



Konsekvenser av en ny tillsynsuppgift

Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service

Dnr: 2018:285

Sammanfattning

Den 26 oktober 2016 antogs europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (webbtillgänglighetsdirektivet). Syftet med direktivet är att förbättra den inre marknadens funktionssätt när det gäller tillgänglighetskraven avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer för att därigenom göra dessa mer tillgängliga för användare, särskilt personer med funktionsnedsättning. Webbtillgänglighetsdirektivet genomförs i Sverige genom lagen om tillgänglighet till digital offentlig service (SFS 2018:1937).

Genom förordning om tillgänglighet till digital service (SFS 2018:1938) förordnas Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) att utöva tillsyn inom området. I förarbetena till lagen, framförallt utredningen Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet (Ds 2017:60), gjordes en översiktlig bedömning av konsekvenserna för den blivande tillsynsmyndigheten, men eftersom EU-kommissionens genomförandebeslut, som bl.a. närmare definierar tillsynsuppdraget, inte var publicerade vid den tidpunkten blev bedömningen mycket osäker.

DIGG fick därför i uppdrag av regeringen att, med utgångspunkt i de nu publicerade genomförandebesluten avseende övervakning och rapportering, genomföra en analys av konsekvenserna av tillsynsuppgiften. I uppdraget ingick att ta i beaktande DIGG:s uppgift enligt myndighetens instruktion¹ om att främja att information och tjänster som tillhandhålls digitalt är tillgängliga för alla, oavsett funktionsförmåga.

Analysen har genomförts under perioden 2018-12-01 – 2019-02-27. Parallellt med myndighetens egen analys har företaget A-focus AB, på uppdrag av DIGG, analyserat konsekvenserna av den nya tillsynsuppgiften. A-focus analys har delvis kompletterat DIGG:s analys, men även fungerat som ett underlag för avstämning och verifiering. De båda analyserna ligger väl i linje med varandra, med endast mindre skillnader i bedömningen av DIGG:s dimensionering och resursbehov som en följd av tillsynsuppgiften.

¹ Förordning med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning, SFS 2018:1486

För perioden 2019-2022 gör DIGG därför den samlade bedömningen att det totala resursbehovet med avseende på tillsyn och främjande av tillgänglighet till digital offentlig service uppgår till:

	2019	2020	2021	2022
Totalt	11,5	16,0	14,0	14,0
Varav personal	8,5	10,0	10,0	10,0

Tabell 1 Uppskattat resursbehov, miljoner kronor

Skälen till uppskattat resursbehov är följande. Under framförallt 2019 och inledningen av 2020 kommer uppbyggnaden av tillsynsverksamheten att kräva stora insatser. Redan från och med den 23 september 2019 behöver DIGG kunna hantera anmälningar från användare om bristande tillgänglighet hos offentlig aktörs webbplatser. Rutiner och arbetssätt behöver finnas på plats innan dess, för ett rättssäkert hanterande. Det handlar bland annat om att myndigheten behöver ha strukturer på plats för att göra bedömningar av om anmälan är grundad och om det över huvud taget rör sig om en webbsida som omfattas av kraven.

Utöver tillsyn efter anmälan behöver myndigheten även förbereda sig för den tillsyn som går under benämning övervakning (förenklad resp. ingående) och som ska genomföras enligt av EU-kommissionen fastställda rutiner för stickprov. Även i denna process finns komplexa bedömningar som behöver göras kring urval, till exempel kring spridning och representativitet. Sannolikt kan automatiska verktyg används för viss bedömning av kravuppfyllelse, men dessa kommer behöva kompletteras med manuella kontroller. En fråga som behöver besvaras på sikt är hur ett register över offentliga aktörers webbplatser och mobila applikationer kan skapas och upprätthållas, vilket skulle underlätta vid tillsynen.

Parallellt med uppbyggnaden av tillsynsverksamheten behöver DIGG genomföra kommunikationsinsatser för att informera om kraven i lagen och för att främja en ökad tillgänglighet till digital offentlig service. Kraven på att göra webbplatserna tillgängliga införs stegvis på så sätt att datumet den 23 september 2019 bara gäller för webbplatser publicerade efter 23 september 2018. För redan existerande webbplatser införs kraven ett år senare. För mobila applikationer införs kraven ytterligare ett knappt år senare. Informations- och kommunikationsinsatserna kommer därför att behöva genomföras med hög intensitet fram till och med tredje kvartalet 2020, då samtliga webbplatser ska uppfylla kraven. Ett annat sätt att få ut

information brett och främja en ökad tillgänglighet generellt, är genom samverkan och allianser med andra myndigheter och intresseorganisationer och DIGG kommer att arbeta aktivt med detta.

Eftersom tillsynsområdet är baserat på EU-regler finns behov av samverkan med övriga medlemsstater och med EU-kommissionen bl.a. genom den expertgrupp som inrättats (WADEX). Därtill har det inom ramen för Nordiska ministerrådet tagits initiativ till att inrätta en nordisk-baltisk arbetsgrupp för tillsynsmyndigheterna inom området. DIGG ser det som viktigt att aktivt delta i dessa fora i syfte att ta del av andra länders erfarenheter så att vi kan lära av varandra. DIGG avser även att vara delaktiga i utveckling av standarder inom området, men former för och omfattning av arbetet är svårt ha en tydlig bild av.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Uppdraget	2
1.3	Avgränsningar	2
1.4	Metod	3
1.5	Disposition	3
2	Ett regelverk för digital tillgänglighet.....	5
2.1	Webbtillgänglighetsdirektivet	5
2.1.1	<i>Direktivets tillgänglighetskrav och WCAG.....</i>	<i>5</i>
2.1.2	<i>Europeisk standard avseende IKT-produkter & IKT-tjänster</i>	<i>6</i>
2.1.3	<i>När ska direktivet börja tillämpas?.....</i>	<i>7</i>
2.2	Svenska bestämmelser	8
3	Regelverkens tillsynsaspekter	9
3.1	Webbtillgänglighetsdirektivet	9
3.1.1	<i>Artikel 4: Tillgänglighetskrav på offentliga myndigheter.....</i>	<i>9</i>
3.1.2	<i>Artikel 5: Oproportionell börda.....</i>	<i>9</i>
3.1.3	<i>Artikel 6: Presumtion om överensstämmelse</i>	<i>10</i>
3.1.4	<i>Artikel 7: Ytterligare åtgärder.....</i>	<i>10</i>
3.1.5	<i>Artikel 8: Övervakning och rapportering.....</i>	<i>11</i>
3.1.6	<i>Artikel 9: Uppföljningsförfarande</i>	<i>11</i>
3.2	Genomförandebeslut tillgänglighetsredogörelse	11
3.3	Genomförandebeslut övervakning och rapportering	12
3.3.1	<i>Övervakningsperioder</i>	<i>13</i>
3.3.2	<i>Stickprov för övervakning</i>	<i>13</i>
3.3.3	<i>Förenklad övervakning</i>	<i>14</i>
3.3.4	<i>Ingående övervakning</i>	<i>14</i>
3.3.5	<i>Rapportering.....</i>	<i>16</i>
3.4	Lag om tillgänglighet till digital offentlig service.....	17
4	Uppgifter och arbetssätt.....	18
4.1	Information och utbildning	18
4.2	Tillsyn	19
4.2.1	<i>Agera på anmälan och konstaterad brist.....</i>	<i>20</i>
4.2.2	<i>Övervakning.....</i>	<i>21</i>

4.2.3	<i>Rapportering</i>	22
4.3	Verktyg för övervakning	23
4.4	Konklusion uppgifter och arbetssätt.....	23
5	Analys genomförd av A-focus	25
5.1	Uppgiften och dess utmaningar	25
5.2	Kritiska aktiviteter	25
6	Dimensionering och resurser	27
6.1	A-focus bedömning.....	27
6.2	Utredningens (Ds:ens) bedömning	28
6.3	Jämförelse övriga nordiska länder	28
6.3.1	<i>Norge</i>	28
6.3.2	<i>Finland</i>	29
6.4	DIGG:s underlag till VÄB	29
6.5	DIGG:s bedömning av resursbehov BU 2020-2022	30
6.6	Osäkerheter vid bedömning av dimensionering	31
7	Relation externa aktörer	32
7.1	Internationella nätverk och organ	32
7.2	Standardiseringsarbete	32
7.3	Andra myndigheter.....	32
7.4	Intresseorganisationer	32
7.5	Andra aktörer.....	33

Bilaga: Konsekvensanalys av en ny tillsynsuppgift, A-focus, februari 2019

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 26 oktober 2016 antogs europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (webbtillgänglighetsdirektivet). Syftet med direktivet, enligt artikel 1, är att förbättra den inre marknadens funktionssätt när det gäller tillgänglighetskraven avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer för att därigenom göra dessa mer tillgängliga för användare, särskilt personer med funktionsnedsättning. Webbtillgänglighetsdirektivet genomförs i Sverige genom lagen om tillgänglighet till digital offentlig service (SFS 2018:1937), i detta dokument refererad till som DOS-lagen.

