

# Kommittédirektiv



Effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (N 2016:01)

**Dir.  
2016:39**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 maj 2016

## Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och ge förslag till effektiv styrning av utveckling, införande och förvaltning av nationella digitala tjänster. Utredaren ska, med utgångspunkt i de nationella digitala tjänsterna Mina meddelanden och Svensk e-legitimation, analysera tjänsterna och lämna förslag till utformning av:

- organisering och ansvarsfördelning för de nationella digitala tjänsterna,
- åtgärder och incitament för att uppnå en ökad användning av de nationella digitala tjänsterna, och
- samverkan mellan offentlig och privat sektor i tillhandahållandet av de nationella digitala tjänsterna.

Vidare ska utredaren analysera och lämna förslag som rör vissa specifika frågor inom ovanstående områden för Svensk e-legitimation och Mina meddelanden samt återstående frågor om den nationella tillämpningen av EU-förordningen om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (eIDAS-förordningen).

Uppdraget ska, när det gäller följande frågor om Mina meddelanden, redovisas i ett delbetänkande senast den 15 mars 2017:

- hur privata utförare av offentligfinansierad verksamhet ska kunna ansluta som avsändare inom Mina meddelanden,
- hur en övergång för privatpersoner och företag till digital myndighetspost kan genomföras i praktiken, och
- förslag till utformning av en ersättningsmodell för de brevlådeoperatörer som tillhandahåller brevlådor inom ramen för Mina meddelanden.

Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 oktober 2017.

### **Samverkan inom gemensamma digitala lösningar**

Digitala tjänster ska, så långt det är möjligt och där det är relevant, vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag (prop. 2015/16:1, utg.omr. 22, s. 120). Genom fler innovativa lösningar i offentlig tjänsteproduktion bör ytterligare effektivitetsvinster kunna göras. Det finns en stor effektiviseringspotential att ta till vara med hjälp av tekniken och den ska också bidra till att förstärka förvaltningens öppenhet (prop. 2009/10:175 s. 27).

Digitaliseringskommissionen har konstaterat att digitaliseringen ändrar förutsättningarna för de offentligt finansierade verksamheterna genom att den erbjuder stora möjligheter till effektivisering och rationalisering och högre kvalitet för individen i de tjänster som tillhandahålls (SOU 2015:91). Kommissionen har vidare funnit att detta ställer nya krav på den offentliga sektorns kärnverksamhet, på dem som arbetar med människor inom vård, skola och omsorg samt på transparens och interaktion i den service och information som ges. Verksamhetsutveckling i offentlig sektor handlar alltmer om att använda digitaliseringens möjligheter för att möta utvecklingen i omvärlden.

E-delegationen och Statskontoret har i olika utredningar framfört att Sverige börjat tappa placeringar och uppvisa sämre resultat i internationella mätningar, efter att länge ha varit en av de ledande nationerna på e-förvaltningsområdet. E-delegationen har i sitt slutbetänkande konstaterat att offentlig sektor behöver

mobilisera samverkan kring gemensamma digitala lösningar (SOU 2015:66). Delegationen pekade på att utvecklingen i andra länder i hög grad bygger på gemensamma identifieringslösningar, säker infrastruktur för kommunikation, registerhantering och lagstiftning kopplad till dessa lösningar samt, inte minst, gemensamma sammanhållna kundmöten i livshändelser. Statskontoret delar denna bild och har konstaterat att bristen på samordning bl.a. leder till att medborgare i vissa fall måste vända sig till flera olika aktörer för ett och samma ärende och att offentlig sektor sällan följer upp om enskilda digitala tjänster levererar utlovade effekter i form av medborgarnytta eller effektivisering (Statskontoret, Delegerad digitalisering, 2014:12).

