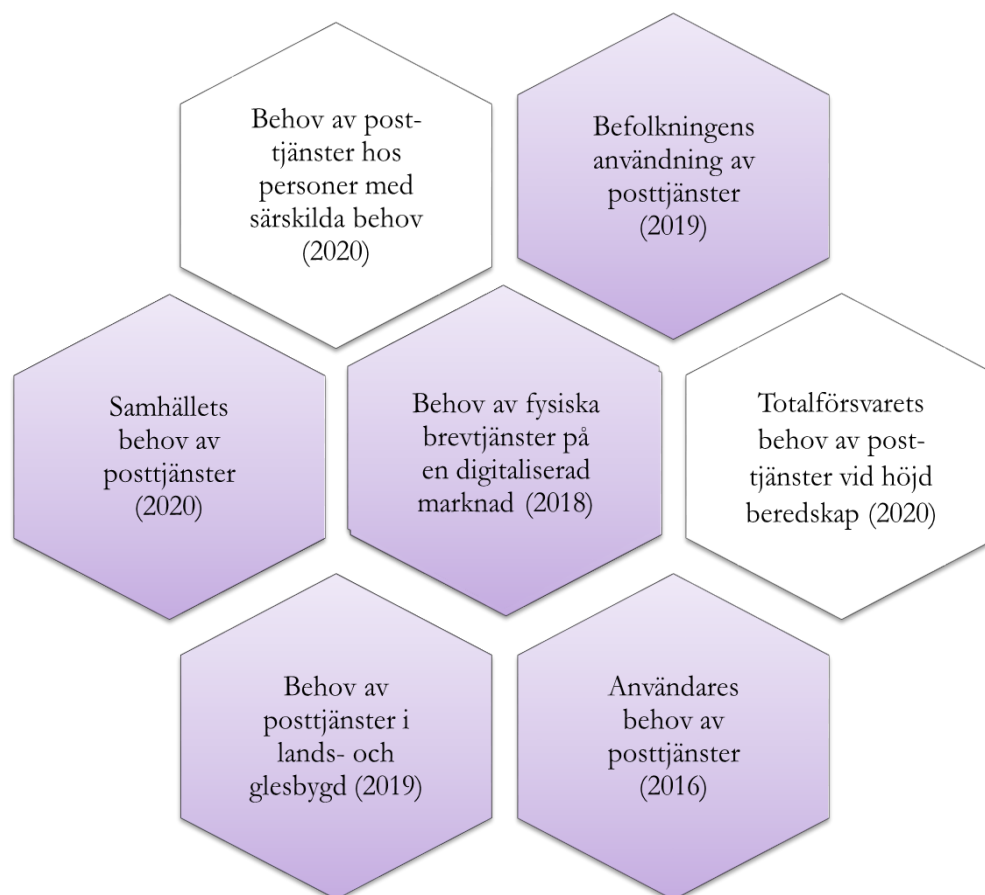
PTS har i de tidigare undersökningarna kartlagt privatpersoners och småföretags behov av posttjänster. I denna studie undersöker vi avsändares behov av posttjänster med fokus på myndigheter och större företag som skickar och tar emot många brev. Det är viktigt att kartlägga både avsändarnas och mottagarnas behov i utformandet av en långsiktigt hållbar och ändamålsenlig samhällsomfattande posttjänst.

⁶ Målgruppen i undersökningen var användare som har ett mobiltelefonabonnemang och använder någon typ av internetplattform (ex. surfplatta, smartphone, dator, laptop etc.). Drygt hälften av de tillfrågade privatpersonerna och företagen svarade att det inte skulle innebära några problem för dem om postutdelningen endast skedde två dagar i veckan. [Behov av fysiska brevtjänster på en digitaliserad marknad, PTS-ER-2018:19](#).

⁷ [Befolkningens användning av posttjänster 2019, PTS-ER-2019:9](#).

Figur: PTS tidigare och förestående undersökningar

Lila rutor är de genomförda undersökningarna och vita de förestående.



Under 2020 genomför PTS en undersökning avseende totalförsvarets behov av posttjänster vid höjd beredskap. Myndigheten planerar därutöver att undersöka särskilda gruppers behov av posttjänster, såsom äldre, personer med funktionsnedsättning och personer som lever i digitalt utanförskap.⁸

⁸ Enligt Internetstiftelsens rapport [Svenskarna och Internet 2019](#) uppgår antalet personer som inte använder internet dagligen till drygt 1 miljon. De äldsta känner sig minst digitalt delaktiga.

3 Undersökningens syfte

För att anpassa framtidens posttjänster behöver både beslutsfattare och PTS ytterligare underlag för att fördjupa kunskapen om användarnas behov av posttjänster och hur de skulle påverkas av till exempel ändrad utdelningsfrekvens. Undersökningen är även ett led i myndighetens pågående arbete med att kartlägga hur krav på utdelning av postförsändelser ska fullgöras inom den samhällsomfattande posttjänsten med hänsyn till de förändringar som sker i samhällets behov.

PTS har gett konsultföretaget Analys Mason i uppdrag att genomföra en kvalitativ undersökning av avsändares behov av posttjänster med fokus på samhällsviktiga myndigheter och stora företag som skickar och tar emot många brev, varav en del är tidskritiska eller med känsligt innehåll.

Undersökningen omfattar ovan nämnda avsändares behov av posttjänster generellt men har haft ett särskilt fokus på samhällsviktiga försändelser samt:

- Organisationernas behov av att skicka och ta emot skriftliga meddelanden, vilket innebär försändelser i kuvert (eller liknande) upp till två kg.⁹
- Konsekvenser för samhället, avsändare och mottagare vid en ändrad utdelningsfrekvens i form av utdelning färre än fem dagar i veckan.¹⁰

⁹ Studien har främst undersökt behovet av att skicka skriftliga meddelanden, men behovet av andra fysiska försändelser (exempelvis USB-stickor, bankdosor och betalkort) har också kartlagts.

¹⁰ Två privata företag har avböjt att medverka. Båda angav att en förändrad utdelningsfrekvens skulle ha mycket marginell betydelse för deras verksamhet. Totalt har 42 personer från 27 organisationer intervjuats under hösten 2019, varav 20 organisationer från offentlig sektor och sju från privata företag, banker och försäkringsbolag.

4 Undersökningens resultat

Som framgår av Analysys Masons undersökning väljer stora avsändare inom såväl offentlig som privat sektor att i allt större utsträckning gå över till digitala kommunikationssätt, vilket bland annat förväntas leda till att de kommer att skicka och ta emot allt färre brev under de kommande åren. Samtidigt visar undersökningen att det är långt kvar innan dagens meddelandeflöden helt och hållet digitaliseras. Även om många myndigheter och företag har kommit långt i sin digitalisering, har de ett fortsatt behov av brev som ett sätt att skicka och ta emot skriftliga meddelanden. Detta behöver dock inte nödvändigtvis kunna ske med utdelning fem dagar i veckan. De större företag som intervjuats uppger sig påverkas mindre av en ändrad utdelningsfrekvens eftersom de har digitaliserat sina meddelandeflöden i högre utsträckning än offentlig sektor.

Undersökningens resultat tyder på att fysiska brev allt mer kommer att vara ett alternativ till digital kommunikation, när det gäller att kommunicera skriftliga meddelanden. Detta alternativ kommer att vara särskilt viktigt för vissa försändelser och för vissa mottagare. När det gäller fysiska brev visar undersökningen att fokus bör ligga på att säkerställa en stabil och tillförlitlig, om än något långsammare, postgång för de brev som inte kan digitaliseras. Det är viktigare att användaren kan vara säker på att brevet når rätt adressat vid utlovad tid, snarare än att det kommer fram så snabbt som möjligt. En rimlig normal befordringstid kan vara några dagar enligt de intervjuade. Det finns dock ett visst behov av snabba leveranser även i framtiden och några av de intervjuade organisationerna är oroliga över vilka konsekvenser en lägre utdelningsfrekvens kan komma att få för socioekonomiskt utsatta grupper. De intervjuade organisationerna är relativt nöjda med dagens posttjänster.

Vid en ändrad utdelningsfrekvens bör Postnord informera kunder och allmänheten i god tid om vad en förändring kommer att innebära i praktiken. Många intervjuade organisationer uppger att en omställning kan medföra att även de kan behöva genomföra särskilda kommunikationsinsatser med icke-digitala personer. Sådana insatser behöver de kunna planera för i god tid innan en eventuell ändrad utdelningsfrekvens. Förtroendet för myndigheter hos utsatta grupper kan påverkas av ändrad utdelningsfrekvens om kommunikationen med medborgarna upplevs bli fördröjd, vilket understryker behovet av målgruppsanpassade kommunikationsinsatser.

En lägre utdelningsfrekvens reser krav på vidareutveckling av digitala tjänster inom offentlig sektor. Mindre digitaliserade myndigheter behöver resurser för att kunna digitaliseras. I vissa fall finns det lagkrav eller krav i myndigheterna ärendehantering på att meddelanden ska skickas som fysiska brev vilket sätter

gränser för övergång till digitala alternativ. En lägre utdelningsfrekvens kan därmed behöva kompletteras med förändringar i myndigheternas juridiska förutsättningar. Den tidigare statliga utredningen med fokus på juridiska aspekter i digitaliseringsarbetet har identifierat behovet av en reformerad lagstiftning för att öka digitaliseringsnivån hos myndigheter.¹¹ Det kan också krävas att lagstiftningen anpassas för att underlätta digital kommunikation med myndigheter, främja digitala brevlådor och digital delaktighet. Det är viktigt att både fysiska och digitala meddelandetjänster utformas utifrån ett tillgänglighetsperspektiv.

¹¹ [Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering: SOU 2018:25.](#)

5 PTS fortsatta arbete

De svenska brevvolymererna sjunker kraftigt varje år och prognoserna tyder på att detta volymtapp kommer att fortsätta, sannolikt i allt snabbare takt. Framtidens postala regelverk behöver anpassas efter samhällets ändrade kommunikationsmönster och privatpersoners, företags och offentliga aktörers minskade behov av att skicka och ta emot brev fem dagar i veckan.

EU:s postdirektiv anger att varje medlemsstat ska vidta åtgärder för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna utvecklas som svar på den tekniska, ekonomiska och sociala omgivningen samt på användarnas behov. Som nämnts deltar PTS i EU:s översyn av postdirektivet och har framfört att det är viktigt med en framtida postreglering som säkerställer en grundläggande postservice som svarar mot användarnas behov och samtidigt ger utrymme för anpassningar av postservicen på nationell nivå.

Postnord har aviserat att operatören ser över möjligheten att införa en förändrad utdelningsmodell i syfte att anpassa sin verksamhet efter de lägre brevvolymererna. PTS följer och bevakar Postnords arbete med att planera och så småningom utvärdera tester av operatörens förändrade utdelningsmodell.

Sedan 2018 har PTS möjlighet att meddela föreskrifter om hur kravet på utdelning av postförsändelser ska fullgöras inom den samhällsomfattande posttjänsten. Myndigheten genomför därför ett utredningsarbete för att kartlägga var och när utdelning inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten bör ske i framtiden. Avstånd till och frekvens av postservice är två viktiga faktorer vid utformningen av den framtida samhällsomfattande posttjänsten. En lägre utdelningsfrekvens kan fortfarande innebära en god postservice om avståndet till servicen är på ett rimligt avstånd. Därför är resultatet av aktuell undersökning även relevant för PTS pågående utredningsarbete.