I webbtillgänglighetsdirektivets artikel 7 punkt 2 uppdras till kommissionen att anta genomförandebeslut avseende fastställande av mall för de tillgänglighetsredogörelser som de offentliga aktörer som omfattas av DOS-lagen ska publicera. Vidare anges i direktivets artikel 8 punkt 2 att kommissionen får i uppdrag att anta ett genomförandebeslut avseende metod för övervakning av att webbplatser och mobila applikationer överensstämmer med tillgänglighetskraven i direktivets artikel 4. Kraven på övervakningsmetoden är att den ska vara tydlig, överförbar, jämförbar, reproducerbar och lätt att använda.

De båda genomförandebesluten styr och påverkar de nationella tillsynsmyndigheternas ansvar och uppgifter. De genomförandebeslut² som refereras till ovan publicerades i Europeiska unionens officiella tidning den 11 oktober 2016. I förordning om tillgänglighet till digital offentlig service (SFS 2018:1938) utses Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, till tillsynsmyndighet i Sverige och ges rätt att meddela föreskrifter om bland annat tillgänglighetsredogörelsernas utformning och innehåll.

I den utredning som genomfördes inför implementering av direktivet i svensk lag gjordes en initial bedömning av konsekvenserna och kostnaderna för den

² Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2018/1523 om fastställande av en mall för tillgänglighetsutlåtanden samt Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2018/1524 om fastställande av en övervakningsmetod och bestämmelser om medlemsstaternas rapportering.

kommande tillsynsmyndigheten.³ Utredningen rekommenderade att myndigheteten skulle ha startat sitt arbete i början av 2019 och bedömde resursbehovet avseende information och utbildning till 1-1,5 årsarbetskraft, eller 3 miljoner kronor per år. Vad avser tillsyns- och uppföljningsverksamheten konstaterade utredningen att en bedömning av resursbehovet var mycket svår att göra, eftersom det i stor utsträckning berodde på innehållet i genomförandebesluten. Trots svårigheterna att göra en bedömning uppskattade utredningen resursbehovet avseende tillsyn och uppföljning till 2-5 årsarbetskrafter, eller en kostnad på 2,6-6,5 miljoner kronor, under perioden 2019-2021. Tillkommande kostnader för externt stöd förutsågs tillkomma, men kvantifierades inte.

1.2 Uppdraget

Regeringen gav den 29 november 2019 DIGG i uppdrag⁴ att analysera vilka konsekvenser som den tillkommande uppgiften att utöva tillsyn enligt förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service får för myndigheten. Vid analysen ska DIGG beakta myndighetens uppgift enligt 6 § 4 i sin instruktion⁵ att främja att information och tjänster som tillhandahålls digitalt av den offentliga förvaltningen är tillgängliga för alla oavsett funktionsförmåga.

Utgångspunkten för uppdraget är DOS-lagens 16 § som reglerar tillsynsmyndighetens ansvar att utöva tillsyn att lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av DOS-lagen följs, samt 17 § som reglerar att tillsynsmyndigheten även ska övervaka att digital service som tillhandahålls av offentlig aktörer uppfyller lagen. Tillsynen ska enligt DOS-lagen genomföras i enlighet med webbtillgänglighetsdirektivet och kommissionens genomförandebeslut (EU) 2018/1524. I tillsynsuppdraget ingår även de tillgänglighetsredogörelser som offentliga aktörer ska publicera och som regleras i kommissionens genomförandebeslut (EU) 218/1523.

1.3 Avgränsningar

Uppdraget att analysera konsekvenser av en ny tillsynsuppgift omfattar inte de konsekvenser som tillsynsuppgiften kan medföra för de offentliga aktörer som omfattas av kraven i DOS-lagen.

³ Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet Ds 2017:60, avsnitt 10.11 Konsekvenser för tillsynsmyndigheten

⁴ Uppdrag att analysera konsekvenserna av en ny tillsynsuppgift, Fi2018/03701/DF

⁵ Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning

1.4 Metod

Uppdraget har genomförts under perioden 2018-12-01 till och med 2019-02-27.

Uppdraget har till största delen bedrivits av medarbetare inom DIGG. Tidigare genomförda utredningar har fungerat som utgångspunkt. Direktiv, lagtext, förordning och, framförallt, genomförandebeslut har analyserats och ställts i relation till de tidigare utredningarna för att identifiera förändringar i krav och förutsättningar. Genom detta angreppssätt har ett förhållandevis komplext analysarbete kunnat genomföras under en mycket kort tidsperiod.

För att få ytterligare en bedömning av konsekvenserna av en ny tillsynsuppgift gav DIGG konsultbolaget A-focus AB i uppdrag att genomföra en parallell och kompletterande utredning. Detta uppdrag formulerades enligt nedan:

DIGG söker stöd för att genomföra **en kompletterande konsekvensutredning** under jan-feb 2019 **med avseende på webbtillgänglighetsdirektivets genomförande**. Analysen ska fokusera på vilka konsekvenser kommissionens genomförandebeslut medför för DIGG:s uppdrag att vara tillsynsmyndighet med det samlade ansvaret även avseende utbildning och information (främjande). **För främjande respektive tillsyn ska analysen omfatta:**

- Organisation och dimensionering
- Ansvars- och rollfördelning DIGG och externa aktörer
- Förslag till arbetssätt och rutiner (fokus på effektiv och ändamålsenlig tillsynsverksamhet)

Uppdraget ska starta omgående och slutrapporteras senast 2019-02-25, med en delredovisning under perioden 2019-02-14–20.

I såväl DIGG:s egen analys som A-focus arbete har erfarenheter från Norge, Danmark och Finland beaktats. Vidare har i arbetet frågor som inkommit till myndigheten och till webbtillgänglighetsdirektivet använts som underlag för att bedöma externa aktörers tolkningar och frågeställningar kring DOS-lagen och direktivet.

1.5 Disposition

Kapitel 2 sammanfattar webbtillgänglighetsdirektivet och DOS-lagen. I kapitel 3 behandlas webbtillgänglighetsdirektivet, dess genomförandebeslut och DOS-lagen med fokus på tillsyn. Kapitel 4 beskriver de uppgifter och arbetssätt som i störst utsträckning bedöms driva kostnader och resurser för tillsynsverksamheten. Kapitel 5 innehåller en kort sammanfattning av konsultbolagets analys, som i sin helhet finns som bilaga till denna rapport. I kapitel 6 finns ett resonemang kring och en bedömning av de erforderliga resurserna. Kapitel 7, slutligen, beskriver

tillsynsmyndighetens relationer till viktiga intressegrupper, dock inte till de offentliga aktörer som ska uppfylla lagens krav.

2 Ett regelverk för digital tillgänglighet

Detta avsnitt innehåller en övergripande beskrivning av DOS-lagen och webbtillgänglighetsdirektivet. En utförligare beskrivning av tillsynsaspekterna av de två regelverken, som denna rapport fokuserar på, följer i avsnitt 3.

2.1 Webbtillgänglighetsdirektivet

Webbtillgänglighetsdirektivet syftar till att harmonisera medlemsstaternas lagar och regler om tillgänglighet till offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer och på så sätt göra dem mer tillgängliga för användare, särskilt personer med funktionsnedsättning (artikel 1.1). I DOS-lagen och förordningen används begreppet offentliga aktör, inte offentlig myndighet. I direktivets artikel 4 föreskrivs de tillgänglighetskrav som webbplatser och mobila applikationer ska leva upp till. I artikel 6 anges att om webbplatser och mobila applikationer överensstämmer med en viss europeisk standard så förutsätts de också överensstämma med tillgänglighetskraven. Vidare anges i artikel 12 när kraven ska börja tillämpas på olika webbplatser och mobila applikationer.

2.1.1 Direktivets tillgänglighetskrav och WCAG

Direktivet anger i artikel 4 att offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer ska göras mer tillgängliga genom att göra dem möjliga att uppfatta, samt vara hanterbara, begripliga och robusta. Dessa fyra principer utgör de så kallade tillgänglighetskraven.

Principerna utgör grunden för Web Content Accessibility Guidelines (WCAG), som är en standard för tillgänglighet vid webbutveckling som tar hänsyn till både funktionsnedsatta och äldre användares behov. Den senaste versionen av standarden är WCAG 2.1, som publicerades i juni 2018. Den tidigare versionen (2.0) är från 2008. WCAG innehåller riktlinjer som är organiserade under de fyra principerna ovan. För varje riktlinje går det att testa så kallade ”success criteria” som är indelade i tre nivåer: A, AA och AAA, där nivå AAA är den högsta.

Vad de fyra principerna innebär utvecklas i ett av direktivets skäl (skäl 37) och vi kompletterar nedan med några exempel.

