



Covidbevis – en biljett till samhället

Rapport om utvecklingen av covidbevis

Uppdrag (I2021/00395) att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg, med ändringar (I2021/01336, I2021/00990, I2022/00699)

2023-12-15

Diarienummer: 2021-0227

Sammanfattning

Efter nästan ett år av den globala pandemin och det första svenska dödsfallet med covid-19 fick Myndigheten för digital förvaltning (Digg), den 4 februari 2021, i uppdrag av regeringen att projektleda utvecklingen av infrastrukturen för vaccinationsbevis, det som kom att bli heta covidbevis. Den 1 juli samma år trädde EU-förordningen om covidbevis ikraft och tjänsten covidbevis.se öppnades för utfärdande av digitala covidbevis. Den 1 juli 2023 upphörde förordningen och tjänsten togs ur bruk. Användningen av covidbevis var en biljett till ett samhälle med starka restriktioner för befolkningen, för resande och för inträde till evenemang och lokaler.

Utveckling av covidbevis

Utvecklingen av de svenska covidbevisen gjordes på en mycket kort tid och under svåra förutsättningar. EU-förordningen som skulle reglera hela EU-systemet för bevis om att människor vaccinerats, testats negativt eller tillfrisknat från covid-19-infektion samt stödja rätten till frihet (att resa) i Europa, var under framtagande parallellt med utvecklingen.

Det fanns ingen teknisk lösning att använda eller någon idé om hur systemet skulle utformas. Inledningsvis fanns inte heller någon eller några myndigheter utpekade som ansvariga för det slutliga systemet eller delar därav. Till detta gällde förutsättningen att allt arbete bara kunde utföras digitalt utan samverkan i fysiska rum mellan personer som i de flesta fall aldrig mötts tidigare.

Under sommaren 2021 färdigställdes och drifstattes vaccinationsbevis den 1 juli, testbevis den 15 juli och tillfrisknandebevis den 8 augusti. Den första dagen utfärdades 500 000 covidbevis.

Digg, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och Regioner, med regioner och kommuner, bidrog tillsammans med ett stort antal andra offentliga och privata organisationer till att utvecklingen, tillämpningen och användningen av covidbevisystemet blev så framgångsrikt. Under de två åren covidbevis.se var i drift, från 1 juli 2021 till 1 juli 2023, utfärdades över 18 miljoner digitala covidbevis till 6,5 miljoner enskilda individer i Sverige.

Tjänsten covidbevis.se utvecklades med stor hänsyn tagen till att den främst var en digital tjänst för utfärdande av covidbevis och att den skulle ge service till många människor med olika förutsättningar att använda tjänsten. Digital inkludering var en av många viktiga aspekter som beaktades i utvecklingen av tjänsten. Ungefär 1,5 %, ca 270 000, av alla utfärdade covidbevis behövde utfärdas och skickas med brev, hämtas ut på en myndighet eller på ett apotek genom en manuell hantering.

Den mycket snabba och intensiva utvecklingen, med ovanligt svåra utvecklingsförhållanden, har inneburit helt nya erfarenheter och lärdomar som bör återanvändas i offentlig förvaltnings digitalisering. Digg anser att viktiga förutsättningar för att lyckas är tillit och förtroende, med breda och öppna mandat, i detta fall genom regeringsuppdragen samt möjlighet att delegera och fördela

medel till andra aktörer. För att digitalisera snabbt bör man anta ett agilt förhållningssätt, stimulera idéutveckling för att skapa innovation samt utveckla i gräns- och prestigelös samverkan.

Kommunikation, juridik, kundtjänst och andra verksamhetstypiska områden är nyckelkompetenser på samma sätt som teknikkompetens när det gäller hyperdigitalisering (forcerad utveckling med teknikens möjligheter).

Utveckling av verifieringslösning

Med ett ändrat uppdrag den 18 november 2021 fick Digg uppgiften att utveckla en verifieringslösning för att kontrollera vaccinationsbevis vid evenemang i Sverige med fler än 100 deltagare. Verifieringslösningen, dels som app, dels som kod som användes i lösningar framtagna av evenemangsarrangörer, driftsattes och började användas den 1 december 2021. Apparna installerades 113 000 gånger och användes under en period av drygt två månader.

Denna period, då covidbevis blev en biljett till kultur, idrott och andra publika evenemang, visade också på hur klyftor mellan de som är digitalt inkluderade och de som står utanför det digitala samhället ser ut. Digitala bevis hämtades ut på sekunder för att gå på bio. Den som inte hade eller kunde använda en e-legitimation fick vänta dagar eller veckor på att få ett bevis hemskickat.

