Beslutad: 2023-03-14
Diarienummer: 3.1.1-2022-0259
RiR 2023:6

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Digitala tjänster till privatpersoner

– stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter

Riksrevisionen har granskat statliga myndigheters digitala tjänster riktade till privatpersoner. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Myndigheten för digital förvaltning och statliga myndigheter som tillhandahåller digitala tjänster riktade till privatpersoner.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Linnea Sandell har varit föredragande. Revisionsdirektör Ingemar Delveborn och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Linnea Sandell

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Universitets- och högskolerådet

Riksrevisionen

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning **5**

1 Inledning **9**
1.1 Motiv till granskning 9
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar 10
1.3 Bedömningsgrunder 11
1.4 Metod och genomförande 13

2 Digitaliseringsarbetet i staten **16**
2.1 Statsmakterna har högt satta mål för digitaliseringen 16
2.2 Olika aktörer har fått uppdrag att främja digitalisering 17
2.3 Regeringen styr myndigheterna genom uppdrag 18
2.4 EU:s direktiv och förordningar påverkar 19

3 Myndigheternas digitaliseringsgrad **21**
3.1 De flesta av myndigheternas tjänster är digitaliserade 21
3.2 Flera vanliga tjänster är ännu inte digitala 22
3.3 De flesta användare väljer det digitala alternativet 24
3.4 Många digitala tjänster är osäkra att använda för personer med skyddade personuppgifter 24

4 Användbarhet, tillgänglighet och service **26**
4.1 Användbarheten och tillgängligheten kan förbättras 26
4.2 Den digitala servicen är av varierande kvalitet 35

5 Myndigheternas arbete med att utveckla tjänster **40**
5.1 Myndigheterna lägger olika mycket resurser på utveckling av de digitala tjänsterna 40
5.2 Myndigheterna involverar inte användarna tillräckligt 42
5.3 Flera utmaningar i informationsutbytet mellan myndigheter 45
5.4 Kostnadsnyttoanalyser används inte alltid 49

6 Regeringens styrning och Diggs arbete **53**
6.1 Rättsliga hinder finns kvar trots flera utredningar 53
6.2 Diggs arbete är fortfarande i en tidig fas 58

7 Slutsatser och rekommendationer **66**
7.1 En hög digitaliseringsgrad kan bli ännu högre 66
7.2 Myndigheterna involverar inte användarna tillräckligt 67
7.3 Kostnadsnyttoanalyser används för sällan 68

7.4 Myndigheterna gör på olika sätt, trots vissa insatser för att skapa mer enhetlighet 68
7.5 Digg har hittills tagit rollen som försiktig vägledare 69
7.6 Starkare styrning behövs för att påskynda arbetet 70
7.7 Rekommendationer 70

Referenslista **72**

Bilaga 1. Metoder och intervjuförteckning **76**

Sammanfattning

Riksdagens mål är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Målet omfattar bland annat mötet mellan förvaltning och medborgare, som i allt högre utsträckning äger rum digitalt. Riksrevisionen har granskat om statens insatser för att utveckla myndigheternas digitala tjänster riktade till privatpersoner har varit tillräckligt effektiva. Granskningen är avgränsad till digitala tjänster som syftar till att anmäla eller ansöka om någonting, och som därmed leder till ett ärende hos myndigheten.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens insatser för att utveckla myndigheternas digitala tjänster inte har varit tillräckligt effektiva. De granskade tjänsterna håller godtagbar kvalitet, men det finns betydande förbättringspotential i flera delar. Det finns även brister i myndigheters sätt att arbeta med att utveckla användbara och tillgängliga digitala tjänster. De största hindren finns dock på systemnivå, och kräver åtgärder från regeringen för att undanröjas.

Statens tjänster till privatpersoner är inte helt digitaliserade

De myndigheter vi granskat har digitaliserat de flesta tjänster som riktar sig till privatpersoner. Men det finns tjänster som används av många där det ännu inte finns ett digitalt alternativ. Riksrevisionen bedömer därför att digitaliseringsgraden kan höjas ytterligare. Men de flesta myndigheter som ingår i granskningen saknar överblick över hur stor andel av tjänsteutbudet riktat till privatpersoner som är digitaliserat.

De digitala tjänsterna kan bli mer användbara och tillgängliga

De digitala tjänster som Riksrevisionen har granskat håller godtagbar kvalitet, men kan i samtliga fall utvecklas vad gäller användbarhet och tillgänglighet. Men det är stor skillnad i hur användbara och tillgängliga myndigheternas olika tjänster är. Tjänsterna skiljer sig även mycket åt när det kommer till hur utvecklade de är avseende antalet funktioner. Det finns flera konkreta brister. Exempelvis är begrepp ofta tekniska och svåra att förstå, ansökningar kan inte alltid pausas, det saknas ofta möjlighet till interaktion mellan användare och myndighet, och synpunkter kan sällan lämnas direkt i tjänsten. Myndigheterna är också långt ifrån ambitionen om att användaren enbart ska behöva lämna en uppgift en gång.

Myndigheterna behöver utgå mer ifrån användarnas behov och bättre ta hänsyn till nyttor och kostnader

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna inte arbetar med att involvera användare i tillräcklig omfattning, när de utvecklar de digitala tjänsterna. Ett utvecklat arbete på området skulle leda till en avsevärd förbättring vad gäller tjänsternas användbarhet och tillgänglighet, enligt vår bedömning. Det finns också flera exempel på när samarbete mellan myndigheter som skulle kunna förbättra kvaliteten på de digitala tjänsterna ännu inte kommit till stånd. Det finns sålunda mycket som myndigheterna kan förbättra inom ramen för nuvarande förutsättningar.

Digitalisering av tjänster genererar både kostnader och nyttor, men kan vara lönsam och betala sig på ett par år i form av minskad manuell hantering. Myndigheternas användning av kostnadsnyttoanalyser är dock begränsad och i den mån de används undersöks enbart myndigheternas besparingar och inte användarnas. Det finns därför en risk för att myndigheterna gör fel saker eller att de gör för lite.

Regeringens styrning av Digg bör bli mer långsiktig

Myndigheten för digital förvaltning (Digg) är en statlig myndighet som inrättades 2018, med uppgiften att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen och på så sätt öka effektiviteten i detta arbete. Riksrevisionen bedömer att regeringen hittills har styrt Digg alltför mycket genom kortsiktiga, om än omfattande, uppdrag och bör styra Digg mer genom instruktionen.

Det är tydligt att Digg kan komma att spela en viktig roll eftersom myndigheterna arbetar på olika sätt med de digitala tjänsterna riktade till privatpersoner. Än så länge har myndigheten tagit en slags roll som försiktig vägledare och det finns få tecken på att Diggs arbete har fått särskilt stort genomslag i myndigheterna. Digg saknar också verktyg för att påverka myndigheterna. Samtidigt är Diggs arbete i en tidig fas och det är därför svårt att bedöma insatserna hittills.

Digg lägger relativt lite resurser på arbetet med digital tillgänglighet, och har framfört att de vill bli av med sitt tillsynsuppdrag. Digg arbetar dessutom med främjande av digital tillgänglighet i alltför låg utsträckning.

Flera olika statliga utredningar har lyft fram att existerande regelverk försvårar eller hindrar uppfyllandet av de högt uppsatta målen för digitaliseringspolitiken. Trots detta har regeringen tagit få initiativ för att eliminera dessa hinder. I granskningen har det framkommit fler exempel på hinder än vad som redovisats i tidigare

utredningar, och problemen återfinns inom generell lagstiftning och inom verksamhetsspecifik lagstiftning. Regeringen behöver mer aktivt undanröja dessa rättsliga hinder, om de höga målen ska kunna uppfyllas.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Intensifiera arbetet med att i möjligaste mån undanröja de rättsliga hinder som föreligger för att utveckla digitala tjänster. Det omfattar att se över både generell lagstiftning och lagstiftning som är specifik för vissa verksamhetsområden.
- Klargör den roll som Myndigheten för digital förvaltning ska ha och säkerställ att styrningen ligger i linje med denna roll. Förtydliga även regeringens förväntningar på Myndigheten för digital förvaltnings arbete med tillsyn och främjande inom digital tillgänglighet.
- Styr Myndigheten för digital förvaltning främst genom instruktion, och mindre genom regeringsuppdrag i regleringsbrev och särskild ordning. Detta för att ge Myndigheten för digital förvaltning förutsättningar att etablera och arbeta mer med sin kärnverksamhet.
- Överväg att ge Myndigheten för digital förvaltning föreskriftsrätt inom ramen för arbetet med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen (Ena), i syfte att stärka enhetligheten i myndigheternas arbete med digitalisering.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till de myndigheter som tillhandahåller digitala tjänster riktade till privatpersoner:

- Säkerställ att användare involveras vid utveckling av digitala tjänster. Exempelvis bör användare kunna lämna synpunkter direkt i tjänsten, och tjänsterna bör genomgående och löpande testas på olika användargrupper, inte minst sådana med särskilda behov.
- Använd kostnadsnyttoanalyser vid prövning och utveckling av digitala tjänster. Detta gäller särskilt prövning av de tjänster som fortfarande är icke-digitala, som ett led i en fortsatt digitalisering.
- Säkerställ att de digitala tjänsterna kan användas av individer med skyddade personuppgifter.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Mötet mellan medborgaren och den statliga förvaltningen sker allt oftare digitalt.[1] Digitala tjänster kan innebära att myndigheterna förenklar sina kontakter med privatpersoner, sparar resurser, säkrar enhetlighet i bemötandet och höjer kvaliteten på servicen. Samtidigt ställs myndigheterna inför särskilda utmaningar när förutsättningarna för mötet med allmänheten förändras. Den digitala servicen måste vara enkel och tillgänglig, utgå ifrån användarnas behov, möta krav på exempelvis informationssäkerhet och inte bli orimligt kostsam.

Det av riksdagen antagna målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.[2] Finansutskottet har gett regeringen ett tillkännagivande att se till att de statliga myndigheterna på ett bättre sätt samverkar över myndighetsgränserna med e-förvaltningsprojekt och säkerställer att myndigheterna lägger ett ökat fokus på att ta fram fler e-tjänster.[3]

Det finns indikationer på att myndigheternas digitala tjänster är av varierande kvalitet och att utvecklingen sker ojämnt i förvaltningen.[4] Sverige halkar efter andra länder i flera internationella mätningar, vilket tyder på att utvecklingen går långsammare än förväntat. I EU-kommissionens mätning eGovernment Benchmark från 2021 hamnar Sverige på plats 14 med ett indexvärde på 75 (genomsnitt EU 68).[5] I OECD:s Digital Government Index placerar sig Sverige till och med sist i bland annat dimensionen ”användardrivet förhållningssätt”.[6] Ett användardrivet förhållningssätt handlar om att skapa utrymme för användare att uttrycka sina behov och sedan utveckla de digitala tjänsterna utifrån det.

Myndigheternas digitala tjänster visar också brister vad gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, trots att digital offentlig service ska vara tillgänglig enligt lag.[7] Det visar resultatet av den tillsyn som Myndigheten för digital förvaltning (Digg) gör enligt lagen om tillgänglighet i digital offentlig

---

1 Se RiR 2021:8 *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar* för en beskrivning av hur digitala servicekanaler ökar i betydelse.
2 Prop. 2011/12:1, utg. omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.
3 Bet. 2015/16:FiU25 punkt 1 och rskr. 2015/16:208.
4 Digg, *Digital förvaltning i internationellt perspektiv 2021*, 2021.
5 Europeiska kommissionen 2021, *eGovernment Benchmark 2021*.
6 OECD, *Digital Government Index 2019 Results*, 2019
7 Lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

service. De flesta av de statliga webbplatser som Digg har granskat bedöms svåra eller omöjliga att använda för många personer.[8]

1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

Den övergripande frågan i granskningen är om statens insatser för att utveckla myndigheternas digitala tjänster riktade till privatpersoner har varit tillräckligt effektiva. Den övergripande frågan besvaras med fyra delfrågor:

- Har myndigheterna i tillräcklig grad digitaliserat sina tjänster riktade till privatpersoner?
- Är myndigheternas digitala tjänster riktade till privatpersoner användbara och tillgängliga?
- Har myndigheternas arbete med att utveckla digitala tjänster varit effektivt?
- Bidrar regeringens styrning och Diggs arbete till att underlätta för myndigheterna att utveckla digitala tjänster?

Granskningen är inriktad på sådana tjänster som myndigheter erbjuder medborgare eller andra privatpersoner i digitala kanaler.[9] Tjänster som riktar sig till företag omfattas inte av granskningen. Vidare är granskningen avgränsad till digitala tjänster som syftar till att anmäla eller ansöka om något, eftersom sådana tjänster har relativt stor betydelse för medborgare. Det betyder att digitala tjänster som handlar om att söka information mer generellt, till exempel på myndigheters webbplatser, inte omfattas. Vi har i mycket begränsad omfattning granskat hur digitala tjänster uppfyller tekniska tillgänglighetskrav, det gör myndigheten Digg i sin tillsynsverksamhet (se kapitel 6).

Vi har inte heller granskat innehållet i de myndighetsbeslut som kan följa av anmälningar eller ansökningar, och inte heller effektiviteten i myndigheternas interna handläggningsprocesser. Däremot har myndigheternas sätt att digitalt kommunicera beslut och delbeslut till medborgare granskats, liksom myndigheternas arbete med att utveckla sina digitala tjänster gentemot medborgarna. Detta inkluderar hur myndigheterna arbetar med att utbyta information med varandra.

Granskningsobjekt i granskningen är regeringen och Digg. Digg ska bland annat samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Myndigheten

---

8 Digg, ”Resultat av ingående övervakning”, hämtad 2022-05-27.

9 Riksrevisionen har tidigare granskat statliga myndigheters tillgänglighet i kanaler som inte är digitala. Se RiR 2021:18 *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*.

har även i uppdrag att främja att det tas hänsyn till användares behov vid förvaltningsgemensam utveckling av digitala tjänster.[10] Digg övervakar att digital service som tillhandahålls av en offentlig aktör uppfyller krav på tillgänglighet enligt lagen om tillgänglighet i digital offentlig service.[11]

Granskningen av digitala tjänster har utgått ifrån nio livshändelser, vilka närmare beskrivs i avsnittet om metod (1.4). Följande myndigheter är granskningsobjekt: Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Trafikverket, Transportstyrelsen samt Universitets- och högskolerådet (UHR). Härutöver är myndigheten Digg och regeringen granskningsobjekt.

1.3 Bedömningsgrunder

I granskningen har vi utgått från både generella mål för myndigheter i staten och mål som finns för digitalisering i statlig verksamhet. Det förvaltningspolitiska målet är en innovativ och samverkande förvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.[12] Enligt myndighetsförordningen ska myndigheternas ledning se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheterna hushållar väl med statens medel.[13]

Riksdagen har beslutat om ett ambitiöst mål för digitaliseringspolitiken, nämligen att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.[14] Specifika mål finns även formulerade i en digitaliseringsstrategi. Dessa mål redovisas mer utförligt i avsnitt 2.1.

Med utgångspunkt i dessa mål har vi genomfört granskningen med följande operationaliserade bedömningsgrunder:

- **Myndigheterna ska så långt som möjligt erbjuda sina tjänster riktade till privatpersoner digitalt, och därmed ha en hög så kallad digitaliseringsgrad.** Detta i enlighet med principen om digitalt först.[15] Regeringens ansats är att digitala tjänster, när det är möjligt och relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag.

---

10 Förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.
11 Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.
12 Prop. 2009/10:175.
13 Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).
14 Prop. 2011/12:1, utg. omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.
15 Prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:FiU1, rskr. 2019/20:129.

- **Tjänsterna ska vara enkla att använda och utgå från användares behov**. Det ska exempelvis vara så enkelt som möjligt att hitta tjänsten och fylla i ansökan eller anmälan. Begrepp som används ska vara enkla att förstå och väl definierade. Det ska även finnas en god möjlighet att följa ärendets status fram till beslut. I regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning från 2012 finns ett delmål om en enklare vardag för medborgare och att det ska vara lätt att hitta rätt digital tjänst. Vi diskuterar och definierar begreppen användbarhet och tillgänglighet i bilaga 1.
- **En digital tjänst ska vara tillgänglig för alla, oavsett användarens funktionsförmåga.** Här utgår vi från det nationella målet för funktionshinderspolitiken och principen om universell utformning.[16] Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service innebär exempelvis att offentliga aktörer är skyldiga att tillgänglighetsanpassa sina digitala tjänster.[17]
- **Tjänsten ska vara interaktiv och mottaglig, till exempel genom att det är enkelt att komplettera sitt ärende eller att det finns möjlighet att kontakta myndigheten och lämna synpunkter på tjänsten.** Enligt förvaltningslagen ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna sådan hjälp att den enskilde kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kontakter kan tas.
- **Myndigheternas digitala tjänster bör vara personligt anpassade och samordnade så att användaren bara behöver lämna en uppgift en gång.** Enligt förvaltningslagen ska en myndighet samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Enligt myndighetsförordningen ska myndigheten fortlöpande utveckla verksamheten och verka för att, genom samarbete med myndigheter och andra, ta till vara fördelar för enskilda och för staten som helhet.

---

16 Det nationella målet för funktionshinderspolitiken. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

17 EU-direktivet 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer. Detaljerna framgår av den europeiska standarden EN 301 549.

- **Kostnadsnyttoanalyser bör användas vid utvecklingen av nya digitala tjänster.** I regeringens strategi för en samverkande statsförvaltning finns målet att statsförvaltningens verksamhet ska effektiviseras genom ökad digitalisering. Regeringen skriver att det bland annat ska vara möjligt att följa upp nyttorealiseringen av digitala lösningar. Enligt myndighetsförordningen ska myndighetens ledning bland annat se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.
- **Regeringen ska ha gett myndigheterna så goda förutsättningar som möjligt att utveckla digitala tjänster.** Målen på digitaliseringsområdet kommer inte sällan i konflikt med mål och krav inom andra tvärsektoriella områden, såsom personlig integritet och nationell säkerhet. Lagstiftning kan också vara ett hinder genom att den fortfarande utgår från äldre förhållanden och därför inte moderniserats i tillräcklig grad. Vår utgångspunkt är att regeringen så långt det är möjligt har eliminerat sådana hinder, med beaktande av de målkonflikter som kan finnas.

1.4 Metod och genomförande

Vi har använt flera metoder för att besvara den övergripande revisionsfrågan och delfrågorna. Granskningen har haft sin utgångspunkt i ett antal situationer som de flesta medborgare befinner sig i en eller flera gånger i livet och som kräver kontakt med statliga myndigheter. Det etablerade begreppet för dessa situationer är *livshändelser*.

Granskningen har utgått från följande livshändelser och tjänster:

- **ta körkort** – att ansöka om körkortstillstånd hos Transportstyrelsen, och att boka tid för teoriprov och körprov hos Trafikverket.
- **börja studera** – att söka utbildning på antagning.se som administreras av UHR, och att söka studiemedel hos CSN.
- **bli utsatt för brott** – att anmäla till Polismyndigheten att man blivit utsatt för ett brott.
- **bli pensionär** – att ansöka hos Pensionsmyndigheten om att få bli pensionär, och att få den allmänna pensionen att börja betalas ut från en viss tidpunkt.
- **bli arbetslös** – att anmäla till Arbetsförmedlingen att man blivit arbetslös och att man därmed blir inskriven hos Arbetsförmedlingen.

- **få barn** – att ansöka om namn och bekräfta föräldraskap hos Skatteverket, och att ansöka om föräldrapenning och 10 dagar vid barns födelse hos Försäkringskassan.
- **förlora anhörig** – att ansöka om dödsfallsintyg, registrera bouppteckning och deklarera dödsboet hos Skatteverket.
- **bli skuldsatt** – att anmäla till Kronofogdemyndigheten att man blivit delgiven om en skuld (betalningsföreläggande), samt att ansöka om att få skuldsanering hos Kronofogdemyndigheten.
- **bli sjuk** – att ansöka om sjukpenning hos Försäkringskassan (gäller egenföretagare, studerande, arbetslösa, samt individer som ansöker efter 14:e dagen).

Dessa livshändelser och tjänster har valts ut i enlighet med följande kriterier:

- Det ska röra digitala tjänster som staten har ett huvudansvar för.
- Tjänsterna ska innebära en ansökan eller anmälan, inte bara informationsinhämtning, och föranleda ett ärende hos myndigheten.
- Tjänsterna ska vara viktiga för medborgare, främst från en ekonomisk utgångspunkt.
- Tjänsterna ska vara sådana som många medborgare behöver använda sig av, åtminstone någon eller några gånger i sitt liv.
- Tjänsterna ska representera en god spridning på statliga myndigheter.

Vi har använt flera metoder för att samla in empiri. I bilaga 1 beskriver vi de metoder som vi har använt i granskningen mer utförligt. Bilaga 1 innehåller även en intervjuförteckning.

Vi har träffat representanter för de granskade myndigheterna, gått igenom de digitala tjänster som ingår i urvalet och ställt frågor till de som utvecklar och förvaltar tjänsterna. I några fall har vi utnyttjat testversioner som myndigheten utvecklat. I andra fall har testet genomförts i skarpt läge, men på ett sådant sätt att ett verkligt ärende inte initierats. Vi har även skickat skriftliga frågor och begärt underlag från de myndigheter som ingår i granskningen.

Vi har anlitat Begripsam AB som låtit en panel bestående av personer med kognitiva svårigheter testa fem av tjänsterna. Vi har skickat frågor i en enkät till en panel (Rivkraftspanelen) som Myndigheten för delaktighet administrerar och som består av personer med olika funktionsnedsättningar. Frågorna handlade om hur

dessa personer upplevt tillgängligheten till statliga digitala tjänster som de använt. Vi har intervjuat servicehandläggare vid Statens servicecenter från två statliga servicekontor för att ställa frågor om hur besökare uppfattar de digitala tjänsterna.