Det finns därför behov av att stödja utveckling och användning av gemensamma digitala lösningar. Gemensamma digitala lösningar kan utgöras av lösningar som används av hela den offentliga sektorn, sektorspecifika lösningar och lösningar som utvecklas i samverkan mellan ett fåtal myndigheter. Med nationella digitala tjänster avses de gemensamma digitala lösningar som är av infrastrukturkaraktär och som utgör en avgörande förutsättning för offentlig e-tjänstutveckling i sin helhet. De nationella digitala tjänsterna ska kunna användas inom hela den offentliga sektorn och syftar till att underlätta elektronisk hantering av ärenden och kontakter med enskilda. Exempel på sådana befintliga tjänster är Mina meddelanden och Svensk e-legitimation. Tjänsterna ska utvecklas utifrån medborgarnas behov, vilket förutsätter en bred och omfattande samverkan mellan statliga myndigheter, mellan kommunala myndigheter, mellan stat och kommun samt mellan offentlig och privat sektor.

Mina meddelanden är en infrastruktur för att skicka säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda. Skatteverket ansvarar för infrastrukturen, som 2016 finansieras av 14 statliga myndigheter i frivillig samverkan. Regeringen har satt upp målet att stora och mellanstora myndigheter ska ha anslutit relevanta meddelandeflöden till Mina meddelanden senast 2017. Skatteverket erbjuder inom infrastrukturen för Mina meddelanden även den digitala brevlådan Min myndighetspost

till privatpersoner och företag. Privata brevlådeoperatörer kan ansluta till infrastrukturen om de uppfyller fastställda krav. Privatpersoner väljer vilken brevlåda de vill ha sin myndighetspost till när de anmäler sig till Mina meddelanden.

Svensk e-legitimation är en infrastruktur för elektronisk legitimering som är under utveckling. Den senaste versionen omfattar bl.a. kvalitetsmärkning, teknisk arkitektur och samordnad försörjning av tjänster för elektronisk legitimering och underskrift. En särskild lag, lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering, har stiftats för att reglera offentlig sektors försörjning av tjänsterna. E-legitimationsnämnden ansvarar för infrastrukturen. Myndigheter ansluter sig på frivillig basis genom att teckna avtal med E-legitimationsnämnden. Infrastrukturen finansieras genom avgifter från anslutande myndigheter. Regeringen har satt upp målet att Svensk e-legitimation ska vara infört 2016.

### **Uppdraget att analysera och ge förslag till effektiv styrning av utveckling, införande och förvaltning av nationella digitala tjänster**

Digitaliseringen skapar nya möjligheter för statsförvaltningen att bli mer innovativ och samverkande. Genom att myndigheterna samverkar digitalt kan kontakterna med medborgarna förklaras och innovation och delaktighet stödjas, samtidigt som statsförvaltningens effektivitet och kvaliteten på dess arbete kan höjas (se Med medborgaren i centrum – regeringens strategi för en digital samverkande statsförvaltning, dnr N2012/06402/ITP).

Digitaliseringskommissionen, E-delegationen och Statskontoret har i olika utredningar bedömt att potentialen i de nationella digitala tjänsterna fortfarande till stora delar är outnyttjad. Detta anses framför allt bero på olösta frågor kring styrning, organisering och finansiering av införandet av digitala tjänster. Organiseringen och styrningen inom området har hanterats på ett decentraliserat sätt som bygger på samverkan och en hög grad av frivillighet från myndigheternas sida. De enskilda myndigheterna ansvarar för utveckling, införande och förvaltning

samtidigt som regeringens organisering och styrning av de nationella digitala tjänsterna uppfattas som otydlig.

En annan avgörande framgångsfaktor för de nationella digitala tjänsterna är anslutningsgraden. Mina meddelanden innebär, vid hög anslutningsgrad av både avsändare och mottagare, stor nytta för såväl avsändare som mottagare. Möjligheten att ansluta frivilligt har emellertid hittills resulterat i en anslutningsgrad som är så låg att nyttan är starkt begränsad för både avsändare och mottagare, varför åtgärder och incitament för ökad användning måste övervägas. Motsvarande problembild finns även för Svensk e-legitimation, där anslutningsgraden alltfjämt är låg bland såväl myndigheter som leverantörer, vilket bl.a. resulterat i behov av temporära övergångslösningar för att tillgodose offentlig sektors försörjning av e-legitimationstjänster.