Som beskrivits tidigare i rapporten fortsätter PTS att genomföra diverse undersökningar för att utreda vissa samhällsgruppers mer specifika behov av posttjänster. Myndigheten arbetar även för digital inkludering och delaktighet, bredbandsstöd och anordnar årliga innovationstävlingar såsom ”Från utanför till internet”. PTS arrangerar till exempel en nätverksdag om digital inkludering tillsammans med Myndigheten för digital förvaltning och Myndigheten för digital delaktighet den 26 maj 2020.

PTS arbetar aktivt för att skapa förutsättningar för nya moderna leveranslösningar, till exempel vad gäller samordning, flexibilitet och

behovsanpassning. Som ett led i det arbetet har myndigheten bland annat initierat ett Leveransforum där fler myndigheter och aktörer samverkar kring postfrågor och leveranslösningar. Ett annat exempel är PTS medverkan i projektet Nationell ombudsplattform som arbetar för en ökad samdistribution samt utveckling av användaranpassade leveranslösningar i lands- och glesbygder.



Rapport för Post- och telestyrelsen



Samhällets behov av post- tjänster

– en kvalitativ undersökning
av konsekvenserna för stora
avsändare vid ändrad utdel-
ningsfrekvens

Mimmi Albertsson och Jonas Asker

2019-12-02

Sammanfattning

Syftet med studien har varit att undersöka hur privata och offentliga organisationer som skickar och tar emot stora volymer brev försändelser kan komma att påverkas av en förändrad utdelningsfrekvens i Sverige. Organisationernas aktuella behov av att skicka och ta emot post med kort svarstid eller expresspost har också undersökts. Studiens huvudfokus har legat på organisationernas behov av att skicka och ta emot skriftliga meddelanden, vilket innebär försändelser i kuvert (eller liknande) upp till två kg. Behovet av andra typer av postförsändelser (paket upp till 20 kg) och tidningar har inte direkt berörts, men diskuterats i samband med att intervjuade personer tagit upp det. Studiens syfte har inte heller varit att undersöka oadresserade utskick, vilket innebär att stora distributörer av reklamutskick inte har intervjuats. Totalt har 42 personer från 27 organisationer intervjuats och urvalet av organisationer har skett i samråd mellan PTS och Analys Mason för att få med viktiga samhällsaktörer.

Analys Mason konstaterar att behoven av posttjänster i offentliga och privata organisationer skiljer sig kraftigt åt. Myndigheter, regioner och kommuner har ett samhällsansvar som kräver att man kan kommunicera genom fysiska postförsändelser. Samtidigt begränsas offentliga organisationer i större utsträckning än privata av juridiska bestämmelser för vad som kan skickas digitalt. Utifrån de intervjuer som genomförts konstaterar Analys Mason följande:

- En förändring av postgången, till exempel till en varannandagsutdelning, är antagligen hanterbar men kräver att organisationer har tillgång till kompletterande posttjänster. Mottagare i områden där färre postoperatörer är verksamma (oftast landsbygd) kan därmed tänkas påverkas mer vid en förändring.
- En lägre utdelningsfrekvens kan även föra med sig en rad positiva effekter, främst i offentlig sektor. Minskade portokostnader kan innebära besparingar om miljontals kronor för flera myndigheter. Den stora vinsten finns däremot att hämta i den allmänna effektivisering som tillkommer när ärenden som idag hanteras via den fysiska postgången i högre utsträckning blir digitaliserade.
- Vid en lägre utdelningsfrekvens bör postoperatörerna (och då främst Postnord) informera stora kunder (både myndigheter och företag) om detta i god tid. Många intervjuade organisationer bedömer att en omställning kan medföra ett ökat kommunikationsbehov, främst med icke-digitala personer. Organisationerna bör därför få möjligheten att planera för ett sådant i god tid innan en förändring, till exempel genom att tillföra mer resurser till kundtjänst.
- Förtroendet för myndigheter hos känsliga målgrupper kan komma att påverkas vid en lägre utdelningsfrekvens. Den här potentiella konsekvensen understryker ytterligare behovet av att informera och förankra förändringen i berörda målgrupper under en övergångsperiod.
- En lägre utdelningsfrekvens kräver vidareutveckling av digitala tjänster. Många myndigheter, som Skatteverket, har kommit långt i sitt digitaliseringsarbete och har som en direkt effekt av detta ett minskat behov av posttjänster. Mindre digitala myndigheter bör få stöd och resurser för att kunna göra samma digitaliseringsresa.

Innehåll

Sammanfattning	2
1 Bakgrund	5
1.1 Syfte med undersökningen	5
1.2 Avgränsningar och definitioner	7
1.3 Metod	7
1.4 Urval	8
2 Organisationernas behov av posttjänster idag	10
2.1 Myndigheter och företag har ett minskande men varierat behov av fysisk post	10
2.2 Både privat och offentlig sektor skickar tidskritiska försändelser	13
2.3 Geografiska förutsättningar påverkar behovet av att skicka och ta emot post	13
3 Potentiella konsekvenser vid en lägre utdelningsfrekvens	15
3.1 En lägre utdelningsfrekvens kommer att påverka många myndigheters arbetsätt	15
3.2 Förtroendet för myndigheterna påverkas av en ändrad utdelningsfrekvens	17
3.3 Företagens konkurrenskraft kan påverkas av lägre utdelningsfrekvens	19
3.4 Grupper i digitalt utanförskap kommer att påverkas mer vid lägre utdelningsfrekvens	20
4 Organisationernas omställningsförmåga till ett digitaliserat postflöde	22
4.1 Myndigheters och företags förmåga att digitalisera sin verksamhet skiljer sig åt	22
4.2 Juridiken sätter gränser för digital post	24
4.3 Att digitalisera postflödet är en kostsam process	25
5 Slutsatser	27
6 Litteratur	29

Copyright © 2019. The information contained herein is the property of Analysys Mason and is provided on condition that it will not be reproduced, copied, lent or disclosed, directly or indirectly, nor used for any purpose other than that for which it was specifically furnished.

Analysys Mason AB
Sankt Eriksgatan 63B
Floor 9
112 34 Stockholm
Sweden
Tel: +46 8 587 120 00
stockholm@analysysmason.com
www.analysysmason.com

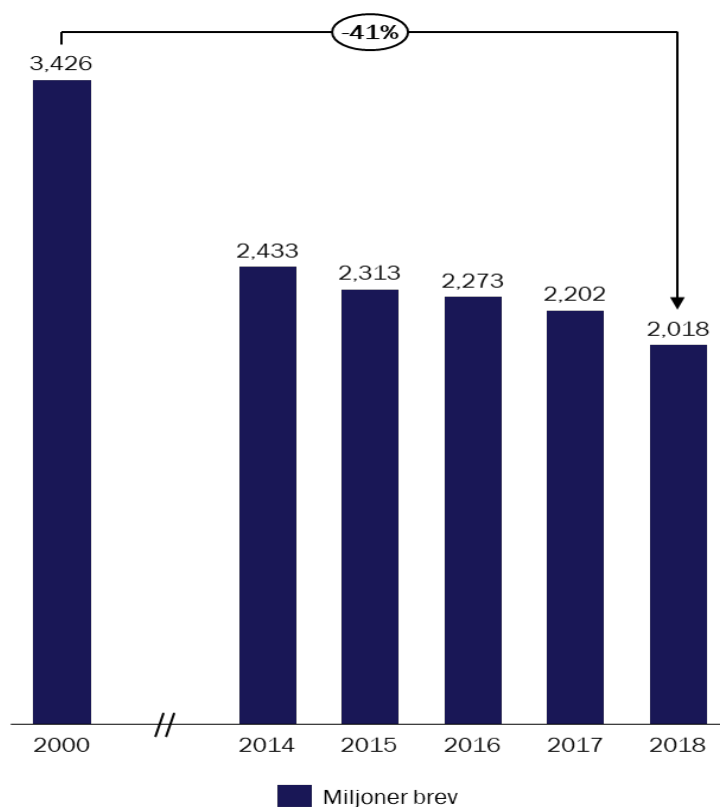
Registered in Sweden: No. 556285-9487
Subsidiary of Analysys Mason Ltd, North West Wing, Bush House, Aldwych, London WC2B
4PJ, UK, Reg. No. 5177

1 Bakgrund

1.1 Syfte med undersökningen

Digitaliseringen av samhället medför att svenskarnas behov av att skicka och ta emot fysiska brev med skriftliga meddelanden har minskat. Sedan 2000 har antalet adresserade brevöversändelser minskat med 41 procent. Bara mellan 2017 och 2018 minskade antalet skickade brev i Sverige med 183 miljoner, vilket motsvarande 8,3 procent¹ och prognoser för kommande år visar på en fortsatt minskning. Samtidigt som antalet brev med skriftliga meddelanden minskar skickas paket med varor i högre utsträckning än förr, framför allt till följd av ökad e-handel. Dessa förändringar är inte unika för Sverige, utan är en del av en större trend som pågår i hela Västeuropa.

Antal adresserade brevöversändelser inom Sverige, miljoner



Figur 1. Antal brevöversändelser som skickas i Sverige har minskat kraftigt de senaste två decennierna. Diagrammet visar inte paket, oadresserade översändelser (som reklam) eller tidningar. Svensk postmarknad 2019, PTS.

¹ Svensk postmarknad 2019, PTS.

Denna förändrade postmarknad ställer nya krav på postoperatörernas verksamheter. Det rör sig dessutom om en kostnadsfråga, eftersom fallande brevvolymer bidrar till minskad lönsamhet för postoperatörerna. Frågan om kostnader blir särskilt aktuell i Sverige, där Postnord inte mottar något statligt stöd för sin verksamhet, samtidigt som man har jämförelsevis högt ställda kvalitetskrav och låga portopriser jämfört med de nordiska grannländerna, se figur 2. Därmed står Sverige inför ett behov av att förändra dagens postreglering.

	Sverige	Danmark	Norge	Finland
Statsstöd	Nej	Delvis	Ja	Vid höga postvolymer
Kvalitetskrav/ befordringstid	95 %, 0-2 dagar	93 %, 0-3 dagar	85 %, 0-2 dagar 97 %, 0-4 dagar	50 % 0-4 dagar 97 % 0-5 dagar
Invånare per km ²	22	130	16	16
Porto	11 SEK	14 SEK	25 SEK	16 SEK
Skickade brev per invånare	179	68	148	343

Figur 2. Jämförelse av postvillkoren i Sverige och nordiska grannländer. Portopriset i Sverige har höjts från 9 till 11 kr den 1 januari 2020.

Sveriges postmarknad regleras av postlagen (2010:1045) och postförordningen (2010:1049) och genom de tillståndsvillkor som PTS utfärdar för de operatörer som har tillstånd att bedriva postverksamhet.² Postregleringen ställer bland annat krav på samtliga postoperatörer att bedriva en tillförlitlig verksamhet. Genom de tillståndsvillkor som PTS har utfärdat för Postnord är de utsedda att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. Det betyder bland annat att Postnord även är skyldig att varje arbetsdag genomföra minst en insamling och utdelning i hela riket samt att leverera 95 procent av de inrikes brev som lämnas in för tvådagarsbefordran inom två arbetsdagar.