Vi har intervjuat företrädare för Digg som arbetar med tillsyn enligt lagen om digital offentlig service, genomförandet av EU-förordningen om en gemensam digital ingång, nyttorealisering, Ena-projektet samt på ledningsnivå. Vi har även intervjuat företrädare för eSamverkansprogrammet (eSam) och Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet). Sedan 1 januari 2023 har ansvaret för digitaliseringspolitiken flyttat till Finansdepartementet.

Därtill har vi träffat fem forskare som är verksamma vid olika universitet, nämligen Alexandra Weilenmann, professor i interaktionsdesign vid Göteborgs universitet, Elin Wihlborg, professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet, Johan Magnusson, professor i informatik vid Göteborgs universitet, Johan Quist, forskare vid Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet och Jan Gulliksen, professor i människa-datorinteraktion och ledamot i regeringens digitaliseringsråd. Vi har även träffat Susanna Laurin som är forsknings- och innovationschef på Funka, Andreas Cederbom, expert på tillgänglig webbdesign och Stefan Johansson, VD för Begripsam AB. Vi har även pratat med företrädare för seniorföreningen SeniorNet.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Linnea Sandell (projektledare), Ingemar Delveborn och praktikant Klara Hvarfner. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) och samtliga myndigheter som är granskningsobjekt har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Digitaliseringsarbetet i staten

Digitaliseringen av samhället har på ett genomgripande sätt påverkat medborgare, näringsliv och offentlig sektor sedan 1980-talet och framåt. Den svenska staten kom tidigt att ta olika initiativ till att formulera riktlinjer för en svensk it-politik. I detta kapitel beskrivs arbetet med digitalisering i staten, med betoning på de mål och ambitioner som gäller i dag och det arbete som genomförts under senare år.

2.1 Statsmakterna har högt satta mål för digitaliseringen

Riksdag och regering har beslutat om ambitiösa mål för digitaliseringen av offentlig förvaltning. Regeringen har presenterat flera strategier på området, men även EU:s lagstiftning påverkar i hög grad myndigheternas arbete med digitalisering.

Riksdagen beslutade i början av 2010-talet om ett ambitiöst men också konkret mål, nämligen att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.[18] Det gemensamma arbetet ska vara inriktat mot tre målbilder: en enklare vardag för företag och privatpersoner, en öppnare och smartare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt en effektivare offentlig verksamhet.

År 2011 beslutade regeringen om en strategi för it-politiken.[19] Här upprepas riksdagens mål och målbilder, men det sägs även att Sverige ligger i topp i andra mätningar om t.ex. jämställdheten inom it-sektorn och skolelevers förmåga att använda datorer. År 2012 redovisade regeringen ytterligare en strategi som handlar om digitaliseringen av statsförvaltningen.[20] Regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

År 2017 presenterade regeringen en ny digitaliseringsstrategi.[21] Visionen är ett hållbart digitaliserat Sverige. Det övergripande målet är fortsatt att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. För att nå det övergripande målet innehåller strategin fem delmål, nämligen digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur.

---

18 Prop. 2011/12:1, utg. omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

19 Näringsdepartementet, *En strategi för it-politiken: It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige*, 2011.

20 Näringsdepartementet, *Med medborgaren i centrum – regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, 2012.

21 Näringsdepartementet, *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, 2017.

Ett digitaliseringsråd med tillhörande kansli inrättades för att stödja strategins genomförande. I Regeringskansliet inrättades även en samordnande statssekreterargrupp.

2.2 Olika aktörer har fått uppdrag att främja digitalisering

Digg är en statlig myndighet som inrättades 2018, med uppgiften att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Syftet är att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och minska fragmenteringen i svensk digital förvaltning.[22] Digg har bland annat i uppgift att arbeta med att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Digg har även en rad andra uppgifter som rör digitalisering av offentlig förvaltning. Digg arbetar med att möjliggöra flera olika e-legitimationer i Sverige, även andra EU-länders lösningar i enlighet med eIDAS-förordningen.[23] Digg ska dessutom främja tillgängliggörande av öppna offentliga data, ett område där Sverige låg bland de sista inom OECD 2019.[24]

Innan Digg bildades växlade uppdraget att främja och stödja digitaliseringen av statlig förvaltning mellan olika aktörer. Centrala aktörer har varit E-delegationen, Digitaliseringskommissionen, Digitaliseringsrådet och Expertgruppen för digitala investeringar. Utöver detta har regeringen dessutom tillsatt en rad utredningar.[25]

E-delegationen inrättades 2009 och var en expertgrupp med uppdrag att stärka utvecklingen av e-förvaltningen och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning.[26] Slutbetänkandet innehöll bland annat rekommendationer och ställningstaganden om att digitala tjänster ska vara förstahandsval inom offentlig sektor, informationsutbyte mellan myndigheter behöver bli avgiftsfritt och en långsiktig finansieringsmodell för förvaltningsgemensamma lösningar.[27] eSamverkansprogrammet (eSam) bildades 2015 genom att generaldirektörer som ingick i E-delegationen fortsatte samarbetet kring offentlig samverkan för ökad digitalisering på frivillig grund. I dag ingår 34 medlemmar i eSam.

---

22 Förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

23 EU-förordningen eIDAS(en) (Electronic Identification, Authentication and Trust Services).

24 OECD, *Government at a Glance*, 2019.

25 Hit hör: Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (Dir. 2016:97), Digitaliseringsrättsutredningen (Dir. 2016:98) och Utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer (Dir. 2022:118).

26 Dir. 2009:19.

27 SOU 2015:66.

Digitaliseringskommissionen fick 2012 i uppdrag av regeringen att verka för att det it-politiska målet i den digitala agendan uppnås, och att regeringens ambitioner inom området fullföljs. Kommissionen var en uppföljare till Digitaliseringsrådet som inrättades 2011. Kommissionens uppdrag var dels att redovisa kunskapssammanställningar om digitaliseringens effekter på samhället och individen, dels att bistå Regeringskansliet i den fortsatta utvecklingen av digitaliseringspolitiken. Kommissionen tog också fram statistik inom området.

Expertgruppen för digitala investeringar var aktiv under 2017–2018 och hade i uppdrag att ge råd och stöd till 20 myndigheter som tillsammans stod för hälften av statens samlade it-kostnader. Expertgruppens uppdrag överfördes till Digg 2018. Även Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft uppdrag som rört statens it-kostnader. ESV fick 2017 i uppdrag att följa de statliga myndigheternas användning av it och hur de tar till vara digitaliseringens möjligheter. Digg har en instruktionsenlig uppgift att följa offentlig förvaltnings digitalisering.

Digitaliseringsrådet är en grupp förordnade ledamöter som digitaliseringsministern träffar regelbundet och som sedan 2017 ska bidra till bättre samordning och ett effektivt genomförande av regeringens strategiska arbete med digitalisering. Rådet består av tio ledamöter som träffas ett antal gånger per år för rådsmöten som digitaliseringsministern ansvarar för. Digitaliseringsrådet ska bland annat följa och stödja regeringens arbete med digitaliseringen, följa digitaliseringen i omvärlden och lämna förslag på konkreta insatser till regeringen. Vissa analysuppgifter överfördes 1 september 2021 till Digg. Digitaliseringsrådet ska fortsätta till den 31 december 2023.

2.3 Regeringen styr myndigheterna genom uppdrag

Regeringen har i varierande grad styrt de myndigheter vi har granskat genom uppdrag och uppgifter som rör digitala tjänster riktade till enskilda.[28] Framför allt har regeringen tilldelat myndigheterna uppdrag i regleringsbrev. Av myndigheterna som vi granskat, är det endast Pensionsmyndigheten som i instruktionen fått en uppgift som rör digitala projekt, i detta fall med att utveckla tjänsten Min pension, som är ett samarbete mellan pensionsbolagen och staten.

Samtliga av de tio undersökta myndigheterna har tilldelats uppdrag som på något sätt rör digitalisering. För vår granskning är de uppdrag som berör digitala tjänster för privatpersoner av speciellt intresse. Men det förekommer även digitalisering i

[28] Riksrevisionens genomgång av regleringsbrev och instruktioner 2015–2022.

bredare mening, som styrts genom mer övergripande uppdrag. Ett exempel är uppdrag om att myndigheterna ska ta vara på digitaliseringens möjligheter.[29]

Regeringen har under perioden gett myndigheterna några uppdrag som specifikt rör digitala tjänster riktade till privatpersoner. Ett exempel är att flera myndigheter har uppmanats arbeta för en ökad anslutning till infrastrukturen Mina meddelanden.[30] Arbetsförmedlingen är en av de myndigheter som fått flest uppdrag som rör digitalisering. Flera av dessa är kopplade till reformeringen av det arbetsmarknadspolitiska systemet eller förändringar av myndighetens uppdrag. Arbetsförmedlingen har exempelvis fått i uppdrag att utveckla sin service på distans för att värna likvärdig service i hela landet. Uppdraget hade särskilt fokus på personer med funktionsnedsättning eller de som är i behov av språkstöd.[31] Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten har fått uppdrag som handlar om att utnyttja digitala tjänster i kontakten med brottsutsatta.[32] Ytterligare ett exempel är att Försäkringskassan har fått uppdrag om att utveckla sin befintliga webbplats för att bidra till en mer heltäckande information om tandvårdsstödet.

2.4 EU:s direktiv och förordningar påverkar

Det finns flera EU-förordningar och EU-direktiv som påverkar statliga myndigheters arbete med att digitalisera sin verksamhet. EU har beslutat om webbtillgänglighetsdirektivet, som implementerats stegvis fram till 2021 och omfattar offentlig sektor samt statliga och kommunala bolag som uppfyller vissa krav. Direktivet ligger till grund för lagen om tillgänglighet i digital offentlig service. Lagen innehåller bestämmelser som innebär att tjänster och information som en offentlig aktör tillhandahåller genom en webbplats eller mobil applikation ska vara tillgänglig. Sådan digital service ska uppfylla kraven genom att vara a) möjlig att uppfatta, b) hanterbar, c) begriplig och d) robust. Genom att följa en särskild europeisk standard kan webbplatser och mobila applikationer leva upp till kraven. Lagen innehåller även bestämmelser om att offentliga aktörer ska tillhandahålla en så kallad tillgänglighetsredogörelse. Digg har i uppdrag att vara tillsynsmyndighet för webbtillgänglighetsdirektivet.[33]

---

29 Se t.ex. regleringsbreven för: Försäkringskassan 2019–2020, Kronofogdemyndigheten 2017–2022, Pensionsmyndigheten 2020–2022, Skatteverket 2018–2022, CSN 2017.

30 CSN 2017, Försäkringskassan 2017–2019, Kronofogdemyndigheten 2017–2018, 2020, Pensionsmyndigheten 2017–2019, Polismyndigheten 2017–2020, Skatteverket 2017, Transportstyrelsen 2017.

31 Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2020–2022 (specifika uppdraget i brevet för 2022).

32 Regleringsbrev för Kronofogdemyndigheten 2020 och Polismyndigheten 2018–2020.

33 EU-direktivet (2016/2102) om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

EU-förordningen om en gemensam digital ingång gäller så kallade gränsöverskridande förfaranden och påverkar arbetet med digitalisering.[34] Förordningen innebär i korthet att det ska bli enklare för privatpersoner och företag att agera över gränserna inom EU (exempelvis flytta inom EU). Det ska därför finnas en digital ingång på EU-nivå, som lotsar användarna vidare till relevanta digitala tjänster i varje medlemsstat. Förordningen anger också att användare bara ska behöva lämna en uppgift en gång i ett antal utpekade gränsöverskridande förfaranden. Digg är utsedda till nationell samordnare i Sverige enligt förordningen.

Ytterligare en EU-förordning som är svensk lag och som påverkar myndigheternas digitala tjänster riktade till privatpersoner är eIDAS-förordningen.[35] Förordningen gäller sedan 2018 och innebär bland annat att offentliga aktörer behöver tillåta inloggning med utländska e-legitimationer i sina digitala tjänster. Digg ansvarar för de svenska förbindelsepunkterna för gränsöverskridande elektronisk identifiering i enlighet med eIDAS-förordningen. EU:s dataskyddsförordning (GDPR) påverkar också arbetet med att utveckla digitala tjänster riktade till privatpersoner.

---

34 EU-förordningen (2018/1724) om en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp och problemlösningstjänster.

35 EU-förordningen (910/2014) om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

3 Myndigheternas digitaliseringsgrad

I det här kapitlet svarar vi på frågan om myndigheterna i tillräcklig grad har digitaliserat sina tjänster riktade till privatpersoner. Vi bedömer att myndigheterna som vi har granskat har digitaliserat de flesta tjänster som riktar sig till privatpersoner, men långt ifrån alla. Det finns fortfarande tjänster som används av många som inte är digitala. Vi ser också att de flesta användare väljer det digitala alternativet.

3.1 De flesta av myndigheternas tjänster är digitaliserade

Vi har ställt frågan till myndigheterna i granskningen om hur stor andel av deras tjänster som riktar sig till privatpersoner som är digitaliserade, i avseendet att tjänsternas kundgränssnitt är digitala.[36] Sammantaget har myndigheterna i granskningen uppskattat en hög grad av digitalisering i sitt utbud av tjänster. Däremot skiljer myndigheterna sig åt när det kommer till i vilken utsträckning de har överblick över sitt utbud av digitala tjänster.

Det är svårt att uppskatta den sammantagna andelen tjänster som ännu inte är digitaliserade hos de granskade myndigheterna. En anledning till det är att det saknas en förteckning över samtliga tjänster, digitala eller icke-digitala, som myndigheterna erbjuder privatpersoner. En annan anledning är att det finns olika typer och definitioner av en digital tjänst, och långt ifrån alla innebär att en person inleder ett ärende hos myndigheten (vilket är granskningens definition och avgränsning). En tjänst kan även definieras som möjligheten att fylla i uppgifter och göra prognoser, ta del av information som kan vara generell på webbsidan eller personligt anpassad i inloggat läge.

Försäkringskassan är den enda myndigheten i granskningen som på ett systematiskt sätt följer upp sin digitaliseringsgrad. Övriga myndigheter har i stället uppskattat en siffra på vår förfrågan. Försäkringskassans uppföljning visar att de sammantaget har 160 tjänster som riktar sig till privatpersoner och/eller arbetsgivare. Av dessa finns 90 tjänster både som pappersblankett och som digital tjänst. Ungefär 70 tjänster finns bara som pappersblankett. Av totalt nästan 16 miljoner ärenden per år står de 70 helt icke-digitala tjänsterna för ungefär 5 procent, 750 000 ärenden.[37] Försäkringskassan har alltså digitaliserat de tjänster som har den största volymen användare.

---

36 Att en tjänst har ett digitalt kundgränssnitt innebär inte att tjänsten är digitaliserad i alla delar.

37 Mejl från företrädare för Försäkringskassan 2022-09-01.

Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och Trafikverket kan inte uppge en exakt andel, men svarar att endast ett fåtal av de tjänster som riktar sig till privatpersoner ännu inte har ett digitalt kundgränssnitt.[38] Inte heller Skatteverket kan uppskatta en andel, men anger att Skatteverket har påbörjat ett arbete för att sammanställa detta. Skatteverket bedömer att digitaliseringsgraden i tjänster riktade till privatpersoner är hög.[39] Polismyndigheten uppger att det är svårt att uppskatta hur många av Polismyndighetens ärenden som är möjliga att digitalisera eftersom många brottskategorier inte är lämpliga att digitalisera bland annat på grund av att de är komplexa, ovanliga eller känsliga till sin natur.[40]

CSN uppskattar att ungefär 40 procent av tjänsterna riktade till privatpersoner ännu inte är digitaliserade. Kronofogdemyndigheten uppskattar att de har digitala tjänster för 80 procent vad gäller kundgruppen som ska betala och 50 procent för kundgruppen som ska få betalt. I den senare kundgruppen ingår både privatpersoner och andra grupper.[41] Transportstyrelsen uppger olika uppskattningar av digitaliseringsgraden för sina fyra kärnverksamheter, som spänner mellan 50 och 83 procent.[42] UHR svarar att alla tjänster riktade till privatpersoner är digitaliserade.[43]

3.2 Flera vanliga tjänster är ännu inte digitala

Vi har i granskningen fått flera exempel på tjänster som har många användare, men som ännu inte är digitaliserade. De flesta myndigheter som ingår i granskningen uppger att tjänsterna med störst antal användare är digitaliserade, men det finns vissa undantag.

I våra intervjuer med servicehandläggare från Statens servicecenter får vi flera exempel på tjänster som inte går att utföra digitalt, och som besökare får hjälp med vid de statliga servicekontoren.[44] Vi har även fått exempel i de underlag som myndigheterna har skickat till oss. Några exempel på tjänster är *flytt från Sverige* hos Skatteverket och *förnya körkort* hos Transportstyrelsen.

---

38 Mejl från företrädare för Pensionsmyndigheten 2022-09-01; Mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen 2022-09-01; Mejl från företrädare för Trafikverket 2022-08-31.

39 Mejl från företrädare för Skatteverket 2022-11-03.

40 Mejl från företrädare för Polismyndigheten 2022-09-01.

41 Mejl från företrädare för Kronofogdemyndigheten 2022-09-01.

42 Mejl från företrädare för Transportstyrelsen 2022-08-31.

43 Mejl från företrädare för UHR 2022-09-15.

44 Intervjuer med servicehandläggare vid Statens servicecenter 2022-09-28 och 2022-09-21.

Vi har även fått exempel på tjänster som rör barn och kräver dubbel signering, vilket inte är möjligt att göra digitalt i vissa fall. Det handlar exempelvis om att *ansöka om för- och efternamn på nyfött barn, ansöka om id-kort för barn* och *anmäla flerbarnstillägg (föräldrarnas gemensamma anmälan om mottagare)*.

Det finns också flera icke-digitaliserade tjänster riktade till personer som behöver särskild anpassning såsom särskilda hjälpmedel. Även om detta kan vara tjänster som nyttjas av en mindre grupp användare, ställs denna grupp utanför den digitala servicen när flera myndigheter saknar digitala tjänster riktade till dem. Det handlar till exempel om att *ansöka om anpassade prov* hos Trafikverket, *ansöka om bidrag till hjälpmedel* hos Arbetsförmedlingen, *ansöka om Rg-bidrag (bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan*[45]*)* hos CSN samt *ansöka om befrielse från skatteplikt för trängselskatt för fordon som används med stöd av parkeringstillstånd för rörelsehindrade* hos Skatteverket.

Polismyndigheten utgör ett undantag bland myndigheterna i granskningen, eftersom särskilda kriterier styr vilka brottskategorier som kan utformas som digitala tjänster. Här spelar alltså andra faktorer än att ärenden förekommer i stora volymer in när Polismyndigheten avgör vilka tjänster som ska digitaliseras. Polismyndighetens kriterier anger att de brottskategorier som kan digitaliseras även ska vara ärenden av enklare karaktär samt ärenden som går att göra kompletta i e-anmälan. Det sistnämnda beror på att det i dag inte går att komplettera sin e-anmälan digitalt.[46]

En av de utvalda livshändelserna i granskningen saknar nästan helt digitala tjänster hos de berörda myndigheterna. Det gäller situationen att bli efterlevande. Servicehandläggarna vid Statens servicecenter beskriver det som att ”människor i sorg möts av en väldigt fyrkantig byråkrati”.[47] Registrering av boupptecknin är i dag inte en digital tjänst. Enligt Skatteverket beror detta på att lagstiftningen på området anger att boupptecknin ska göras på papper.[48] Dödsfallsintyg med släktutredning kan inte heller beställas digitalt (förutom för den som arbetar på begravningsbyrå, krematorium, bank eller försäkringsbolag). Det är möjligt att deklarera dödsbo digitalt, om dödsboet har ett deklarationsombud med e-legitimation, men processen för att bli deklarationsombud är samtidigt

45 Förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan.

46 En komplett anmälan avser att ärendet ska innehålla tillräcklig information för beslut om att inleda förundersökning eller att lägga ner ärendet.

47 Intervju med servicehandläggare vid Statens servicecenter 2022-09-21.

48 Mejl från företrädare för Skatteverket 2022-11-02. Skatteverket uppger att de inom kort kommer att lämna förslag till regeringen på en lagändring som möjliggör digitalisering av denna tjänst.

icke-digital. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket driver gemensamt informationssidan Efterlevandeguiden. Syftet är att göra det enklare för den som förlorat någon nära. Men på sidan kan man inte utföra några ärenden. Efterlevandeguiden har sedan lanseringen haft ett ökande antal besök.[49]

3.3 De flesta användare väljer det digitala alternativet

De digitala tjänster som ingår i granskningens urval är tjänster som i hög utsträckning används framför sina icke-digitala alternativ. Antalet användare per år varierar mellan omkring 15 000 (*ansöka om skuldsanering* hos Kronofogdemyndigheten) och flera hundra tusen (exempelvis *ansök om sjukpenning* hos Försäkringskassan). För de tjänster som går att utföra digitalt varierar andelen digitala användare mellan 41 procent (*anmäla brott* hos Polismyndigheten) och nära 100 procent (*söka utbildning* på antagning.se, *söka studiemedel* hos CSN, *ansöka om föräldrapenning* hos Försäkringskassan, *ansöka om handledarskap* hos Transportstyrelsen och *boka förarprov* hos Trafikverket). Det är dock svårt att jämföra tjänsterna med varandra eftersom tjänsterna är av olika karaktär, Polismyndigheten får exempelvis många anmälningar per telefon. Myndigheterna följer även upp andelen digitala användare med olika intervall.