Både Mina meddelanden och Svensk e-legitimation bygger på samverkan mellan offentlig och privat sektor. Privat sektors medverkan i utveckling och leverans av digitala tjänster kan bidra till ökad användarnytta, tillväxt och innovation. Det finns dock vissa specifika frågor för respektive tjänst som behöver utredas för att säkerställa att samverkan tillgodoser användarnas behov, krav på säkerhet och tillgänglighet samt regeringens mål på området.

#### *Analysera och föreslå organisering, ansvarsfördelning och reglering av nationella digitala tjänster*

I dag är ansvaret för enskilda nationella digitala tjänster fördelat mellan olika statliga myndigheter. Samverkan och ansvarsfördelning för de olika tjänsterna har utformats på olika sätt. Det finns därför behov av att analysera om det är mer ändamålsenligt med en enhetlig modell för organisering och ansvarsfördelning avseende tjänsterna, och hur en sådan modell kan utformas, för att säkerställa en mer effektiv styrning av de nationella digitala tjänsterna.

Utredaren ska därför, bl.a. med utgångspunkt i Mina meddelanden och Svensk e-legitimation, analysera skillnaderna mellan hur ansvaret för olika befintliga nationella digitala

tjänster är fördelat i dag och alternativ till detta. Analysen ska utgå från ett livscykelperspektiv för de nationella digitala tjänsterna där hela kedjan från utveckling till avveckling ska beaktas. Analysen ska särskilt behandla för- och nackdelar med olika alternativ till hur ansvaret för nationella digitala tjänster ska fördelas inom offentlig sektor och om ansvaret även fortsättningsvis ska fördelas på flera myndigheter eller om det i stället bör placeras hos en och samma myndighet. Utredaren ska utifrån slutsatserna av analysen ge förslag till lämplig organisering, ansvarsfördelning och reglering av nationella digitala tjänster från utveckling till avveckling.

Utredaren ska också ge förslag till hur samverkan om t.ex. kravställning eller vidareutveckling av nationella digitala tjänster inom offentlig sektor som helhet bör ske.

Mina meddelanden regleras i dag i 5 § förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. Enligt 1 § gäller förordningen för myndigheter under regeringen. Sedan 2013 får även kommunala myndigheter anslutas. Stora delar av kommunal verksamhet utförs i privat regi. Privata utförare har dock, med dagens reglering, inte möjlighet att ansluta som avsändare till Mina meddelanden. Utredaren ska därför ta fram förslag, inklusive eventuella författningsförslag, på hur privata utförare av offentligfinansierad verksamhet ska kunna ansluta som avsändare inom Mina meddelanden så att alla utförare av offentligfinansierad verksamhet har möjlighet att erbjuda offentlig service med hjälp av digitala tjänster på lika villkor.

För Svensk e-legitimation ska utredaren i denna del analysera och lämna förslag på organisering och ansvarsfördelning vad gäller utveckling, införande och förvaltning av attribut- och behörighetstjänster som medger att e-legitimationer kan användas i olika roller, särskilt vad gäller e-legitimation i tjänsten.

#### *Analysera och föreslå åtgärder och incitament för ökad användning*

Anslutningstakten till befintliga nationella digitala tjänster är för långsam, såväl när det gäller statliga och kommunala

myndigheter som slutanvändare i form av privatpersoner och företag. Behov av åtgärder och incitament, exempelvis krav på obligatorisk anslutning eller användning, har förts fram i olika sammanhang, bl.a. i Digitaliseringskommissionens betänkande (SOU 2015:91). Flera nordiska länder har vidtagit åtgärder och genom dessa uppnått en snabbare anslutningstakt och bredare genomslag i samhället för gemensamma digitala tjänster i jämförelse med svensk förvaltning.