Möjlighet att uppfatta innebär att information och komponenter i ett användargränssnitt måste presenteras för användare på sätt som de kan uppfatta. Personer med nedsatt syn ska exempelvis kunna få text uppläst eller förstorad. Den som har nedsatt hörsel ska kunna få en textrepresentation. Goda kontraster ska

användas och information ska kunna uppfattas även av den som är färgblind. Den som är känslig för distraktioner ska kunna stänga av ljud.

Hanterbarhet innebär att komponenter i ett användargränssnitt och navigering måste vara hanterbara. Det ska vara möjligt att navigera bland sidor, styra funktioner, fylla i och skicka in formulär. Alltså interaktion och inte bara passivt mottagande. Det ska inte krävas att användaren har exempelvis mus eller pekskärm. Användaren ska få tillräckligt med tid (viktigt för den som exempelvis har nedsatt motorisk förmåga) och får inte hindras av exempelvis animationer eller blinkningar som kan orsaka epileptiska anfall.

Begriplighet innebär att information och hantering av användargränssnittet måste vara begriplig. Talsyntes ska ske med rätt språkställningar, annars blir det svårt att förstå. Det ska inte inträffa oväntade händelser när användaren exempelvis markerar ett inmatningsfält eller börjar skriva in text. När användaren gör fel ska detta kommuniceras på ett tydligt sätt och om det gäller viktiga transaktioner ska användaren få möjlighet att rätta till felen.

Robust karaktär innebär att innehållet måste vara robust nog för att kunna tolkas på ett tillförlitligt sätt av ett brett spektrum av användarprogram, inklusive hjälpmedel.

Dessa fyra principer utgör alltså tillgänglighetskraven och det är upp till medlemsstaterna att säkerställa att offentliga aktörers webbplatser och mobila applikationer lever upp till dem. Det kan konstateras att det utifrån webbutvecklings- och användarperspektiv kan vara utmanande att endast ha dessa fyra principer att utgå från. Direktivet pekar emellertid ut en standard, enligt ovan, som webbplatser och mobila applikationer kan leva upp till, för att i sin tur leva upp till tillgänglighetskraven. Den aktuella standarden beskrivs närmare nedan.

2.1.2 Europeisk standard avseende IKT-produkter & IKT-tjänster

Av artikel 6 i webbtillgänglighetsdirektivet framgår att webbplatser och mobila applikationer som överensstämmer med de europeiska standarder som det publiceras en hänvisning till i EU:s officiella tidning ska förutsättas överensstämma med tillgänglighetskraven i artikel 4. Kommissionen publicerade den 21 december 2018 en hänvisning till standarden EN 301 549 V2.1.2 (2018-08) (Tillgänglighetskrav avseende IKT-produkter och IKT-tjänster) (härefter kallad EN-standard). Utifrån direktivets bestämmelser kan alltså webbplatser och

mobila applikationer som överensstämmer med standarden förutsätts överensstämma med tillgänglighetskraven. EN-standardens visar således hur webbtillgänglighetsdirektivets fyra principer kan efterlevas.

EN-standardens hänvisar i stora delar till WCAG 2.1, nivå AA, men innehåller också några ytterligare krav. I standardens bilaga A (på engelska Annex A) listas de delar av standarden som ska tillämpas vid presumtion om överensstämmelse med webbtillgänglighetsdirektivet. Listningen görs i två tabeller, en för webbplatser och en för mobila applikationer. Kraven indelas i *ovillkorliga* krav, som gäller samtliga webbplatser eller mobila applikationer, samt *villkorade* krav, som gäller under villkor som anges i respektive tabell.

Ett av de ovillkorliga kraven i EN-standardens anger att supporttjänster, exempelvis kundtjänst via telefon, ska kunna ge användare ett visst stöd vid användning av tillgänglighetsfunktioner i den digitala servicen och att dokumentation om webbplatsen eller den mobila applikationen ska finnas i tillgängligt format.

Två av de villkorade kraven i EN-standardens är att om det finns tvåvägs röstkommunikation via webb eller mobil så ska den kompletteras med så kallad realtidstext, så att de som samtalar kan skriva text till varandra i ett kontinuerligt flöde. Vidare ska biometriska funktioner, som fingeravtrycksavläsning eller ansiktsgenkänning för identifiering, inte förutsätta en särskild biologisk egenskap som enda sätt att identifiera sig på.

2.1.3 När ska direktivet börja tillämpas?

Artikel 12.3 i webbtillgänglighetsdirektivet innehåller bestämmelser om när i tid medlemsstaterna senast ska börja tillämpa kraven, samt under vilka förutsättningar. Det föreskrivs att bestämmelserna från och med den 23 september 2019 ska tillämpas på webbplatser som har offentliggjorts efter den 23 september 2018. För webbplatser som inte omfattas av den beskrivningen ska bestämmelserna börja tillämpas från och med den 23 september 2020. För mobila applikationer ska bestämmelserna börja tillämpas den 23 juni 2021. Innehåll på webbplatser som endast är tillgängliga för slutna användargrupper och offentliggjorda före den 23 september 2019 är undantagna till dess att de genomgår en omfattande översyn.

2.2 Svenska bestämmelser

DOS-lagen och DOS-förordningen innehåller bestämmelser om krav på tillgänglighet till digital service som tillhandahålls av en offentlig aktör. Med digital offentlig service avses tjänster eller information som tillhandahålls genom vissa tekniska lösningar (3 §). Vilka tekniska lösningar det rör sig om uttrycks inte i lagen eller förordningen utan kommer att regleras i föreskrift. I lagen anges inte heller vilka närmare krav som ställs på tillgänglighet, utan det anges att även dessa kommer att specificeras i föreskrifter.

Enligt DOS-lagens 4-5 §§ avses med offentlig aktör en statlig eller kommunal myndighet eller en beslutande församling i en kommun eller en region, men också vissa privata aktörer, inom vissa sektorer, som yrkesmässigt bedriver verksamhet som till någon del är offentligt finansierad.

DOS-lagen och förordningen utgör stommen i det svenska regelverk som ställer krav på tillgänglighet till digital offentlig service och de bygger alltså på webbtillgänglighetsdirektivet. Därtill finns sedan tidigare vissa krav om tillgänglighet som funnits i lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

3 Regelverkens tillsynsaspekter

Avsnittet redogör för det centrala delarna av webbtillgänglighetsdirektivets och DOS-lagens tillsynsaspekter, där kommissionens två genomförandebeslut av den 11 oktober innehåller detaljerade krav för tillsyn i medlemsstaterna.

Tillsynen delas in i två delar. Dels hantering av anmälan till tillsynsmyndigheten efter upplevd brist i tillgänglighet, dels i övervakning där tillsynsmyndigheten genomför stickprov avseende webbplatser respektive mobila applikationer.

3.1 Webbtillgänglighetsdirektivet

3.1.1 Artikel 4: Tillgänglighetskrav på offentliga myndigheter

Enligt direktivets artikel 4 ska medlemsstaterna säkerställa att offentliga myndigheter⁶ vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att göra sina webbplatser och mobila applikationer mer tillgängliga.

3.1.2 Artikel 5: Oproportionell börda

I direktivets artikel 5 punkt sägs att medlemsstaterna ska säkerställa att offentliga myndigheter tillämpar kraven enligt artikel 4 i den utsträckning som dessa inte lägger en oproportionell börda⁷ på de offentliga myndigheterna. Vid hävdande av oproportionell börda ska enligt direktivet följande beaktas:

- den berörda myndighetens storlek, art och resurser
- uppskattade kostnader och fördelar för den offentliga myndigheten i förhållande till de uppskattade fördelarna för personer med funktionsnedsättning.

Direktivet ger inga andra indikationer på hur oproportionell börda ska bedömas utöver ovanstående två punkter. I en tillgänglighetsredogörelse, som varje offentlig aktör är skyldig att upprätta, ska den offentliga aktör som åberopar oproportionell börda förklara vilka delar av kraven som de inte kunnat uppfylla. Denne ska också, där så är lämpligt, tillhandahålla tillgängliga alternativ för att få tillgång till innehållet.

⁶ I DOS-lagen ersatts begreppet offentliga myndigheter med det vidare begreppet offentliga aktörer.

⁷ I DOS-lagen 12 § benämns detta "Undantag för oskäligt betungande"

3.1.3 Artikel 6: Presumtion om överensstämmelse

Direktivets artikel 6 behandlar presumtion om överensstämmelse med tillgänglighetskraven. Den för tillfället gällande standarden är, som angetts ovan, EN 301 549 V2.1.2. Följsamhet mot denna standard är således ett sätt att uppfylla tillgänglighetskraven.

3.1.4 Artikel 7: Ytterligare åtgärder

I artikeln beskrivs ytterligare åtgärder med avseende på genomförande av direktivet. Medlemsstaterna ska säkerställa att offentliga aktörer tillhandahåller och regelbundet uppdaterar en tillgänglighetsredogörelse om deras webbplatser och mobila applikationers överensstämmelse med webbtillgänglighetsdirektivet. Redogörelsen ska lämnas i ett tillgängligt format. Tillgänglighetsredogörelsen är i sig föremål för tillsyn.