Förändringar av den samhällsomfattande posttjänsten har redan skett i flera länder. PTS har tidigare noterat att det i Danmark, Finland och (från och med 1 juli 2020) Norge redan finns möjlighet för utsedda tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten att inte dela ut post fem dagar i veckan med stöd i de nationella bestämmelserna. Även vissa andra länder i Europa genomför förändringar i liknande riktning.

I Sverige har PTS påbörjat ett utredningsarbete om vilka konsekvenser en potentiell förändring skulle kunna medföra. Under 2019/20 genomförs flera studier som syftar till att kartlägga hur en lägre utdelningsfrekvens kan komma att påverka det svenska samhället. Syftet med denna studie har varit att undersöka hur privata och offentliga organisationer som skickar och tar emot stora volymer brevöversändelser kan komma att påverkas av en förändrad utdelningsfrekvens i Sverige. Studien ska bidra till

² Se postlagen (2010:1045) och postförordningen (2010:1049). Tillståndsvillkor för samtliga postoperatörer finns på PTS webbsida: <https://pts.se/sv/nyheter/post/2018/nya-tillstandsvillkor-for-samtliga-postoperatorer/>

PTS arbete med att ta fram ett underlag för utformandet av en långsiktigt hållbar samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet som tillgodoser användarnas behov.

1.2 Avgränsningar och definitioner

Alla intervjupersoner har inför intervjun informerats om studiens syfte och definitioner. Studien berör inte frågor om oadresserade utskick, tidningar, eller det som brukar kallas för paket (postförsändelser som väger mellan 2 och 20 kg). Med begreppet brev utgår Analysys Mason ifrån postlagen (2010:1045) som definierar brev som: *”en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser”*.

Studien har främst undersökt behovet av att skicka skriftliga meddelanden, men behovet av andra fysiska försändelser (exempelvis USB-minnen, bankdosor och betalkort) har också kartlagts.

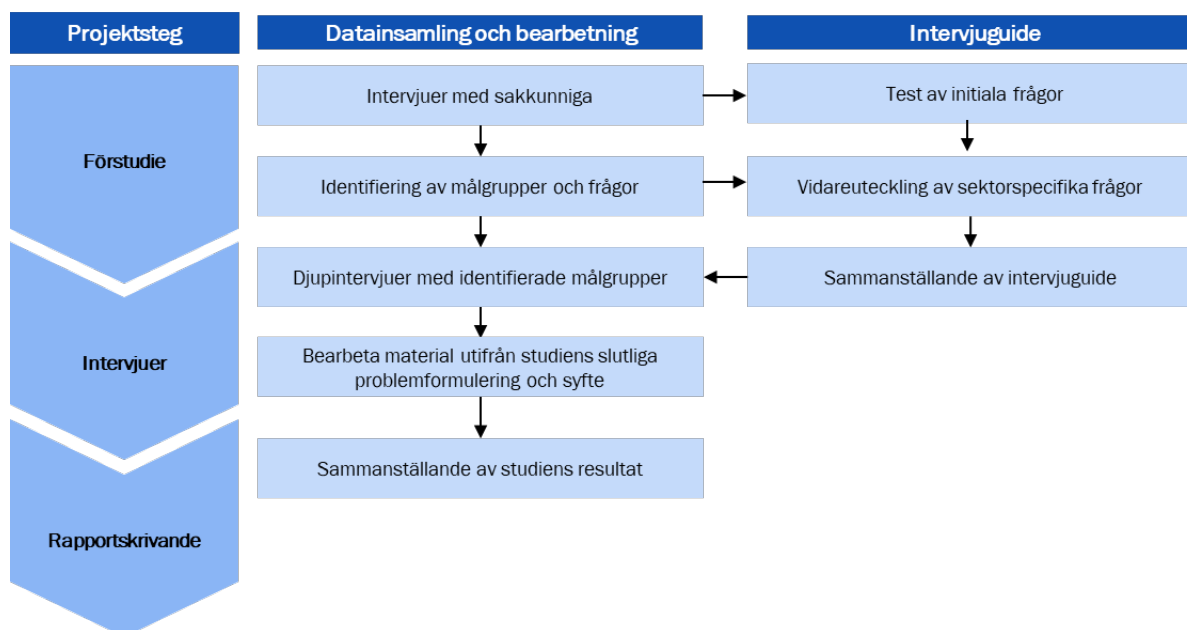
Studien undersöker framför allt konsekvenser vid en förändring av den reglerade utdelningsfrekvensen.³ Sådana förändringar berör inte direkt inte tilläggstjänster som Postnords Expressbrev (som delas ut senast kl. 10 dagen efter inlämning, i större delen av landet) eller hämta och lämna-tjänster⁴. En iakttagelse är att många intervjupersoner utan särskild kunskap om postlogistik eller posttjänster inte gör skillnad mellan brev och paket, eller diverse tilläggstjänster, utan ofta ser dessa försändelser som delar av samma postflöde.

1.3 Metod

Analysys Mason har i samråd med PTS utformat undersökningen som en kvalitativ intervjustudie. Först utvärderades möjligheten att genomföra en enkätstudie, men det alternativet valdes bort på grund av frågeställningens komplexa natur. Analysys Mason har samlat in och bearbetat viss statistik under studiens gång, men arbetsmetoden har främst varit kvalitativa intervjuer. Utifrån tidigare studier som gjorts på området har Analysys Mason tagit fram en intervjuguide för de kvalitativa djupintervjuerna. Studien har utformats i tre steg, illustrerat av flödesschemat nedan (figur 3). Intervjuerna har genomförts från september till november 2019.

³ Den samhällsomfattande posttjänsten (SOT) och utdelningsfrekvens regleras bl.a. av postlagen (2010:1045), postförordningen (2010:1049) och tillståndsvillkor. Postnord är av PTS utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige.

⁴ Hämta och lämna-tjänster regleras av separata avtal mellan kund (oftast större avsändare/mottagare) och postoperatör/distributör och innebär att avhämtning och/eller lämning av post sker efter överenskommelse. Upphämtningar kan ske en eller flera gånger per dag enligt marknadspriser. Många större myndigheter har postboxar och köper hämta och lämna-tjänster från Postnord och andra företag för att inte behöva hämta/lämna post själva.



Figur 3. Analysys Masons metod vid genomförande av intervjustudien.

Först prövades intervjuguidens frågor under en förstudie, där fyra organisationer med stora nätverk och insikt i postfrågor fick bidra med revideringar samt identifiera aktörer och frågeställningar som de ansåg hade betydelse för studien. Utifrån resultatet i förstudien genomfördes sedan en längre intervjufas där ytterligare 23 organisationer intervjuades. Avslutningsvis sammanställdes studiens resultat i den här rapporten.

1.4 Urval

Under förstudien har Analysys Mason intervjuat fyra organisationer. Två av dessa (Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Svensk Handel) är medlemsorganisationer som har bidragit med insikter om respektive medlemsgrupps behov av posttjänster.

Skatteverket valdes ut eftersom myndigheten har varit tongivande i det gemensamma myndighetssamarbetet om den digitala tjänsten Mina Meddelanden, och på grund av den omfattande brevkorrespondens som bedrivs med individer, företag och andra myndigheter i Sverige. Statens servicecenter har en unik roll eftersom de bedriver servicekontor som ett nära samarbete mellan tre myndigheter (Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten). Servicekontoren står därmed för en viktig del av statens lokala närvaro runtom i landet och intervjuades för att bidra med insikter om det arbetet. Analysys Mason har intervjuat en person som har arbetat i verksamheten nära servicekontoren, och intervjun fångar därmed upp servicekontorens lokala arbetssituation och behovsanalyser. Samtliga organisationer som medverkade i förstudien har valts eftersom de bedömdes ha kunskap om andra intressenter som skulle kunna bidra med värdefulla insikter till studiens utformning.

Utifrån PTS och Analysys Masons förarbete och rekommendationer från förstudien har de intervjuade organisationerna identifierats och tillfrågats om att delta i studien. Två privata företag har avböjt att

medverka. Båda angav att en förändrad utdelningsfrekvens skulle ha mycket marginell betydelse för deras verksamhet.

Analysys Mason har talat med sakkunnig personal hos alla organisationer som har bidragit med viktig kunskap om organisationernas behov av posttjänster. Intervjupersonerna har haft roller som verksamhetsutvecklare, it-strateg och controller. De flesta av intervjupersonerna har mångårig erfarenhet av den representerade organisationens verksamhet.

Stora organisationers behov av posttjänster är däremot svåröverskådliga, vilket har inneburit att Analysys Mason har samlat in kompletterande underlag där det har varit möjligt. En insikt som studien bidrar med är att det ofta saknas en samlad kunskap om hela organisationens behov, även hos anställda som hanterar postfrågor. Av naturliga skäl har inte alla delar av samtliga organisationer kunnat höras, vilket gör att Analysys Mason bara kan dra slutsatser utifrån det underlag som samlats in och bearbetats. Totalt har 42 personer från 27 organisationer intervjuats, se figur 4 nedan.

Förstudie			
Statens servicecenter	Sveriges kommuner och regioner/Kommentus	Svensk Handel (privat)	Skatteverket
Huvudstudie			
Arbetsförmedlingen	Bolagsverket	Danderyds sjukhus	Domstolsverket
Dorotea kommun	Familjens Jurist (privat)	Folksam (privat)	Företagarna (privat)
Försäkringskassan	Handelsbanken (privat)	Kammarkollegiet	Kronofogdemyndigheten
Migrationsverket	Pensionsmyndigheten	Region Skåne	Riksrevisionen
Statistiska centralbyrån	Socialstyrelsen	Stockholms stad	Telia (privat)
Transportstyrelsen	Tullverket	Vattenfall (privat)	

Figur 4. Intervjuade organisationer som deltagit i studien. Privata företag i blått.

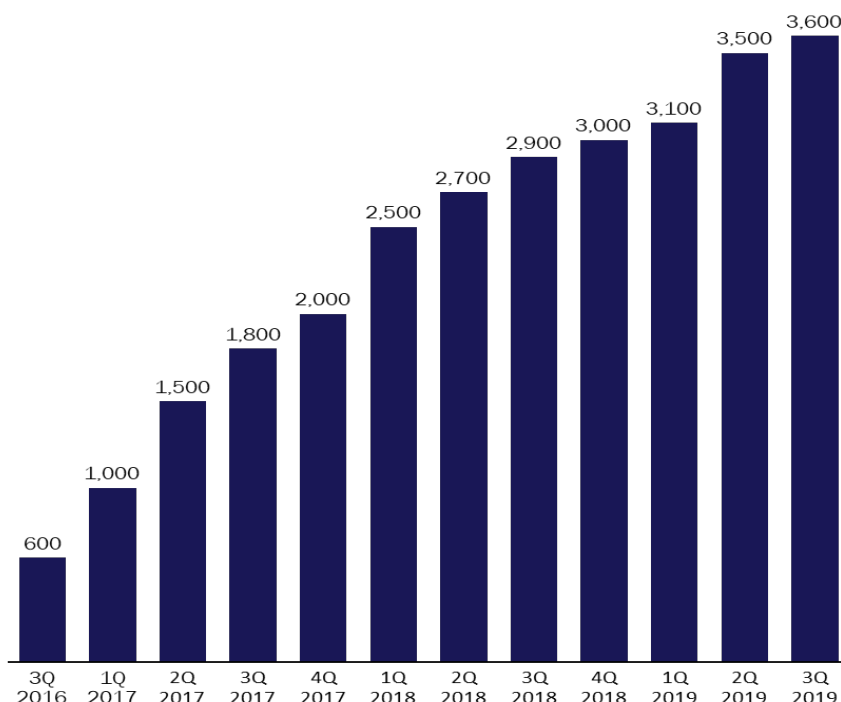
2 Organisationernas behov av posttjänster idag

2.1 Myndigheter och företag har ett minskande men varierat behov av fysisk post

De intervjuade organisationerna uppger att deras postvolymerna har minskat under de senaste åren, och de flesta anger den allmänna digitaliseringstrenden som den främsta orsaken till minskningen. Digitaliseringen innebär bland annat att många kunder och medborgare har övergått från fysisk till digital kommunikation.