Utredaren ska därför analysera nytta och konsekvenser av sådana åtgärder, bl.a. obligatorisk anslutning eller avgiftsfri användning, och föreslå åtgärder för att åstadkomma en ökad användning av nationella digitala tjänster bland myndigheter, leverantörer och slutanvändare. Utredaren ska i sin analys ta hänsyn till de särskilda förutsättningar som råder för olika typer av utförare, som statliga myndigheter, kommuner och landsting samt privata utförare av offentlig verksamhet.

Utredaren ska, bl.a. med beaktande av förslaget i Digitaliseringskommissionens betänkande (SOU 2015:91) och Skatteverkets förslag om obligatorisk anslutning till Mina meddelanden för aktiebolag (se Skatteverkets rapport Rapportering av Skatteverkets uppdrag att följa statliga myndigheters anslutning till Mina meddelanden och att verka för företags anslutningar) analysera och lämna förslag till hur en övergång till digital myndighetspost till mottagare kan genomföras i praktiken.

Offentliga digitala tjänster bör utformas på ett sådant sätt att alla människor, med olika förutsättningar och behov, kan ta del av dem. Det gäller t.ex. nedsättning av syn, hörsel och kognitiva förmågor. En annan viktig målsättning bör vara att utvecklingen av digitala tjänster bidrar till att både kvinnor och män är nöjda med och nyttjar tjänsterna i likvärdig utsträckning. Utredaren ska därför ta hänsyn till dessa målsättningar vid utformningen av förslagen.

#### *Analysera och föreslå utformning av samverkan mellan offentlig och privat sektor*

Privat sektors medverkan i utveckling och leverans av digitala tjänster är en nyckelfaktor för tillväxt och innovation samt för

att tillvarata teknikens möjligheter. Ett positivt samspel mellan offentlig och privat sektor kan starkt bidra till förnyelse i offentlig verksamhet och samtidigt leda till innovation och internationell konkurrenskraft i näringslivet.

När det gäller e-legitimationsområdet har samverkan mellan privat och offentlig sektor haft positiva effekter på utvecklingen. Sverige har en mycket hög spridning och användning av säkra e-legitimationer till en förhållandevis låg kostnad i jämförelse med många andra länder. Det finns dock utmaningar i den etablerade marknadssituationen, med en stark marknadsaktör och begränsade förutsättningar för effektiv konkurrens på grund av bl.a. höga inträdesbarriärer. Mindre prioriterade användargrupper riskerar att inte inkluderas och motstridiga intressen mellan privat och offentlig sektor kan leda till att den fulla potentialen i e-legitimationen som verktyg inte kan utnyttjas. Det finns därför behov av att närmare analysera omfattningen av det offentliga åtagandet i förhållande till de privata aktörernas roll och lämna förslag på vidareutveckling av modellen för e-legitimationer för att långsiktigt tillgodose offentlig sektors och användares behov, krav på säkerhet och tillgänglighet samt regeringens mål på området. Regeringen har gett E-legitimationsnämnden i uppdrag att analysera och vid behov ompröva den modell som valts för Svensk e-legitimation (dnr N2015/07943/EF). Uppdraget ska slutredovisas den 17 oktober 2016. Regeringsuppdraget utgör en viktig utgångspunkt för utredaren att förhålla sig till i utredningsarbetet i denna del. Utredaren ska:

- lämna förslag på långsiktig utformning av det offentliga åtagandet när det gäller ansvarsfördelningen mellan offentlig och privat sektor i processen för grundidentifiering och utfärdande av e-legitimationer så att tillgången till enkla och säkra e-legitimationer för alla säkerställs,
- analysera och lämna förslag på hur konkurrens och innovation på den privata marknaden för utfärdande av e-legitimationer kan främjas på lång sikt,
- analysera och lämna förslag på åtgärder, för såväl företag på den privata marknaden som privata utförare av



offentligt finansierad verksamhet, som främjar och stöder privat sektors användning av e-legitimation, särskilt när det gäller att nyttja offentlig sektors infrastruktur.