Artikel 7 punkt 1 innehåller även bestämmelser kring vad redogörelsen ska innehålla, bland annat en förklaring avseende:

- a. de delar som inte är tillgängliga,
- b. en beskrivning av, och en länk till, en kommentarsfunktion för att meddela berörd myndighet, bland annat, att tillgänglighetskraven inte uppfylls eller för att begära ut information som utslutits
- c. en länk till det uppföljningsförfarande⁸ som föreskrivs i artikel 9 Uppföljningsförfarande, och som kan åberopas i händelse av ett otillfredsställande svar eller begäran enligt punkten ovan.

Medlemsstaterna ska även säkerställa att offentliga aktörer på ett tillfredsställande sätt besvarar ett meddelande eller en begäran enligt ovan inom en rimlig tidsperiod. Vad som avses med rimlig tidsperiod anges inte i direktivet.

Vidare beskrivs i artikel 7 att medlemsstaterna:

- ska vidta åtgärder för att underlätta tillämpningen av direktivets tillgänglighetskrav utöver de som regleras i direktivet
- ska främja och underlätta utbildningsprogram om webbplatser och mobila applikationers tillgänglighet riktade till relevanta intressenter och personal på offentliga myndigheter

⁸ Detta avser möjlighet att meddela tillsynsmyndighet om upplevda brister

- ska vidta nödvändiga åtgärder för att öka medvetenheten om de tillgänglighetskrav som anges i artikel 4.

3.1.5 Artikel 8: Övervakning och rapportering

I artikeln ställs krav på den övervakningsmetod som ska fastställas, genom genomförandebeslut, för att övervaka att offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer uppfyller tillgänglighetskraven i artikel 4. Denna övervakningsmetod ska vara klar och tydlig, överförbar, jämförbar, reproducerbar och lätt och använda.

En utförligare beskrivning av övervakningen ges i avsnitt 3.3.

3.1.6 Artikel 9: Uppföljningsförfarande

Webbtillgänglighetsdirektivets artikel 9 anger att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett tillfredsställande och effektivt uppföljningsförfarande för att säkra efterlevnaden av direktivet. I artikeln anges även att medlemsstaterna *särskilt* ska säkerställa att det finns ett uppföljningsförfarande, t ex en genom ombudsman, för att säkerställa en effektiv hantering av meddelanden enligt och begäran till offentlig aktör, samt för att se över bedömningen av oproportionell börda.

3.2 Genomförandebeslut tillgänglighetsredogörelse

Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2018/153 fastställer krav på den mall för tillgänglighetsredogörelser som offentliga aktörer ska göra tillgängliga.

I genomförandebeslutet går att läsa att medlemsstaterna ska se till att de redogörelser som lämnas är korrekta och baserade på något av följande:

- a. en faktisk utvärdering av att webbplatsen eller den mobila applikationen uppfyller kraven baserad på
 - en interngranskning utförd av den offentliga aktören
 - en bedömning av tredje part, till exempel en certifiering
- b. andra åtgärder som medlemsstaterna anser lämpliga, och som på motsvarande sätt garanterar att uppgifterna i redogörelsen är riktiga

I genomförandebeslutet redogörs också för tillgänglighetsredogörelsens obligatoriska innehåll, som omfattar:

- namnet på myndigheten och uppgift om vad, webbplatser och/eller mobila applikationer, som redogörelsen avser

- fullgörandestatus, som helt, delvis eller ej förenliga med standard eller nationell lagstiftning
- en förteckning över ej tillgängligt innehåll på grund av:
 - a. bristande förenlighet med nationell lagstiftning
 - b. oproportionell börda
 - c. innehållet omfattas ej av den tillämpliga lagstiftningen
- beredning av tillgänglighetsredogörelsen, med datum, metod för beredning och senaste datum redogörelsen sågs över
- återkoppling och kontaktuppgifter, för att meddela den offentliga aktören om brister och för att begära in information och innehåll som inte omfattas av direktivet samt kontaktuppgifter till berörda med ansvar för tillgänglighet och bearbetning av återkoppling
- beskrivning av det uppföljningsförfarande, med länk, som ska tillämpas i händelse av otillfredsställande svar på varje anmälan och begäran enligt ovan samt kontaktuppgifter till det berörda tillsynsorganet

Utöver de obligatoriska uppgifterna ges förslag på valfritt innehåll som kan läggas till i tillgänglighetsutlåtandet.

3.3 Genomförandebeslut övervakning och rapportering

Som anges ovan delas tillsynen in i två separata flöden, *anmälan* och *övervakning*. Anmälan initieras av tredje part, en användare som anmäler en upplevd brist till tillsynsmyndigheten. Övervakningen initieras av tillsynsmyndigheten och genomförs utifrån ett stickprov bland webbplatser⁹ och mobila applikationer. Genomförandebeslutet beskriver två typer av övervakning, förenklad och ingående.

Om brister upptäcks genom övervakning ska de offentliga aktörerna inom rimlig tid få tillgång till data och information avseende de brister som identifierats, i ett format som hjälper aktörerna att göra korrigeringar.

⁹ Webbtillgänglighetsdirektivet saknar definition av det centrala begreppet "webbplats". Trots detta används det som ett begrepp för att beskriva omfattningen av övervakningen.

Övervakningsmetoderna förenklad resp. ingående övervakning ska vara oberoende av specifika tester, verktyg för tillgänglighetsbedömning, operativsystem, webbläsare eller särskilda tekniska hjälpmedel.¹⁰

3.3.1 Övervakningsperioder

Den första övervakningsperioden för webbplatser ska infalla mellan den 1 januari 2020 och den 22 december 2021 och är således cirka två år lång. Efter den första övervakningsperioden ska övervakningen ske årligen.

Den första övervakningsperioden för mobila applikationer ska infalla mellan den 23 juni och den 22 december 2021. Efter den första övervakningsperioden ska övervakningen, i likhet med för perioden för webbplatser, ske årligen.

Efter den första övervakningsperioden ska övervakning ske mellan den 1 januari och den 22 december. Från och med den 1 januari 2022 sammanfaller alltså övervakningsperioderna för webbplatser och mobila applikationer.

3.3.2 Stickprov för övervakning

Stickprovet av webbplatser ska syfta till en diversifierad, representativ och geografiskt balanserad fördelning. Det ska dessutom omfatta webbplatser från olika förvaltningsnivåer och omfatta:

- a. statliga webbplatser
- b. regionala webbplatser (Nuts 1, Nuts 2 och Nuts 3)
- c. lokala webbplatser (LAU 1 och LAU 2)
- d. webbplatser av andra offentligrättsliga organ än kategorierna a-c

Stickprovet ska omfatta webbplatser som representerar en så stor del som möjligt av de olika tjänster som tillhandahålls av de offentliga aktörerna. Vid sammansättning av stickprovet ska samråd ske med berörda nationella parter, särskilt med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning, för att ta hänsyn till intressenternas åsikter om webbplatser som ska övervakas.

Genomförandebeslutet uttrycker att från och med den andra övervakningsperioden ska stickprovet omfatta minst 10 procent av de webbplatser och mobila applikationer som övervakades under föregående period. Antalet

¹⁰ Genomförandebeslut (EU) 2018/1524, Bilaga 1, punkt 1.1

webbplatser som inte övervakades under föregående period ska uppgå till minst 50 procent.

3.3.3 Förenklad övervakning

Syftet med den förenklade övervakningen är att upptäcka fall av bristande efterlevnad av delkraven i de standarder och tekniska specifikationer som avses i direktivet. Övervakningsmetoden ska omfatta tester med vart och ett av de krav på att göra webbplatser och mobila applikationer tillgängliga¹¹ i enlighet med artikel 4 i webbtillgänglighetsdirektivet. Så långt det rimligen är möjligt ska den förenklade övervakningen med automatiserade verktyg täcka följande tillgänglighetsbehov med automatiserade tester:

- a. användning utan syn
- b. användning med nedsatt syn
- c. användning utan färguppfattning
- d. användning utan hörsel
- e. användning med nedsatt hörsel
- f. användning utan talförmåga
- g. användning med nedsatt styrförmåga eller styrka
- h. behovet av att minimera risken för anfall på grund av ljuskänslighet
- i. användning med nedsatt uppfattningsförmåga (nedsatt kognitiv förmåga)

Antalet webbplatser som ska övervakas, med stickprov, enligt den förenklade metoden beräknas enligt en formel baserad på befolkning. Under den första och andra övervakningsperioden ska i Sverige cirka 280 webbplatser övervakas. Från och med den tredje perioden ska stickprovet uppgå till cirka 385 webbplatser. Antalet ökar således från och med år fyra.