Skatteverkets digitala tjänst *bekräftelse av föräldraskap* är ett exempel som illustrerar att det bland vissa grupper tycks finnas en förväntan och stor villighet att utföra sina ärenden digitalt hos myndigheterna. Skatteverket lanserade den digitala tjänsten den 1 januari 2022. Sedan dess har omkring tre fjärdedelar av alla ogifta, nyblivna föräldrar som är folkbokförda i Sverige använt den digitala tjänsten. Fram till att den digitala tjänsten utvecklades var föräldrarna tvungna att besöka familjerättsenheten i den kommun där barnet är folkbokfört. Tjänsten möjliggjordes av en lagändring. Ett annat exempel är Kronofogdemyndighetens delgivningstjänst. Kronofogdemyndigheten lanserade tjänsten 2021 och samma år blev digital delgivning den vanligaste delgivningsformen.[50]

3.4 Många digitala tjänster är osäkra att använda för personer med skyddade personuppgifter

Även om myndigheterna som ingår i granskningen i hög grad har digitaliserat sitt tjänsteutbud riktat mot privatpersoner, finns det grupper som är hindrade från att använda många av de digitala tjänsterna. En sådan grupp är personer med skyddade personuppgifter.

---

49 Pensionsmyndigheten, *Årsredovisningar 2016–2020*. Siffror saknas dock för 2021, eftersom webbanalysverktyget inte längre fick användas på grund av dataskyddslagstiftningen.

50 Kronofogdemyndigheten, *Årsredovisning 2021*, 2022.

De flesta tjänster som ingår i granskningens urval kan inte användas av personer med skyddade personuppgifter. Det beror på att det endast är utvalda handläggare på myndigheterna som hanterar ärenden från personer med skyddade personuppgifter. Myndigheterna kan i många fall inte garantera att de skyddade personuppgifterna inte röjs då de digitala tjänsterna används.[51] Men det finns undantag. Ett fåtal tjänster finns tillgängliga för personer med skyddade personuppgifter, vilket visar att det är möjligt att utveckla tjänsterna på ett sätt som gör dem tillgängliga för gruppen. Det är exempelvis möjligt för en person med skyddad adress att ansöka till universitet och högskola på antagning.se, men hanteringen av personer med skyddade personuppgifter är manuell. Försäkringskassan har gjort det möjligt att använda tjänster som *ansök om sjukpenning*, *ändra omfattning* samt *avsluta sjukpenning*. Men det går däremot inte att ansöka om bland annat föräldrapenning eller 10 dagar vid barns födelse.

Enligt Skatteverkets uppgifter är det 14 000 kvinnor och 10 000 män som lever med skyddade personuppgifter, antingen sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring.[52] Även om detta är en liten grupp i relation till befolkningen i stort, är detta personer som kan ha särskilt stort behov av att utföra sina ärenden digitalt. Ett besök på ett statligt servicekontor eller annan kontakt med myndigheterna kan för dessa personer vara förenat med otrygghet. Jämställdhetsmyndigheten skriver i en rapport från 2021 att det finns brister vad gäller myndigheters digitala tjänster till målgruppen, vilket kan innebära praktiska svårigheter i vardagen.[53]

---

51 Jämställdhetsmyndigheten, *2022:10 Skyddade personuppgifter – oskyddade personer*, 2022.

52 Ett tredje fall av skyddade personuppgifter är fingerade uppgifter. Dessa ingår inte i Skatteverkets statistik, utan hanteras av Polismyndigheten.

53 Jämställdhetsmyndigheten, *2022:10 Skyddade personuppgifter – oskyddade personer*, 2022.

4 Användbarhet, tillgänglighet och service

I detta kapitel svarar vi på frågan om myndigheternas digitala tjänster riktade till privatpersoner är användbara och tillgängliga. Vårt huvudintryck av de tio digitala tjänster vi granskat är att de håller godtagbar kvalitet. Samtidigt bedömer vi att det finns vissa brister i tillgängligheten och användbarheten i tjänsterna. De digitala tjänster som ingår i urvalet får förhållandevis höga betyg i myndigheternas egna uppföljningar, men tjänsterna skiljer sig åt när det kommer till hur utvecklade de är avseende antalet funktioner. Myndigheterna är också långt ifrån ambitionen om att användaren inte ska behöva lämna samma uppgift till fler myndigheter än en.

4.1 Användbarheten och tillgängligheten kan förbättras

I myndigheternas egna uppföljningar får de digitala tjänsterna övervägande goda omdömen. Men kvaliteten och omfattningen på myndigheternas uppföljning skiljer sig åt. Det finns vidare flera brister avseende användbarhet och tillgänglighet för de tjänster som vi har granskat närmre. Bedömningsgrunden är att tjänsterna ska vara enkla att använda för alla användare i största möjliga utsträckning, utan behov av anpassning.

4.1.1 Mycket kan förbättras i de digitala tjänsterna

Vårt huvudintryck av de tio digitala tjänster vi granskat är att de håller godtagbar kvalitet. Samtidigt ser vi att det finns en förbättringspotential i flera delar. Nedanstående tabell sammanfattar vår bild av tjänsterna, utifrån vår genomgång.[54]

Tabell 1 Brister och förbättringsmöjligheter i granskningens urval av digitala tjänster

Myndighet	Tjänst	Brister och förbättringsmöjlighet
Transport-styrelsen	Ansöka om körkortstillstånd	Svåra begrepp, vissa föråldrade. Anmälan kan ej pausas. Saknar möjlighet till interaktion med myndighet. Synpunkter kan ej lämnas i tjänsten. Ej översatt.
Trafikverket	Boka tid för teori- och körprov	Vissa svåra begrepp. Saknar möjlighet till interaktion med myndighet. Synpunkter kan ej lämnas i tjänsten. Delvis översatt.

[54] Fem av tjänsterna har testats av Begripsams panel. Vi redogör för deras synpunkter i avsnitt 4.1.4 och 4.1.5.

Myndighet	Tjänst	Brister och förbättringsmöjlighet
UHR	Söka utbildning	Går ej att logga in. Vissa namn på utbildningar otydliga (dessa namnges av lärosätena). Saknar möjlighet till interaktion med myndighet. Synpunkter kan ej lämnas i tjänsten.
CSN	Söka studiemedel	Vissa begrepp svåra att förstå. Ansökan kan ej pausas. Svårt att förstå vilka bilagor som ska bifogas. Saknar möjlighet till interaktion med myndighet. Synpunkter kan ej lämnas i tjänsten. Ej översatt. Ej responsiv design som anpassar sig till skärmens storlek.
Polis-myndigheten	Anmäla brott	Går ej att logga in. Ologisk struktur. Anmälan kan ej pausas. Möjlighet till kompletteringar saknas. Saknar möjlighet till interaktion med myndighet. Synpunkter kan ej lämnas i tjänsten. Ej översatt.
Pensions-myndigheten	Ansöka om allmän pension	Vissa begrepp är svåra att förstå. Synpunkter kan ej lämnas i tjänsten. Ej översatt.
Arbets-förmedlingen	Anmäla att man blivit arbetslös	Vissa svåra begrepp (yrkestaxonomin). Otydligt besked om att anmälan är mottagen. Saknar möjlighet till interaktion med myndighet. Synpunkter kan ej lämnas i tjänsten. Ej översatt.
Skatteverket	Ansöka om namn, nyfödd	Tjänsten är inte digital.
Skatteverket	Bekräfta föräldraskap	Saknar möjlighet till interaktion med myndighet. Synpunkter kan ej lämnas i tjänsten.
Försäkrings-kassan	Ansöka om föräldrapenning	Vissa begrepp är svåra att förstå. Går ej att pausa ansökan. Ej översatt.
Skatteverket	Deklarera dödsbo	Kan bara göras digitalt i vissa fall. Svåra tekniska begrepp. Saknar möjlighet till interaktion med myndighet. Synpunkter kan ej lämnas i tjänsten. Ej översatt.
Skatteverket	Ansöka om dödsfallsintyg, registrera bouppteckning	Tjänsterna är inte digitala.
Kronofogde-myndigheten	Anmäla om delgivning, samt ansöka om skuld-sanering	Begrepp svåra att förstå, ofta juridiska. Begränsad möjlighet att följa ärendets gång. Saknar möjlighet till interaktion med myndighet. Synpunkter kan ej lämnas i tjänsten. Ej översatta.
Försäkrings-kassan	Ansöka om sjukpenning	Vissa begrepp svåra att förstå. Ej översatt.

Källa: Riksrevisionens genomgång av myndigheternas digitala tjänster.

4.1.2 Goda omdömen i myndigheternas egna uppföljningar – men dessa är av varierande kvalitet och omfattning

Myndigheterna använder olika sätt för att mäta användarnas uppfattning om kvaliteten i de digitala tjänster som ingår i vårt urval. Skillnaderna i hur myndigheterna följer upp gör resultaten svåra att jämföra med varandra, men för de myndigheter som följer upp sina tjänster på ett systematiskt sätt är användarnas omdömen övervägande positiva. Omfattningen och systematiken i myndigheternas uppföljning av sina digitala tjänster skiljer sig mycket åt, varför det är svårt att dra någon säker slutsats utifrån uppföljningen. Den typ av frågor som myndigheterna ställer gör också svaren mer eller mindre svåra att uttolka. Vissa myndigheter fokuserar på hur lätt tjänsten är att förstå och andra fokuserar på servicens innehåll, om användaren fått den hjälp den behöver.

Hälften av myndigheterna som ingår i granskningen uppger att de inte gör några systematiska användarundersökningar av de digitala tjänster som ingår i vårt urval. Det gäller Arbetsförmedlingen, Transportstyrelsen, Skatteverket, UHR och Kronofogdemyndigheten. Nämnda myndigheter anger i stället att de följer upp användarnas uppfattningar antingen genom de samtal som kommer in eller via de handläggare som har kundkontakt. Arbetsförmedlingens uppgifter om antalet samtal som handlar om frågor kopplade till tjänsten *Skriv in dig* är relativt oförändrade de senaste tre åren. UHR gör ingen systematisk uppföljning, men har gjort en så kallad Web Service Index-undersökning riktad till användare under 2021.

Försäkringskassan är den enda myndighet i granskningen som ger användaren möjlighet att tycka till genom en länk i kvittensen efter att tjänsten använts. För tjänsterna *ansök om föräldrapenning* och *ansök om sjukpenning* har omkring hälften av användarna angivit en fyra eller femma på en femgradig skala på påståendet *Jag är nöjd med tjänsten* sedan början av 2021. Användarna är nöjdare med tjänsten *ansök om tillfällig föräldrapenning (VAB)*, där andelen som har angett en fyra eller femma på samma påstående har varierat mellan 55 och 75 procent. Möjligheten att utvärdera i direkt anslutning till vissa förfaranden är ett av kraven som finns i den tidigare nämnda EU-förordningen om en gemensam digital ingång. Myndigheterna behöver alltså i år implementera denna funktion för många av tjänsterna.

Trafikverket skickar ut ett mejl till samtliga som har bokat och genomfört prov hos dem där personerna får svara på frågor som handlar om att känna sig välkommen, vara välinformerad och få de bästa förutsättningarna att visa sina kunskaper. Uppföljningen genererar ungefär 80 000 svar per kategori (bokning av prov, genomförande av kunskapsprov och körprov) och år. Resultaten tyder på att användarna är nöjda med bokningsprocessen, men att det finns få lediga tider för

prov drar ner betygen. CSN följer också upp kundernas synpunkter genom en enkät. Uppföljningen visar att mellan 77 och 92 procent av användarna under 2021 och 2022 är nöjda (anger 6 eller högre på en 10-gradig skala) med CSN:s förmåga att göra det enkelt att ansöka. CSN:s app får dock lägre betyg, där 65 procent är nöjda jämfört med 90 procent som är nöjda med CSN:s tjänster via dator. Pensionsmyndigheten frågar ett urval av användarna om deras synpunkter. Pensionsmyndighetens NKI-mätning från 2021 visar att fler tycker att det är enkelt att fylla i den digitala tjänsten jämfört med den fysiska blanketten.[55]

Polismyndigheten följer upp synpunkter från både de användare som fullföljt och de som har avbrutit tjänsten. Antalet respondenter skiljer sig åt mellan de digitala tjänsterna, och brukar ligga på omkring 500 per månad. I det förhållandevis lilla urvalet användare som har svarat är omdömena övervägande positiva. Detta ska dock ställas i kontrast mot Polismyndighetens internrevisions egna undersökningar som visar på brister och som vi skriver mer om i avsnitt 4.1.6.

4.1.3 Användare med funktionsnedsättning ger goda betyg – men det finns också problem

I en enkät som drygt 2 000 personer med funktionsnedsättning besvarat, anger en majoritet att de är positiva till tillgängligheten till myndigheters digitala tjänster som handlar om att anmäla eller ansöka om någonting.[56] Enkäten har besvarats av deltagare ur Myndigheten för delaktighets undersökningspanel Rivkraft. Panelen är självrekryterad och är därmed inte representativ för vare sig personer med funktionsnedsättning i allmänhet eller för personer med en specifik funktionsnedsättning.[57] Enkäten gav, utöver fasta svarsalternativ, även möjlighet för respondenterna att beskriva hur de upplevt tillgängligheten hos de digitala tjänster de använt 2021–2022. Även om dessa svar inte är att betrakta som representativa eller heltäckande kan de ändå ge en inblick i hur personer med funktionsnedsättning kan uppfatta de digitala tjänsternas tillgänglighet.

Nära 60 procent av respondenterna har använt sig av en eller flera digitala tjänster för att göra en ansökan eller anmälan till en statlig myndighet under de senaste två åren. Diagram 1 visar hur respondenterna allmänt uppfattar tillgängligheten till statliga myndigheters digitala tjänster. Diagrammet visar att de flesta av de svarande uppfattar tillgängligheten till de digitala tjänsterna som god.

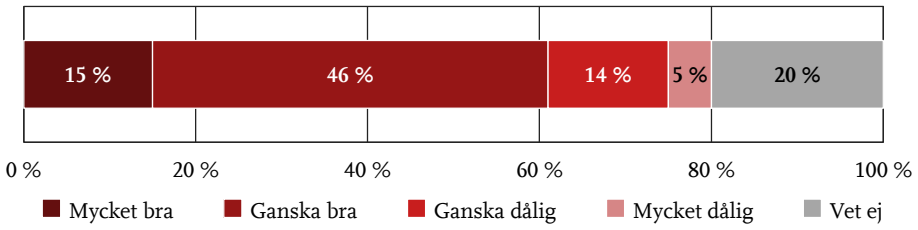
---

55 NKI står för nöjd-kund-index och är en metod för att mäta om användarens upplevelse av kundmötet har motsvarat förväntningarna.

56 Myndigheten för delaktighet, *Snabbrapport Rivkraft*, 2022.

57 Den undersökta gruppen består av 2 005 individer, varav en övervägande andel kvinnor. Personerna fick svara på frågor om digitala tjänster de använt under 2021 och 2022.

Diagram 1 Hur tycker du att tillgängligheten är allmänt till statliga myndigheters digitala tjänster där man kan ansöka och anmäla ärenden?



Anm.: Antal respondenter: 1 986.
Källa: Enkät till undersökningspanelen Rivkraft, november 2022.

Bland de knappt 40 procent som inte använt någon digital tjänst är den vanligaste orsaken att personerna inte haft något behov av att använda en sådan tjänst (64 procent). Det är 16 procent som anger att de hellre vill möta eller ringa personen som ska hantera deras ärenden, medan 7 procent anger att de inte vet hur man gör eller att de försökt men tyckte det var för svårt att använda tjänsterna. Övriga 5 procent anger att de inte har tekniken som behövs för att använda de digitala tjänsterna.

I de öppna svaren framkommer vissa återkommande problem. Dessa handlar bland annat om att det är svårt att hitta i de digitala tjänsterna, eller att det är svårt att förstå tjänsterna och informationen i dem. Respondenterna beskriver också svårigheter med bilagor, problem med att vänta i telefonköer och problem kopplade till Bank-id. Vidare beskriver en del respondenter hinder och fördelar i tillgängligheten som de kopplar till sina specifika funktionsnedsättningar.

Ett problem som respondenter beskriver handlar om att det är svårt att ta till sig tjänsterna visuellt. Vissa personer med synnedsättning beskriver svårigheter att se tjänsterna ordentligt. De uppfattar det till exempel som svårt att fylla i eller överblicka vissa tjänster när man behöver zooma, kontrasterna är svaga och liten text gör det svårt att läsa. Problem att använda sig av olika hjälpmedel så som talsyntes, skärmläsare och VoiceOver förekommer också.

Ett annat problem handlar om att personer är rädda för att göra fel eller känner sig stressade och osäkra. Några av personerna med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF) ger uttryck för problem när man blir stressad, att de uppfattar tjänsterna som röriga och att de känner en oro och osäkerhet inför om de använder tjänsterna på rätt sätt. I svaren är det också tydligt att vissa är hjälpta av att kontakten sker digitalt, medan andra har behov av att möta personer på

myndigheterna i telefon eller fysiskt. En respondent med rörelsenedsättning skriver att möjligheten till digital kontakt för personen innebär “fullständig tillgänglighet”. En person med hörselnedsättning skriver att digital kontakt är bra eftersom det gör att personen slipper använda telefon.

4.1.4 Myndighetsinterna begrepp gör tjänsterna svåra att förstå

Vi har i granskningen anlitat Begripsam som låtit en panel av personer med egna erfarenheter av kognitiva svårigheter utvärdera fem av tjänsterna i granskningens urval.[58] De tjänster som utvärderats är *anmäl stöld* hos Polismyndigheten, *ansök om allmän pension* hos Pensionsmyndigheten, *anmäl att du blivit delgiven* hos Kronofogdemyndigheten, *ansök om körkortstillstånd* hos Transportstyrelsen och *ansök om studiemedel* hos CSN. Arbetsförmedlingen har sedan tidigare anlitat Begripsam för utvärdering av tjänsten *skriv in dig*, och den rapporten har också analyserats i granskningen.

Panelens synpunkter handlar ofta om att tjänsterna är utvecklade med utgångspunkt i myndighetens logik och inte i användarens förväntan. Till exempel är en återkommande synpunkt från panelen att det i tjänsterna finns begrepp som är svåra förstå. I flera fall är de hjälptexter som ska förklara begreppen långa och mer komplexa än själva begreppet. Dessa synpunkter kom upp när panelen utvärderade *ansök om allmän pension* och *ansök om studiemedel*. Vissa av tjänsterna saknar helt texter som förklarar svåra begrepp. Detta gäller tjänsten *ansök som körkortstillstånd* som främst består av en hälsodeklaration. Hälsodeklarationen innehåller flera medicinska begrepp som saknar förklaring i tjänsten, till exempel medvetandestörning, ofrivilliga ögonrörelser och dubbelseende. Panelen noterade också att tjänsten innehöll begrepp som inte längre används, som damp (numera används termen adhd) och psykisk utvecklingsstörning (numera används termen intellektuell funktionsnedsättning).

Även Kronofogdemyndighetens delgivningstjänst innehåller många begrepp som ofta är av juridisk karaktär. Exempelvis är begrepp som föreläggande, vite, delgivning, ombud och mål svåra att förstå för många. I tjänsten används begreppen inte heller konsekvent, vilket gör det särskilt svårt, enligt panelen. Panelen var också osäker på i vilket steg man bekräftar att man tagit emot informationen och blivit delgiven, och om detta i sin tur innebär att man tar ställning till skulden. Panelen uppfattade det också som stressande att tjänsten instruerade att man skulle svara ”snarast”, utan en mer precis tidsram.

---

58 Läs mer om metoden för utvärdering i bilaga 1.

4.1.5 Flera steg utan möjlighet att spara gör tjänsten otillgänglig

En återkommande synpunkt från Begripsam är att statliga digitala tjänster ofta innehåller fler steg än vad myndigheten initialt informerar om. Det innebär att användaren i förväg inte kan bedöma den kommande arbetsinsatsen, och därför inte kan avgöra om det är en bra tidpunkt att starta tjänsten eller om hen ska vänta tills det finns mer tid.[59] När panelen har testat de digitala tjänsterna kommer de ofta till ett steg då de fastnar för att de behöver ha tillgång till uppgifter för att kunna fylla i tjänsten. I det fallet är det extra problematiskt om man inte kan spara under tiden man fyller i tjänsten.

CSN:s digitala tjänst *ansök om studiemedel* är ett exempel på en tjänst som innehåller fler steg än vad som framgår. Det står att tjänsten ska innehålla nio steg, men panelen uppfattar att tjänsten består av betydligt fler steg. Från början finns det inte heller tydliga instruktioner om att användaren behöver ha tillgång till vissa uppgifter för att fylla i tjänsten. Det står att det går snabbare om man har det, men det står inte att detta är ett krav för att över huvud taget komma igenom tjänsten. Det skapar i detta fall problem att det inte går att spara under tiden man fyller i, och att detta inte heller framgår tydligt. Deltagarna i panelen var också överens om att de skulle behöva ta hjälp av någon för att kunna fylla i tjänsten.

Panelen hade liknande synpunkter på Polismyndighetens tjänst *anmäl cykelstöld* och Transportstyrelsens tjänst *ansök om körkortstillstånd*. Inte heller i dessa tjänster går det att spara under tiden man fyller i. Pensionsmyndighetens tjänst *ansök om allmän pension* sparar ansökan under tiden användaren fyller i. Men här hade panelen synpunkter på att detta inte framgår tydligt.

Begripsams utvärdering visade också att flera av de tjänster som utvärderas inte går att använda med tangentbordsnavigering i de vanligaste webbläsarna. De hade även synpunkter som handlade om dåliga kontraster, för liten textstorlek och avsaknad av uppläsningsfunktion.