Digitala intyg och lösningar för att öka digital delaktighet

I mars 2022 gav regeringen ett tilläggsuppdrag att beakta konsekvenserna gällande digitalt utanförskap. Digg fick uppgiften att ta fram lösningar som leder till att fler kan använda digitala tjänster, som exempelvis covidbevis. Digg skulle också skapa en mer generell bevislösning som kan användas för andra ändamål och för digital delaktighet samt vid eventuell ny pandemi eller kris. Med tilläggsuppdraget följde också att alla tekniska miljöer och lösningar slutligt skulle föras över till E-hälsomyndigheten. Överlämningen av tekniska miljöer och lösningar är genomförd, med god samverkan med E-hälsomyndigheten och Försäkringskassan. Ett ramverk som ger möjlighet för alla offentliga organisationer att utveckla tjänster för digitala bevis och intyg, för att ersätta analoga motsvarigheter som används idag, är framtaget.

Digg redovisar i denna rapport insikter om att samhället är digitalt, att det krävs e-legitimation för att få tillgång till det, att digitalt utanförskap är både komplext och kostsamt samt att individen får ta ett stort ansvar trots att det till stor utsträckning bör vara samhället som gör det. Det har gjorts mycket av många för att öka den digitala mognaden och för att inkludera fler, men det går långsamt eftersom utvecklingen inte sker samordnat och effektivt. Digg beskriver i det följande 14 förslag som, om de utförs samordnat, kan leda till att ingen som vill vara digital behöver lämnas utanför det digitala samhället.

Innehållsförteckning

Innehåll

Covidbevis – en biljett till samhället.....	1
Sammanfattning	2
Utveckling av covidbevis.....	2
Utveckling av verifieringslösning	3
Digitala intyg och lösningar för att öka digital delaktighet.....	3
Innehållsförteckning	4
Prolog	6
1 Inledning, om rapportens upplägg	8
2 Uppdrag (I2021/00395) att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg, 4 februari 2021	9
2.1 Uppdraget.....	9
2.2 Genomförande	9
2.3 Erfarenheter från uppdraget.....	12
3 Ändring (I2021/01336) av uppdraget att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg, 29 april 2021	16
3.1 Uppdraget.....	16
3.2 Genomförande	16
3.2.1 Hack for Sweden.....	18
3.3 Erfarenheter från uppdraget.....	19
4 Ändring (I2021/02990) av uppdraget att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg, 18 november 2021	23
4.1 Uppdraget.....	23
4.2 Genomförande	23
4.3 Erfarenheter från uppdraget.....	24
5 Ändring (I2022/00699) av uppdraget att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg, 17 mars 2022.....	27
5.1 Uppdraget.....	27
5.2 Genomförande av överföringen av det tekniska systemet.....	28
5.2.1 Ekonomiska frågor kopplade till systemets livscykel och covidbevis	29
5.3 Genomförande av digital bevis- och intygshantering	30

5.3.1	Om digitala intyg	31
5.3.2	Diggs arbete med biljettintyg	32
5.3.3	Försöksverksamhet	34
5.4	Genomförande av lösningar för digital inkludering	35
5.4.1	Covidbevis och digitalt utanförskap	36
5.4.2	Uppgiften att ta fram lösningar för att fler ska inkluderas i det digitala samhället	36
5.4.3	Insikter	37
5.4.4	Förslag till lösningar för att inkludera fler	42
5.4.5	Sammanfattande slutsatser av förslagen	53
5.4.6	Ett försök som visar behov av lösningar	54
5.4.7	Sammanhållen insats för digital inkludering	Fel! Bokmärket är inte definierat.

Prolog

Regeringsuppdraget, med de ändringar som gjorts, har pågått under en förhållandevis lång period. Uppdraget har avsett att hantera frågor som följt av en allvarlig situation i samhället och världen, en pandemi. Den rapport som redovisas i det följande redogör för en period av närmare tre år. För att sätta den i ett sammanhang så inleds med en beskrivning av händelser som föregick uppdraget¹.

COVID-19-pandemin började i Wuhan, Kina, i slutet av 2019. Under början av januari 2020 informerar kinesiska myndigheter om att det handlar om ett coronavirus som benämns 2019-nCoV. Den 10 januari informerar Folkhälsomyndigheten på sin webbsida om det nya coronaviruset. Den 13 januari rapporteras det första fallet med en smittad utanför Kina.

Folkhälsomyndigheten skapar en särskild grupp för att arbeta med frågan, utanför den ordinarie verksamheten, samtidigt som de första europeiska fallen rapporteras från Frankrike.