Genomförandebeslutet anger att avseende förenklad övervakning ”ska ett antal sidor som är avpassat för webbplatsens beräknade omfattning och komplexitet övervakas utöver hemsidan”. Vad som avses med begreppet ”avpassat” finns inte närmare beskrivet.

3.3.4 Ingående övervakning

För den ingående övervakningen ska en metod tillämpas som noggrant kontrollerar om en webbplats eller digital offentlig service uppfyller samtliga krav

¹¹ Möjliga att uppfatta, hanterbara, begripliga och robusta.

som ställs. Metoden ska kontrollera alla steg i processen, åtminstone enligt den fastställda sekvensen för fullbordande av processen i fråga.

Den ingående övervakningen ska övervaka åtminstone överensstämmelsen mellan formulär, gränssnittskontroller och dialogrutor, bekräftelse av datainmatning, felmeddelanden och annan återkoppling till användare när så är möjligt, samt webbplatsen eller den mobila applikationen när olika inställningar eller förval tillämpas. Den ingående övervakningen kan inbegripa användbarhetstester såsom observation av hur användare med funktionsnedsättning upplever webbplatsen eller den mobila applikationen.

Med förbehåll för rättsliga bestämmelser om sekretess ska tillsynsmyndigheten ges tillgång till intranät och extranät för övervakningsändamål.

Tillsynsmyndigheten får, enligt vissa kumulativa villkor, använda hela eller delar av utvärderingsresultat som tillhandahålls av den offentliga aktören.

Vad gäller stickprovstagning av sidor¹² vid ingående övervakning beskriver genomförandebeslutet vilka sidor som ska övervakas. I Bilaga 1, punkt 3.2 till (EU) 1018/1524 anges att följande ska gälla vid stickprovstagningen (i sammandrag):

- a. hemsidan, inloggningen, webbplatskartan samt hjälpfunktioner och sidor med juridisk information
- b. minst en relevant sida för varje tjänst som tillhandahålls samt annan primär användning, inbegripet sökfunktionen
- c. sidor som innehåller tillgänglighetsutlåtandet eller policy och de sidor som innehåller kommentarsfunktion
- d. exempel på sidor med ett mycket markerat utseende eller annan typ av innehåll
- e. minst ett relevant dokument som kan laddas ner, om tillämpligt, för varje tjänst som tillhandahålls samt annan primäranvändning
- f. andra sidor som av tillsynsorgan bedöms vara relevanta
- g. slumpmässigt utvalda sidor på minst 10 % av de stickprov som fastställs i punkterna a-f ovan.

¹² Med sida avses en webbsida eller en skärm i en mobil applikation. Den svenska version av (EU) 2018/1524 har en felaktig översättning i Bilaga 1, punkt 3.1 där webbsida felaktigt översatts till webbplats.

3.3.5 Rapportering

En rapport över den första övervakningsperiodens resultat, inklusive mätdata, ska överlämnas till EU-kommissionen senast den 23 december 2021. Därefter ska en övervakningsrapport lämnas vart tredje år. Rapporten ska även omfatta uppgifter om användningen av uppföljningsförfarandet, dvs. hanteringen av anmälningar och begäran om information där tillgänglighetskraven inte efterlevs.

Övervakningsrapporten ska innehålla:

- en ingående beskrivning av hur övervakningen genomfördes
- en kartläggning, i form av en jämförelsetabell, som visar hur de tillämpade övervakningsmetoderna överensstämmer med kraven i standarder och specifikationer
- resultatet av övervakningen för varje övervakningsperiod, inbegripet mätdata

Den första övervakningsrapporten ska dessutom innehålla:

- en beskrivning av de mekanismer som medlemsstaterna infört för samrådet med relevanta intressenter om tillgänglighet avseende webbplatser och mobila applikationer
- förfaranden för att offentliggöra utveckling inom tillgänglighetspolitiken för webbplatser och mobila applikationer
- erfarenheter och resultat från genomförandet av reglerna i artikel 4 i webbtillgänglighetsdirektivet
- uppgifter om utbildning och verksamhet för ökad medvetenhet

I bilaga II till genomförandebeslutet detaljeras rapporteringskraven ytterligare.

Där anges bland annat att följande uppgifter ska rapporteras:

- sammanfattning av rapporten
- allmän information
- stickprovets sammansättning, bland annat
 - antal webbplatser och mobila applikationer i stickprovet
 - fördelning över förvaltningsnivåer resp. samhällstjänster
 - fördelning av stickprovet för mobila applikationer över operativsystem
- korrelation med de standarder, tekniska specifikationer och verktyg som används för övervakning

- resultatet i detalj, för varje övervakningsmetod som tillämpas
 - en sammanfattning inklusive mätdata
 - en kvalitativ bedömning av övervakningen

Det anges vidare att innehållet i samtliga rapporter ska offentliggöras i ett, som det uttrycks, tillgängligt format.

3.4 Lag om tillgänglighet till digital offentlig service

De i lagen centrala avsnitten avseende tillsyn och övervakning återfinns i 17-19 §§.

Enligt 17 § ska tillsynsmyndigheten övervaka att digital service som tillhandahålls av offentlig aktör uppfyller kraven i:

- 10 § som hänvisar till tekniska krav i föreskrifter
- 11 § som behandlar digital offentlig service under tredje parts kontroll
- 13 § tillgänglighetsredogörelse
- 15 § begäran om tillgängliggörande av viss digital service

DOS-lagens 18 § anger att den som upplever att offentlig aktör inte uppfyller ett eller flera av kraven i listan ovan, eller att en bedömning av undantag för oskäligt betungande ska granskas, får anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

I 19 § beskrivs tillsynsmyndighetens ansvar efter konstaterande av brister genom övervakning eller efter anmälan. Däri anges att om tillsynsmyndigheten, om den konstaterat en brist:

1. genom påpekanden eller liknande försöka åstadkomma rättelse
2. om insatser enligt ovan inte leder till rättelse förelägga den offentliga aktören att vidta åtgärder för att uppfylla kraven
3. vid nytt föreläggande om åtgärd får detta förenas med vite

Eftersom 19 § anger att tillsynsmyndigheten måste konstatera en brist, får det anses innebära att tillsynsmyndigheten har utredningsplikt.

4 Uppgifter och arbetssätt

Kapitlet redogör för de uppgifter, med en övergripande beskrivning av arbetssätt, som i störst utsträckning kräver resurser och är kostnadsdrivande.

4.1 Information och utbildning

Insikten och kunskapen om DOS-lagen varierar stort mellan de offentliga aktörerna. Bland vissa är kunskapen stor och arbete för att förbereda sig att uppfylla kraven har pågått under en längre tid. En av de större myndigheterna, som har stor kontakt med användare med funktionsvariation, bedriver ett arbete sedan mer än ett år tillbaka och beräknar fortsätta tills kraven för samtliga webbplatser och mobila applikationer ska uppfyllas. Myndigheten har, enligt uppgift, avsatt 40 miljoner kronor för att skapa förutsättningar för bättre tillgänglighet. Myndigheten bedömer även att fokus på tillgänglighet också ökar digitaliseringstakten.

Andra har startat senare, ofta med mindre kunskap om kraven. Bland annat har en kommun nyligen vänt sig till DIGG för information om DOS-lagens krav. Kommunen publicerar i dag videoupptagningar från kommunfullmäktige och nämnder. För att undvika att bryta mot lagen har i kommunfullmäktige diskuterats att radera videoupptagningarna efter två veckor, då man uppfattat att dessa därefter måste vara textade, något som skulle göra att mindre blir tillgängligt för alla snarare än att allt blir tillgängligt för fler. Det kan noteras att det i DOS-lagens 12 § finns en möjlighet till undantag för oskäligt betungande anpassning. Vid bedömningen om en anpassning är oskäligt betungande ska bland annat uppskattade kostnader för åtgärden beaktas.

För att öka kunskapen och minska oron behövs ett kontinuerligt informationsarbete. DIGG bedömer att detta informationsarbete behöver pågå till den 23 juni 2021, då mobila applikationer ska uppfylla kraven. Behoven av och intensiteten i informationsinsatserna bedöms dock avta i samband med att samtliga webbplatser ska uppfylla tillgänglighetskraven, dvs. efter den 23 september 2020.

Både DIGG:s egen analys och A-focus utredning pekar på ett stort behov av information och kommunikation i nuläget. Informationen och kommunikationen bör, som tidigare sagts, ske kontinuerligt, vara tydlig och transparent. DIGG behöver, som tillsynsmyndighet, öka sin synlighet inom tillgänglighetsområdet. Vi bedömer att tidiga och effektiva informationsinsatser kan minska de resurser som

krävs i tillsynsuppdraget, framförallt genom en lägre volym av anmälningsärenden.