4.1.6 Polismyndighetens tjänst låter anmälaren brottsrubricera

En utmaning med de digitala tjänsterna som Polismyndigheten själva nämnt är att de digitala tjänsterna tvingar anmälaren att brottsrubricera, vilket annars görs av den som tar emot anmälan om den till exempel sker över telefon.
Polismyndigheten har under 2021 initierat en egen granskning av kvaliteten och effektiviteten i anmälningarna av fem brottstyper via telefon och e-anmälan till

[59] Begripsam, *Samlade erfarenheter av tester av statliga e-tjänster och kognitiv tillgänglighet*, 2022.

Polismyndighetens kontaktcenter.[60] Brottstyperna är kontokortsbedrägeri, skadegörelse, butiksstöld, förlustanmälan samt stöld, inbrott och inbrottsförsök. Som motiv anges att nationella kontaktenheten under en längre tid har uppmärksammats på att ett flertal av e-tjänsterna bedöms ha bristfällig kvalitet.[61]

Polismyndigheten skriver att det verkar svårt för målsägare/anmälare att få med och/eller kunna beskriva förloppet på ett fullgott sätt. Polismyndigheten skriver att anledningen är att frågorna i den digitala tjänsten ställs på en alltför övergripande nivå.[62] I granskningen om brottstypen annan stöld utan inbrott bedömdes nästan hälften av anmälningarna som kommit in digitalt ha anmälts som fel brott. Detta påverkade dock inte den slutliga ärendekvaliteten eftersom Polismyndighetens kontaktcenter kodar om brotten vid inläsning. Dock går det att ifrågasätta vilken tidsvinst de digitala tjänsterna leder till när kompletteringar ofta måste ske i efterhand. Polismyndigheten skriver också att det verkar vara svårt för allmänheten att förstå skillnaden mellan stöld och bedrägeri.[63] För brottstypen bedrägerier skriver Polismyndigheten att 59 procent av de digitala anmälningar som granskats har krävt kompletteringar genom att en operatör på Polismyndighetens kontaktcenter har kontaktat anmälaren. För kontokortsbedrägerier som anmälts digitalt har nästan hälften av anmälningarna kommit in som fel typ av bedrägeri eller som helt fel brott.

Begripsams panel hade flera invändningar mot Polismyndighetens digitala tjänst för att ta emot anmälningar. Bland annat måste anmälaren ha en e-postadress för att kunna använda tjänsten, vilket innebär att tjänsten stänger ute de som inte har det. Panelen testade att anmäla en cykelstöld, men hamnade då på en allmän sida för stöld trots att de gått in via en länk som specifikt angav brottet cykelstöld. Detta ledde till förvirring och panelen tolkade det som att tjänsten inte var helt genomarbetad. Det går inte heller att bifoga bilder eller filmer till sin anmälan, vilket är efterfrågat av många användare (och vilket kanske skulle underlätta Polismyndighetens bevisinsamling).[64]

---

60 Se även RiR 2023:2 *Polisens hantering av mängdbrott – en verksamhet vars förmåga behöver förstärkas*.

61 Bl.a. Polismyndigheten, *Kvalitets- och effektivitetsgranskning anmälan av skadegörelse via telefon och e-anmälan till PKC,* 2021.

62 Polismyndigheten, *Kvalitets- och effektivitetsgranskning anmälan av skadegörelse via telefon och e-anmälan till PKC,* 2021.

63 Polismyndigheten, *Kvalitets- och effektivitetsgranskning anmälan av skadegörelse via telefon och e-anmälan till PKC,* 2021.

64 Polismyndigheten, *Utvärdering av e-tjänster,* rapporter för februari t.o.m. september.

4.1.7 De flesta digitala tjänster finns bara på svenska

En grupp som har begränsad möjlighet att använda de digitala tjänsterna är de som inte behärskar svenska. Det beror på att de allra flesta av myndigheternas digitala tjänster i dag bara finns på svenska. Det saknas uppgifter på hur många som inte kan läsa eller skriva svenska i Sverige och vi kan därför inte uppskatta hur många användare som berörs.[65] Enligt de servicehandläggare vid Statens servicecenter som vi har intervjuat är bristande kunskap i svenska en vanlig anledning till att personer besöker servicekontoren för att få hjälp. Önskan om att kunna utföra tjänsten på annat språk än svenska förekommer också i de synpunkter från användare som vi har fått ta del av.[66]

Det finns inte något formellt krav på att myndigheterna ska översätta sina tjänster till engelska, men att tjänsterna inte är översatta gör att många behöver hjälp från någon som behärskar språket. Detta leder till att denna grupp ställs utanför den digitala service som myndigheterna erbjuder. Detta innebär även att myndigheterna i sina digitala tjänster inte lämnar denna grupp sådan hjälp att de kan ta tillvara sina intressen, vilket förvaltningslagen kräver.

Vi noterar att de flesta digitala tjänster som får anses vara grundläggande saknar översättning. Det gäller till exempel Skatteverkets digitala deklarationstjänst, *anmäla ny adress* eller *skriva in sig* hos Arbetsförmedlingen. Vi ser också att vissa tjänster där en betydande del av målgruppen kan antas tala andra språk än svenska inte heller är översatta. Det gäller de tjänster som man kan använda när man är ny i Sverige, till exempel att bli inskriven i Försäkringskassan, vilket man behöver bli innan man har rätt att söka stöd.

Språklagen (2009:600) innehåller bestämmelser om det allmännas ansvar för att den enskilde ges tillgång till språk samt om språkanvändning i offentlig verksamhet.[67] Lagen anger att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska. Förvaltningslagen (2017:900) reglerar förvaltningsverksamhet och anger att en myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.[68] Det är dock inte tydligt hur långt det här kravet sträcker sig.

---

65 Det har funnits stor försiktighet kring att ta fram språkstatistik i Sverige, med hänvisning till den personliga integriteten.

66 Bl.a. Polismyndigheten, *Utvärdering av e-tjänster,* 2021; CSN, *Kundernas upplevelse av ansökan om studiemedel,* 2022.

67 10–12 §§.

68 13 §.

För de tjänster som omfattas av EU-förordningen om en gemensam digital ingång ska anvisningar om hur man utför förfarandena finnas på engelska senast den 12 december 2023. Diggs tolkning av förordningen är att användaren behöver få tillräckligt med anvisningar för att kunna genomföra tjänsten. Det kan med andra ord räcka med en lathund eller liknande som ger användaren information om vilken information som ska ges i respektive fält. Detta alternativ är dock mindre optimalt i jämförelse med en översättning direkt i tjänsten, enligt Digg.[69]

4.2 Den digitala servicen är av varierande kvalitet

I det här avsnittet beskriver vi våra iakttagelser kring vilken service som finns i de digitala tjänster som ingår i granskningens urval. Myndigheterna har kommit olika långt i att utveckla olika funktioner som förbättrar servicen. Myndigheterna är även långt ifrån ambitionen om en uppgift en gång. Bedömningsgrunden är att myndigheternas digitala tjänster bör vara personligt anpassade och samordnade så att användaren bara behöver lämna en uppgift en gång.

4.2.1 Myndigheterna är långt ifrån ambitionen att efterfråga en uppgift högst en gång från användarna

Utformningen av de tjänster som ingår i granskningens urval tyder på att myndigheterna är långt ifrån ambitionen att efterfråga en uppgift högst en gång. Detta trots att det finns flera fördelar med att använda förifyllda uppgifter i de digitala tjänsterna. Det bidrar till färre fel, förenklar för användare och myndigheter samt kan effektivisera handläggningsprocessen. Begripsam tar även upp detta som någonting som skulle påverka tillgängligheten positivt.

För de digitala tjänster som ingår i granskningens urval är det nästan bara uppgifter från folkbokföringen som finns förifyllda. I många fall har myndigheterna tillgång till andra myndigheters register, men dessa används endast för att kontrollera uppgifter i efterhand och finns inte i tjänsten. Ett exempel är att Försäkringskassan gör en kontroll i efterhand av bostadsbidraget för att se om de uppgifter den sökande angav stämde. Det påverkar om den som tagit emot bostadsbidraget blir betalningsskyldig eller ska få en tilläggsutbetalning. Ett annat exempel är Kronofogdemyndigheten som i efterhand kontrollerar mot fordonsregistret som Transportstyrelsen ansvarar för.

Vissa livshändelser kräver att man vänder sig till fler än en myndighet. Till exempel behöver man både vända sig till Transportstyrelsen och Trafikverket, när man ska

[69] Mejl från företrädare för Digg 2023-03-02.

ta körkort. När man blir förälder behöver man bland annat kontakta Skatteverket och Försäkringskassan. I vår genomgång av de digitala tjänsterna har vi sett att det förekommer att myndigheterna länkar till andra myndigheters digitala tjänster, när det är relevant. Men det saknas i de flesta fall en samlad plats där man kan få information om vilka myndigheter som ska kontaktas och i vilken ordning, vid en viss livshändelse.

Vi har i granskningen sett att det finns en rad olika myndighetsgemensamma så kallade portaler, där myndigheterna strävar efter att organisera sig utifrån ett livshändelseperspektiv. Det är också utifrån detta perspektiv som eSam arbetar, och regeringen har tidigare uttryckt en tydlig ambition om att myndigheterna ska utveckla gemensamma tjänster.[70] Denna ambition har dock enligt vår bedömning tonats ned sedan dess. Även om det i dag finns ett par sådana här myndighetsgemensamma portaler riktade till privatpersoner, framstår utbudet som fragmentiserat och portalerna står sig inte alltid över tid.

Tidigare hade Trafikverket och Transportstyrelsen en gemensam portal med digitala tjänster för personer som skulle ta körkort, körkortsportalen.se. Portalen startade som ett samarbete mellan dåvarande Vägverket och länsstyrelserna 2007 men avvecklades 2016 då den förvaltades gemensamt av Transportstyrelsen och Trafikverket. Vi har tidigare i rapporten nämnt efterlevandeguiden.se, men det finns även en portal för den som vill arbeta i Sverige, samt Svenska institutets studyinsweden.se som ska marknadsföra Sverige som studienation. Detta kan jämföras med våra nordiska grannländer som har eller håller på att utveckla webbsidor som samlar statens digitala tjänster riktade till privatpersoner.[71]

4.2.2 Myndigheterna har kommit olika långt i att utveckla funktioner och anpassa tjänsterna efter användaren

Myndigheternas digitala tjänster är olika långt utvecklade vad gäller antal funktioner och i vilken grad de är anpassade till användaren. Servicehandläggare vid Statens servicecenter uppger att många av deras besökare efterfrågar möjligheten att få insyn i sitt ärende. Servicehandläggarna som vi har intervjuat anser att det i denna del finns stor utvecklingspotential, eftersom möjligheten till insyn i dag är begränsad genom myndigheternas digitala tjänster.[72]

---

70 Näringsdepartementet, *Med medborgaren i centrum – regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning,* 2012.

71 Se borger.dk, suomi.fi och norge.no.

72 Samtal med servicehandläggare 2022-09-21 och 2022-09-27.

Samtliga myndigheter som ingår i granskningen erbjuder möjlighet att logga in och landa på en personligt anpassad sida, med Polismyndigheten som enda undantag. Men man kan i olika grad följa sitt ärende i inloggat läge i myndigheternas olika versioner. De allra flesta myndigheter informerar bara om basala steg i handläggningsprocessen, såsom att ansökan är mottagen. Den som enligt vår bedömning har kommit längst är Försäkringskassan, som i en tjänst har provat att lägga till information om olika steg i handläggningsprocessen. Det gäller *ansök om graviditetspenning* och i tjänsten går det i dag att bland annat få insyn i när Försäkringskassan har påbörjat handläggningen.[73] Detta är det enda exemplet vi funnit där användaren kan följa ärendets gång utöver de mest basala stegen.

4.2.3 Ett fåtal tjänster möjliggör interaktion

Ett fåtal myndigheter i granskningen har möjliggjort interaktion mellan användare och myndighet direkt i de digitala tjänsterna. Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan utgör undantag och har en funktion som innebär att en handläggare kan spegla den skärm som användaren ser och på så vis lättare hjälpa till.[74] Men de flesta myndigheter i granskningen saknar denna funktion, och de flesta saknar dessutom chattfunktion. Det gäller CSN, Trafikverket, Transportstyrelsen, UHR, Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten. Några få myndigheter har möjliggjort chatt i inloggat läge, nämligen Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Genom att chatta i inloggat läge får användaren snabbare hjälp och behöver inte redogöra för bakgrunden i sitt ärende.

Vi har i granskningen även funnit att myndigheterna i olika utsträckning gör det enkelt för användaren att lämna synpunkter på tjänsten. Den vanligaste lösningen är att det finns ett formulär på webbsidan där man kan fylla i synpunkter om bland annat den digitala tjänsten. I många fall finns detta formulär inte direkt i den digitala tjänsten, utan behöver sökas fram på webbsidan. I de flesta fall finns det inte heller någon upplysning inom ramen för den digitala tjänsten var sådana synpunkter ska lämnas. Endast i två fall av de tio vi undersökt ser vi att det finns möjlighet att lämna förbättringsförslag direkt i anslutning till den digitala tjänsten. Vi skriver mer om användares möjlighet till utvärdering i 4.1.2.

4.2.4 De flesta tjänster kan användas med Bank-id

De flesta tjänster i vårt urval har implementerat Bank-id som möjlig e-legitimation. Att vissa tjänster genomförs efter inloggning med e-legitimation innebär att

---

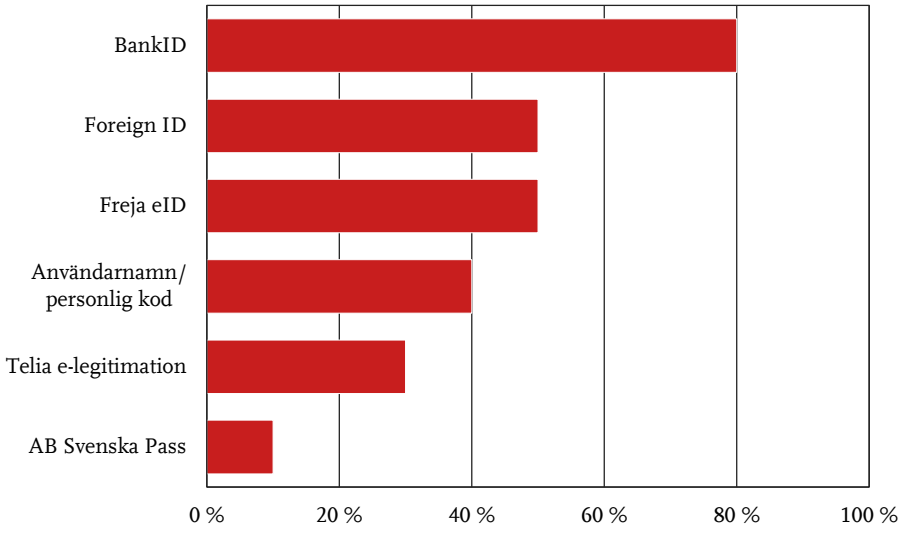
73 Samtal med företrädare för Försäkringskassan 2022-10-03.

74 Försäkringskassan kommer dock behöva upphandla en ny sådan här lösning.

tjänsten kan skräddarsys för användaren. Men det innebär också att den som inte har e-legitimation inte har tillgång till tjänsten. Bara Skatteverket erbjuder inloggning med samtliga av staten godkända e-legitimationer. När myndigheterna ger användaren ett begränsat val av e-legitimationer, innebär det i praktiken att myndigheten bestämmer vilken legitimation användaren måste ha.

Samtliga granskade digitala tjänster som erbjuder inloggning använder Bank-id, med UHR som undantag. Bank-id är den i särklass mest använda e-legitimationen i Sverige, men det finns flera alternativ till Bank-id som är godkända utifrån Tillitsramverket för Svensk e-legitimation.[75]

Diagram 2 Andel myndigheter som erbjuder olika typer av inloggning



Anm.: Antal myndigheter: 10.
Källa: Egen genomgång av myndigheternas digitala tjänster.

Hälften av myndigheterna är anslutna till Sweden Connect, vilket är den svenska eIDAS-noden. När en användare med utländsk e-legitimation använder Sweden Connect hamnar hen i ett väntrum. Eftersom den utländska e-legitimationen erkänns i väntrummet, uppfylls eIDAS-förordningen. Men det går inte att i nästa steg använda tjänsterna, eftersom de kräver svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer.

75 Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet*, 2022.

Polismyndigheten saknar möjlighet för användare att logga in för att få personligt anpassad information. Det innebär också att användare inte kan logga in och komplettera sina anmälningar eller ansökningar i efterhand. Polismyndigheten arbetar med att utveckla Mina sidor, men det är ännu inte klart när denna funktion blir färdig.[76] Det pågår även ett arbete med att utreda möjligheten att hantera anonym digital anmälan, som inte skulle kräva inloggning.[77] Man kan inte heller i nuläget logga in med e-legitimation i UHR:s tjänst. En ny användare får i stället en personlig kod hemskickad per post när hen vill registrera sig. Företrädare för UHR uppger att de kommer att införa Bank-id, Freja id+ och eIDAS i november 2023.

76 Möte med företrädare för Polismyndigheten 2022-10-06.
77 Mejl från företrädare för Polismyndigheten 2023-03-02.

5 Myndigheternas arbete med att utveckla tjänster

I detta kapitel svarar vi på frågan om myndigheternas arbete med att utveckla digitala tjänster varit effektivt. Betydande resurser läggs på att utveckla myndigheternas digitala tjänster och det sker organisatoriskt ofta inom ramen för särskilda utvecklingsteam. Vi bedömer att myndigheterna inte arbetar med användarinvolvering i tillräcklig omfattning. Vi ser även brister vad gäller myndigheternas användning av kostnadsnyttoanalyser.

5.1 Myndigheterna lägger olika mycket resurser på utveckling av de digitala tjänsterna

I stort sett samtliga tio myndigheter som vi granskat uppger att arbetet med utveckling av digitala tjänster är organiserat i utvecklingsteam som leds av en produktansvarig. Dessa team kallas ibland även leveransteam. Teamen har ansvar för att utveckla digital service och informationsgivning kopplad till tjänsterna. Utvecklingsteamen kan i sin tur vara inrymda i olika enheter eller avdelningar. Det ser olika ut i myndigheterna, men i merparten av de myndigheter vi granskat tillhör utvecklingsteamen inte myndighetens it-avdelning.

Utvecklingsteamen behöver inte nödvändigtvis bara arbeta med att utveckla nya tjänster, de kan också arbeta med utveckling inom ramen för en löpande förvaltning av redan etablerade digitala tjänster. Teamen kan också ha i uppdrag att utveckla tjänster som exempelvis utvecklar intern digitalisering eller renodlad informationsgivning på myndighetens webbsida.

Vi har ställt frågor till de tio myndigheterna kring resurserna för att arbeta med att utveckla digitala tjänster. Det visar sig då att det har varit mer eller mindre svårt för myndigheterna att skilja ut resurser för att utveckla digitala tjänster gentemot allmänheten mot alla andra utvecklingsinsatser. Här presenteras myndigheternas försök att uppskatta hur många som i huvudsak arbetar med att förvalta och utveckla digitala tjänster gentemot allmänheten (privatpersoner och företag):

Tabell 2 Uppskattat antal utvecklingsteam och årsarbetskrafter, inklusive konsulter, som arbetar med att förvalta och utveckla digitala tjänster gentemot allmänheten.

Myndighet	Team	Årsarbetskrafter
Arbetsförmedlingen	19*	190*
CSN	7	20
Försäkringskassan	11	117
Kronofogdemyndigheten	3	30
Pensionsmyndigheten	2	40
Polismyndigheten	3	38
Skatteverket	104**	1140**
Trafikverket	20	70
Transportstyrelsen	30	270
UHR	2	11–12

*Anm.: * Arbetsförmedlingen har uppgett en siffra som omfattar utveckling och förvaltning av samtliga digitala tjänster, digitala självservicetjänster, för alla kundmöten samt digitala tjänster för fristående aktörer. ** Skatteverket har uppgett en siffra som omfattar alla team och individer som arbetar med att utveckla och förvalta Skatteverkets kundmöte. Dessa personer arbetar också med andra uppgifter som inte rör kundmötet, och Skatteverket uppger att självbetjäningstjänster är en liten del av deras arbete.*
Källa: Skriftliga svar från myndigheterna på Riksrevisionens förfrågan.

Den övervägande andelen av alla som arbetar med att utveckla digitala tjänster är anställda internt inom myndigheten. Försäkringskassan uppger dock att knappt en tredjedel av de som arbetar med utvecklingen av digitala tjänster är konsulter. Transportstyrelsen uppger att ett fåtal av deras utvecklingsteam består av enbart konsulter och ytterligare några team av en blandning mellan internt anställda och konsulter. Kronofogdemyndigheten har en speciell situation där två av deras tre utvecklingsteam är anställda på Försäkringskassan. Detta regleras i ett särskilt samverkansavtal mellan de två myndigheterna.

Resursåtgången för att utveckla de digitala tjänsterna kan ställas i relation till de resurser myndigheterna lägger på att utveckla verksamhet med it-inslag. Myndigheterna lägger i dag omfattande resurser på att utveckla verksamheter med it-inslag. Ett exempel är Försäkringskassan, som år 2021 använde 618 miljoner kronor och 923 000 timmar på utveckling med it-inslag. Denna resursåtgång inbegriper då även investeringar och utveckling av nya it-system som ersätter föråldrade it-system med underliggande tekniska plattformar, alltså ett verksamhetsområde som är betydligt bredare än att utveckla digitala tjänster

gentemot allmänheten. Försäkringskassan är också i sin tur en myndighet med en mycket stor it-avdelning, totalt ca 1 200 anställda. Detta kan jämföras med myndighetens ca 14 100 anställda totalt (ca 12 600 årsarbetskrafter).[78]

5.2 Myndigheterna involverar inte användarna tillräckligt

Att undersöka kvaliteten på de digitala tjänsterna från användarens perspektiv är ett viktigt arbete för myndigheterna. Detta arbete pågår kontinuerligt. Samtidigt visar vår analys i kapitel 4 att det fortfarande finns brister i användbarhet och tillgänglighet i de digitala tjänsterna. Enligt vår bedömning beror detta på att myndigheterna i otillräcklig omfattning arbetar med användarinvolvering.