De flesta organisationer uppmuntrar den här trenden genom att erbjuda egna digitala kommunikationskanaler, som personliga meddelandesidor och chattfunktioner. Sveriges kommuner och regioner (SKR, tidigare SKL) uppger att 85 procent av Sveriges kommuner erbjuder minst en tillgänglig e-tjänst. Mellan offentliga organisationer har samarbetet Mina Meddelanden genererat 3,6 miljoner mottagare och 120 avsändare (bestående av myndigheter, regioner och kommuner), se figur 5. Bara under de första 9 månaderna 2019 ökade antalet användare av Mina Meddelanden med 530 000⁵. I en intervju med Skatteverket uppges att tillströmningen av anslutna organisationer tog fart ordentligt för ungefär två år sedan (2017).⁶

Antal registrerade Mina Meddelanden-användare, tusental



Figur 5. Antalet registrerade Mina Meddelanden-användare har femfaldigats de senaste tre åren. Skatteverket, statistik över Mina Meddelanden

⁵ Mina meddelanden-statistik (2019), Skatteverket.

⁶ En av orsakerna till ökningen 2017 kan vara kombinationen av Skatteverkets erbjudande om snabbare skatteåterbäring och Kivras marknadsföring av digitala brevlådor.

Intervjupersonen menar att fördelarna med att ansluta sig till Mina Meddelanden nu är mycket tydliga, och att offentliga organisationer inte längre behöver övertalas att ansluta sig till myndighetsbrevlådan. Det visar på behovet av att det finns många anslutna användare och avsändare, så att den digitala tjänsten snabbt kan bli användbar för digital kommunikation och upplevas ha en konkret nytta och funktion. Då kan sådana anslutningar ske snabbt och som en koordinerad insats.

Kvartal/år	Kommuner	Myndigheter	Kommunförbund	Regioner	Totalt
4Q/2018	36	25	4	0	65
1Q/2019	41	47	4	0	92
4Q/2019	57	52	7	4	120

Figur 6. Offentliga organisationer anslutna till Mina Meddelanden.⁷

Även hos privata företag har trenden med digitala tjänster varit påtaglig. Egna e-tjänster t.ex. Mina sidor eller säkra digitala brevlådor såsom Kivra, har lett till en tydlig förändring i hur organisationerna kommunicerar med kunder och andra företag. Handelsbanken konstaterar att de på åtta års tid har halverat sina fysiska postvolymerna, och söker ytterligare vägar för att minska volymerna. Årsbesked och andra handlingar sorteras och skickas tillsammans för att ytterligare öka effektiviseringen, och Handelsbanken arbetar aktivt för att minska sina brevvolymer. Handelsbanken är inte ensam i detta arbete, utan liknande svar kommer från andra företag som har intervjuats.

Alla organisationer som har intervjuats har aktivt försökt minska sina brevvolymer under de senaste åren. Detta syns genom rationaliseringsåtgärder som görs även när digitala kanaler inte är möjliga, eftersom alternativ som telefon ofta går före fysiska brev. Myndigheter som primärt riktar sig mot målgrupper som är mindre digitala (såsom Migrationsverket och Pensionsmyndigheten) uppger att de i stor utsträckning kommunicerar över telefon, eftersom det är det mest tidseffektiva verktyget vid ärendehandläggning. Detta gäller även privat sektor. Ett företag nämner att man under de senaste tio åren minskat antalet anställda inom sin posthantering från 15 till 3 personer. Istället ersätts de tolv bortrationaliserade tjänsterna av ett ökat antal kundservicemedarbetare, eftersom behovet av kundtjänst via telefon och chatt istället har ökat. Även vid digitala övergångsperioder (som vid lanseringar av appar eller webbplattformer) upplever de företag som intervjuats att de har behövt kommunicera mer per telefon.

Trots satsningar på digitala tjänster och andra kommunikationsverktyg hävdar många myndigheter att de fortfarande har en relativt omfattande utgående post, medan inkommande post ständigt minskar. Den här trenden har uppmärksammats redan i den statliga utredning om postfrågor som genomfördes 2016⁸. Den minskade frekvensen av mottagna postförsändelser är ett resultat av att samhället i stort

⁷ Mina meddelanden-statistik (2019), Skatteverket.

⁸ Som ett brev på posten (2016), SOU 2016:27.

har digitaliserats och att stora flöden post har ersatts av snabbare och mer tillgängliga kommunikationskanaler.

De organisationer som har digitaliserat stora delar av verksamheten under de senaste åren ser därför störst förändringar. Transportstyrelsen, som har gjort det möjligt att ansöka om bland annat körkortstillstånd via sina e-tjänster, uppgav att de som ett direkt resultat av detta gick från fem till fyra miljoner inkomna brevöversändelser i fysisk form under 2018. Skatteverket uppgav att de har haft en minskning i inkommande postvolym från 32 till 28 miljoner brevöversändelser under de senaste fyra åren. En stor del av minskningen beror enligt Skatteverket på att privatpersoner erbjuds tidigare återbetalning av skatteåterbäring om de deklarerar digitalt. För att deklarerar digitalt behöver man också ansluta sig till en digital brevlåda. Enligt Skatteverkets egna prognoser skedde en drastisk förändring som lett till att 70–80 procent av alla privatpersoner deklarerar digitalt sedan dess.

Möjligheten att använda liknande incitament är däremot begränsad för andra myndigheter, eftersom ett myndighetsbeslut eller godkännande aldrig kan garanteras på förhand, och det därför finns få ”mörter” att erbjuda motparten. Därmed ska skatteåterbäringseffekten ses som en unik företeelse, som däremot gett en ordentlig skjuts även för andra myndigheters digitaliseringsresa, eftersom användare som har registrerat sig för digitala brevlådor kan använda dem för att kommunicera även med andra organisationer.

Att organisationerna fortfarande har ett behov av fysiska brevutskick handlar om att tillgodose informationsbehovet hos sina målgrupper. Stora myndigheter kommunicerar med stora delar av befolkningen. Eftersom det i dagsläget inte finns någon skyldighet för den enskilde individen att ta emot myndighetspost digitalt (liknande den lagstiftning som finns i Danmark⁹), medför detta att offentlig sektor även fortsättningsvis måste skicka fysiska brev. Att post fortfarande fungerar som ett acceptabelt alternativ till digitala kommunikationslösningar kan vara en anledning till att många användare fortsätter att skicka fysiska översändelser.

Trots vissa klagomål om försämrade postservice och minskad förmåga till bibehållen service, uppgav de intervjuade myndigheterna att den allmänna servicenivån i dagens posttjänst är tillfredställande. Enligt SKR Kommentus, som hjälper kommuner att upphandla avtal och tjänster, upplever många medlemskommuner en osäkerhet till följd av förändringar på postmarknaden som t.ex. ett förändrat tjänsteutbud och ändrad prissättning. De efterfrågar tydligare krav på postoperatörerna och möjlighet att via avtal förtydliga definitioner samt införa möjlighet till vite om kontraktet inte efterlevs av operatören. Vid intervjun lyftes frågan vad en ”regelbunden postgång” innebär (termen beskrivs i postlagen¹⁰). Frågan om hur detta och liknande begrepp kan påverkas av en lägre utdelningsfrekvens är något som bör undersökas vid förändringar av den samhällsomfattande posttjänsten, enligt SKR.

⁹ I Danmark är alla medborgare över 15 års ålder (med vissa undantag) skyldiga att ta emot och skicka post till myndigheter genom en digital brevlåda, vilket fastställts i lagen om digital post från offentlig avsändare. 92 procent av alla medborgare och 100 procent av alla företag tar emot sin post digitalt. 84 procent uppgav att de är nöjda eller mycket nöjda med förändringen. (Digitaliseringsstyrelsen, 2019).

¹⁰ Postlagen (2010:1045).

2.2 Både privat och offentlig sektor skickar tidskritiska försändelser

Flera av de intervjuade organisationerna uppger att det finns ett bibehållet behov av tidskritisk post. Tidskritisk post innebär postförsändelser som måste nå mottagaren inom ett visst datum, ofta eftersom avsändaren har satt en sista svarstid för exempelvis ärendekomplettering eller betalning. Anledningarna varierar, och beror på både interna och externa faktorer. Myndigheterna uppger att lagkrav är den vanligaste anledningen, medan företagen betraktar konkurrensförmågan som den mest avgörande orsaken. Att ett myndighetsbrev har en viss svarstid medför att det upplevs som tidskritiskt av handläggaren ifråga. I ärenden som kräver kompletteringar eller intyg upplevs postförsändelserna som tidskritiska, eftersom en försenad handling kan leda till att ärendet läggs ned eller att ett felaktigt beslut fattas på grund av bristande beslutsunderlag. De organisationer som Analysys Mason har intervjuat har dock ofta svarstider på 14–21 arbetsdagar (med vissa undantag), vilket medför att de inte skulle påverkas nämnvärt av en förlängd leveranstid på ett par dagar.

En lägre utdelningsfrekvens kan leda till en dags längre befordringstid i postgången, men bör inte påverka ärenden där det i dagsläget finns mer än sju dagars tidsfrist att svara. Det ska tilläggas att en förändring av utdelningsfrekvensen antagligen kommer att kräva ett förändrat arbetssätt hos myndigheterna (tidigareläggande av planerade utskick m.m.) och att det därför är viktigt att beakta tidskritiska försändelser och hur sådana hanteras inom organisationerna. Det här diskuteras mer ingående i kapitel 3. Flera av de organisationer som Analysys Mason har intervjuat visar också på en redan välutvecklad förmåga till flexibilitet vid tidskritisk kommunikation, som möjligheten att kalla patienter till operation med kort varsel eller individer till möte över telefon och e-post.

Det är värt att poängtera att även privata företag med en hög digitaliseringsgrad, har fortsatt behov av fysisk posthantering. Det kan exempelvis röra sig om mindre varuförsändelser som skickas i kuvert och väger högst två kilo, vilket gör att de klassas som brevörsändelser. En förändring i utdelningsfrekvensen kan därför påverka svenska e-handlares konkurrensförmåga, särskilt gentemot globala aktörer som Amazon som ofta tillhandahåller egna logistik tjänster även för mindre varor. Även behovet av att ta emot fysiska försändelser med kort varsel kan uppstå. Reservdelar eller andra fysiska föremål som krävs i verksamheten kan behövas med kort varsel, och konsekvenserna vid en fördröjd leverans kan bli stora för den enskilde näringsidkaren.