Inom Mina meddelanden finns möjlighet för privata brevlådeoperatörer att ansluta till infrastrukturen och erbjuda sina mottagare att ta emot myndighetspost digitalt. De privata brevlådeoperatörerna får dock endast tillhandahålla brevlådor till privatpersoner. Samtidigt erbjuder Skatteverket brevlådan Min myndighetpost till både privatpersoner och företag. Brevlådeoperatörer måste uppfylla de villkor och säkerhetskrav som gäller för Mina meddelanden. Kraven medför kostnader för brevlådeoperatörerna samtidigt som de i dagsläget inte får någon ersättning för sin medverkan inom infrastrukturen. Som exempel kan nämnas kostnader till följd av kravet på inloggning med e-legitimation. Avsaknad av såväl ersättningsmodell som begränsningar i mottagarkretsen och konkurrenssituationen medför risk att de privata aktörernas medverkan, och därmed den innovation de bidrar med, hämmas. Utredaren ska därför lämna förslag, inklusive eventuella författningsförslag, på en ersättningsmodell, t.ex. i form av valfrihetssystem, för de brevlådeoperatörer som tillhandahåller brevlådor inom ramen för Mina meddelanden.

Utredaren ska även analysera om det finns generella principer som kan tillämpas för utformningen av ansvarsfördelning och samverkan mellan offentlig och privat sektor när det gäller att tillhandahålla nationella digitala tjänster. Frågor att analysera inom ramen för denna del av uppdraget är t.ex.:

- vikten av medverkan från privata leverantörer av digitala tjänster för att möta förvaltningens behov över tid av bl.a. innovation och teknikutveckling,
- konkurrens och statsstöd, och
- hur kontroll och uppföljning kan ske och om civilrättslig avtalsreglering är tillräcklig och lämplig.

*Hantering av vissa centrala frågeställningar vid tillämpningen av eIDAS-förordningen*

Svenska myndigheter har från och med den 29 september 2018 en skyldighet att erkänna anmälda e-legitimationer från andra medlemsstater i EU i sina nationella e-tjänster. Skyldigheten följer av den s.k. eIDAS-förordningen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG. Regeringen har föreslagit en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen (prop. 2015/16:72). Regeringen har även gett E-legitimationsnämnden och Skatteverket uppdrag när det gäller området elektronisk identifiering i eIDAS-förordningen. Uppdraget till E-legitimationsnämnden (dnr N2016/02305/EF) är att påbörja utvecklingen av den centrala teknisk arkitektur (nod) som krävs för att kunna hantera utländska e-legitimationer i svenska digitala tjänster enligt eIDAS-förordningen. Uppdraget till Skatteverket (dnr N2016/02307/EF) är att utreda behoven av och förutsättningarna för en samordnad tjänst för koppling mellan en utländsk e-legitimation och en individs svenska personnummer eller styrkta samordningsnummer. Regeringsuppdragen utgör viktiga utgångspunkter för utredaren att förhålla sig till i utredningsarbetet i denna del.

Det återstår dock ett antal mer komplexa frågor att utreda, bl.a. när det gäller de konsekvenser som förordningen för med sig ur ett svenskt perspektiv i fråga om erkännande av europeiska e-legitimationer och anmälan av en svensk e-legitimation, och ytterligare kompletterande åtgärder kan därför behöva vidtas. Exempelvis medför den svenska modellen med privata utfärdare av e-legitimation särskilda utmaningar när det gäller ansvarsfördelning och samverkan vid anmälan av en e-legitimation enligt eIDAS-förordningen. En annan utmaning är det nationella beroendet av svenskt person- eller samordningsnummer i nationella e-tjänster i förhållande till de minimipersonidentifieringsuppgifter som förmedlas via den europeiska e-legitimationen.