5.2.1 Myndigheternas arbete med användarinvolvering varierar

De tio myndigheter vi granskar uppger genomgående att de på olika sätt och i olika grad arbetar med att ta hänsyn till användarnas synpunkter på de digitala tjänsterna. Men bara ett fåtal av myndigheterna arbetar med användarinvolvering på ett systematiskt sätt. En möjlighet som alla utnyttjar är att beakta de synpunkter på de digitala tjänsterna som framförs av användare på respektive myndighets webbsida (läs mer i avsnitt 4.1.2).

Flera av myndigheterna uppger att man hittills har använt sig av användarinvolvering i begränsad omfattning. Trafikverket har nyttjat användartester vid framtagandet av bokningstjänsten för körkortsprov, men inte vid utvecklingen av andra digitala tjänster. Transportstyrelsen säger att privatpersoner sällan involveras för att testa de digitala tjänsterna i upprättande och i förbättringar, men att man nu arbetar med att bygga upp rutiner som ska säkerställa användarinvolvering. CSN uppger att när tjänster har tagits fram har användare involverats i koncept- och i prototypstadiet, men inte i senare utvecklingsfas. CSN säger sig dock ha för avsikt att framöver involvera användare i ytterligare skeden vid utveckling av tjänster.

Några myndigheter uppger att de ibland gör användartester. UHR uppger exempelvis att användartester används vid behov för antagning.se. Till exempel görs det tester vid utveckling av nya eller större funktioner på webbplatsen. Polismyndigheten uppger att it-avdelningen ibland använder sig av fokusgrupper. Sådan användarinvolvering kan ske både vid nyutveckling och vid löpande förbättringar.

Kronofogdemyndigheten säger sig ha en stark ambition att få en högre grad av användarinvolvering än vad som finns i dag. Myndigheten upplever dock flera

78 Försäkringskassan, *Årsredovisning 2021*, 2022.

svårigheter med användartester. För det första är det svårt att få kunder att delta i användartester på grund av det stigma som finns kring att ha kontakt med Kronofogdemyndigheten. För det andra anser myndigheten att EU:s dataskyddsförordning (GDPR) förhindrar att man sparar kontaktuppgifter till kunder för utvecklingssyfte. Kronofogdemyndigheten har därför använt externa experter som testare.

Skatteverket uppger att man i vissa fall använt sig av användartester vid lansering av digitala tjänster. I andra fall har man låtit experter testa tjänsterna innan lansering. Den av privatpersoner mest använda digitala självbetjäningstjänsten hos Skatteverket, den digitala inkomstdeklarationen, byggdes redan kring millennieskiftet och utifrån den design och de rutiner för användarinvolvering som gällde då. Tjänsten är med digitala mått ”ålderstigen”, men har anpassats i viss mån under åren. Skatteverket uppger att interna och externa fokusgrupper bestående av personer med olika funktionsvariationer har testat tjänsterna.

Det finns också myndigheter som uppger att de arbetar aktivt med användarinvolvering vid utvecklandet av nya digitala tjänster. Ett exempel är Arbetsförmedlingen som genomför användartester både när nya tjänster och ny funktionalitet utvecklas samt vid löpande förbättringar. Det finns även en handbok för dessa processer som ska följas. Försäkringskassan uppger att de gör tester både löpande och vid utvecklingen av nya digitala tjänster. Pensionsmyndigheten arbetar löpande med användartester och fokusgrupper inför omarbetningar och förändringar av digitala tjänster.

5.2.2 Bara vissa myndigheter låter personer med funktionsnedsättning testa tjänsterna

I granskningen har det framkommit att inte alla aktuella myndigheter utnyttjar möjligheten att låta personer med funktionsnedsättning testa tjänsterna. I många fall har denna typ av användartester bara använts sporadiskt. Det kan ställas mot de brister i tillgänglighet och användbarhet som vi beskriver i kapitel 4. Det bör även ses i ljuset av resultatet av Diggs tillsyn enligt DOS-lagen. I Diggs tillsyn blir nästintill ingen av de webbsidor som granskas godkända. De vanligaste bristerna har varit återkommande under de två tillsynsperioderna, enligt Digg.[79]

Några myndigheter tycks ha ett mer systematiskt arbete. Det gäller Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan har under flera år haft samarbete med Begripsams användarnätverk som består av användare som själva

[79] Digg, ”Diggs tillsyn visar att samma tillgänglighetsbrister återkommer”, hämtad 2022-11-14.

har kognitiva funktionsnedsättningar. De har granskat *sjukpenningtjänsten* och *underhållsbidrag* för att se hur dessa tjänsters digitala design fungerar för de här användargrupperna. Det finns dock ett flertal andra digitala tjänster som Försäkringskassan tillhandahåller som inte testats av personer med funktionsnedsättning.

Skatteverket uppger att man alltid har ambitionen att testa tjänster innan lansering. Det sker bland annat genom användartester på aktuell målgrupp. I vissa fall lanseras tjänster utan att användartester genomförs. Då är ambitionen att det genomförs utvärderingar med intern kompetens. Arbetsförmedlingen har utnyttjat Begripsam för att utveckla tillgänglighet och inkludering. Arbetsförmedlingen har även kopierat Skatteverkets arbete med att ta fram en intern referensgrupp med anställda som har funktionsnedsättningar och som involveras för att testa tillgänglighet.

Några myndigheter uppger att de vid något tillfälle har testat sina tjänster på användare med behov av särskilt stöd. CSN svarar att de tjänster som är utvecklade i gammal teknik inte är tillgänglighetsanpassade. Nya tjänster tas fram i enlighet med framtagna riktlinjer, men testas inte på användare med behov av särskilt stöd. CSN har vid något tillfälle låtit en extern aktör testa tjänsternas tillgänglighet med hjälpmedel som ofta används av människor med synnedsättning. Transportstyrelsen uppger att tester för användare med behov av särskilt stöd har genomförts i liten omfattning. Polismyndighetens svarar att myndighetens e-tjänster har granskats av externa specialister utifrån tillgänglighetsperspektivet.

Trafikverket uppger att de använt användartester, men att det inte tagits särskild hänsyn till tillgänglighetsaspekten för exempelvis kunder med kognitiva funktionsnedsättningar. Pensionsmyndigheten uppger att de lät externa leverantörer testa alla digitala tjänster när de fördes över från en gammal plattform till en ny. Det var ett projekt som pågick åren 2014–2019.

Kronofogdemyndigheten har inte låtit kunder eller direkta användare med behov av särskilt stöd testa myndighetens tjänster. Detta är till stor del kopplat till ovan nämnda svårighet som myndigheten har med att hitta och dokumentera användare som är villiga att delta i användartester. Myndigheten har i stället valt att låta externa testare särskilt specialiserade på tillgänglighet testa varje ny digital tjänst. UHR har inte testat antagning.se på användare med behov av särskilt stöd.

5.2.3 Interna tillgänglighetsexperter finns på några myndigheter

I granskningen har det framkommit att några myndigheter har interna tillgänglighetsfunktioner. Ett exempel är Arbetsförmedlingen där det till exempel finns interna tillgänglighetscoacher och experter som arbetar med undertexter, syntolkning och tillgänglighetsanpassning av dokument. Det finns även en så

kallad chief accessibility officer som samordnar frågor kring digital tillgänglighet och inkludering. Ytterligare ett exempel är Försäkringskassan där det finns en stödfunktion i form av Strategiskt forum för digital tillgänglighet och inkluderande design. Försäkringskassan har även en intern expert som arbetar strategiskt med inkluderande design.

På Pensionsmyndighetens kommunikationsavdelning finns ägare och ansvarig för arbetet med digital tillgänglighet. Inom myndigheten finns också så kallade superanvändare som arbetar med digital tillgänglighet. På varje avdelning finns även samordnare som är ansvarig för koordinering av digitala tillgänglighetsfrågor. På Skatteverket är det kundmötesavdelningen som har ansvar på området digital tillgänglighet. Frågorna hanteras av ett centralt ux-team på avdelningens tjänsteutvecklingsenhet.

På några myndigheter ligger ansvaret på en viss enhet, men inte på en särskilt utpekad person. Det kan till exempel, som på Transportstyrelsen, betyda att kommunikationsavdelningen ansvarar för att ge råd och stöd till övriga avdelningar. På CSN är det enheten för verksamhetsstöd som ger stöd och råd.

Några myndigheter uppger att ansvaret i stället ligger på samtliga medlemmar i de team som arbetar med att utveckla de digitala tjänsterna. Det gäller Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och UHR. Trafikverket uppger att det saknas en gemensam modell på myndigheten, men att de genomförde en tillfällig kompetenssatsning för att säkerställa att tillgänglighetslagstiftningen efterlevs.

5.3 Flera utmaningar i informationsutbytet mellan myndigheter

I kapitel 4 konstaterar vi att myndigheterna är långt ifrån ambitionen om att en användare bara ska behöva lämna en uppgift en gång. Arbetet med att utveckla digitala tjänster innebär inte bara ett arbete inom en myndighet utan också samverkan mellan flera myndigheter. Det kan handla om informationsutbyte i löpande drift, men är också ett utvecklingsarbete för att underlätta sådant informationsutbyte. Den sammantagna bilden är att informationsutbytet försvåras av regelverket, men också att en hel del arbete i myndigheterna inte har hunnits med ännu.

5.3.1 Utbyte av uppgifter mellan myndigheter är inte helt enkelt

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter och i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar

eller yttranden från andra myndigheter.[80] En viktig del i samverkan är utbyte av uppgifter mellan myndigheterna och även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet.[81]

Utbyte av uppgifter mellan myndigheter kan inte ske helt fritt.[82] Det beror på att sekretessen även gäller mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.[83] För att myndigheter ska kunna utföra sina uppgifter måste de ibland få tillgång även till sekretessbelagd information hos andra myndigheter. Därför finns det sekretessbrytande bestämmelser. Dessa bestämmelser finns i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Som huvudregel gäller också att ett utlämnande ska föregås av en begäran om utlämnande av en eller flera uppgifter.

En myndighet ska i en sådan situation på begäran av en annan myndighet lämna ut uppgifter som den förfogar över om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.[84] Det går därför med nuvarande lagstiftning inte att enkelt erhålla information från andra myndigheter i de digitala tjänsterna.

5.3.2 Folkbokföringsuppgifter används av många myndigheter

Som vi beskriver i avsnitt 4.2.1 är det främst folkbokföringsuppgifter som finns förifyllda i de digitala tjänsterna. Folkbokföring är registrering av grundläggande personuppgifter såsom födelsedatum eller ålder, födelseort, kön, make/maka, barn och bostadsadress om de individer som utgör landets befolkning. Skatteverket ansvarar för folkbokföringsregistret i Sverige. Uppgifterna som registreras i folkbokföringen är som huvudregel offentliga, men undantag i form av sekretess kan råda för enskilda personer.

En myndighet får ha så kallad direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. En myndighet får – med vissa undantag – även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. I granskningen framkommer att många myndigheter använder data från folkbokföringen i sina digitala tjänster och att det sannolikt också är den typ av information som oftast förs över mellan myndigheter. I granskningen har

---

80 8 § förvaltningslagen.
81 Prop. 1979/80:2 Del A, s. 89.
82 Se bland annat SOU 2010:29.
83 8 kap. 1–2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
84 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen.

det inte framkommit att det skulle finnas några större problem specifikt kopplade till överföring av folkbokföringsuppgifter. Det bör dock noteras att möjligheten att använda samordningsnummer och ändringsavisera dessa är begränsad hos flera myndigheter, särskilt Försäkringskassan.

5.3.3 Informationsöverföring utförs ofta manuellt och tar tid

När myndigheter tillhandahåller digitala tjänster behöver uppgifter ofta inhämtas från andra myndigheter. Till följd av ovan nämnda regelverk och andra förhållanden får detta arbete ofta ske på ett manuellt och omständligt sätt.

Ett exempel är CSN som i sitt arbete med att kontrollera och söka adressuppgifter till personer som är bosatta utomlands behöver hämta uppgifter från passregistret via Polismyndigheten. Hanteringen är i dag manuell och CSN skickar en lista med personnummer med e-post till Polismyndigheten som i sin tur återkopplar via e-post. En möjlighet att inhämta uppgifter elektroniskt hade underlättat för både CSN och Polismyndigheten.

Ett annat exempel är Försäkringskassan som enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken (SFB) har en långtgående rätt att begära uppgifter från andra parter och ta emot uppgifterna digitalt.[85] Vissa myndigheter har också rätt att skicka uppgifterna till Försäkringskassan digitalt.[86] Men för att kunna begära uppgifterna behöver Försäkringskassan oftast skicka ett personnummer till den andra parten – och rätten att göra detta är reglerad i Förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Detta begränsar Försäkringskassans möjlighet till informationsutbyte, särskilt som det enbart är för vissa uppräknade förmåner som Försäkringskassan kan begära månadsvisa inkomstuppgifter från Skatteverket.

Ett tredje exempel är Pensionsmyndigheten som när det gäller tjänsten *söka allmän pension* inte får ta emot uppgifter elektroniskt om utländska pensioner från Skatteverket i de fall de är skattepliktiga i Sverige. Enligt Pensionsmyndigheten skulle handläggningen för denna tjänst både kunna förkortas och felutbetalningarna minskas om de fick tillgång till dessa uppgifter elektroniskt. Detsamma gäller handläggningen av bostadstillägg och efterlevandepension.[87]

---

85 Se 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken.

86 Se 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken, 2 kap. 8c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet samt 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

87 Se även RiR 2019:22 *Mörkertal inom bostadstillägget*.

I vissa fall hämtas uppgifter från andra myndigheter in i efterhand. Ett exempel är tjänsten *ansök om bostadsbidrag* där Försäkringskassan gör en avstämning/kontroll med Skatteverket året efter ansökan beviljats för att se om uppgifterna stämde. Om den som ansökt hade en annan inkomst än vad som skrevs i ansökan sker en korrigering av bidraget i efterhand.

5.3.4 I vissa fall har olika insatser inte hunnits med

Det är inte alltid som regelverk hindrar möjligheten att utforma effektiva digitala tjänster; ibland har myndigheterna helt enkelt inte hunnit med att tekniskt genomföra nödvändiga förändringar för att effektivare utnyttja information från andra myndigheter.

Ett exempel är Transportstyrelsen, som skulle vinna på att få olika grundläggande uppgifter om företag från Bolagsverket, men inte ännu har hunnit genomföra nödvändiga implementeringar. För Transportstyrelsen gäller detsamma för flera andra typer av information, som registerdata från Socialstyrelsen över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal i syfte att kontrollera läkarlegitimationer. Enligt Transportstyrelsen behövs förändringar av förordningen om belastnings- respektive misstankeregister, om kontroll av personer inom luftfart ska kunna ske. Kronofogdemyndigheten uppger att de fått lägga kraft på att avveckla sina stordatorsystem och att de därför fortfarande har ett stort fokus på att utveckla interna handläggningssystem och att digitalisera tjänster gentemot kund, och därför inte kommit lika långt med att bedöma vilken information från andra myndigheter som behövs. Under hösten 2022 avser dock Kronofogdemyndigheten att försöka etablera ett digitalt flöde mellan Sveriges domstolar och myndigheten vad gäller mål om betalningsföreläggande (e-skick). På längre sikt ska även enheterna för skuldsanering, verkställighet och konkurstillsyn kunna utbyta information strukturerat med Sveriges domstolar. Några sådana utvecklingsinitiativ är dock ännu inte inplanerade.

Arbetsförmedlingen önskar information om körkort och dess behörighetsnivåer från Transportstyrelsen, för att höja kvaliteten i handläggningen. Myndigheten har dock hittills inte undersökt hur detta skulle gå till i praktiken.

Trafikverket uppger att även om rättsliga hinder finns så finns en hel del andra hinder som kan lösas ut i samverkan med andra statliga och kommunala myndigheter. Trafikverket uppger att man ännu inte har löst ut frågan med Transportstyrelsen om att automatiskt få tillgång till deras utbildarregister.

5.4 Kostnadsnyttoanalyser används inte alltid

Att utveckla digitala tjänster genererar kostnader, men också nyttor som ofta överstiger kostnaden. Granskningen visar att kostnadsnyttoanalyser används som prioriteringsgrund och beslutsunderlag, vilket stämmer överens med Diggs vägledningar. Vi bedömer dock att det finns flera brister i myndigheternas arbete med att ta fram och använda kostnadsnyttoanalyser.

5.4.1 Att utveckla digitala tjänster genererar både kostnader och nyttor

Typiskt för utvecklingsprojekt kopplade till en myndighets digitala tjänster är att de är resurskrävande. Samtidigt leder projekten också till kostnadsbesparingar för myndigheten själv och för de medborgare som använder tjänsten. Eftersom det ofta finns ett stort antal möjliga utvecklingsprojekt att välja mellan och alla inte heller kan genomföras på en gång, är det viktigt att det finns en systematisk prioritering av de möjliga projekten. Det kräver i sin tur prioriteringskriterier. Riksrevisionens utgångspunkt är att dessa bör vara baserade på kostnadsnyttoanalyser, och att utvecklingsprojekt med förhållandevis stor nytta i förhållande till resursinsats ska ha företräde.

Ett exempel på ett projekt med tydlig positiv nettonytta är Försäkringskassans projekt *Digitala brev först*. Projektet gick ut på att skicka digital post, i stället för fysisk. Utvecklingsprojekt av den här typen belastar inte myndighetens kostnader långsiktigt, givet att beräkningarna är korrekta.

- Totala projektkostnader åren 2018–2019: 13 248 342 kr
- Totala nyttor åren 2019–2024: 26 100 000 kr
- Typ av nyttor: inbesparad fysisk administration

5.4.2 Digg har vägledningar kring nyttorealisering

Digg använder begreppet nyttorealisering för att beteckna prioriteringsgrunden. Digg har utformat en vägledning som dels innehåller en närmare beskrivning av hur nyttorealiseringen bör beräknas, dels en processbeskrivning för hur arbetet bör bedrivas. Vägledningen ska vara ett konkret stöd till offentliga organisationer i arbetet med behovsdrivet och värdebaserat förändringsarbete, för att stärka förmågan att optimera och realisera nyttor.

Vägledningarna bygger på tidigare vägledningar från ESV. Vägledningarna är inte helt tydliga, bland annat ger Digg inga råd kring frågan om vad som är lämplig

diskonteringsränta vid nyttoberäkningar.[88] I intervju säger dock företrädare för Digg att kostnadsnyttoanalyser bör vara grund för interna prioriteringar och att positiv nettonytta bör vara avgörande för att ett projekt ska genomföras.

Digg samordnar även ett nationellt nätverk för nyttorealisering, som är ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte. Det är totalt 300 medlemmar i nätverket, de flesta kommuner eller regioner. Antalet statliga myndigheter i nätverket är 36, och alla stora myndigheter med mycket medborgarkontakter är med. Ett samarbete sker även i arbetet inom Ena, där nyttorealisering är ett kompetensområde som utgör stöd till de tekniska byggblocken inom Ena. (Läs om Ena i avsnitt 6.2.5.)

Digg följer löpande upp statliga myndigheters digitalisering, senast 2021.[89] I rapporten konstaterar Digg att statsförvaltningen som helhet behöver bli bättre på att prioritera, styra och realisera verksamhetsutveckling och att mognaden inom området är låg. Digg uppger dock att man i dag inte följer upp i vilken grad som statliga myndigheter följer Diggs vägledningar vad gäller kostnadsnyttoanalyser.

Digg har fått i uppdrag av regeringen att ta fram en modell och verktyg för beräkning och visualisering av kostnadsnyttoanalyser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.[90] I denna del ska myndigheten bland annat dra nytta av det arbete och de erfarenheter som Post- och telestyrelsen (PTS) har från uppdraget att ta fram en modell för beräkning av nyttan med att använda bredbandstjänster i offentlig verksamhet, den så kallade *Digitaliseringssnurran*. Uppdraget rapporterades till regeringen den 1 mars 2023.

5.4.3 Flera myndigheter använder sig av kostnadsnyttoanalyser

De flesta av de tio myndigheter som är föremål för denna granskning använder sig av någon form av kostnadsnyttoanalyser. Samtidigt arbetar myndigheterna med sådana kalkyler på olika sätt och de exempel på analyser som vi tagit del av utgår inte ifrån en enhetlig modell som exempelvis bygger på Diggs vägledningar.

Trafikverket arbetar med en portföljstruktur som består av en central utvecklingsportfölj för projekt som kostar mer än 3 miljoner kronor och/eller har hög komplexitet, samt ett flertal verksamhetsanknutna utvecklingsportföljer. Dessa portföljer har delvis utvecklat olika arbetssätt och inom de flesta finns någon form av interna kriterier för prioritering. Enligt myndigheten ska alltid kostnadsnyttoanalyser tas fram och användas som en grund för beslut.

---

88 En diskonteringsränta används för att räkna om alla nyttor och kostnader till ett nuvärde.
89 Digg, *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering*, 2021.
90 Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för digital förvaltning.

Försäkringskassan säger att de tillämpar en portföljstyrning där portföljägaren prioriterar och styr över portföljens innehåll. Till grund för prioriteringen finns olika kriterier, exempelvis strategisk nytta, regelefterlevnad och livscykelhantering. Inom ramen för sådana kan kostnadsnyttoanalyser användas. Det finns inga övergripande prioriteringsriktlinjer inom myndigheten annat än vad som kan härledas till Försäkringskassans verksamhetsplan.