2.3 Geografiska förutsättningar påverkar behovet av att skicka och ta emot post

En upplevelse som delas av majoriteten av de intervjuade organisationerna är hur behoven av posttjänster skiljer sig mellan stad och landsbygd. Privatpersoner och företag som bor och/eller är verksamma på landsbygden har ofta ett större behov av att ta emot och att skicka fysiska brevörsändelser. Anledningarna till det kan vara flera, exempelvis nämns en generellt högre medelålder och en sämre utbyggd bredbandsinfrastruktur¹¹. Bristen på, och avstånden till, fysiska butiker och myndighetskontor medför också att många måste kommunicera på distans med företag och myndigheter. Migrationsverket lyfter fram att många nyanlända under sin etableringsperiod i Sverige är bosatta i landsbygdskommuner, och dessutom ofta saknar möjlighet att kommunicera digitalt med Migrationsverket och

¹¹ Bredbandskartan, PTS.

andra myndigheter. Ärendehandläggning och överklaganden är två typer av myndighetsutövning som i hög utsträckning hanteras genom fysiska brev mellan myndigheter och privatpersoner.

Att postservice är viktig för delar av landsbygden med begränsad tillgång till samhällsservice medför också att användare värdesätter en stabil postgång. Det är ofta boende på landsbygden som upplever att samhällsservicen har försämrats, och det finns en oro för att den kan komma att försämras. Posthanteringen är inget undantag från den här uppfattningen, och under intervjuerna nämns bland annat hur individer som bor på landsbygden har fotograferat när de har postat myndighetspost i brevlådan, för att kunna använda fotografiet som bevis i myndighetsärenden om brevet inte skulle komma fram som utlovats i postgången.

Bolagsverket, Svensk Handel och Företagarna vittnar alla om att småföretagare på landsbygden är en viktig målgrupp som inte alltid använder digitala verktyg. Många av dessa väljer den fysiska postgången vid fakturering och årsredovisning, eftersom det upplevs som en mindre omständlig och oftast mer kostnadseffektiv lösning. För en småföretagare kan processen att digitalisera den egna verksamheten medföra både direkta och indirekta kostnader, som inköp av mjukvara och licenser, men också alternativkostnaden för att sätta sig in i och lära sig hantera dessa system. För den enskilda företagaren kan det därmed betraktas som logiskt att istället posta handlingar.

Företagarna uppger att sammanslagningen av postnummer ofta påverkar landsbygden i större utsträckning, eftersom sådana rationaliseringsåtgärder ofta påverkar geografiskt större men mer glesbefolkade kommuner. Sammanslagningen upplevs som ett problem eftersom flera småföretagare uppger att postnummer nu täcker större ytor, och att det därmed finns en ökad risk att postförsändelser levereras senare under dagen. Det här har uppmärksammats som en negativ utveckling av organisationens medlemmar, som många sköter myndighetskommunikation via fysisk post. Företag i glesbygden har tidigare identifierats av Tillväxtverket som en grupp som värderar behovet av tillförlitlig brev- och pakettjänster mycket högt¹².

¹² Företagarnas behov av service i gles- och landsbygder (2017), Tillväxtverket.

3 Potentiella konsekvenser vid en lägre utdelningsfrekvens

3.1 En lägre utdelningsfrekvens kommer att påverka många myndigheters arbetssätt

De intervjuade organisationernas postavdelningar är idag utformade efter daglig hämtning och lämning av post. På större myndigheter sker vanligtvis postleveransen två gånger om dagen. Posten skannas sedan in och görs tillgänglig för handläggare och andra myndigheter. Postflödet hos de intervjuade organisationerna upplevs som konstant, med undantag för under sommarmånaderna när volymerna vanligtvis faller mellan fem till tio procent. På frågan hur en lägre utdelningsfrekvens skulle hanteras svarar flera offentliga organisationer att det initialt skulle leda till logistiska utmaningar. Samtidigt har ofta större avsändare avtal om bl.a. hämta-lämna-tjänster och expresstjänster med Postnord eller andra företag, som troligen kan justeras eller utökas för att tillgodose merparten av de utmaningar som en lägre utdelningsfrekvens skulle innebära.

Större myndigheter som har effektiviserat sitt postflöde, genom att ha mottagningscentraler för inskanning av post, upplever att en förändring i utdelningsfrekvens skulle resultera i en initial omställningskostnad. Om avtal inte kan garantera dagens utlämningsrutiner, skulle förändringen möjligen innebära att personal behöver fasas ut eller visstidsanställas på grund av ett ojämnare postflöde. Mottagningscentralerna skulle behöva utrustas för att hantera större volymer under intensiva perioder.

Även myndigheters egna stopptider för inkommande handlingar kan behöva ändras. Intervjupersoner med insikt i kärnverksamheten lyfter exempelvis fram risken med förkortade handläggningstider, eftersom det kan ta längre tid för myndigheten och berörd part att utväxla handlingar i ärendet. Flera myndigheter ställer sig därmed frågande till om en lägre utdelningsfrekvens skulle bidra till att de inte längre lever upp till krav på rimlig handläggningstid. Som ett exempel kan nämnas att Försäkringskassan i dagsläget kräver in tidrapporter från assistansbolag senast sju dagar efter månadsskiftet om ersättning ska betalas ut samma månad. Vid en lägre utdelningsfrekvens finns en risk att tidrapporter kan komma in efter utsatt tidsfrist, vilket medför att företagen inte får ersättning förrän efterföljande månad. Sådana konsekvenser kan bli påtagliga för ett litet företag.

Även för privatpersoner som skyndsamt måste skicka in handlingar till myndigheter finns risker. I intervjun med Skatteverket nämns exempelvis ärenden som riskerar att gå vidare till Kronofogdemyndigheten som ett stort problem, där de som har öppna ärenden ofta förlitar sig på fysisk post för att skicka in handlingar. Sådana ärenden kan drabbas av en långsammare eller fördröjd postgång, eftersom ärenden som har gått vidare till Kronofogdemyndigheten inte kan återkallas utan synnerliga skäl.

Den stora merparten av de intervjuade organisationerna anser ändå att en lägre utdelningsfrekvens, med utdelning två till tre dagar i veckan, är hanterbar. Organisationerna understryker däremot att en utdelningsdag i veckan är för lite, och ett sådant scenario skulle medföra ett betungande och svårhanterligt arbete för myndigheterna. Skriftligt underlag från Skatteverket visar att flera avdelningar skulle få svårt att bedriva verksamhet vid en sådan utdelningsfrekvens. Det handlar främst om för korta

svarstider vid ärendehandläggning, vilket riskerar att leda till felaktiga myndighetsbeslut. Ärenden som avslutas på grund av förseningar av kompletteringar, nämns också som en potentiell risk.

Andra myndigheter, som Bolagsverket, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten, bekräftar den här bilden och menar att man idag inte kan hantera en omställning till en utdelning en dag i veckan. Omställningsarbetet till en digital verksamhet där en sådan utdelningsfrekvens är möjlig ligger fortfarande flera år in i framtiden.

Det pågår idag ett omfattande kartläggningsarbete på många myndigheter om vad som behöver göras för att ytterligare digitalisera arbetsprocesserna. Kartläggningarna undersöker både organisatoriska och juridiska aspekter för att öka förmågan att hantera mer omfattande digitala postflöden. Intervjupersonerna uppskattar att en förändring till att en övervägande digital kommunikation bör kunna ske inom de närmaste 2–4 åren.

Några av intervjupersonerna uttrycker att en lägre utdelningsfrekvens i vissa fall även kan medföra positiva omställningar i verksamheten. Personal som har insikt i postfrågor menar att det på myndigheter ibland finns en invand tradition av att skicka fysiska meddelanden, istället för att använda digitala verktyg. En förändrad utdelningsfrekvens skulle kunna accelerera övergången till en mer digitaliserad meddelandehantering av postflödet, som främst sker internt och mellan kontoren. Det har även framkommit att personal ibland använder A-post av bekvämlighetsskäl, och inte alltid utifrån ett nyttoperspektiv. Genom att se över sitt behov av posttjänster kan myndigheterna spara in onödiga portokostnader och ytterligare effektivisera kommunikationsverktygen.

En lägre utdelningsfrekvens kan även resultera i att flera kunder och medborgare skulle välja att övergå till en digital ärendehantering, eftersom den långsammare postgången skulle upplevas som ett mindre attraktivt kommunikationsalternativ. Det har också lyfts fram att lägre utdelningsfrekvens kan bidra till att ytterligare påskynda arbetet med en ökad digitalisering av offentlig sektor. Domstolsverket nämner att det pågår en stor granskning av vad som får skickas via e-post från domstolarna, och att en förändrad postfrekvens till varannan dag i de flesta fall antagligen är möjlig för domstolarna att hantera, men att lagkrav idag verkar begränsande på förmågan att kontakta mottagare digitalt.

Analysys Mason har under genomförandet av studien uppmärksammat att kunskapen om vilka posttjänster som finns tillgängliga, och hur de kommer att påverkas framöver, inte alltid är välförankrad i organisationerna. Att den s.k. B-posten (Postnords ekonomibrev) kommer att försvinna vid årsskiftet 2019/2020 var exempelvis inte känt av alla intervjupersoner¹³. Enstaka ekonomibrev kommer i framtiden att hanteras och prissättas som 1:a klass-brev, vilket antagligen kommer att leda till ökade portokostnader. Nedan redovisas de försändelser som studiens intervjupersoner upplever kan vara i riskzonen vid en förändrad utdelningsfrekvens. De har alla påtalats vid ett eller flera tillfällen i intervjuerna med organisationerna. Konsekvenser och alternativ till fysisk post har också identifierats i tabellen.

¹³ Ekonomibrev kommer dock finnas kvar för sändningar (större inlämningar av samlade brev), vilket de flesta myndigheter nyttjar. Portot kommer även att höjas för denna tjänst från januari 2020.

Ärenden	Konsekvens	Alternativa kommunikationsvägar
Vårdkallelser med kort varsel (återbudskallelser).	Risk att patient missar vård.	Ja (telefon).
Fakturor med kort förfallodatum.	Kortare betalningstid (indirekt risk att kunder får betalningspåminnelser).	Ja (digital faktura, e-tjänster, e-faktura).
Beställningsvaror till landsortsföretag.	Risk för fördröjning i verksamheten med minskad lönsamhet som följd.	Ja (om tillgång finns till bud/expressfirma).
Myndighetsärenden i behov av komplettering.	Risk att ärendet läggs ned eller leder till felaktigt beslut.	Ja (om möjlighet finns till komplettering genom digital brevlåda, e-tjänst och i viss mån telefon).
Intern myndighetskorrespondens.	Risk att kompletterande handlingar/beslut inte når berörd myndighet i tid.	Till viss del (vissa handlingar kan fortfarande faxas, skannas eller skickas via säker e-post).
Fysiska meddelanden utanför Sveriges gränser.	Varierande, beroende på ärende.	Till viss del (e-post om lämpligt, internationella posttjänster).
Dokument som kräver fysisk signatur.	Beroende av ärendetyp.	Bristfälliga, eftersom det idag saknas universellt godkända digitala legitimationer och digitala signaturer. Budfirma eller expresspost vid trängande ärenden.
Sekretessbelagda handlingar.	Beroende av ärendetyp.	Bristfälliga, eftersom det idag saknas universellt godkända digitala legitimationer. Budfirma eller expresspost vid trängande ärenden.