Utredaren ska därför utreda rättsliga, ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser för svenska myndigheter av skyldigheten att erkänna anmälda europeiska e-legitimationer och elektroniska underskrifter i nationella e-tjänster. Vidare ska utredaren analysera och lämna förslag på sådana ytterligare åtgärder som krävs för att säkerställa att Sverige kan uppfylla sina åtaganden enligt förordningen, ta till vara nytta och potential samt tillgodose svenska myndigheters behov och krav på säkerhet, spårbarhet och tillgänglighet i förhållande till förordningen. Utredaren ska särskilt analysera omfattningen av kravet på erkännande av anmälda europeiska e-legitimationer i nationella e-tjänster och vilka nödvändiga anpassningar av nationella e-tjänster som kravet i detta avseende föranleder. Utredaren ska även analysera och lämna förslag, inklusive eventuella författningsförslag, på följande specifika frågor:

- hur processen för tilldelning av samordningsnummer till utländska medborgare på distans genom e-legitimation kan möjliggöras och automatiseras,
- hur personuppgiftsansvaret bör fördelas mellan parterna, personuppgiftsansvarets omfattning samt frågor kring lämpliga persondataskyddande åtgärder och säkerställande av den personliga integriteten i kedjan av hantering av utländska personidentifieringsuppgifter,
- hur e-tjänster i privat sektor kan ges förutsättningar att använda den offentliga centrala infrastrukturen.

Utredaren ska även utreda behoven av och förutsättningarna för anmälan av svenska e-legitimationer enligt eIDAS-förordningen. Utredaren ska i denna del analysera om offentlig sektor bör ha ett åtagande när det gäller att säkerställa att svenska privatpersoner och företag kan använda e-legitimationer i utländska e-tjänster för identifiering och underskrift. Utredaren ska redovisa för- och nackdelar med olika alternativ avseende omfattningen av ett sådant åtagande, särskilt i förhållande till den privata marknadens möjlighet och förutsättningar att tillgodose identifierade behov. Utredaren ska även analysera ekonomiska och rättsliga risker för offentlig sektor samt processuella frågor vid anmälan och efterföljande användning av en anmäld svensk e-legitimation. Vidare ska utredaren lämna

förslag på lämplig ansvarsfördelning inom offentlig sektor samt mellan offentlig sektor och privata utfärdare av e-legitimation vid anmälan av en svensk e-legitimation. Utredaren ska även analysera och lämna förslag, inklusive eventuella författningsförslag, på följande specifika frågor:

- hur privata utfärdare av e-legitimation kan ersättas vid användning av en anmäld e-legitimation i utländska e-tjänster, såväl i förhållande till offentlig som privat sektor, och
- om svenska personnummer och samordningsnummer bör överföras vid användning av en svensk e-legitimation i utländska e-tjänster och möjligheten och lämpligheten att i stället använda en pseudonym.

Utredaren ska även översiktligt kartlägga vilka svenska tjänster som kan komma att omfattas av eIDAS-förordningens krav på betrodda tjänster och offentlig förvaltnings förväntade framtida behov av sådana tjänster.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska utifrån de förslag som lämnas redovisa de konsekvenser och kostnader som uppstår för staten, för övrig offentlig sektor, för företag och för enskilda. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten ska utredaren föreslå en finansiering av dessa. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska, utöver dess konsekvenser, också de överväganden som lett fram till förslagen redovisas.

Utredaren ska i redovisningen även behandla konsekvenser för användbarhet och tillgänglighet samt integritet och säkerhet.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med E-legitimationsnämnden och Skatteverket samt med andra lämpliga myndigheter, företag och organisationer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och i EU.

Utredaren ska även ta hänsyn till pågående digitaliseringsarbeten inom olika sektorer och ta in erfarenheter från andra nationella digitala tjänster.

Uppdraget ska, när det gäller följande frågor om Mina meddelanden, redovisas i ett delbetänkande senast den 15 mars 2017:

- hur privata utförare av offentligfinansierad verksamhet ska kunna ansluta som avsändare inom Mina meddelanden,
- hur en övergång för privatpersoner och företag till digital myndighetspost kan genomföras i praktiken och
- förslag till utformning av en ersättningsmodell för de brevlådeoperatörer som tillhandahåller brevlådor inom ramen för Mina meddelanden.

Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 oktober 2017.

(Näringsdepartementet)