Pensionsmyndigheten uppger att de tar fram underlag som ligger till grund för bedömning och prioritering av utvecklingsinitiativ. Av underlaget ska framgå på vilket sätt föreslagen utveckling bidrar till myndighetens strategiska mål och inriktning, uppskattning av kostnad för föreslaget arbete, kapacitetsåtgång för föreslaget arbete, uppskattade kvantitativa och kvalitativa effekter samt analys av risker. För små utvecklingsprojekt tas dock inte så omfattande underlag fram.

CSN arbetar med interna kriterier för vad som prioriteras för genomförande. Myndighetens ledningsgrupp fastställer dessa kriterier och prioriteringar en gång per år. Kriterierna utgår från myndighetens långsiktiga inriktningar som bryts ner i effekter som ska uppnås. Ledningsgruppen gör inför varje planeringsomgång en prioritering av vilka effekter som är viktigast. Inför 2023 har ledningsgruppen prioriterat utvecklingsinsatser som bidrar till effektivare kundverksamhet och utvecklingsverksamhet, rätt kompetens samt förbättrad säkerhet. Kostnadsnyttoanalyser tas fram som underlag vid dessa planeringsprocesser.

Kronofogdemyndigheten uppger att man inför varje utvecklingsprojekt tar fram ett så kallat *business case*, vari en kostnadsnyttokalkyl ingår. Prioritering och beslut om finansiering sker i Kronofogdemyndighetens portföljstyrningsutskott. Det är nyttan i relation till kostnaden som ska avgöra vilka utvecklingsinitiativ som genomförs.

5.4.4 Vissa myndigheter använder sällan kostnadsnyttoanalyser

Det finns myndigheter som uppger att de inte använder kostnadsnyttoanalyser på ett systematiskt sätt. Skatteverket säger sig inte ha några uttalade kriterier, men arbetar aktivt med prioriteringar. Myndigheten tar däremot fram en så kallad *lean business case* för alla större utvecklingsinsatser oavsett ändrad lagstiftning eller inte. Sådana case innehåller moment av både kostnadsuppskattningar och nyttobedömningar. UHR har hittills inte heller använt kostnadsnyttoanalyser och har inte heller några centrala riktlinjer för detta.

Arbetsförmedlingen uppger att prioriteringar, både strategiska och taktiska, sker på flera nivåer i organisationen och utgår från myndighetens verksamhetsplan. Hittills har myndigheten inte systematiskt använt kostnadsnyttoanalyser för sina interna prioriteringar, men det har pågått ett arbete med att utveckla ett systematiskt

arbetssätt inom ramen för ett verksamhetsutvecklingsinitiativ. Från slutet av 2022 och framåt kommer det enligt myndigheten att finnas krav på att ta fram kostnadsnyttokalkyler för större strategiska utvecklingssatsningar med it-innehåll.

Transportstyrelsen använder sig inte av några myndighetsövergripande kriterier som tillämpas av alla verksamhetsområden. Man använder kriterier, men i olika omfattning och viktningen kan skilja sig åt mellan olika verksamhetsområden. Det förekommer inte någon särskild kostnadsnyttoanalys riktad specifikt mot utveckling av digitala tjänster. Eftersom det ofta är lagkrav som tvingar fram utvecklingen har kostnader beaktats, sällan nyttorna. Kostnadsnyttoanalyser kan däremot förekomma vid val mellan olika tekniska lösningar.

5.4.5 Myndighetens nyttor viktigare än medborgarnas nyttor

Inom ramen för denna granskning har vi tagit del av ett begränsat antal exempel på analyser som har använts inom de aktuella myndigheterna. I exemplen vi fått ser vi att kostnaderna för utvecklingsprojekten tycks beräknas noggrant, liksom de nyttor som uppstår för den aktuella myndigheten. Däremot ser vi inte att det på samma sätt görs en kvantifiering av medborgarnas nyttor.

En förklaring skulle kunna vara att det är lättare att kvantifiera den egna organisationens nyttor jämfört med medborgarnas. En annan förklaring kan vara att projektet visar sig vara lönsamt redan vid en jämförelse av de egna kostnaderna och nyttorna, och att det därför inte bedöms vara ändamålsenligt att även lägga resurser på att bedöma medborgarnas nyttor. Denna typ av förenklade analyser innebär samtidigt att hela nyttan med ett digitalt utvecklingsprojekt inte tas fram. Analysen får därmed karaktär av företagsekonomisk modell snarare än samhällsekonomisk.

5.4.6 Kostnadsnyttoanalyserna tas ibland fram för sent

Digg framför i intervjuer att det ofta tas fram kalkyler för sent, under själva projektets gång. Det är viktigt att dessa kalkyler genomförs tidigt, innan beslut tas. Digg menar också att de sett exempel där myndigheter inte prioriterar att ta fram nyttokalkyler. Enligt Digg är detta en viktig orsak till att kompetensområdet ”samhällsekonomi och nytta” inom Ena verkligen behövs. Digg menar att det behövs ökad kompetens kring metoder och modeller, samt analyser som går att jämföra. De menar också att myndigheter inte kan vara beroende av konsulter i detta arbete. Om myndigheterna inte gör analyserna i en tidig fas finns en risk för att det blir för få projekt genomförda, då man kanske inte tar tillräcklig hänsyn till att utvecklingsprojekt inom digitala tjänster ofta betalar av sig på bara några få år och därefter är direkt lönsamma.

6 Regeringens styrning och Diggs arbete

Om de höga målen för digitaliseringen ska uppfyllas krävs inte bara att myndigheter utför ett bra arbete, det krävs också ett aktivt arbete på systemnivå ovanför den enskilda myndigheten. Den sammantagna bedömningen är att detta arbete går trögt, de flesta rättsliga hinder finns kvar och den relativt nybildade myndigheten Diggs arbete för att ge bättre förutsättningar för en digital utveckling är fortfarande i en tidig fas.

6.1 Rättsliga hinder finns kvar trots flera utredningar

Under ett antal år har det i olika statliga utredningar lyfts fram att existerande regelverk försvårar eller direkt hindrar uppfyllandet av de högt uppsatta målen om att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Trots detta har få åtgärder genomförts för att eliminera dessa rättsliga hinder.

6.1.1 Förslag till lagändringar lämnades i en statlig utredning

Digitaliseringsrättsutredningen (SOU 2018:25) hade i uppdrag att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen. Utredningen skulle lämna förslag på författningsförändringar med potential att stödja den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen, utan att värden såsom individers integritet gick förlorad.

Utredningen redovisade många olika exempel på hinder för att utveckla förvaltningen i digital riktning. I tabellen nedan redovisas sådana hinder som uppfattades försvåra utvecklingen av digitala tjänster gentemot privatpersoner, inte minst när det gäller att göra digitala tjänster mer individanpassade.

Tabell 3 Exempel på behov och rättsliga hinder enligt Digitaliseringsrättsutredningen

Myndighet	Behov	Hinder
CSN	Skicka e-post eller sms i stället för att informera om rätten att ansöka om studiemedel.	Saknar stöd i studiestödsdatalagen och studiestödsdataförordningen.
Transport-styrelsen	Direktåtkomst till vägtrafikregistret.	Bestämmelser i vägtrafikregisterlagen och vägtrafikregisterförordningen.
Skatteverket	Att använda förvalslistor baserade på beskattningsdatabasen i digitala tjänster.	Sekretesslagstiftningen.

Myndighet	Behov	Hinder
Socialstyrelsen	Undvika kvarstående fysiska moment vid digitala ansökningar om olika vårdlegitimationer.	Bestämmelser kring frågan om fysiska och digitala underskrifter.
Domstolsverket	Utveckla tjänsten delgivning, för att minska antalet inställda domstolsförhandlingar.	Delgivningslagen innehåller flera regler med koppling till analoga förfaranden.
Många myndigheter	Utveckla så kallat eget utrymme i digitala tjänster.	Oklarheter kring frågan om vad som är allmän handling och vad som anses vara inkomna handlingar.

Källa: SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering.

I utredningen redovisades även exempel på hinder som uppstår när myndigheter försöker utbyta information med varandra. Några exempel ges i tabellen nedan.

Tabell 4 Exempel på hinder och behov som rör informationsutbyte mellan myndigheter

Myndighet	Behov	Hinder
Skatteverket	Slippa samla in enskildas kontaktuppgifter flera gånger när de behövs i Skatteverkets skilda verksamhetsgrenar, samt kunna lämna kontaktuppgifter till andra myndigheter.	Sekretessbestämmelser om att absolut sekretess råder för uppgifter i beskattningsdatabasen.
Transport-styrelsen	Direktåtkomst till fler uppgifter i Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister.	Alltför snäva regler om direktåtkomst.
Myndigheter inom vården	Behov av att utnyttja väsentliga uppgifter som patienter lämnat kring exempelvis allergier och läkemedel.	Sekretessbestämmelser som hindrar principen om en uppgift en gång.
Många myndigheter	Använda personnummer som sökbegrepp vid direktåtkomst i fastighetsregistret.	Förbud i lagen om fastighetsregister.
Många myndigheter	Enhetlig systematik för hur utlämnanden på medium för automatiserad behandling ska vara reglerade.	Splittrad lagstiftning på olika sektorsområden, vissa är tillåtande, andra stränga.

Källa: SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering.

Utredningen redovisade dessutom flera situationer där olika regler hindrar effektivare uppbyggnad av grunddata hos registeransvariga myndigheter. Exempel är Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Transportstyrelsen.

Utredningen framhöll även att förvaltningens digitala utveckling kan hämmas när det inte finns klara och tydliga rättsliga begränsningar. Många rättsfrågor som väcks i utvecklingen av den digitala förvaltningen saknar givna svar i författning eller andra etablerade rättskällor. I många fall gör myndigheternas jurister olika tolkningar och bedömningar av samma rättsliga frågor, vilket i sin tur försvårar samverkan mellan myndigheter.

Utredningen föreslog bland annat följande:

- En anpassning görs av 4 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen i syfte att främja att beslutsunderlag kan inhämtas på annat sätt än direkt från enskilda, exempelvis från andra myndigheters digitala källor.
- En ny huvudregel i förvaltningslagen (2017:900) om att myndigheter ska vara skyldiga att tillhandahålla digitala mottagningsfunktioner dit handlingar kan förmedlas, med syftet att stärka kraven på att förvaltningen ska vara digitalt tillgänglig på det sätt som allmänheten förväntar sig.
- En ny huvudregel om att förvaltningens kommunikation till enskilda ska vara digital, om det inte är olämpligt av säkerhetsskäl eller av andra skäl.[91]

6.1.2 Utredning om informationsutbyte föreslog ytterligare lagändringar

Finansdepartementet presenterade en utredning 2022 med förslag till bättre möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.[92] Syftet med utredningen har inte bara varit att underlätta en digitalisering av tjänster och handläggningsprocesser, utan även (och kanske främst) att förbättra möjligheterna att fatta korrekta beslut i fråga om ersättningar från välfärdssystemen och att motverka arbetslivskriminalitet.

Utredningen kom fram till att det finns möjligheter att underlätta informationsutbytet genom flera olika lagändringar utan att individers integritet drabbas särskilt hårt.

---

91 I januari 2023 beslutade regeringen genom dir. 2023:1 att utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer att ansluta sig till en digital brevlåda och för statliga myndigheter, kommuner och regioner att skicka säkra elektroniska försändelser till digitala brevlådor.

92 Ds 2022:13.

Utredningen föreslog följande:

- En ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs i 10 kap. OSL, i form av en generell möjlighet att lämna uppgifter till en annan myndighet även om de omfattas av sekretess till skydd för enskilda.
- En ny bestämmelse i 6 kap. OSL som ger myndigheter utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter med varandra. Det finns redan i dag en skyldighet att lämna ut sådana uppgifter om en annan myndighet begär det, så länge det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Den föreslagna bestämmelsen skulle då komplettera denna skyldighet.

I januari 2023 beslutade regeringen att utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer att ansluta sig till en digital brevlåda och för statliga myndigheter, kommuner och regioner att skicka säkra elektroniska försändelser till digitala brevlådor.[93]

6.1.3 Rättsliga hinder har även framkommit i granskningen

I Riksrevisionens granskning har det framkommit ytterligare en rad konkreta exempel på rättsliga hinder för att utveckla bra digitala tjänster riktade mot allmänheten. I tabellen nedan redovisas ett antal av dessa.

Tabell 5 Behov och hinder som framkommit i granskningen

Myndighet	Behov	Hinder
Arbets-förmedlingen	Tillgång till uppgifter om gymnasiemeriter i UHR:s BEDA-databas.	Avsaknad av reglering som möjliggör för UHR att tillgängliggöra uppgifterna.
Arbets-förmedlingen	Tillgång till lärosätenas och CSN:s databas LADOK.	LADOK använder inte e-legitimation, vilket i sin tur beror på rättsliga hinder.
CSN	Digitalt kunna hämta uppgifter från passregistret via Polismyndigheten, i arbetet med att söka adresser utomlands.	Hinder för CSN att få teknisk åtkomst till uppgifterna.
Transport-styrelsen	Direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistret för kontroll av flygläkare och piloter.	Bestämmelser i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

93 Dir. 2023:7.

Myndighet	Behov	Hinder
UHR	Uppgifter för att avgöra om sökande till högskolan är behörig till utbildningen t.ex. uppgifter om körkort och yrkeslegitimationer.	Rättsliga hinder i olika speciallagstiftningar, såsom förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.
Försäkrings-kassan	Möjlighet att kunna använda månadsuppgifter i arbetsgivardeklarationer på individnivå.	Bestämmelser i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
Försäkrings-kassan	Digitala uppgifter om månadsinkomster från Skatteverket för aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.	Bestämmelser i förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Källa: Intervjuer samt skriftliga svar från de granskade myndigheterna.

Pensionsmyndigheten säger sig också önska snabbare tillgång till ett stort antal uppgifter från främst Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket. Sökande ska kunna godkänna uppgifter myndigheten redan hämtat i stället för att själv leta reda på dessa.

I denna kartläggning har vi inte prövat frågan om hindren skulle kunna elimineras utan att värden som individers integritet går förlorad.

6.1.4 Mycket har utretts, men alla förslag har inte genomförts

Som framgår ovan finns det alltså många rättsliga hinder för statliga myndigheter att utveckla effektiva digitala tjänster. Som också framgår har de flesta av dessa hinder redan utretts på olika sätt i offentliga utredningar under senare år, inklusive de avvägningar som behöver göras mellan olika politiska mål. Hindren är sålunda välkända, och förslag på förändringar i ett flertal olika regelverk har också lagts i nämnda utredningar. Likväl har lite hänt under senare år när det gäller att undanröja hinder för att uppnå statens mål om att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

Företrädare för Regeringskansliet berättar att regeringen har gått vidare med ett förslag i utredningarna.[94] Digitaliseringsrättsutredningen ledde till en proposition och införandet av lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning av uppgifter. Förslagen som gäller automatiserat beslutsfattande och förändringar i OSL avvaktar regeringen med, eftersom det på EU-nivå förhandlas

[94] Intervju med företrädare för Infrastrukturdepartementet 2022-12-14.

om en förordning som rör artificiell intelligens och som kan komma att hantera dessa frågor. Företrädare för Regeringskansliet uppger att det även finns flera andra kopplingar mellan kommande EU-förordningskrav och förslag som tidigare lagts i olika utredningar. Förslagen i Ds. 2022:13 *Utökat informationsutbyte* bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I januari 2023 beslutade regeringen om en lagrådsremiss om sekretessgenombrott vid teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter. I lagrådsremissen föreslås en ny sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för myndigheter att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till en enskild eller till en annan myndighet. Dock handlar detta om att endast tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra uppgifter för den uppgiftslämnande myndighetens räkning, och inte om att bearbeta uppgifter på annat vis. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

6.2 Diggs arbete är fortfarande i en tidig fas

Digg inrättades 2018 och myndighetens arbete befinner sig fortfarande i ett tidigt skede. Än så länge framstår Diggs genomslag i andra myndigheters verksamhet som begränsat och Digg lyfter flera svårigheter kopplade till uppdraget att tillsyna enligt lagen om digital offentlig service.

6.2.1 Digg har fått många uppdrag, som i vissa fall breddats

Regeringen har givit Digg ett stort antal nya uppdrag i regleringsbrev och särskild ordning under myndighetens första tid. Vår bedömning är att uppdragens skilda karaktär speglar att regeringens syn på vilken typ av myndighet som Digg ska vara inte är helt konsekvent. Det stora antalet uppdrag, som i vissa fall bara löpt under något år, gör också att det finns en risk att Digg måste prioritera ner sina mer långsiktiga uppgifter.

Under Diggs första fyra år har regeringen gett myndigheten ungefär 50 uppdrag i regleringsbrev och särskilda beslut, enligt vår genomgång (uppdrag 2018–2021). Knappt hälften av dessa kom under 2021. Uppdragen är skilda till sin karaktär, men en hög andel handlar om kunskapsuppbyggande. Övriga uppdrag är ofta främjande uppgifter eller handlar om att etablera former för mer långsiktiga uppgifter, såsom att vara kontaktpunkt enligt nya EU-förordningar eller förvalta och tillhandahålla teknisk infrastruktur. Sedan Digg inrättades har omkring 10 instruktionsenliga uppgifter tillkommit eller förändrats väsentligt. Flera av dessa har myndigheten först haft som regeringsuppdrag.

Det förekommer också att uppdrag till Digg har breddats efterhand. Till exempel har den redan stora satsningen på en förvaltningsgemensam digital infrastruktur

breddats till att även omhänderta vissa delar som finns inom EU-förordningen om en gemensam digital ingång. En förändring skedde även av Diggs instruktion under 2022 som innebär att Digg ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och samhället i övrigt. Tidigare omfattade uppgiften endast den offentliga förvaltningens digitalisering.

Enligt sin instruktion ska Digg bland annat främja att det vid förvaltningsgemensam utveckling av digitala tjänster tas hänsyn till användares behov. Digg skriver i årsredovisningen för 2019 att de fokuserat sina resurser till att säkerställa leverans av förvaltningsgemensamma tjänster och regeringsuppdrag. Digg uppger att prioriteringen har inneburit att de inte arbetat med stöd och främjande inom bland annat användardriven utveckling. I Diggs budgetunderlag för 2023–2025 uppger myndigheten att den endast i begränsad omfattning kommer att främja digital tillgänglighet till offentlig förvaltning.[95]

6.2.2 Digg bedriver inte tillsyn i den utsträckning EU kräver

Digg har en central roll när det kommer till att säkerställa tillgänglighet i myndigheternas digitala tjänster genom att bedriva tillsyn enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service. Digg har också i uppdrag att främja att information och tjänster som tillhandahålls digitalt av den offentliga förvaltningen är tillgängliga för alla oavsett funktionsförmåga. Men Digg har hittills inte bedrivit tillsyn i den utsträckning som EU-kommissionen har beslutat om. Digg har inte heller bedrivit ett främjande arbete i särskilt stor utsträckning.[96]

Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service bygger på ett EU-direktiv och varje år fattar EU-kommissionen ett genomförandebeslut där det framgår hur tillsynen ska gå till och hur många webbplatser och mobilapplikationer medlemsländerna ska övervaka under året.[97] Under 2022 skulle Sverige granska 309 webbplatser och 17 mobila applikationer. Antalet webbplatser och mobila applikationer som ska övervakas baseras på antalet invånare.

Enligt Diggs budgetunderlag för 2023–2025 räcker de medel som Digg får för uppdraget bara till övervakning av ungefär 40 procent av vad EU-kommissionen har beslutat om. Inte heller under de första åren av övervakning har Digg lyckats nå de nivåer som finns i EU-kommissionens genomförandebeslut. Företrädare för

95 Digg, *Budgetunderlag 2023–2025*, 2022.
96 Intervju med företrädare för Digg 2022-11-07.
97 Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2018/1524.

Digg berättar att uppdraget är mer resurskrävande än vad man först beräknade, och kräver mycket tid för ärendehantering och dialog med aktörerna.[98]

I intervju berättar företrädare för Digg att tre handläggare, en specialist och en konsult på halvtid arbetar med att tillsyna enligt lagen om digital offentlig service. Några jurister deltar i arbetet samt ett par stödresurser. Tillsynsuppdraget finansieras av myndighetens förvaltningsanslag, vilket innebär att Digg kan styra hur mycket resurser som avsätts för uppdraget. Detta är med andra ord ett myndighetsinternt beslut. Vår bedömning är att Digg inte har avsatt resurser i den utsträckning som krävs för att möta kraven från EU. Enligt företrädare för Digg beror detta på att de medel myndigheten fått inte motsvarar behovet.[99]

I kalkylen som ligger till grund för lagen beräknades resursbehovet för information och utbildning till 3 miljoner kronor per år.[100] Samtidigt står det att det är svårt att bedöma resursbehov, eftersom det beror på EU:s genomförandebeslut. I Ds 2017:60 *Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet* bedömdes resursbehovet till mellan 2,6 miljoner kronor och 6,5 miljoner kronor från 2019 till 2021. De resurser som Digg har fått är totalt 6 miljoner kronor per år.[101] I budgetunderlaget för 2023–2025 äskar Digg om ytterligare 9,2 miljoner kronor för arbetet med att säkerställa digital tillgänglighet. Enligt Diggs egna initiala bedömning är det totala resursbehovet med avseende på tillsyn och främjande 14 miljoner kronor för 2021 och 2022.[102] Men enligt företrädare för Regeringskansliet ger nuvarande omfattning på Diggs förvaltningsanslag myndigheten förutsättningar att genomföra sina uppgifter och upprätthålla en stabil verksamhet.[103]

6.2.3 Svårt för Digg att tillsyna inloggade tjänster

Inloggade tjänster, det vill säga sådana som ingår i granskningens urval, har i liten utsträckning granskats av Digg. Det är först under övervakningsperioden 2022 som Digg har inkluderat (två) inloggade digitala tjänster i sin tillsyn. Företrädare för Digg som vi har intervjuat framför att de hade önskat göra fler sådana här övervakningar, eftersom tjänsterna används av många och eftersom myndigheten fått signaler från funktionshinderrörelsen att tjänsterna är viktiga. Enligt Diggs tolkning av lagen om tillgänglighet till digital offentlig service finns det flera hinder kopplade till att granska inloggade tjänster.