Figur 7. Identifierade försändelser som kan påverkas av förändrad utdelningsfrekvens.

3.2 Förtroendet för myndigheterna påverkas av en ändrad utdelningsfrekvens

En återkommande reflektion hos de myndigheter som har intervjuats är sambandet mellan postdistribution och förtroendet för myndigheten. De flesta av de intervjuade organisationerna har uttryckt en oro över att en lägre utdelningsfrekvens kan komma att påverka myndigheternas anseende hos delar av befolkningen. Under perioden 2016–2017 upplevde många av organisationerna en försämring i posthanteringen¹⁴. Resultatet blev att många ärenden drabbades av förseningar, eftersom viktiga handlingar försvann eller inte kom fram i tid. Kvalitetsproblemen 2016–2017 har satt tydliga spår hos många myndigheter, vilket märks i svaren på frågor om potentiella problem vid en förändrad utdel-

¹⁴ Svensk Postmarknad 2019 (2019) PTS.

ningsfrekvens. Intervjupersoner från Skatteverket påtalar också att man som myndighet, rent principiellt, bör kunna kommunicera med mottagare fem dagar i veckan, och att det finns en risk att många upplever att myndigheterna är långsammare än nödvändigt i sin kommunikation.

Värt att notera är att det verkar finnas en eftersläpningseffekt. Statistik visar att 98,6 procent av samtliga enstaka brev delades ut i tid under 2018¹⁵. Dagens posthantering garanterar därmed en högre andel utdelade försändelser inom två dagar än vad som krävs enligt den aktuella regleringen (95 procent utdelat inom två arbetsdagar). Tidigare problem med postförsändelser, både egenupplevda och andras, verkar ha skapat en oro över postgångens tillförlitlighet. Intervjupersonernas resonemang kretsar ofta kring den potentiella risken i att medborgare skulle få svårare att kontakta myndigheter genom fysisk post. Det skulle i sin tur leda till försämrade samhällsservice, och som ett resultat av detta blir förtroendet lägre för både myndigheter och postgången (som i viss mån fortfarande betraktas som en statlig tjänst av många).

Förtroendeproblemet är större hos vissa myndigheter. Försäkringskassan framhåller att man redan jobbar med målgrupper som kan ha lågt förtroende för den offentliga verksamheten. Bolagsverket och Skatteverket påtalar problematiken med en fördröjd ärendehandläggning i relation till företagets verksamhet, och då särskilt i slutet av året (eftersom uppskov inte kan lämnas, t.ex. på grund av årsbokslut). De privata företag som har intervjuats uttrycker inte samma oro för ett minskat förtroende vid en lägre utdelningsfrekvens. Anledningen är dels att privata företag inte upplevs ha samma samhällsansvar som myndigheter, dels att man inte skickar och tar emot post i lika hög utsträckning. Eftersom privata organisationer inte har något officiellt ansvar att kunna kommunicera med hela befolkningen, har de lättare kunnat ställa om till en mer digital kommunikation, och hanterar idag företrädesvis ärenden över chatt, e-post, telefon och digitala e-tjänster.

Större myndigheter som kommunicerar med stora delar av befolkningen, som Skatteverket och Försäkringskassan, framhåller att det förtroende man byggt upp hos medborgare är en tillgång som måste vårdas. Att inte arbeta nära medborgare, ”där människor finns och verkar”, riskerar att skapa onödig frustration som i sin tur kan påverka förtroendet för myndigheterna negativt.

Detta påverkar inte organisationernas vilja att arbeta aktivt med digitalisering, utan exempelvis Skatteverket har varit drivande i utvecklingen av tjänsten Mina Meddelanden. Däremot finns en viss oro över att många invånare som fortfarande använder sig av fysisk post för att kommunicera med offentlig sektor, och hur de skulle påverkas av en lägre utdelningsfrekvens. Intervjupersonerna ser därmed ett stort behov av att kommunicera en förändring av postvillkoren i god tid, och förklara konsekvenserna av en sådan för invånarna. De flesta hänvisar till förvaltningslagens sjätte paragraf, som fastställer att myndigheter har en skyldighet att se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. I förvaltningslagen står även följande:

Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes

¹⁵ Svensk postmarknad 2019 (2019) PTS.

behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (6 § förvaltningslagen 2017:900)

Det finns en oro för att en lägre utdelningsfrekvens kan ge upphov till att kommunikationen mellan myndigheter och individer går långsammare. Även detta kopplar många till frågan om förtroende, och att medborgare kan förlita sig på myndigheternas arbete. Detta bedöms av många intervjuade som ett direkt avsteg från myndigheternas styrdokument och rådande lagstiftning. Som exempel lyfter många myndigheter att utlämnandet av allmän handling ska ske ”skyndsamt” enligt TF 2:16. Detta tolkas av merparten av myndigheter som att handlingen ska lämnas ut (skickas) samma dag som efterfrågan kommer in (efter en rekommendation från Justitieombudsmannen).

Även om hämtningen av postförsändelser inte påverkas vid en förändring i den samhällsomfattande posttjänsten (brevförsändelser upphämtas fortfarande hos myndigheter enligt avtal), anknyter detta till frågan om hur snabbt den begärda handlingen kommer fram till mottagaren. En alltför lång tid mellan en förfrågan och att personen får tillgång till en handling ses som en negativ utveckling. Den upplevda svarstiden på ärenden som idag hanteras och postas inom en–två arbetsdagar skulle antagligen påverkas av en förändrad utdelningsfrekvens.

Den här förändringen uppmärksammas och lyfts fram som ett potentiellt problem och en negativ utveckling av flera myndigheter. Att medborgare har rätt till att få ut offentlig information, och att det ska ske så skyndsamt som möjligt, ses som en viktig del av en transparent och ansvarstagande myndighetsutövning. Flera intervjupersoner efterfrågar alternativa digitala vägar för utlämnande av allmänna handlingar, som säkra digitala brevlådor eller Mina meddelanden-tjänster.

3.3 Företagens konkurrenskraft kan påverkas av lägre utdelningsfrekvens

Att företag i stor utsträckning drivs av affärslogik och vinstmaximering, gör att frågan om utdelningsfrekvens främst kommer att handla om konkurrenskraft för dem. Större företag har snabbt tagit till sig tekniska möjligheter, och genomför omfattande digitaliseringar av hela verksamheten, inklusive kundkontakter. Att kunna få e-fakturer, se avtal och reglera sina tjänster på nätet, och få tillgång till snabb kundservice över e-post och chatt ses därför som viktiga fördelar på marknaden. Den fysiska posten blir därmed per automatik mindre viktig. Samtidigt finns försändelser som juridiska dokument eller bankdosor och bankkort, som fortfarande måste skickas med post. Större organisationer upplever däremot att det här är hanterbara problem som kan lösas via bud eller rekommenderad post i framtiden.

Det finns dock en skillnad i stora och små företags förutsättningar i denna fråga, där små företag har större utmaningar. Myndigheter som har tät kontakt med företagare (som Skatteverket, Bolagsverket och Arbetsförmedlingen) tar upp skillnaden i digital förmåga mellan stora och små företag. Den bilden bekräftas även av Företagarna, som vid interna undersökningar märker en påtaglig skillnad i förmågan att hantera digitala verktyg inom fakturering, bokföring och kundkontakt mellan mindre och större företag.

På grund av företagens skillnader i förmåga att hantera digitala verktyg sker fortfarande en stor del av kommunikationen mellan t.ex. Skatteverket och småföretag genom den fysiska postgången. Skatteverket har bland annat identifierat att en lägre utdelningsfrekvens skulle få konsekvenser när personer ska inkomma med kompletterande uppgifter i ett ärende för att Skatteverket ska fatta beslut. Berörda handläggare bedömer att många småföretagare skulle kunna få problem, eftersom kompletteringar redan idag ofta kommer in med mycket liten marginal. De bedömer därmed att det finns en risk att ärenden där kompletteringar begärs in skulle behöva avslutas eller tas om på nytt vid en ändrad utdelningsfrekvens. Det ska tilläggas att den här risken ses som initial, eftersom det främst handlar om en attitydförändring och en förståelse för postgångens tidskrav hos de som skickar in kompletteringar.

Bolagsverket tar fortfarande emot majoriteten av årsredovisningarna från företag i fysisk form. Anledningarna till att årsredovisningar skickas in i fysisk form uppges vara den bristande digitala kompetensen och den relativt nya funktionaliteten att skicka in årsredovisningen digitalt (sedan 2017). Årsredovisningar innehåller också ofta en mängd handlingar från flera parter inom företaget som skickas separat från olika delar av organisationen för att sammanställas på huvudkontoret, och därefter postas till Bolagsverket. Om bolag måste komplettera handlingar med uppgifter från utlandet kommer de enbart in i pappersform, eftersom det idag inte finns möjlighet att hantera utländsk företagsinformation i Bolagsverkets e-tjänster.

Den samlade uppfattningen hos de intervjuade företagen är att postgången idag fungerar tillfredsställande. Paraplyorganisationen Företagarna påtalar däremot att en del egenföretagare uppfattar postgången som opålitlig (ofta på grund av postproblem som de själva har upplevt), och att det finns en oro för att ytterligare förändringar kan leda till en sämre servicenivå. Konsekvenserna av ett borttappat eller försenat brev bedöms också som mer allvarliga för egenföretagare än för större företag.

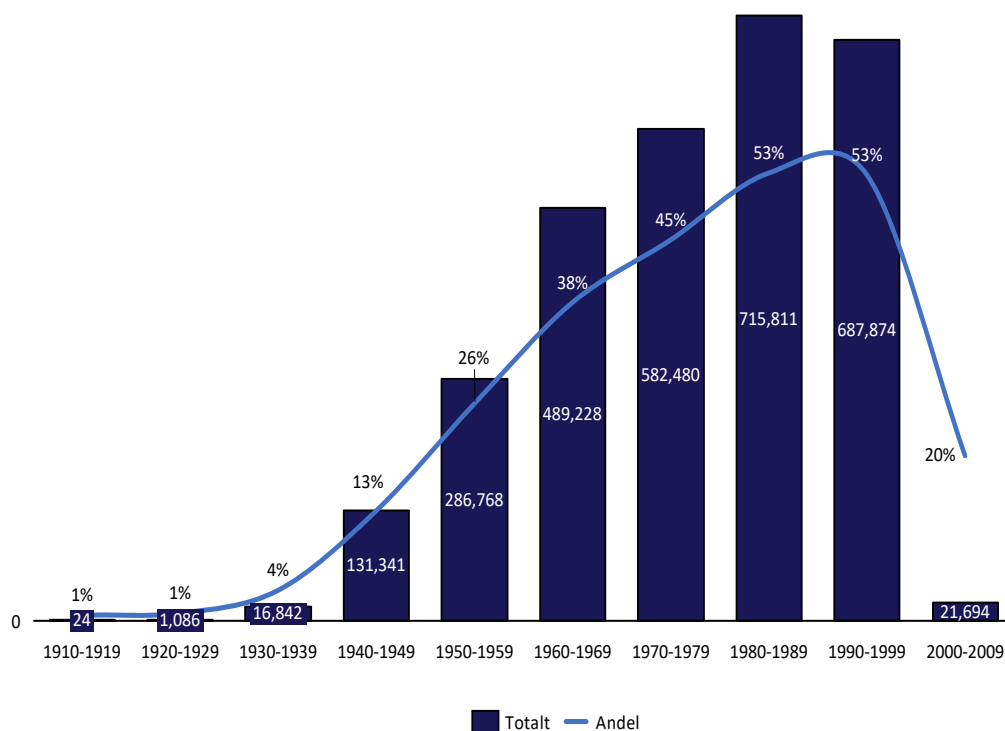
3.4 Grupper i digitalt utanförskap kommer att påverkas mer vid en lägre utdelningsfrekvens

Flera av de intervjuade myndigheterna lyfter fram problemen med digitalt utanförskap bland de målgrupper som de kommunicerar med. SKR nämner att även många kommuner som har kommit långt på sin digitaliseringsresa kan ha en mycket snabb digitaliseringsgrad (upp till cirka 70–80 procent av kommuninvånarna), men att det sedan kan gå långsammare för resten av invånarna. Vanligtvis rör det sig om en blandning av faktorer som ovilja, okunskap, oförmåga och bristande tillgång till teknik, vilket resulterar i en inbromsningseffekt i digitaliseringsgraden. Totalt uppges 12 procent av befolkningen över 12 års ålder att de inte känner sig delaktiga i det digitala samhället¹⁶. I åldersspannet 75–85 uppges 23 procent att man aldrig använt sig av internet¹⁷.