De aktiviteter som främst identifierats, av DIGG och av A-focus, för att öka proaktivitet och informera de offentliga aktörerna är bland annat:

- webbtillgänglighetsdag(ar) tillsammans med andra aktörer
- delta på andra aktörers seminarier inom tillgänglighetsfrågor
- produktion och distribution av informationsmaterial att inkludera i offentliga aktörers allmänna och egna utbildningar, t.ex., informationsfilmer
- löpande informera i egna kanaler, t ex frågor & svar, olika former av vägledning
- skapa forum för erfarenhetsutbyten
- samverka med funktionshinderrörelsen

Informationen kommer att behöva riktas mot olika målgrupper, t ex, myndigheter och kommuner samt undergrupper inom dessa, t.ex. webbansvariga, upphandlare, utvecklare och verksamhetsansvariga. Efter en analys av målgruppernas behov och val av kanaler för att nå dem, ska DIGG sedan ta fram relevant informationsmaterial och initiera kommunikationsaktiviteter. All information och kommunikation behöver dessutom leva upp till högt ställda krav på tillgänglighet.

4.2 Tillsyn

Baserat på direktivets krav på tillsyn har DIGG formulerat egna krav på tillsynen. Enligt dessa ska DIGG:s tillsynsverksamhet vara:

- **Rättssäker**, dvs. väl grundat i webbtillgänglighetsdirektivet och DOS-lagen och förvaltningsrättsliga principer
- **Konsistent**, dvs. vid en viss tidpunkt ge samma bedömning oavsett handläggare
- **Resurseffektiv**, dvs. kräva minsta möjliga resurser för alla inblandade parter
- **Ändamålsenlig**, dvs. syfta till att öka tillgängligheten till digital offentlig service
- **Transparent**, dvs. tydlig för de offentliga aktörerna och för användarna av deras tjänster

Trots den informativa, åtgärdssyftande inriktningen på tillsynen är den en myndighetsutövning. Den måste därför följa svensk förvaltnings traditioner och verksamhetsprinciper.

Som tidigare beskrivits har tillsynsverksamheten två huvudsakliga uppgifter, agera på anmälan och konstaterad brist av uppfyllelse av kraven respektive övervakning. Nedan beskrivs vad dessa uppgifter innebär för DIGG.

4.2.1 Agera på anmälan och konstaterad brist

När en anmälan kommer in till myndigheten avseende en upplevd brist ska DIGG uppfylla kraven i DOS-lagen 19 § för att åstadkomma rättelse av den anmälda myndigheten. Det är sannolikt att anmälan görs av person med funktionsnedsättning, varför höga krav på tillgänglighet i kommunikationen mellan DIGG och anmälaren behöver beaktas.

Efter att anmälan inkommit till DIGG, registrerats och anmälaren fått meddelande om mottagande behöver flera avgöranden och bedömningar att behöva göras för att kvalificera anmälan som relaterad till lagen. Ett första utkast till beskrivning av och rutin för sådana bedömningar finns nedan:

- Innehåll: Innehåller anmälan all information som är nödvändig för att hantera ärendet?
- Digital tjänst: Rör anmälan en digital tjänst, initialt en webbplats?
- Offentlig aktör: Avser anmälan en offentlig aktör?
- Tidsaspekt: Är tidpunkten för publicering sådan att den ska uppfylla kraven, initialt publicerad efter 23 september 2018?
- Användningsfall: Rör den någon av de nio användningsfall som beskrivs?

Om svaret på samtliga frågor är ja, faller anmälan inom lagen och handläggningen fortsätter genom att bedömning av uppfyllelse av kraven inleds. I annat fall avslutas ärendet, med ett myndighetsbeslut, och anmälaren får information om varför DIGG inte kommer gå vidare med anmälan.

För att undvika att begära kompletteringar behöver DIGG så långt som möjligt specificera vilka uppgifter som krävs, skapa digitala formulär eller motsvarande att publicera på såväl DIGG:s som de offentliga aktörernas webbsidor.

En svårighet föreligger om anmälan avser intranät eller extranät. DIGG har i dessa fall mycket begränsad möjlighet att gå vidare med anmälan utan att tidigt vara i kontakt med den offentliga aktören.

Efter att DIGG konstaterat att anmälan faller inom DOS-lagens tillämpningsområde börjar den egentliga prövningen om den anmälda webbplatsen uppfyller kraven eller inte. För att kunna hantera anmälan vidare behöver DIGG därför formulera tydliga kriterier för att utvärdera om en brist föreligger.

För kommunikationen med den anmälda offentliga aktören krävs att DIGG även etablerat kriterier för att bedöma rimligheten i åberopande av oskäligt betungande. De kriterier som anges i DOS-lagens 12 § är relativa till, bland annat, aktörens storlek, karaktär på uppgifter, kostnader för aktören och fördelar för personer med funktionsnedsättning. Det är rimligt att anta att utredning kan bli mycket komplex och omfattande.

4.2.2 Övervakning

Den första övervakningsperioden inleds, som tidigare nämnts, den 1 januari 2020 och sträcker sig fram till och med den 22 december 2021. Eftersom rapportering till kommissionen ska ske senast den 23 december 2021 måste övervakningen i praktiken avslutas tidigare. I dagsläget är det svårt att bedöma när detta behöver ske, men en första preliminär bedömning är den behöver avslutats minst en månad innan rapporteringstillfället.

Under den första halvan av övervakningsperioden ska endast webbplatser offentliggjorda efter den 23 september 2018 ingå i stickprovet. För att kunna välja ut webbplatser för övervakning måste därför DIGG först sätta samman ett stickprov enligt de krav som beskrivs i genomförandebeslutet, sedan bedöma om dessa är publicerade efter den 23 september 2018. En bedömning är att majoriteten av offentliggjorda webbplatser är publicerade innan detta datum gör DIGG bedömningen att det kommer att blir komplicerat och resurskrävande att stickprovsmässigt välja ut webbplatser. En alternativ väg att inleda övervakningen och göra urvalet är att basera den på de anmälningar som kommer in till myndigheten, under förutsättning att de krav på fördelning som anges i genomförandebeslut (EU) 2018/1524¹³ uppfylls.

Som tidigare redogjorts för, i avsnitt 3.3.2, ställs vissa krav på stickprovsurvalet fördelning. DIGG bedömer det svårt att uppfylla dessa krav utan att ett register

¹³ (EU) 2018/1524 Bilaga 1 punkt 2 och 3

över offentliga aktörer och dess webbplatser och mobila applikationer skapas. Detta register skulle också kunna fungera som ett stöd för den första, initiala bedömningen vid en anmälan, om den digitala servicen ska uppfylla kraven i DOS-lagen. Förordningen (2018:1938) ger utrymme för DIGG att begära in de upplysningar och handlingar som krävs för att utöva tillsyn. Ett register behöver dock utvecklas och upprätthållas av DIGG.

Under inledningen av övervakningsperioden bedömer DIGG att övervakningen främst kommer att vara typen förenklad övervakning. Däremot kommer tester av den ingående övervakningen att behövas göras, för att säkerställa att metod och angreppssätt är tillförlitligt och leder till konsistenta resultat. Detta innebär att metoder för övervakning behöver etableras inför att övervakningen inleds, trots att övervakningens tyngdpunkt ligger i den senare delen av övervakningsperioden.

Vad avser den ingående övervakningen gör DIGG bedömningen att det kommer att bli resurstungt och komplicerat att testa fullständiga processer.

Genomförandebeslutet beskriver att metoden för ingående övervakning ska kontrollera alla steg i processerna i stickprovet, åtminstone enligt den fastställda sekvensen för fullbordande av processen. För att kunna genomföra dessa tester, för till exempel test av ansökan om viss form av ersättning, måste DIGG ha tillgång till testanvändare hos den offentliga aktören. Sannolikt kräver testning av alla steg i processerna ett stort inslag av manuella tester.

DIGG bedömer att kommunikationen med de enskilda offentliga aktörer som övervakats kommer att vara resurskrävande. I vilken utsträckning är i dagsläget svårt att bedöma, delvis beroende på i vilken utsträckning övervakningen leder till rättelseärenden. En indikation från den norska tillsynsmyndigheten, som sedan tidigare har ett tillsynsuppdrag avseende en liknande lagstiftning, pekar på att kommunikationen kräver cirka 1,5 gånger testernas resursinsats.

4.2.3 Rapportering

Rapporteringen är komplex och svår att i dagsläget överblicka resursmässigt. DIGG har dock dragit slutsatsen att rapporteringens form och innehåll måste ha tagits i beaktande inledningen av den periodiska övervakningen. Bland annat måste rapporteringen av övervakningen redogöra för dess korrelation med standarder, tekniska specifikationer och verktyg som använts.

DIGG gör även bedömningen att kommunikationen med de av övervakningen berörda offentliga aktörerna måste vara avslutad för att få en korrekt beskrivning av övervakningens resultat.