---

98 Intervju med företrädare för Digg 2022-11-07.
99 Intervju med företrädare för Digg 2023-02-01.
100 Ds 2017:60.
101 Intervju med företrädare för Digg 2023-02-01.
102 Digg, *Konsekvenser av en ny tillsynsuppgift*, 2018.
103 Intervju med företrädare för Infrastrukturdepartementet 2022-12-14.

Digg uppger att de till exempel inte kan kräva att en myndighet ska ha utvecklat en testmiljö som fullständigt motsvarar hur tjänsten ser ut i skarpt läge. Det är också otydligt i vilken utsträckning Digg kan kräva tillgång till de inloggade digitala tjänsterna. Digg har rätt att begära in upplysningar och handlingar, men företrädarna berättar att det är otydligt hur långt den här rätten egentligen sträcker sig avseende inloggade tjänster.[104]

De företrädare för Digg som vi har intervjuat nämner också att det finns vissa andra oklarheter kopplade till arbetet. En oklarhet är att det inte finns något register över samtliga webbplatser och mobila applikationer. Det gör det svårt att göra urvalet till övervakningen.

6.2.4 Digg anser det svårt att förena tillsyn med främjande

Ytterligare en utmaning som Digg lyft i intervju med oss, men även i remissvar, är att det är svårt att förena myndighetens främjande uppdrag med tillsynsuppdraget.[105] Digg har utöver uppdraget att tillsyna enligt lagen om digital offentlig service även ett instruktionsenligt uppdrag att främja att information och tjänster som tillhandahålls digitalt av den offentliga förvaltningen är tillgängliga för alla oavsett funktionsförmåga.[106]

Detta lyfts även i samband med att Digg påtalar resursbristen, och företrädarna menar att det främjande arbetet har fått prioriteras ner till förmån för tillsynen som är hårdare styrd. Digg har i remissvar framfört att de önskar att PTS tar över ansvaret för att bedriva tillsyn enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service då ett annat EU-direktiv träder i kraft. Digg skriver i sitt remissvar att övervägande skäl talar för att tillsynen över webbplatser och mobilapplikationer bör samlas på en myndighet, och att PTS bör få det samlade uppdraget. Digg skriver också att det är lämpligt att låta en myndighet arbeta främjande (Digg) och en annan myndighet utöva tillsyn (PTS).

6.2.5 Digg leder arbetet med en digital infrastruktur

Digg leder sedan 2019 arbetet med att utveckla och etablera en digital förvaltningsgemensam infrastruktur, kallad Ena. Digg driver infrastrukturen tillsammans med elva andra myndigheter och syftet är att information ska kunna utbytas på ett säkert och effektivt sätt i offentlig förvaltning. Tanken är att Ena ska

---

104 Intervju med företrädare för Digg 2022-11-07; Förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service.

105 Digg, *Remissvar (yttrande) om tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44)*, 2021.

106 Förordningen med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

kunna användas av många för att lösa gemensamma och gränsöverskridande behov.[107] Ena innefattar ett antal byggblock, ett antal grunddatadomäner, en struktur för styrning samt en långsiktig plan för infrastrukturen. Digg har beräknat att nyttan med Ena kommer kunna vara närmare 10 miljarder kronor under en tioårsperiod, givet att myndigheter, kommuner och regioner använder sig av infrastrukturen.

Diggs arbete med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen Ena förväntas på sikt påverka myndigheternas digitala tjänster riktade till privatpersoner. Arbetet ska bland annat leda till en större enhetlighet mellan myndigheterna genom ökad standardisering. Men detta skulle kräva att myndigheterna följer råden och de så kallade styrande dokument som tas fram inom ramen för infrastrukturen.

Representanter för Digg berättar att Ena främst är förutsättningsskapande, men det finns även delar som riktar sig direkt till konsumenter. Regeringen skriver att etableringen av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen förväntas leda till ökad samordning och styrning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen för att i förlängningen uppnå regeringens mål om en öppnare förvaltning med hög kvalitet och effektivitet. I sin delredovisning av uppdraget att etablera infrastrukturen skriver Digg och övriga myndigheter att infrastrukturen stärker det offentligas förmåga att leverera enkel, effektiv, säker och innovativ digital service. Infrastrukturen beskrivs också leda till minskad suboptimering i offentlig förvaltning och skapar nyttor i samhället och för offentlig förvaltning.[108]

6.2.6 Infrastrukturen har ännu levererat få konkreta resultat

I framtiden ska myndigheter kunna använda några av infrastrukturens byggblock i sitt kundmöte, enligt företrädare för Digg. Det finns en kategori inom infrastrukturen som heter Digitala tjänster och som syftar till att ge stöd för utveckling av användarnära kundmöten och tjänster. Men än så länge finns det bara ett byggblock på plats som rör kundmötet, och det är Mina ombud. Mina ombud gör det sedan hösten 2022 möjligt för ett företag att dela ut digitala fullmakter som gäller hos myndigheter och kommuner som har anslutit sig till tjänsten. Tjänsten är utvecklad av Bolagsverket inom ramen för Ena.

---

107 Mejl från företrädare för Digg 2022-11-15.

108 Digg, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*, 2019.

Andra så kallade byggblock inom Ena som rör digitala tjänster är Digital post, Min profil och Mina ärenden. Mina meddelanden är namnet på infrastrukturen för säker digital post, som tidigare förvaltades av Skatteverket, och som alltså inte är någonting som har tagits fram inom ramen för Ena. Min profil befinner sig fortfarande i vad Digg kallar en utforskande utvecklingsfas, och Mina ärenden som Skatteverket arbetar med är i fasen pilotverksamhet. Än så länge har leveranserna från Ena som rör digitala tjänster riktade till privatpersoner varit få.

Vi bedömer också att de konkreta leveranserna i de andra delarna av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen har varit få. Det enda exemplet, utöver Mina ombud, som företrädare för Digg nämner är arbetet med API-hantering som handlar om att få till ett standardiserat informationsutbyte.

Ena har över tid utvecklats och flera delar har tillkommit. Enligt Digg ska EU-förordningen om en gemensam digital ingång realiseras bland annat med hjälp av den förvaltningsgemensamma infrastrukturen, där den svenska lösningen till del bygger på de förvaltningsgemensamma byggblocken inom Ena. Enligt företrädarna för Digg är innehållet i Ena behovsstyrt. Arbetet med en ny del i Ena inleds genom att någon skickar in en idé på vad som skulle kunna ingå. Idéer kommer hittills från en offentlig aktör, men kan i teorin komma från vem som helst. Utifrån idén gör Digg en analys och förstudie för att sedan kunna fatta beslut om att delen ska ingå i Ena. Enligt Digg behövs det sedan långsiktighet i styrning och ansvar, till exempel genom att en myndighet får en instruktionsenlig uppgift.

6.2.7 Ena-projektet är än så länge ganska abstrakt

Vi bedömer att Ena-projektet än så länge ter sig abstrakt för många av de vi pratat med. Det finns en otydlighet kring vad Ena är och vad det egentligen innebär att ansluta sig. Flera myndigheter i granskningen beskriver att det finns en otydlighet kring vad Ena ska innehålla. Arbetsförmedlingen skriver att det finns en risk att Ena skapar orealistiska förväntningar på vad som sker och utvecklas i de olika delarna som ingår i infrastrukturen. Många byggblock är en samling principer, utvärderingar och specifikationer att inspireras av och implementera snarare än konkret anslutning. Transportstyrelsen skriver att ett hinder är byggblockens varierande abstraktionsnivå (modell/ramverk/specifikation respektive digitala/tekniska tjänster), som ibland försvårar kommunikationen i myndigheten om vad ett byggblock är och hur det kan användas. Det främsta hindret har dock att göra med att många delar i infrastrukturen ännu inte är funktionella, enligt Transportstyrelsen.

Ytterligare ett hinder är att Digg saknar verktyg för att få myndigheter att ansluta sig till Ena. Vår bedömning är att många myndigheter i granskningen förhåller sig avvaktande till att ansluta sig. Vi har ställt frågan till myndigheterna om de planerar att ansluta sig till Ena. De flesta myndigheter svarar att de i delar redan är anslutna (eftersom de är anslutna till digital post som fanns innan Ena) eller att de följer utvecklingen. Polismyndigheten skriver att de kan ansluta sig till Ena om det behövs för att lösa myndighetens uppdrag eller om lagstiftaren kräver det.

I dagsläget är Diggs enda verktyg för att få myndigheter att ansluta sig att locka med bra tjänster. Digg har inte några tvingande verktyg för att få myndigheterna att ansluta sig eller att följa de principer och riktlinjer som finns i Ena. Företrädarna för Digg berättar att det krävs att tjänsterna har nått en viss mognad, för att den som ska använda tjänsten förstår vilken nytta den kan skapa i verksamheten och vilja ansluta sig. Än så länge är det få delar i Ena som har nått den mognad som krävs. Samtidigt är det först när många ansluter sig som nyttan med Ena kan realiseras.

I uppdraget om att etablera den förvaltningsgemensamma infrastrukturen ingick även att vid behov lämna författningsförslag som reglerar eventuell föreskriftsrätt till stöd för myndigheternas respektive ansvar.[109] Digg och övriga myndigheter lämnade inget förslag om föreskriftsrätt i rapporteringen av uppdraget. De höll frågan öppen om deltagande i infrastrukturen skulle vara frivilligt eller inte, och föreslog i stället en förordning för att styra delar av arbetet. De föreslog att regeringen tillsätter en statlig utredning för att behandla den övergripande rättsliga styrningen.[110] Företrädare för Regeringskansliet berättar att underlaget som presenterades således inte var tillräcklig grund för att införa föreskriftsrätt. De bedömer därför att underlaget från Digg behöver utvecklas.[111]

Det finns i dag inte heller någon tydlig definition av vad det innebär att ansluta sig till Ena. Detta speglas i svaren som vi har fått från myndigheterna som ingår i granskningen. Arbetsförmedlingen skriver att definitionen av vad det betyder att ansluta sig och använda den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen behöver förtydligas. Företrädare för Digg berättar att de arbetar aktivt för att skapa en mer enhetlig anslutningsprocess.

---

109 Regeringsbeslut I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), I2019/02220/DF.

110 Digg, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte. Delredovisning,* 2019.

111 Intervju med företrädare för Infrastrukturdepartementet 2022-12-14.

6.2.8 Regeringen har hittills styrt Ena genom uppdrag

Arbetet med att etablera den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen har hittills styrts av regeringsuppdrag som har avlöst varandra. Med dessa regeringsuppdrag har det också funnits medel för utveckling under tiden uppdraget har löpt. Projektet finansieras sedan 2021 och fram till 2024 av Europeiska unionens stimulanspaket Next Generation EU och är en del av Sveriges återhämtningsplan för att mildra effekterna av covid-19-pandemin.

Sammantaget innebär detta att styrningen och finansieringen av arbetet hittills har varit ryckigt och företrädarna för Digg önskar att styrningen och finansieringen av projektet framöver blir mer långsiktiga. Vidare skriver Digg i budgetunderlaget för 2023–2025 att aviserad ram inte räcker för finansieringen till utveckling av planerade grunddatadomäner och byggblock. Detta kan leda till att arbetet i vissa delar behöver avbrytas eller pausas, och att stora delar av realiseringen av den potentiella nyttan uteblir. Företrädare för Regeringskansliet påtalar att det kommer vara viktigt att nyttan med Diggs arbete inom ramen för Ena kan påvisas för att kunna ta ytterligare utvecklande steg inom detta område.[112]

[112] Intervju med företrädare för Infrastrukturdepartementet 2022-12-14.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att statens insatser för att utveckla myndigheternas digitala tjänster riktade till privatpersoner inte har varit tillräckligt effektiva. De digitala tjänsterna håller godtagbar kvalitet, men det finns ett betydande utrymme för förbättring på flera områden. Riksrevisionen bedömer att det behövs förbättring vad gäller myndigheternas arbete med användarinvolvering, och med att säkerställa tillgänglighet för alla användare oavsett behov. Myndigheterna bör även utveckla sitt arbete med kostnadsnyttoanalyser. Mycket kan göras av myndigheterna själva utifrån rådande förutsättningar, men det finns även hinder på systemnivå som kräver insatser från regeringen och Digg. För att det digitala mötet mellan medborgare och förvaltning ska hålla en hög och likvärdig kvalitet oavsett myndighet, behöver regeringens styrning förändras och Diggs arbete med att främja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen och den digitala tillgängligheten intensifieras.

7.1 En hög digitaliseringsgrad kan bli ännu högre

I Sverige finns det en hög digital mognad bland befolkningen med många vana digitala användare. Granskningen tyder på att det tycks finnas en förväntan från användare att statliga tjänster ska gå att utföra digitalt. Nya digitala tjänster får snabbt många användare. Riksrevisionen konstaterar också att det statliga tjänsteutbudet har digitaliserats i hyfsat hög takt under den senaste tioårsperioden. De flesta av de tjänster som myndigheterna i granskningen erbjuder privatpersoner är digitala, och ett arbete pågår dessutom på många områden för att digitalisera de tjänster som fortfarande inte går att utföra digitalt. Riksrevisionen iakttar också att myndigheterna lägger mycket resurser och arbetar med att utveckla sina digitala tjänster.

Samtidigt finns det fortfarande påtagliga hinder för utvecklingen mot ett statligt tjänsteutbud som är fullt ut digitaliserat och samordnat mellan myndigheter. Det finns fortfarande tjänster som används av många men som inte är digitaliserade. Därtill saknar många myndigheter överblick över hur många tjänster som inte är digitala. Den svenska statsförvaltningen framstår i detta avseende tämligen långt ifrån målet om att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

De hinder som föreligger är främst av rättslig karaktär. Det har tidigare lämnats förslag på revideringar av generella lagar såsom förvaltningslagen, utan att några förändringar gjorts. Granskningen visar att det också finns ett stort antal rättsliga hinder i lagstiftningen som specifikt reglerar olika sakområden och som inte heller

regeringen gjort någon översyn kring. Konsekvensen är att det blir svårare för myndigheter att utbyta information mellan varandra, och att informationen i de digitala tjänsterna inte kan göras mer individanpassad. Enligt Riksrevisionen har regeringen i dessa avseenden varit alltför passiv med att undanröja sådana hinder.

Det finns även andra hinder som exempelvis att föråldrade bakomliggande system kan sätta gränser för hur nya tjänster kan utvecklas och hur system kan samspela. Detta har Riksrevisionen tidigare granskat, och samma problem tycks fortfarande finnas kvar.

7.2 Myndigheterna involverar inte användarna tillräckligt

Det finns hinder på systemnivå, men det finns också mycket som myndigheterna kan förbättra inom ramen för nuvarande förutsättningar. Många av de digitala tjänster som ingår i granskningens urval håller enligt vår bedömning godtagbar kvalitet. Men samtliga tjänster kan förbättras vad gäller användbarhet och tillgänglighet, även om de brister granskningen blottlagt är av varierande allvarlighetsgrad. Enligt Riksrevisionens bedömning kan myndigheterna förbättra sina tjänster genom att på ett mer systematiskt sätt involvera användare vid utvecklingen av digitala tjänster. Att säkerställa tillgänglighet i det digitala mötet kräver mer än enstaka punktinsatser, det är någonting myndigheterna bör arbeta med löpande. Det är dessutom så att om tjänsterna är utformade utifrån behov som personer med svårigheter att använda tjänsterna har, blir tjänsterna bättre för alla.

De brister som Riksrevisionen funnit vad gäller tillgänglighet och användbarhet i digitala tjänster handlar bland annat om att tjänsterna innehåller begrepp som tycks utgå ifrån myndighetsinternt språkbruk. Tjänsterna är också i olika grad uppbyggda utifrån en tydlig och begriplig logik. Vissa grupper kan generellt inte heller använda tjänsterna eftersom de inte är översatta till något annat språk än svenska, och eftersom de inte är utvecklade på ett sätt som gör dem säkra att använda av personer med skyddade personuppgifter. Tjänsterna är också olika långt utvecklade vad gäller antalet funktioner som förbättrar servicen för användaren. Riksrevisionen bedömer att skillnaden är stor mellan myndigheterna i hur långt de har kommit. Till exempel kan man i olika grad följa sitt ärende, pausa och spara sin anmälan eller ansökan, interagera med myndigheten och utvärdera tjänsten.

Granskningen har inte omfattat i vilken grad tjänsterna uppfyller de tekniska tillgänglighetskrav som gäller enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service. Ingen av tjänsterna som ingår i granskningen har heller tillsynats av Digg. Men inte någon av de statliga webbsidor som har tillsynats i Diggs ingående

övervakning har blivit godkänd. Begripsams genomgång av några av tjänsterna i granskningen visar att några exempelvis inte är möjliga att använda med tangentbordsnavigering och att textstorleken är liten. Sammantaget indikerar detta att de inloggade tjänsterna likt webbsidorna sannolikt inte uppfyller de tekniska tillgänglighetskraven.

7.3 Kostnadsnyttoanalyser används för sällan

Granskningen visar att myndigheterna i få fall arbetar systematiskt med kostnadsnyttoanalyser. När de används tenderar analyserna dessutom att vara ofullständiga, genom att enbart nyttorna för myndigheten och inte för användarna medräknas. Möjligen kan bristen på denna typ av analys förklara att vissa tjänster som används av många ännu inte är digitaliserade. Att ta fram ett digitalt alternativ till en tidigare fysisk tjänst kan vara lönsamt, trots att det initialt kräver en investering. En risk med att inte arbeta med kostnadsnyttoanalyser är dessutom att myndigheten kan lägga fokus på fel saker. Det finns tecken på att analyserna, om de används, presenteras sent i myndighetens beslutsprocess, vilket medför en risk att de inte fungerar som beslutsunderlag på det sätt som annars vore möjligt.

7.4 Myndigheterna gör på olika sätt, trots vissa insatser för att skapa mer enhetlighet

Riksrevisionen konstaterar att myndigheterna arbetar på olika sätt med de digitala tjänsterna riktade till privatpersoner. Det finns inte någon etablerad så kallad *best practice* i hur man utvecklar digitala tjänster, även om det är tydligt att vissa myndigheter har mer kompetens och lägger mer resurser än andra. Det förekommer vissa försök att gemensamt utveckla tjänster riktade till privatpersoner men resultaten har hittills varit begränsade, med något undantag. Det arbete som Digg bedriver syftar delvis till att skapa mer enhetlighet bland myndigheterna och Digg kan därför komma att spela en viktig roll. Men detta arbete har ännu inte fått särskilt stort genomslag i myndigheterna, enligt Riksrevisionens bedömning.

Det finns flera stora vinster i mer enhetlighet avseende myndigheternas digitala tjänster. Det handlar delvis om att det skulle spara resurser om myndigheterna blev bättre på att lära av varandra och använda varandras lösningar. Men det finns också vinster att göra när det kommer till tillgängligheten. Myndigheterna har utformat sina tjänster riktade till privatpersoner på skilda sätt. Även om tjänsterna har liknande funktioner, såsom Mina sidor, är dessa i olika grad genomarbetade och därtill uppbyggda med olika logik. Myndigheterna arbetar också i olika grad

systematiskt med att säkerställa tillgängligheten, och på vissa håll är detta arbete begränsat.

Det är också tydligt att myndigheterna gör olika tolkningar av lagstiftningen. Här är vår bild att vissa myndigheter gör en väl försiktig tolkning av vad som är möjligt att göra, vilket hämmar digitaliseringen. Både eSam och Digg arbetar med att stötta och vägleda myndigheterna i hur de ska tolka lagstiftningen. Det tycks dock inte ha gett några tydliga avtryck hittills. eSam och Digg har endast möjlighet att ge rekommendationer, vilka inte är bindande för myndigheterna. Här finns även en risk att ansvarsfördelningen mellan eSam och Digg är något oklar.

7.5 Digg har hittills tagit rollen som försiktig vägledare

Riksrevisionens bedömning är att Digg främst har valt att ta rollen som försiktig vägledare. Med tanke på frånvaron av enhetlighet i hur myndigheterna arbetar och skillnaderna i kvaliteten i det statliga digitala mötet, skulle Digg kunna spela en mycket viktig roll i förhållande till övriga statliga myndigheter. En förklaring till Diggs begränsade genomslag ligger sannolikt i de verktyg Digg har till sitt förfogande för att påverka andra myndigheter. Digg saknar andra medel än att locka med bra stöd och tjänster för att få myndigheterna med på tåget.

En annan förklaring ligger i hur Digg har valt att tolka och utföra sitt uppdrag. Digg har exempelvis inte genomfört tillsyn enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service i den grad som EU:s genomförandebeslut kräver. Digg har inte heller arbetat med att främja digital tillgänglighet i särskilt hög utsträckning. Digg hänvisar till att de inte fått tillräckliga resurser för arbetet. Det är dock ett myndighetsinternt beslut hur mycket resurser som avsätts till olika delar av verksamheten.

Frågan om Diggs framtida roll kopplad till tillgänglighetsfrågor, bereds inom Regeringskansliet. Riksrevisionen tar inte ställning till vilken myndighet som bör bedriva tillsyn i enlighet med lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.