Den 30 januari klassar WHO utbrottet av coronaviruset som ett internationellt hot mot människors hälsa då det sprids snabbt över hela världen. Nästa dag, den 31 januari 2020, bekräftades det första fallet av COVID-19 i Sverige när en kvinna i Jönköping testades positivt efter en resa från Kina.

I februari får sjukdomen som viruset orsakar namnet Covid-19.

I början av mars 2020 började spridningen bli allt större och vistelser i framförallt Iran och norra Italien sågs som stora risker för smitta. Folkhälsomyndigheten kallade samman den nationella pandemigruppen. Dagliga presskonferenser startades av Folkhälsomyndigheten tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Socialstyrelsen.

Den 11 mars meddelade WHO (World Health Organization) att covid-19 är en pandemi. Sjukdomen fanns då i 114 länder och antalet konstaterade fall var mer än 120 000 varav över 4000 resulterat i dödsfall. Samma dag beslutade den svenska regeringen om landets första restriktion, att ingen allmän sammankomst får hållas med fler än 500 personer. Samma dag rapporterades också det första svenska dödsfallet med covid-19.

¹ För en utförligare beskrivning av vad som hände under pandemin refereras till Folkhälsomyndighetens webbplats: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittykydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/nar-hande-vad-under-pandemin/>

Flera typer av rekommendationer, och restriktion om att allmänna sammankomster reduceras till att få omfatta endast 50 personer, utfärdades i april samtidigt som skolorna fortsatte att vara öppna. Visst matchspel inom barn- och ungdomsidrotten fick fortsätta. Gymnasieundervisningen genomfördes enligt rekommendation, dock mest på distans. Folkhälsomyndigheten presenterade den första versionen av en nationell strategi för utökad provtagning för covid-19 i Sverige och testkapaciteten ökade successivt.

Ganska snart, redan i slutet av maj 2020, drogs rekommendationer om distansundervisning tillbaka och matcher, tävlingar och cuper tilläts från mitten av juni. De dagliga pressträffarna reducerades till två i veckan. Men studentfirandet var ändå begränsat 2020.

I juli trädde en ny lag om smittskyddsåtgärder på serveringsställen i kraft. Enligt Folkhälsomyndighetens nya föreskrifter, som kompletterade den nya lagen och ersatte de tidigare föreskrifterna gällande serveringsställen, skulle besökare kunna hålla minst en meters avstånd till andra sällskap på ett serveringsställe. Mat och dryck fick därtill endast serveras till besökare som satt ned.

Rekommendationerna om att fortsätta hemarbete fortsatte att gälla för hösten 2020. Den nationella planen för vaccination mot covid-19 togs fram och skärpta regionala allmänna råd beslutades för olika regioner under hösten. Mot julen 2020 infördes fler rekommendationer och restriktioner och en ny virusvariant från Storbritannien resulterade i ett inreseförbud därifrån. Den 21 december godkändes det första vaccinet mot covid-19 och den 27:e december -gjordes de första vaccinationerna.

Den 7 januari 2021 började rekommendationen om munskydd i kollektivtrafik att gälla. Den 29 januari skickade Folkhälsomyndigheten en formell begäran till regeringen om att införa striktare restriktioner och krav på negativt covid-19-test för inresa till Sverige.

Inom EU hade diskussioner påbörjats kring hur man skulle kunna begränsa de negativa effekterna som pandemin förde med sig för ekonomin. Idén om att skapa ett intyg eller ett pass om att man är smittfri eller vaccinerad för att ge möjlighet att röra sig i Europa väcktes och diskuterades allt mer detaljerat. Detta ledde till ett arbete för att skapa en EU-förordning om ett digitalt covidbevis, "The EU Digital COVID certificate".

Regeringen beslutade den 4 februari 2021 om att ge Digg, i uppdrag att projektleda utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg.

1 Inledning, om rapportens upplägg

Regeringsuppdraget till Digg om att projektleda utvecklingen av vaccinationsbevis den 4 februari 2021 skulle slutredovisas den 31 oktober. I uppdraget skulle Digg senast den 5 mars rapportera eventuella behov av regelförändringar och finansiering som krävdes för etableringen av vaccinationsbevis.

Det inledande uppdraget har sedan följts av tre ändringsuppdrag där slutredovisningstidpunkten för uppdraget successivt skjutits framåt samtidigt med uppdragets ändrade innehåll. Förutom den löpande dialogen med Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet, Socialdepartementet och under slutet av uppdraget Finansdepartementet) så har ingen delredovisning skett.