4.3 Verktyg för övervakning

För att effektivt kunna genomföra tillsynsuppgiften behövs ett verktyg för automatisk övervakning tillämpas. De automatiska kontrollerna behöver dessutom kompletteras med manuella kontroller av vissa krav, då samtliga krav inte kan övervakas med stöd av automatiska kontroller. Uppgifter på hur stor andel av kraven som kan kontrolleras med automatik varierar, men enligt bedömning av sakkunniga kan i nuläget endast 20-40 procent av kraven kontrolleras automatiskt.

En utveckling i precision är dock att förvänta, då incitamenten att förbättra de automatiska verktygen har blivit större i och med webbtillgänglighetsdirektivets genomförande. Det är viktigt att betona att de automatiska verktygen och testerna måste utgå från tillsynsmyndighetens tolkning av kraven, eller indikatorer för kravuppfyllelse, inte leverantörens. Inom det nordisk-baltiska nätverket har frågan lyfts om ett gemensamt arbete kring detta, men inget faktiskt arbete har inletts.

Eventuellt kan flera verktyg behöva användas för att undvika att webbplatser och mobila applikationer byggs för att klara ett verktygs tester, snarare än att uppfylla tillgänglighetskraven. Flera verktyg kan eventuellt komplettera varandra och göra de automatiska testerna mer heltäckande. Inför övervakningen krävs upphandling, anpassning och pilottest av sådant verktyg.

4.4 Konklusion uppgifter och arbetssätt

De två uppgifterna information/utbildning och tillsyn är i viss utsträckning kommunicerande kärn. Med det menas att en låg informationsinsats kan leda till många tillsynsärenden medan en större insats inom information och kommunikation kan minska antalet tillsynsärenden och proaktivt leda till högre tillgänglighet till digital offentlig service.

Upphandling, utveckling och konfiguration av verktyg kommer att vara resurs- och tidkrävande i uppbyggnadsfasen, men utgör en förutsättning för rättssäker och konsistent tillsyn.

Vi bedömer det som svårt, men önskvärt, att tydligt kunna separera information och utbildning från tillsyn utan att dubblera kompetens och resurser.

Bristande erfarenhet inom framförallt övervakning och rapportering, då riktlinjerna i direktivet inte hunnits tillämpas, gör det svårt att detaljera arbetsätt och resursbehov.

5 Analys genomförd av A-focus

A-focus slutsatser och bedömningar är beaktade i avsnittet ovan. Det underlag de redovisat finns också bifogat som bilaga till denna rapport. Detta avsnitt fokuserar därför på deras slutsatser kring det fortsatta arbetet att etablera en verksamhet för tillsyn och information avseende DOS-lagen.

5.1 Uppgiften och dess utmaningar

A-focus ger följande översiktliga beskrivning av uppgiften och utmaningar:

- arbeta mot en målbild och plan, nedbruten på samtliga aktiviteter
- etableringsarbetet är framtungt, med mycket som ska finnas på plats före 23 september
- parallella aktiviteter kommer att behövas hållas samman mot mål och tidplan
- främjande och tillsyn bör hållas ihop, tills vidare
- organisation och process behöver vara rättssäker, tillförlitlig och transparent
- tester behöver göras innan 23 september 2019 (framför allt av anmälningssystem och förenklad övervakning)
- en mängd vägval kommer att uppstå, både verksamhetsbeslut och sakfrågebeslut behöver fattas under arbetet
- etableringen innebär ett lärande på vägen, alla frågor och svar är inte kända i förväg
- etableringsarbetet ställer krav på erfarenhet och befogenheter

Under uppbyggnadsfasen 2019 rekommenderar A-focus därför att DIGG bedriver arbetet som ett traditionellt projekt, med styrgrupp, referensgrupp och en dedikerad projektledare. Från och med 2020 integreras sedan uppgifterna kring tillgänglighet till digital offentlig service i den ordinarie verksamheten.

5.2 Kritiska aktiviteter

Med utgångspunkt i att tiden är kort och arbetet med etableringen av organisation kring tillgänglighet till digital offentlig service behöver intensifieras har A-focus identifierat följande kritiska aktiviteter:

1. sätt upp ett projekt (styrgrupp, projektledare, projektplan och referensgrupp)
2. rekrytera övriga projektresurser

3. sprida kännedom om lagen och den förväntan som finns på berörda aktörer
4. färdigställ föreskrifter och mallar (särskilt en mall för tillgänglighetsredogörelse)
5. skapa samsyn kring vad som menas med rättssäkert, transparent och tillförlitligt
6. ta fram process för frågor och svar från offentliga aktörer
7. ta fram process för anmälan, inklusive ett ramverk för hur kraven ska tolkas
8. ta fram process för övervakning, både en förenklad och mer ingående övervakning
9. utvärdering och test av automatiska verktyg för övervakning

Inom flera av de aktiviteter som A-focus identifierat har DIGG initierat ett arbete, men A-focus har uppfattningen att arbetet behöver intensifieras. A-focus pekar även på behovet att säkra resurser för arbetet, framförallt med expertkunskap. De pekar på alternativen anställning, lån från andra myndigheter samt att upphandla resurser, men framhäver att DIGG bör ha den långsiktiga målbilden att säkra egen kompetens och metod internt. DIGG överväger samtliga alternativ utifrån deras respektive för- och nackdelar.

6 Dimensionering och resurser

Detta kapitel redovisar A-focus bedömning av resursbehovet. Efter en kort beskrivning av läget i Norge och Finland följer DIGG:s bedömning av resursbehov. Kapitlet avslutas med en redogörelse av källor till osäkerhet i bedömningarna av resurser och kostnader.

6.1 A-focus bedömning

A-focus uppskattar resursbehovet för innevarande år och de tre kommande åren enligt sammanställningen nedan.

	2019 – Uppstartsfas (projekt)	2020 – Löpande arbete (i linjen)	2021 – Löpande arbete (i linjen)	2022 – Löpande arbete (i linjen)
Kompetens/ Bemanning	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 projektledare ▪ 2 sakfrågeexp. ▪ 2 utvecklare – (webbplatser) ▪ 1 kommunikatör ▪ ½ jurist 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 sakfrågeexp. ▪ 2,5 utvecklare – (webbplatser + mobila appl) ▪ 1 kommunikatör ▪ ½ jurist 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 sakfrågeexp. ▪ 2,5 utvecklare - (webbplatser + mobila appl) ▪ 1 kommunikatör ▪ ½ jurist 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 sakfrågeexp. ▪ 3 utvecklare - (webbplatser + mobila appl) ▪ ½ kommunikatör ▪ ½ jurist
Kostnad bemanning	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6,5 personer, dvs. 8,5 miljoner kronor 	6 personer, dvs. 7,9 miljoner kronor	6 personer, dvs. 7,9 miljoner kronor	6 personer, dvs. 7,9 miljoner kronor
Arrangemang, material och verktyg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokaler, material, marknadsföring-/informationskostnader, resekostnader: 2,5 mkr* ▪ Tekniska verktyg samt förteckning: 2 mkr 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokaler, material, marknadsföring-/informationskostnader, resekostnader: 2 mkr** ▪ Tekniska verktyg samt förteckning: 1 mkr 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokaler, material, marknadsföring-/informationskostnader, resekostnader: 1,5 mkr** ▪ Tekniska verktyg samt förteckning: 1 mkr 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokaler, material, marknadsföring-/informationskostnader, resekostnader: 1,5 mkr** ▪ Tekniska verktyg samt förteckning: 1 mkr
Kostnad arrangemang, material och verktyg	4,5 miljoner kronor	3 miljoner kronor	2,5 miljoner kronor	2,5 miljoner kronor
Totalt	13 miljoner kronor	11 miljoner kronor	10,5 miljoner kronor	10,5 miljoner kronor

Figur 1 Sammanställning av resursbehov, källa: A-focus

A-focus gör bedömningen att resursbehovet över de fyra åren är relativt konstant, eller 6 till 6,5 årsarbetskrafter. Över åren sker dock en viss förskjutning mot mer specifik kompetens inom sakområdet och inom utveckling.

Kostnaden bedöms även den ligga relativt konstant, mellan 10 till 11,5 miljoner kronor per år. Personalrelaterade kostnader uppgår till mellan cirka 55 % och 80 % av de totala kostnaderna enligt deras bedömning.

6.2 Utredningens (Ds:ens) bedömning

I utredningen om genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet¹⁴ uppskattades behovet av resurser till 1,5 årsarbetskraft för information och utbildning, eller tre miljoner kronor, inklusive en miljon icke personalrelaterade.

För tillsynsdelen av uppdraget bedömde utredningen att två årsarbetskrafter behövdes finnas från inledningen av 2019, för att successivt öka till fem årsarbetskrafter under 2020. Inga övriga kostnader avseende tillsynsdelen uppskattades på grund av osäkerhet kring innehållet i genomförandebesluten.

Utredningen uppskattade således det totala, personella, resursbehovet till 3,5 årsarbetskrafter från inledningen av 2019 för att under 2020 ha ökat till 6,5 årsarbetskrafter. De personalrelaterade kostnaderna uppskattades vid inledningen av 2019 till 4,6 miljoner kronor på årsbasis, för att öka till åtta miljoner kronor under 2020. Till detta tillkommer kostnader för övervakningsverktyg, etc.