Regeringen har gett Digg ett stort antal mer eller mindre kortsiktiga, om än omfattande, uppdrag. Uppdragen har varit av olika karaktär, men många har handlat om kunskapsuppbyggande. Myndighetens ansvar för analys har dessutom breddats ytterligare genom en instruktionsändring. Riksrevisionen bedömer att styrningen riskerar att leda till att Digg prioriterar ner uppgifter som är långsiktiga och som framgår av myndighetens instruktion. Digg kan ta en tydligare roll än i dag, men behöver rätt förutsättningar för att kunna göra det.

7.6 Starkare styrning behövs för att påskynda arbetet

Inom ramen för denna granskning har vi vid intervjuer mött uppfattningen att den svenska decentraliserade förvaltningsmodellen med organisatoriskt fristående och stora myndigheter utgör ett hinder för att digitala tjänster ska kunna utvecklas tillräckligt snabbt. Det påpekas att ansvar och uppgifter i hög grad är delegerade till myndigheterna och att expertkunskap snarare finns på myndigheterna än i Regeringskansliet. Men det finns enligt Riksrevisionens bedömning inget legalt inslag i den svenska förvaltningsmodellen som hindrar en starkare styrning från regeringen.

Förvaltningsmodellen i sitt faktiska utförande kan visserligen ha en viss negativ inverkan. I andra länder finns ambitionen att användare inte ska behöva känna till vilken aktör som tillhandahåller en viss tjänst, en ambition som kan vara svårare i Sverige när myndigheter är vana att arbeta på sina egna sätt. Det kan i sin tur även leda till att statliga digitala tjänster saknar en enhetlig utformning.

Denna granskning visar att det behövs en ökad standardisering av digitala tjänster, utökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, en ökad användarinvolvering och en ökad kunskap om nyttor och kostnader med digitalisering av tjänster. Granskningen visar också att detta inte i tillräcklig omfattning kommer av sig självt. Inom det tvärsektoriella området digitalisering av offentlig förvaltning behövs en starkare styrning från centralt håll för att påskynda effektivisering.

7.7 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Intensifiera arbetet med att i möjligaste mån undanröja de rättsliga hinder som föreligger för att utveckla digitala tjänster. Det omfattar att se över både generell lagstiftning och lagstiftning som är specifik för vissa verksamhetsområden.
- Klargör den roll som Myndigheten för digital förvaltning ska ha och säkerställ att styrningen ligger i linje med denna roll. Förtydliga även regeringens förväntningar på Myndigheten för digital förvaltnings arbete med tillsyn och främjande inom digital tillgänglighet.

- Styr Myndigheten för digital förvaltning främst genom instruktion, och mindre genom regeringsuppdrag i regleringsbrev och särskild ordning. Detta för att ge Myndigheten för digital förvaltning förutsättningar att etablera och arbeta mer med sin kärnverksamhet.
- Överväg att ge Myndigheten för digital förvaltning föreskriftsrätt inom ramen för arbetet med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen (Ena), i syfte att stärka enhetligheten i myndigheternas arbete med digitalisering.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till de myndigheter som tillhandahåller digitala tjänster riktade till privatpersoner:

- Säkerställ att användare involveras vid utveckling av digitala tjänster. Exempelvis bör användare kunna lämna synpunkter direkt i tjänsten, och tjänsterna bör genomgående och löpande testas på olika användargrupper, inte minst sådana med särskilda behov.
- Använd kostnadsnyttoanalyser vid prövning och utveckling av digitala tjänster. Detta gäller särskilt prövning av de tjänster som fortfarande är icke-digitala, som ett led i en fortsatt digitalisering.
- Säkerställ att de digitala tjänsterna kan användas av individer med skyddade personuppgifter.

Referenslista

Rapporter

Begripsam, *Samlade erfarenheter av tester av statliga e-tjänster och kognitiv tillgänglighet*, Begripsam, 2022.

Europeiska kommissionen, *eGovernment Benchmark 2021 – Entering a New Digital Government Era*, 2021.

Centrala studiestödsnämnden, *Kundernas upplevelse av ansökan om studiemedel*, 2022.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021,* Försäkringskassan, 2022.

Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet*, Internetstiftelsen, 2022.

Jämställdhetsmyndigheten, *Skyddade personuppgifter – oskyddade personer,* rapport 2022:10, Jämställdhetsmyndigheten 2022.

Kronofogdemyndigheten, *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2021,* Kronofogdemyndigheten, 2022.

Myndigheten för digital förvaltning, *Digital förvaltning i internationellt perspektiv 2021*, Myndigheten för digital förvaltning, 2021.

Myndigheten för digital förvaltning, *Tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44) (yttrande)*, Myndigheten för digital förvaltning, 2021.

Myndigheten för digital förvaltning, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*, I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), I2019/02220/DF, Myndigheten för digital förvaltning, 2021.

Myndigheten för digital förvaltning, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte,* ärendenummer AD 2019:582, Myndigheten för digital förvaltning, 2019.

Myndigheten för digital förvaltning, *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering*, diarienummer 2021:2731, Myndigheten för digital förvaltning, 2021.

Myndigheten för digital förvaltning, *Årsredovisning 2018,* Myndigheten för digital förvaltning, 2019.

Myndigheten för digital förvaltning, *Årsredovisning 2019,* Myndigheten för digital förvaltning, 2020.

Myndigheten för digital förvaltning, *Årsredovisning 2020,* Myndigheten för digital förvaltning, 2021.

Myndigheten för digital förvaltning, *Årsredovisning 2021,* Myndigheten för digital förvaltning, 2022.

OECD, *Digital Government Index 2019 Results*, OECD Public Governance Policy Papers No 3, OECD, 2020.

OECD, *Government at a Glance,* 2019.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2016 – Pensionsmyndigheten*, Pensionsmyndigheten, 2017.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2017 – Pensionsmyndigheten*, Pensionsmyndigheten, 2018.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2018 – Pensionsmyndigheten*, Pensionsmyndigheten, 2019.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019 – Pensionsmyndigheten*, Pensionsmyndigheten, 2020.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2020 – Pensionsmyndigheten*, Pensionsmyndigheten, 2021.

Polismyndigheten, *Kvalitets- och effektivitetsgranskning anmälan av skadegörelse via telefon och e-anmälan till PKC,* 2021.

Polismyndigheten, *Utvärdering av e-tjänster*, 2021.

Riksrevisionen, *Mörkertal inom bostadstillägget,* RiR 2019:22, 2019.

Riksrevisionen, *Polisens hantering av mängdbrott – en verksamhet vars förmåga behöver förstärkas*, RiR 2023:2, 2023.

Riksrevisionen, *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar*, RiR 2021:8, 2021.

Utredningar

Ds 2017:60, *Genomförande av tillgänglighetsdirektivet*.

Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*.

SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*.

SOU 2015:66, *En förvaltning som håller ihop*.

SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

Riksdagstryck

Bet. 2015/16:FiU25, *Statlig förvaltning och statistikfrågor*, punkt 1 och rskr. 2015/16:208.

Dir. 2009:19, *Delegation för e-förvaltning*.

Dir 2016:98, *Digitaliseringsrättsutredningen*, 2016.

Dir. 2016:97, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning*, 2016.

Dir. 2023:7, *Tilläggsdirektiv till Postfinansieringsutredningen*.

Dir. 2022:118, *Utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer*, 2018.

Näringsdepartementet, *För ett hållbart digitaliserat Sverige - en digitaliseringsstrategi*, N2017/03643/D, Näringsdepartementet, 2017.

Näringsdepartementet, *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige* (dnr N2011/342/ITP), Näringsdepartementet, 2011.

Näringsdepartementet, *Med medborgaren i centrum – regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, Näringsdepartementet, 2012.

Prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012,* utg. omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

Prop. 2016/17:188, *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020,* bet. 2019/20:FiU1, rskr.2019/20:129.

Regeringsbeslut I2021/03308, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för digital förvaltning*.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2015–2022 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2015–2022 avseende Centrala studiestödsnämnden*.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2015–2022 avseende Försäkringskassan*.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2015–2022 avseende Kronofogdemyndigheten*.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2015–2022 avseende Pensionsmyndigheten*.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2015–2022 avseende Polismyndigheten.*

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2015–2022 avseende Skatteverket.*

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2015–2022 avseende Trafikverket.*

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2015–2022 avseende Transportstyrelsen.*

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2015–2022 avseende Universitets- och högskolerådet.*

Författningar med mera

EU-direktivet (2016/2102) om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

EU-förordningen (910/2014) om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

EU-förordningen (2018/1724) om en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp och problemlösningstjänster.

Förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Förvaltningslagen (2017:900).

Lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Webbsidor

Myndigheten för digital förvaltning, ”Resultat av ingående övervakning”, https://www.digg.se/analys-och-uppfoljning/lagen-om-tillganglighet-till-digital-offentlig-service-dos-lagen/ingaende-overvakning/resultat-av-ingaende-overvakning, hämtad 2022-05-27.

Myndigheten för digital förvaltning, ”Diggs tillsyn visar att samma tillgänglighetsbrister återkommer”, https://www.digg.se/om-oss/nyheter/nyheter/2022-11-14-diggs-tillsyn-visar-att-samma-tillganglighetsbrister-aterkommer, hämtad 2022-11-14.

Myndigheten för delaktighet, ”Rivkraft”, https://www.mfd.se/rivkraft, hämtad 2023-01-12.

Bilaga 1. Metoder och intervjuförteckning

Användbarhet och tillgänglighet

Användbarhet och tillgänglighet är två etablerade och delvis överlappande begrepp inom webbdesign. En formell definition av användbarhet finns i ISO 9241–11. Den lyder: ”Den grad i vilken specifika användare kan använda en produkt för att uppnå ett specifikt mål på ett ändamålsenligt, effektivt och för användaren tillfredsställande sätt i ett givet sammanhang.” Användarens behov och upplevelse är alltså utgångspunkten för bedömningen av användbarheten, och definitionen går även i linje med regeringens mål om att digitaliseringen av den offentliga förvaltningen ska förenkla vardagen för medborgare. I regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning från 2012 har regeringen beslutat om tre delmål till målet om en enklare vardag för medborgare. Det första delmålet är att digitala tjänster ska utformas efter användarnas behov. Det andra delmålet är att digitala tjänster ska vara enkla och säkra att använda. Det tredje delmålet är att det ska bli lättare att hitta rätt digital tjänst.

Tillgänglighet handlar om att en digital tjänst ska vara tillgänglig och användbar för alla, oavsett användarens funktionsförmåga. Vi har i granskningen utgått ifrån principen om universell utformning som design. Principen kommer från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och är ett av områdena som funktionshinderspolitiken riktas mot för att nå det nationella målet. Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service innebär att offentliga aktörer är skyldiga att tillgänglighetsanpassa sina webbplatser, mobilapplikationer och digitala tjänster. De behöver uppfylla de tekniska kraven möjlig att uppfatta, hanterbar, begriplig och robust.[113] De tekniska kraven är specifika och handlar till exempel om att användaren ska kunna navigera sig fram med tangentbord och att innehållet ska kunna tolkas av hjälpmedel.

Workshop med Begripsams panel

Vi har anlitat organisationen Begripsam för att vid tre tillfällen utvärdera ett urval av de granskade digitala tjänsterna ur ett kognitivt perspektiv.

Begripsam utvärderar webbtjänsterna genom workshops. I dessa workshops möts en panel av personer med erfarenhet av kognitiva svårigheter och vana att utvärdera

[113] Direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer. Detaljerna framgår av den europeiska standarden EN 301 549.

digitala tjänster och går igenom de digitala tjänsterna tillsammans med Begripsam.[114]

Metoden är baserad på *barrier walkthrough*. Deltagarna reflekterar genom att ”tänka högt”. Det är en metod som lyfter fram och tydliggör vad i det granskade objektet som skapar svårigheter. I steg två vänds sedan fokus mot tänkbara lösningar och förbättringar.[115]

Metoden är också baserad på en så kallad *värdebaserad design*. Det innebär att personer som är berörda av en design ska ha inflytande i designprocessen. Tanken är att om digitala tjänster utformas med extremanvändares behov i åtanke, alltså personer med svårigheter att använda tjänsterna, blir tjänsterna bättre för alla. Detta bygger på en demokratisk grundtanke och värden så som inkludering, alla människors lika värde, värdighet och trygghet.[116]

Enkät till panelen Rivkraft

Myndigheten för delaktighet har på vårt uppdrag skickat ut frågor i sin webbenkät riktad till undersökningspanelen Rivkraft. Syftet med enkäten var att undersöka hur personer med olika funktionsnedsättningar upplevt tillgängligheten till statliga digitala tjänster. Myndigheten för delaktighet använder Rivkraft som en del i sitt uppföljningssystem av levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. Panelen är självrekryterad och alla som är 18 år eller äldre och har en funktionsnedsättning kan anmäla sig. Rivkraft genomförs som en webbenkät som skickas ut 3–5 gånger per år. Det är frivilligt att svara. Den enkät vi beställt samlades in under hösten 2022.[117]

Av de 2 782 personer som ingår i Rivkraftpanelen och som fick enkäten var det 2 005 personer som svarade. Svarsfrekvensen var alltså 72 procent. Av respondenterna var 1 489 kvinnor (74 procent), 474 var män (24 procent) och 42 angav annan könsidentitet (2 procent). Åldersfördelningen bland respondenterna visas i tabell 6 nedan.

---

114 Begripsams rapporter: Utvärdering av Kronofogdemyndighetens delgivningstjänst samt Polismyndighetens e-tjänst för stöldanmälan, Utvärdering av Ansök om allmän pension samt Ansök om körkortstillstånd, Utvärdering av Ansök om studiemedel från CSN.

115 Begripsams rapporter: Utvärdering av Kronofogdemyndighetens delgivningstjänst samt Polismyndighetens e-tjänst för stöldanmälan, Utvärdering av Ansök om allmän pension samt Ansök om körkortstillstånd, Utvärdering av Ansök om studiemedel från CSN.

116 Begripsams rapporter: Utvärdering av Kronofogdemyndighetens delgivningstjänst samt Polismyndighetens e-tjänst för stöldanmälan, Utvärdering av Ansök om allmän pension samt Ansök om körkortstillstånd, Utvärdering av Ansök om studiemedel från CSN.

117 Myndigheten för delaktighet, ”Rivkraft”, hämtad 2023-01-12.

Tabell 6 Åldersfördelning bland respondenterna av enkäten som skickades till panelen Rivkraft

Åldersintervall	Antal respondenter	Andel respondenter
18–29 år	145	7,2 %
30–44 år	546	27,2 %
45–54 år	495	24,7 %
55–64 år	393	19,6 %
65–n år	426	21,2 %

Anm.: Tredje kolumnen summerar till 99,9 procent på grund av avrundningsdifferens.

Resultaten från enkäten är inte representativa, eftersom panelen är självrekryterad. På grund av detta har vi inte gjort någon bortfallsanalys. Att panelen är självrekryterad kan också påverka resultaten av enkäten. Man kan exempelvis tänka sig att en panel som består av personer som självmant anmält sig kan vara särskilt kritiskt inställd till digitala tjänster. Det går också att tänka sig att personer i en digitalt självrekryterad panel kan vara särskilt duktiga och vana vid att använda digitala tjänster och att detta påverkar deras svar.

Frågorna i enkäten handlade om huruvida respondenterna hade använt någon statlig myndighets digitala tjänst för att ansöka eller anmäla något under de senaste två åren, vilket skäl som fanns om respondenten inte hade gjort det, samt vilken uppfattning de respondenter som använt någon tjänst hade om tillgängligheten i den eller de använda tjänsterna.

Vår genomgång av ett urval digitala tjänster riktade till privatpersoner

Vi har träffat representanter för de myndigheter som tillhandahåller digitala tjänster riktade till privatpersoner för att gå igenom och ställa frågor om tjänsterna i urvalet. Vid dessa tillfällen har ett antal på förhand definierade övergripande teman och frågeställningar varit vägledande. Dessa frågeställningar handlar om tjänsternas utformning, utseende och vilken typ av service som erbjuds i tjänsterna. Nedan visas en sammanställning av vägledande teman och frågeställningar vid genomgång av myndigheternas tjänster.

Tema personlig anpassning: Är tjänsten anpassad till användaren?

- Finns förifylld information om användaren från andra källor?
- Finns ”Mina sidor” eller motsvarande där man kan se och följa sina ärenden?

- Går det att spara uppgifter under tiden man fyller i sin ansökan eller anmälan?
- Kan man göra personliga val, såsom språkinställning?
- Hänvisas det i tjänsten till andra tjänster som användaren kan behöva använda?

Tema användbarhet: Är tjänsten enkel att förstå och använda?

- Är det enkelt att hitta tjänsten på hemsidan?
- Är informationen i tjänsten tydlig så att det är lätt att förstå hur man gör?
- Finns det en förklaring till varför tjänsten behöver vissa uppgifter?
- Används ett enkelt språk i tjänsten och förklaras svårare begrepp?
- Får användaren tydligt besked om att ansökan eller anmälan är mottagen?
- Är det enkelt att komplettera eller ändra i sitt ärende?
- Är det tydligt vilka frågor som är obligatoriska och vilka som inte är det?

Tema interaktivitet: Är tjänsten interaktiv och lyhörd avseende synpunkter?

- Finns det möjlighet att ställa frågor genom att chatta eller ringa i inloggat läge?
- Kan en handläggare spegla tjänsten för att enklare stötta användaren?
- Finns det möjlighet att lämna synpunkter på tjänsten direkt i tjänsten?

Skriftliga frågor och analys av underlag från myndigheterna

Inom ramen för granskningen har vi skickat skriftliga frågor och begärt in underlag från myndigheterna vid tre tillfällen. Frågorna i de två senare utskicken har varit följdfrågor utifrån den information vi fått från myndigheterna och den analys som vi hunnit göra i projektet. Exempel på underlag som vi har tagit emot och analyserat är uppgifter om resursåtgång, tillgång till information från andra myndigheter, uppgift om rättsliga hinder, resultat av egna kundundersökningar av de digitala tjänsterna och frågor om kontakter med Digg. Vi har även gått igenom myndigheternas aktuella strategier som rör digitala tjänster riktade till enskilda och utvärderingar eller internrevisionsrapporter som tagits fram under de senaste tre åren.

Intervjuer och möten

Inledande möten med myndigheter

Myndighet/organisation	Datum	Befattning
Digg	2022-05-09	Handläggare
Arbetsförmedlingen	2022-05-16	Kvalificerad handläggare
Polismyndigheten	2022-05-18	Poliskommissarie
Kronofogdemyndigheten	2022-05-18	IT-strateg
CSN	2022-05-23	Verksamhetscontroller och verksamhetsutvecklare
Skatteverket	2022-05-23	Enhetssamordnare, verksamhetsutvecklare och produktägare
Transportstyrelsen	2022-05-30	Enhetschef
Pensionsmyndigheten	2022-05-31	Verksamhetscontroller, digital kommunikatör och produktägare
Trafikverket	2022-06-01	Risk manager, avdelningschef och avdelningschef
Myndigheten för delaktighet	2022-06-29	Enkätansvarig
Statens servicecenter	2022-08-31	Avdelningschef

Gruppintervjuer med servicehandläggare vid Statens servicecenter

Myndighet/organisation	Datum	Befattning
Statens servicecenter	2022-09-21	Grupp om fem handläggare
Statens servicecenter	2022-09-27	Grupp om fem handläggare

Möten med forskare och intresseorganisationer

Universitet/Organisation	Datum	Befattning
Göteborgs universitet	2022-04-25	Professor i informatik
Begripsam	2022-04-26	VD och projektledare
Göteborgs universitet	2022-04-28	Professor i interaktionsdesign
UseIt	2022-05-05	Tillgänglighetsexpert
Karlstad universitet	2022-05-12	Universitetslektor och docent
Kungliga tekniska högskolan	2022-09-27	Professor i människa-datorinteraktion
Funka	2022-11-07	Chief Research and Innovation Officer
SeniorNet	2022-11-29	Ordförande och styrelseledamot

Genomgång av digitala tjänster riktade till privatpersoner

Myndighet/organisation	Datum	Befattning
Pensionsmyndigheten	2022-08-24	Produktägare och verksamhetsutvecklare
Trafikverket	2022-09-28	Verksamhetsutvecklare
UHR	2022-09-28	Kommunikatör, produktägare och produktionssamordnare
Transportstyrelsen	2022-09-30	Verksamhetsutvecklare, sektionschef, utredare och utredare
Skatteverket	2022-10-03	Produktägare
Försäkringskassan	2022-10-03	Produktägare, digital strateg och systemutvecklare
Skatteverket	2022-10-04	Produktägare och verksamhetsutvecklare
CSN	2022-10-05	Verksamhetsutvecklare
Kronofogdemyndigheten	2022-10-06	Testledare och produktägare
Polismyndigheten	2022-10-06	Verksamhetsutvecklare och webbutvecklare
Arbetsförmedlingen	2022-10-12	Enhetschef, UX-designer och produktansvarig

Begripsams workshops

Myndighet/organisation	Datum	
Begripsam	2022-11-03	En panel med fem personer
Begripsam	2022-11-16	En panel med fem personer
Begripsam	2022-12-05	En panel med fem personer

Övriga intervjuer

Myndighet/organisation	Datum	Befattning
Digg	2022-11-07	Jurist och handläggare
eSam	2022-11-10	Kanslichef och samordnare
Digg	2022-11-10	Samordnare och projektledare
Digg	2022-11-14	Analytiker, samhällsekonom och expert inom nyttorealisering
Digg	2022-11-15	Leveransledare och verksamhetsarkitekt
Infrastrukturdepartementet	2022-12-14	Gruppchef och myndighetshandläggare
Digg	2023-02-01	Chefsjurist och tf. avdelningschef