¹⁶ Svenskarna och internet (2019), Internetstiftelsen.

¹⁷ Andel personer som aldrig använt sig av internet (2019), SCB.

Åldersfördelning bland Mina Meddelanden-användare per årskull, 31 december 2018.



Figur 8. Användare är uppdelat på absoluta antal och andelen Mina Meddelande-användare av årskullens totala storlek. I årskullen 2000–2009 ingår enbart myndiga individer. Analys Masons egna beräkningar utifrån statistik från Mina meddelanden, Skatteverket och befolkningsstatistik, SCB.

Statliga myndigheter upplever problemen i olika utsträckning, och då främst i kontakt med grupper som i viss mån redan är socialt utsatta. Det kan röra sig om äldre, människor som har försörjningsstöd, arbetssökande eller nyanlända som ännu saknar svenskt personnummer (och därmed tillgång till BankID och liknande tjänster). Vid en lägre utdelningsfrekvens är det främst dessa grupper som kan drabbas hårdast, eftersom de ofta har mer frekvent kontakt med myndigheter (ärendehandläggning, frågor och svar om myndighetsutövning osv.). Kontakten med denna målgrupp sker också oftare genom fysisk post jämfört med andra målgrupper. Många av dessa grupper har inte heller möjlighet att få en säker digital brevlåda såsom Kivra, eftersom det krävs BankID för att registrera en sådan, vilket inte alla har möjlighet att skaffa (eller upplevd förmåga eller vilja).

4 Organisationernas omställningsförmåga till ett digitaliserat postflöde

4.1 Myndigheters och företags förmåga att digitalisera sin verksamhet skiljer sig åt

En tydlig skillnad mellan privata och offentliga organisationer är, som tidigare nämnts, deras olika ansvar gentemot invånare i Sverige. Företag har ingen plikt att kommunicera med sina kunder på något speciellt sätt, utan gör det som upplevs som enklast för majoriteten av kunderna. Myndigheter, regioner och kommuner har däremot ett större samhällsansvar, vilket leder till att de under överskådlig framtid behöver behålla möjligheten att ta emot och skicka fysisk post. Detta blir dyrare i takt med att färre nyttjar möjligheten att skicka och ta emot fysisk post. Digitaliseringsgraden kan också variera beroende på vilka medel som olika organisationer har. Mindre myndigheter saknar ibland de resurser som en omfattande digitaliseringsreform kräver (exempelvis utbyggnad av it-system, nyrekryteringar och utbildning). Det kan därmed ta längre tid att planera en sådan investering för offentliga verksamheter än för privata, vilket påverkar hur snabbt de kan införa digitala alternativ.

Det här faktumet återspeglas i att många privata företag har kommit längre på sin digitaliseringsresa än offentlig sektor. Samtidigt lyfter Företagarna, en medlemsorganisation med 60 000 företagare, behovet av att se skillnader mellan olika typer av företagare och graden av digitalisering. Många av Företagarnas medlemmar upplever sig vara digitala, på grund av tillgången till bland annat smartphones och läsplattor. Många små och medelstora företag har dock fortfarande inte integrerat digitala verktyg för bokföring eller fakturahantering, och behöver fortfarande fysisk postgång. Den offentliga utredning som gjordes om juridikens roll i den offentliga digitaliseringen, kommenterar de omfattande regleringar som delvis hindrar svenska myndigheters arbete, på följande sätt:

Enligt såväl vår samlade erfarenhet som kartläggningsresultatet rör det sig påfallande ofta om dataskyddsregleringen eller om sekretessregleringen i mer vidsträckt bemärkelse, innefattande även de sekretessgenombrott eller uppgiftsskyldigheter som kan tillämpas myndigheter emellan, när det görs gällande att juridiken på ett onödigt sätt hämmar eller hindrar digital utveckling i förvaltningen. De rättsliga hinder eller svårigheter som har beskrivits för oss under kartläggningen ger inte på något sätt uttryck för att grundläggande skyddsbestämmelser i svensk grundlag, EU:s stadga om de mänskliga rättigheterna eller Europakonventionen skulle utgöra onödiga rättsliga hinder för digital utveckling. Det rör sig snarare om uttryck för att den nationella regleringen inom dessa rättsområden är detaljerad och att det i den specifika nationella rätten finns regler som förefaller vara onödigt begränsande eller hindrande.¹⁸

Många av de intervjuade myndigheterna påpekar att deras ansvar att vara tillgängliga för alla medborgare omöjliggör att digitalisera postflöden till fullo, även när det inte finns några juridiska eller organisatoriska hinder. Detta är också en förtroendefråga, eftersom det fortfarande finns en relativt stor

¹⁸ S. 125, Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering: SOU:2018:25 (2018), SOU.

grupp som inte kommunicerar digitalt. Behovet av fysisk kommunikation varierar beroende på vilka målgrupper man har kontakt med.

Beroende på digitaliseringsvana hos användarna kan ibland förändring ske på bred front och relativt snabbt. Försäkringskassan har noterat att vissa flöden, som föräldrapenning, i högre utsträckning är digitaliserat än andra. De tror att många småbarnsföräldrar tipsar varandra om funktioner genom sociala medier, som grupper på Facebook. Andra flöden, som ärenden om personlig assistans, är mindre digitaliserade. Orsakerna är många, det kan exempelvis röra sig om fakturor från små assistansbolag eller brev från medborgare som på grund av medicinska eller socioekonomiska variabler inte kan eller anser sig kunna hantera e-tjänster.

Starkt förankrade vanor är en vanlig anledning till att flöden inte digitaliseras, även när det inte finns några uppenbara hinder. Exempelvis erbjuder Socialstyrelsen möjligheten för läkare att skicka in dödsbevis och dödsorsaksintyg digitalt, men tar fortfarande emot cirka 250 sådana intyg om dagen via den fysiska posten. De beräknas stå för 50–60 procent av myndighetens inkommande post.

De intervjuade organisationerna uppger sig ha fått minskade postvolymen under de senaste åren, men många ser en utplaningseffekt i antalet som byter till digitala kanaler. Detta kan bero på att de har nått ut till de användare som enkelt kan övergå till digitala lösningar, och att många av de kvarvarande personerna som korresponderar med myndigheten har svårt att tillgodogöra sig digitala alternativ. Det betyder inte nödvändigtvis att all kommunikation sker genom fysisk post. Både Pensionsmyndigheten och Folksam noterar att de har ett minskat inflöde av fysiska handlingar, men att en större andel av kommunikationen med kunder idag sker över telefon. Detta ligger i linje med tidigare studier, som visar på telefonsamtal som ett komplement till digitala verktyg¹⁹.

Andelen inkomna fysiska handlingar av det totala kommunikationsbehovet varierar också. Det finns en tydlig skillnad mellan offentliga och privata verksamheter. Företag som Folksam, Telia och Vattenfall uppger att den absoluta majoriteten av deras korrespondens sker digitalt, medan myndigheter som Försäkringskassan och Kammarkollegiet fortfarande tar emot två tredjedelar av korrespondensen i fysisk form. Skillnaderna kan t.ex. bero på att många som söker försörjningsstöd eller ersättning från Försäkringskassan ofta behöver hjälp med att fylla i diverse blanketter, vilket också försvårar digital kommunikation.

I arbetet med att hjälpa människor med myndighetsärenden har Statens Servicecenters lokala servicekontor blivit en viktig länk mellan individer och stat, med närmare 4 miljoner besök på deras servicekontor under 2018. Servicekontoren rymmer i dagsläget Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, och erbjuder samhällstjänster till en bred målgrupp. Många av besöken görs av nyanlända som personligen måste inställa sig för olika ärenden, eller som saknar personnummer eller förmåga att sköta kommunikationen digitalt. Utländska ID-handlingar måste också överlämnas fysiskt för registrering i olika myndighetssystem. Servicekontoren hanterar också ansökningar och utlämnanden av nationella ID-kort. Servicekontoren tar emot en stor andel av de fysiska handlingarna och

¹⁹ Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering: 2018:25 (2018), SOU.

skickar dem för inskanning, så att de blir tillgängliga digitalt för berörda myndigheter. Detta är ytterligare ett exempel på tillfällen där juridiska och organisatoriska aspekter försvårar en digitalisering.

SKR nämner att det finns en viss frustration över att digitala lösningar oftast kräver mer omfattande säkerhetsprotokoll än fysiska brev. SKR understryker behovet av en säker kommunikationslänk, men lyfter fram att vissa moment, t.ex. beställning av sophämtning eller initial kontakt i myndighetsärenden, idag kräver en långt mer omfattande säkerhetskontroll än tidigare när kommunikationen skett med fysisk post. SKR:s uppfattning är att den här situationen i mångt och mycket beror på att digital kommunikation fortfarande inte betraktas som lika säker som fysisk post.

Många kommuner saknar fortfarande digitala lösningar för att säkerställa en sådan digital säkerhet och återgår ofta till fysisk post. I intervju med Dorotea kommun framkommer att kommunen har digitaliserat de ansökningsprocesser som inte kräver sekretessprövning eller kryptering. Elva ansökningsprocesser kan idag göras helt digitalt, medan resterande kommundjänster kräver att den som ansöker skriver ut och postar blanketterna.

4.2 Juridiken sätter gränser för digital post

I intervjuerna hänvisar en majoritet av de tillfrågade myndigheterna till olika juridiska hinder för att ytterligare digitalisera verksamheten. Hindren kan vara allt från hur man får hantera information, i vilken form man kan vidareförmedla informationen till andra, krav på att bevara originalhandlingar och krav på fysiska underskrifter. Detta ligger i linje med det som tidigare har framkommit i utredningen *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering: SOU 2018:25*.

Utredningen konstaterar att hindrande eller hämmande lagstiftning har uppmärksammats särskilt i relation till områdena digital kommunikation med enskilda, frågor om elektroniska identiteter, underskrifter och annan koppling till person, frågor om grunddata, informationsförsörjning och informationsutbyten liksom frågor om digitalisering av ärendeprocesser och automation i förvaltningen. Denna studie har inte varit lika uttömmande som utredningen *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, men finner att liknande knäckfrågor lyfts fram av intervjupersonerna.