Regeringsuppdragen har i en betydande del varit av karaktären att utveckla och etablera resultat, så i viss mening har uppdragen ändå resultatredovisats. Men då denna rapport avser en sammantagen slutredovisning av alla fyra uppdrag under en relativt lång tid, så har rapportens upplägg anpassats till detta.

Den inledande prologen avser att sätta in de fyra uppdragen i det sammanhang som pandemin definierat för uppdragen.

Därefter följer en kronologisk redovisning för varje deluppdrag.

De tre första deluppdragen handlade i princip helt om att utveckla och implementera covidbevis och verifieringslösningar. Det var endast uppgiften att anordna Hack for Sweden, en innovationstävling på temat digital inkludering, som inte handlade om att skapa direkt användbara resultat. I de tre första uppdragen har leveranserna av teknisk utveckling utgjort den huvudsakliga redovisningen av resultat i uppdragen. Dessa redovisas därför ganska kort och sammanfattande om utkomsten av uppdragen.

Däremot redovisas det mer utförligt om erfarenheterna och kunskaperna dessa uppdrag har lett till. Syftet med det är att skapa en möjlighet att använda dessa och för att utveckla metod och former för att genomföra offentlig digitalisering och utveckling på ett snabbt, effektivt och bra sätt.

Det sista deluppdraget handlar också om en ambition att skapa lösningar. I detta har dock möjligheterna att faktiskt agera och skapa lösningar varit mer begränsade då det handlat om både teknik och organisatoriska förutsättningar som inte enbart kan ledas eller göras av Digg. I denna del av rapporteringen finns en större del av redovisning av analys och slutsatser samt förslag på lösningar. Även detta syftar till att ge underlag och möjlighet att utveckla vidare från.

2 Uppdrag (I2021/00395) att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg, 4 februari 2021

2.1 Uppdraget

Myndigheten för digital förvaltning, Digg, fick den 4 februari 2021 i uppdrag av regeringen att vara projektledare för utvecklingen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för vaccinationsintyg. Uppdraget skulle komplettera regionernas förberedande arbete på området och utföras i samverkan med Sveriges regioner och kommuner (SKR) samt med E-hälsomyndigheten (EHM), Folkhälsomyndigheten (FHM), Socialstyrelsen och andra relevanta aktörer. En expertgrupp skulle kallas samman av Digg som snabbt och effektivt skulle stödja projektet. Projektet skulle, i möjligaste mån, bygga på befintliga informationsresurser, följa internationella riktlinjer och standarder, säkerställa skyddet för den personliga integriteten och möjliggöra verifiering av uppgifter och intyg genom individers uppkoppling mot infrastrukturen. Målet var att vara klar med en tillgänglig infrastruktur den 1 juni 2021 och senast den 5 mars 2021 efterfrågades eventuella behov av regeländringar och finansiering. Slutrapportering av uppdraget angavs då till den 31 oktober samma år.

Uppdraget kom efter en uppgörelse mellan staten och SKR för vaccinering där det konstaterades att intyg om vaccinering skulle kunna krävas för inresa i vissa länder och att ett svenskt vaccinationsintyg bör bygga på en internationell standard. Europeiska rådet hade den 10–11 december 2021 uppmanat EU-kommissionen att komma fram till ett samordnat förhållningssätt till vaccinationsintyg.

Sverige hade vid denna tidpunkt inte någon samlad digital lösning som kunde ingå i ett sådant EU-ramverk som E-hälsonätverket inom EU arbetade med riktlinjer för.

2.2 Genomförande

Med den korta tid som förutsattes för att utveckla och göra vaccinationsbevis tillgängliga, så krävdes ett innovativt tillvägagångssätt för genomförandet. Projektledarskapet kunde inte vila på en etablerad modell eller metod. Det kunde inte heller administreras, finansieras eller genomföras enligt gängse praxis för genomförande av uppdrag och projekt i myndigheters regi.

Uppdraget utfördes i samverkan med alla de i uppdragsbeskrivningen nämnda organisationerna. Det fanns, redan innan uppdraget, en väl utarbetad samverkansform som EHM bjöd in till och till vilken Digg kunde ansluta och agera utifrån projektledarrollen. Med givna behov och de andra myndigheternas respektive regeringsuppdrag fanns också en tilltro och given förväntan på projektledarskapet. Det fanns en förvaltningsgemensam ambition och vilja. Vid uppdragsstarten

fanns dock ytterst liten kunskap om vad lösningen skulle vara och därmed också en viss misstro för att en lösning skulle kunna realiserats på den korta tiden.