Utredarna har pekat på stora svårigheter att bedöma resursbehov och kostnader, men menar att bedömningen som gjordes var konservativ.

6.3 Jämförelse övriga nordiska länder

6.3.1 Norge

Norge genomförde under 2018 test av 278 webbplatser, en antal motsvarande det som Sverige ska genomföra under första övervakningsperioden. I genomsnitt gjordes 96 enskilda tester per webbplats, där 16 av 35 kriterier i WCAG 2.0 testades. Detta genomfördes av 2,5 personer samt av delade interna resurser. Vid bedömning av DIGG:s resursbehov för tillsyn har detta beaktats.

Den norska tillsynsmyndigheten bedömer att de inte kan hantera både förenklad och ingående övervakning under ett och samma år med befintliga resurser. Rapportering och kommunikation med myndigheter som blivit "tillsynade" uppges vara mer resurskrävande än själva granskningen av webbplatser.

¹⁴ Ds 2017:60

6.3.2 Finland

Tillsynsmyndigheten består av tre helårsarbetskrafter, samtliga rekryterade under perioden augusti till oktober 2018. Den finska tillsynsmyndigheten upplever sig vara bemannade i underkant.

Finlands lag, som ännu inte är beslutat, omfattar fler aktörer. Övervakningen baseras dock på antalet innevånare, vilket betyder att ungefär hälften så många webbplatser ska övervakas i Finland.

6.4 DIGG:s underlag till VÄB

Till vårändringsbudgeten 2019 gjorde DIGG följande bedömning av tillkommande kostnader för den nya tillsynsuppgiften. I bedömningen ingår inte kostnader för främjande avseende webbtillgänglighet. Inte heller kostnader (2 miljoner kronor) förknippade med webbriktlinjer.se, som togs över från PTS i samband med etableringen av DIGG, ingår.

Webbtillgänglighet	Tillkommande kostnad 2019 (tkr)
Föreskrifter	
- personella resurser	495
- stödssystem tillgänglighetsredogörelse	300
Tillsyn, anmälan och övervakning	
- personella resurser	5 200
- övervakningsverktyg	1 500
- utveckling register över webbplatser	500
EU-arbete	500
Summa	8 495

Figur 2 Vårändringsbudget 2019, DIGG

Vid en jämförelse med A-focus har DIGG underskattat behovet av utvecklare under 2019 för att bygga upp tillsynsverksamheten.

6.5 DIGG:s bedömning av resursbehov BU 2020-2022

I budgetunderlaget för 2020-2022 gör DIGG följande bedömning av resursbehovet för uppgiften kring främjande och tillsyn av tillgänglighet till digital offentlig service.

	2020	2021	2022
Personal	10 000	10 000	10 000
Webbriktlinjer.se, drift och utveckling	1 000	1 000	1 000
Informations- och kommunikation	4 000	2 000	2 000
Tekniska verktyg för tillsyn	1 000	1 000	1 000
Totalt	16 000	14 000	14 000

Figur 3 Budgetunderlag 2020-2022, tillgänglighet till digital offentlig service

I jämförelse skiljer sig kostnaderna mellan A-focus och DIGG:s bedömning på några punkter. I DIGG:s bedömning ingår fortsatt drift och utveckling av webbriktlinjer.se, som togs över av DIGG från PTS i samband med bildandet av DIGG. I A-focus bedömning av kostnader ingår inte denna post, då det inte ingick i uppdraget att utreda den eventuellt fortsatta förvaltningen av webbriktlinjer.se.

DIGG ser även ett större behov av personella resurser under åren 2020-2022 i jämförelse med A-focus. Behovet av juridisk kompetens är i DIGG:s uppskattning 0,5 årsbetskrafter högre, cirka en halv högre, jämfört med A-focus. DIGG ser också ett behov av en analyskompetens, för rapportering, på 0,2-0,7 årsarbetskrafter, vilket inte finns med i A-focus bedömning.

De personella resurserna fördelar sig, enligt DIGG:s bedömning, som nedan:

	2020	2021	2022
Sakkunning, tillgänglighet	2,5	2,5	2,0
Utvecklare	2,5	2,5	3,0
Kommunikatör	1,5	1,0	1,0
Jurist	1,0	1,0	1,0
Analytiker	0,2	0,7	0,7
Totalt	7,7	7,7	7,7

Figur 4 Uppskattning personella resurser 2020-2022

DIGG ser ett större behov av ta fram informationsmaterial, till exempel informationsfilmer, som kan publiceras i DIGG:s egna kanaler men även användas fritt av andra aktörer, samt av temadagar för offentliga aktörer. Vi ser också en större kostnad per aktivitet, då höga tillgänglighetskrav måste uppfyllas. Utöver detta kommer DIGG även ha ett behov av extern hjälp för att nå vissa målgrupper, där våra egna kanaler har begränsad räckvidd.

Vidare anser DIGG att kostnaderna för information och kommunikation blir upp till 2 miljoner kronor högre per år än vad A-focus bedömer. Detta beror till viss del på att informationsaktiviteter kommer att förskjutas från 2019 till 2020 och senare, enligt DIGG:s bedömning.

6.6 Osäkerheter vid bedömning av dimensionering

Bedömningen av dimensionering och kostnader är komplex och låter sig inte enkelt göras. Svårigheter att bedöma konsekvenser kommer bland annat från:

- osäkerhet vid bedömning av hur övervakning av fullständiga processer kan ske (vid ingående övervakning och vid anmälan)
- övervakning och tillsyn av intranät respektive extranät kan kräva fysisk närvaro
- precisionen i automatiska verktyg är oklar, dvs. hur mycket manuella kontroller som krävs för tillsyn
- antalet anmälningar som behöver hanteras

Den genomsnittliga personalkostnad som använts är 1,3 miljoner kronor per årsanställd. Om en stor andel externa resurser behöver upphandlas för att utföra uppgiften kan kostnaden komma att öka. En uppskattning av årskostnaden för en extern resurs ligger på cirka 1,7-2,0 miljoner kronor.

7 Relation externa aktörer

I såväl tillsynsuppgiften som vid information och främjande av tillgänglighet behöver DIGG upprätthålla goda relationer med externa aktörer. I detta kapitel redogörs kortfattat för de mest centrala och prioriterade. De resurser som krävs är inräknade i bedömningen av resursbehov ovan, om inte annat särskilt anges. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som kort beskriver ett dilemma i att använda externt stöd vid övervakning.

7.1 Internationella nätverk och organ

För att fullgöra tillsynsuppgiften på ett effektivt sätt behöver DIGG delta i WADEX¹⁵ för den fortsatta utvecklingen inom området. Nordic-Baltic Accessibility Network ger DIGG möjlighet till erfarenhetsutbyte med de nordiska och baltiska tillsynsmyndigheterna, men kan också ge möjlighet till viss samutveckling av lösningar.

7.2 Standardiseringsarbete

DIGG bör delta aktivt i standardiseringsarbete för att ha möjlighet att påverka kommande standarder som ska tillämpas inom området. Eventuellt kan detta ske indirekt genom samverkan med andra myndigheter.

DIGG bör även överväga att vara aktiva inom W3C för att påverka kommande versioner av WCAG, eller motsvarande, som ligger till grund för EN 301 549.

Resurser för att delta i standardiseringsarbete är inte inräknade i resursbehovet, då varken form eller omfattning av arbetet hunnit uppskattas.

7.3 Andra myndigheter

För ett sammanhållet arbete inom tillgänglighetsområdet bör DIGG samverka med andra myndigheter. I första hand, och mest prioriterat, Post- & telestyrelsen (PTS), Myndigheten för delaktighet (MFD), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Upphandlingsmyndigheten.

7.4 Intresseorganisationer

Direktiv och genomförandebeslut anger att tillsynsmyndigheten ska samverka med organisationer för funktionsnedsatta, bland annat vid urvalet av webbplatser.

¹⁵ Kommissionens expertgrupp kring webbtillgänglighetsdirektivet, Web Accessibility Directive Expert Group (WADEX)

DIGG ser även ett behov av samverkan för att utforma övervakning och tolkning av tillgänglighetskrav.

7.5 Andra aktörer

Beroende på möjligheterna att rekrytera egen personal till området kan DIGG behöva stöd av tredje part för att genomföra övervakning, t ex användargrupper eller externa konsulter. Vid beroende av externa konsulter måste dock risken för intressekonflikt tas i beaktande. De externa parter som kan upphandlas har sannolikt en kundkrets hos offentliga aktörer som ska uppfylla kraven. I de fall den externa parten har utvecklats för den aktör som ska granskas finns en risk för mildare granskning. Om den externa parten ser en möjlighet till utveckling för aktören finns i stället en risk för hårdare granskning.