En intressant observation som tidigare nämnts, är att många av de intervjuade myndighetspersonerna uttrycker en frustration över att fysisk post ofta klassificeras som ett säkrare alternativ än digital. Även om de flesta tjänstemän uttrycker en tillfredsställelse med dagens posttjänst finns flera historier om ärenden som har kommit bort på väg till mottagare, inte lämnat postterminalen eller försenats. Uppfattningen att den fysiska posten skulle vara en säkrare och mer tillförlitlig kommunikationsmetod är därmed inte särskilt välförankrad i intervjupersonernas dagliga yrkesverksamhet.

Juridiska krav påverkar även vad som kan digitaliseras. Hur uppgifter ska lämnas ut regleras i en rad olika författningar. Exempelvis reglerar polisdatalagen (2010:361) hur polisväsendet ska hantera olika uppgifter, och behandling av personuppgifter inom socialtjänsten regleras i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Även myndigheter som Migrationsverket och Socialstyrelsen hanterar i stor utsträckning känsliga uppgifter.

Intervjupersonerna har i den här studien ofta kunnat ge svar på vilka juridiska krav som hindrar en digitalisering av den fysiska postgången. Det ska däremot tilläggas att det fortfarande finns flera gråzoner, och andra undersökningar har visat på behovet av juridisk vägledning till myndigheter inför en digital omställning.²⁰ Hur stor andel av brevutskicken som innehåller känsliga uppgifter är däremot inte känt, och ingen av intervjupersonerna vill gissa hur stor andel av det totala flödet som det kan röra sig om. Nedan finns en lista på identifierade lagkrav som i viss mån förhindrar digitaliseringsprocessen hos berörda myndigheter.

Identifierade lagkrav	Påverkade organisationer
Offentlighets- och sekretesslagen	Offentliga organisationer
Bouppteckning (ärvdabalken)	Offentliga organisationer, juristfirmor
Förvaltningslagen	Offentliga organisationer
Tryckfrihetsförordningen	Offentliga organisationer
Dataskyddsförordningen (GDPR)	Samtliga organisationer
Delgivningslagen	Offentliga organisationer (främst Kronofogdemyndigheten och domstolar)

Figur 9. Identifierade juridiska hinder för ökad digitalisering. Notera att detta inte är en uttömmande lista, utan innehåller hinder som har identifierats i samband med studiens intervjuer.

Flera intervjupersoner har tagit upp att GDPR har bidragit till att ett antal myndigheter backat i sin digitalisering. Underlag som innehåller personuppgifter kunde tidigare kommuniceras via e-post, men det får inte göras längre på grund av den nya lagstiftningen. Det ställer krav på att mottagaren har tillgång till en säker digital brevlåda, vilket en stor andel fortfarande inte har. Offentliga aktörer blir då tvingade att återgå till fysisk post vid utskick. Exempelvis uppger Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen att GDPR-lagstiftningen har medfört ett ökat behov av att skicka fysisk post, eftersom känsliga personuppgifter inkluderas i många av meddelandena. Under intervjuerna påpekar flera aktörer att man i dagsläget undersöker alternativ som GDPR-säker kommunikation till fysisk post. SCB och Region Skåne undersöker möjligheten att sända information till andra myndigheter genom krypterad digital myndighetspost, men det är i dagsläget inte möjligt än.

4.3 Att digitalisera postflödet är en kostsam process

Samtliga offentliga aktörer som har intervjuats uppger att det pågår digitaliseringsprojekt inom organisationen. Många tillägger dock att reformer tar tid och att förutsättningarna varierar på lokal och central nivå. Den allmänna uppfattningen är att det finns en vilja att ytterligare digitalisera verksamheten, och att detta vanligen sker genom direktiv från högsta ledningen. Det ligger i linje med regeringens strategi ”Digitalt först”, där huvudprincipen fastställer att digitala tjänster, när det är möjligt och relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med privatpersoner och företag.

²⁰ Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering: 2018:25 (2018), SOU.

Trots detta finns en stor skillnad mellan myndigheters arbetssätt som inte kan sägas bero på juridiska hinder. Olika intervjupersoner identifierar problemet som en bristande förmåga att ta till sig digitala verktyg, eller en avgränsad eller begränsad användning av dem. Stockholms stad uppger att vissa postflöden ökar även när volymerna som helhet går ned. Detta ligger i linje med Swedish Center for Digital Innovations uppföljningsrapport om digital mognad i offentlig sektor²¹, som visar att det fortfarande finns inbromsningseffekter som ett resultat av ett svagt digitalt arv. Det hindrar i sin tur utvecklingen och användning av it-funktioner och underliggande infrastruktur. Vidare syns att tidigare gjorda investeringar tenderar att hanteras kortsiktigt, vilket lett till inlåsnings effekter och utvecklingsrelaterade genvägar.

Flera myndigheter beskriver hur praktiska hinder omöjliggör digitala försändelser. Det kan handla om att flera parter är involverade i ett ärende, och därför inte har möjlighet att komplettera eller färdigställa ärenden på digital väg. I kontakt med utlandet blir digitala verktyg ofta verkningslösa, eftersom få system är kompatibla över nationsgränser (med några undantag för EU-länder). Målgrupperna som berörs har också oftast en lägre digital mognadsgrad än avsändare och mottagare i Sverige.

²¹ Digital mognad i offentlig sektor (2019), Swedish Center for Digital Innovation.

5 Slutsatser

Utifrån studiens intervjuer och underlag drar Analysys Mason följande slutsatser:

- Det är fortfarande långt kvar innan allt postflöde är digitaliserat. Många myndigheter och företag har kommit långt i sin digitaliseringsresa, men behovet av en fysisk posthantering kvarstår, och kommer att göra det under de närmaste åren.
- Företag uppger sig ha mindre omställningsproblem än offentlig sektor. Detta beror på att man i dagsläget i hög utsträckning redan har digitaliserat sin posthantering av kostnadsskäl, och för att de inte har samma samhällsansvar som offentliga organisationer. Stora företag är bättre rustade för att hantera en omställning än små företag. Små företag på landsbygden är en riskgrupp som har identifierats som sårbar, både av tidigare studier och utifrån intervjuer med branschorganisationer. Anledningen är att de ofta har en lägre digitaliseringsgrad och i större utsträckning förlitar sig på den fysiska postgången.
- Det finns en oro, framför allt hos offentliga aktörer, över konsekvenserna av en lägre utdelningsfrekvens. Det beror på att man anser att det finns en risk att verksamheten kommer att bli mindre tillgänglig för sina målgrupper, och då särskilt sådana som redan tillhör socioekonomiskt utsatta grupper eller lever i digitalt utanförskap. Studiens resultat tyder på att organisationernas oro inte nödvändigtvis behöver vara befogad, men understryker behovet av att informera och hjälpa berörda målgrupper i en övergångsperiod. Informationsinsatser krävs för att öka förståelsen och minska konsekvenserna av en ändrad utdelningsfrekvens. Detta gäller både för allmänheten i stort, och genom riktade insatser mot målgrupper som kan påverkas negativt. Dessutom bör organisationerna initialt frigöra mer resurser för alternativa kommunikationsmedel, telefon och kundtjänst, eftersom många myndigheter ser ett ökat behov av kundtjänst under en initial period.
- En förändrad utdelningsfrekvens kan behöva kompletteras av förändringar i myndigheternas juridiska förutsättningar. I dagsläget kräver fortfarande en stor del av myndigheternas ärendehandläggning att fysiska handlingar postas. Det finns många skäl till det (se lista på sid 25), men bottenar ofta i en syn på digital post som mindre säker och tillförlitlig än fysisk. En tidigare kartläggning med fokus på juridik har identifierat behovet av en reformerad lagstiftning för att öka digitaliseringsgraden hos myndigheter.²²
- Nya definitioner av vad en regelbunden postgång innebär kan i sin tur leda till förändrade postavtal. Redan idag finns klausuler som medger förändrade servicevillkor vid en förändring av den samhällsomfattande posttjänsten (SOT). I stora organisationer kan förändrade avtalsvillkor, och konsekvenserna av sådana, behöva förankras närmare verksamheten, eftersom inte alla medarbetare vet vilka villkor som gäller för organisationens avtalade posttjänst i dagsläget och vilka som kan komma att gälla framöver.

²² Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering: 2018:25 (2018), SOU.

- En ändrad utdelningsfrekvens kräver troligen organisatoriska insatser och reformer. En förändrad tidsplanering i ärendehandläggning och utskick kan delvis avhjälpa detta. Om det är möjligt kan en längre svarstid eller tid för ärendehandläggning minska riskerna för negativa konsekvenser både för organisationer och privatpersoner.
- En lägre utdelningsfrekvens bör matchas med parallella satsningar på en effektivare digital kommunikation mellan myndigheter. Initiativ som regeringens strategi ”Digitalt först” bör ses som hjälpmedel som kan följas upp med stöd och riktade insatser, särskilt mot myndigheter som ligger efter i digitaliseringen. Initialt kan detta medföra högre kostnader, men arbetseffektivisering och minskade portokostnader leder också till ökade besparingar.
- En förändrad utdelningsfrekvens med något längre befordringstid kan även medföra en rad positiva konsekvenser, främst för offentlig sektor. Minskade portokostnader kan spara stora summor för flera myndigheter, och en minskad administrativ börda för posthantering kan leda till ytterligare effektivisering av verksamheten. Men den stora vinsten finns att hämta i den allmänna effektivisering som tillkommer när ärenden som idag hanteras via den fysiska postgången i högre utsträckning blir digitaliserade.
- Kunskapen om hur stora flöden av fysisk post som organisationerna har och behovsförändringen skiljer sig åt inom organisationen. Personal som jobbar nära det fysiska postflödet (administrationschefer, logistikansvariga och avtalsansvariga) har ofta en relativt god kunskap, medan personal närmare kärnverksamheten ofta har mindre insikt i dagens och framtidens behov av posttjänster. Genom att kommunicera digitaliseringsgrad och förändrade postvolymerna internt kan obalansen överbyggas.
- Organisationernas behov av posttjänster är komplexa och svåröverskådliga, och det saknas ofta en samlad kunskap om det övergripande behovet av posttjänster hos verksamheten. Berörda organisationer efterlyser att få lämna synpunkter på framtida förändringsförslag av den samhällsomfattande posttjänsten genom remissrundor eller skrivelser.

6 Litteratur

Andel personer som aldrig använt sig av internet (2019), SCB.

Befolkningens användning av posttjänster 2019: PTS-ER-2019:9 (2019) Post- och telestyrelsen.

Bredbandskartan, PTS, 2019.

Digital Mognad i Offentlig Sektor (2019), Swedish Center for Digital Innovation.

Digitaliseringsstyrelsen (2019).

Företagens digitala mognad 2018: PM 2019:12 (2019), Tillväxtanalys.

Företagens behov av service i gles- och landsbygder: rapport 0237 (2017), Tillväxtverket.

Intervjuer med utvalda organisationer (september-november 2019) Analysys Mason.

Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering: SOU 2018: 25 (2018), Statens offentliga utredningar.

Som ett brev på posten: 6:27 (2016), Statens offentliga utredningar.

Svensk postmarknad 2019: PTS-ER-2019:7 (2019), Post- och telestyrelsen.

Svenskarna och internet 2019 (2019), Internetstiftelsen.