Samarbetet med i huvudsak EHM kom att etableras snabbt och varade under hela uppdragstiden (även i de ändrade och förlängda regeringsuppdragen). Det var inte i förväg utpekat eller beslutat, men det föreföll redan från början av uppdraget rimligt att EHM skulle komma att bli den myndighet som skulle ansvara för utvecklingsresultatet.

Samarbetet med FHM var intensivt under detta uppdrag i utvecklingen av vaccinationsbevis. Innan det blev bestämt att det nationella vaccinationsregistret skulle vara källan för data om Covid19-vaccinationerna i vaccinationsbevisen var inte FHM, som hade stort och omfattande fokus på andra frågor relaterade till pandemin, en självklar utvecklingspartner i projektet. När alternativen så småningom tydliggjordes så var FHM starkt bidragande till att såväl tekniska som juridiska lösningar kunde samutvecklas snabbt.

Socialstyrelsens roll har varit viktig men mer av stödjande karaktär genom att bistå som expertmyndighet, inte i en roll som utvecklare av infrastrukturen för covidbevisjästen.

Samverkan med SKR har också skett, men kanske inte i den omfattning som antogs i inledningen av regeringsuppdraget. Sannolikt har samverkan i andra delar skett i mycket högre grad mellan övriga myndigheter och SKR i de områden som man också normalt har samverkan i.

En samverkan som kom att bli viktig för tillämpningen av covidbevis vid bland annat gränskontroller var samarbetet och dialogen med Transportstyrelsen och dess nätverk, Swedavia och Polisen. Flera aktörer behövde utveckla och använda programvara för att verifiera vaccinationsbevis vid kontroller inför resa eller vid gränsövergångar. För uppdraget att utveckla vaccinationsbevis utvecklades också program och kod för att verifiera bevisen, främst för test. Denna programvara och kod användes sedan av några, bland annat Polisen, medan vissa valde andra länders tillgängliga appar för verifiering.

De nämnda myndigheterna hade, från starten av uppdraget, väl etablerade kontakter inom EU-samarbetet. Den kunskap de stod för på området var avgörande för att projektlednings- och utvecklingsledningen skulle kunna starta och genomföras effektivt. Tillgången till expertkunskaper för genomförande av uppdraget var mycket god och det gjorde också att tillskapandet av en expertgrupp, som förutsattes i regeringsuppdraget, inte genomfördes.

Från start var den tydliga behovsbilden, att skapa en lösning som skulle möjliggöra fri rörlighet inom EU under en pandemi, en stark och avgörande drivkraft. Den var nödvändig för att klara av utvecklingen under den extremt korta tid som fanns till förfogande till den 1 juli då en EU-förordning skulle träda ikraft.

Under den första månaden av uppdraget hade en stor samling experter inom teknik, verksamhet, juridik, kommunikation med flera skapat en design och ett koncept för lösningen. Det hade också tagits fram ett omfattande och väl beskrivet regelförslag samt en idé om vilka kostnader

utvecklingen skulle medföra. Regelförslag och finansieringsbehov redovisades, i enlighet med regeringsuppdraget, i en rapport om behov regelförändringar och finansiering² som överlämnades till regeringen den 5 mars. Den tekniska utvecklingen startade parallellt.

Redan i starten av den tekniska utvecklingen publicerades koden öppet. Detta möjliggjorde för andra att använda och ta erfarenhet från det svenska arbetet. Den digitala infrastrukturen för vaccinationsbevis var i det närmaste klar till den tidpunkt som gällde i uppdraget, den 1 juni 2021. Tjänsten covidbevis.se, med möjlighet att utfärda digitala vaccinationsbevis, var klar och togs i bruk den 1 juli 2021 då EU-förordningen trädde ikraft och gav legal möjlighet att faktiskt utfärda covidbevis.

EU-förordningen var under utveckling och förhandling under i princip hela utvecklingsfasen för vaccinationsbevis. Det gjorde att mycket av utvecklingen fick göras utifrån antaganden och de insikter som erhöles i diskussionerna och arbetet inom EU och de grupper som tog fram EU-ramverket för covidbevis.

Tjänsten covidbevis.se, som den 1 juli alltså endast omfattade vaccinationsbevis, innebar att ett bevis om att en person hade vaccinerat sig utfärdades på begäran av personen, i en webbtjänst där personen använde en godkänd e-legitimation som identifiering. Tjänsten var utformad så att det tydligt framgick för personen ifråga att denne begärde ut och godkände behandlingen av personuppgifter och känsliga data. Utfärdandet av det digitala vaccinationsbeviset skedde sedan automatiskt genom de tjänster FHM skapat för att hämta aktuella och relevanta data i det Nationella vaccinationsregistret (NVR). NVR uppdaterades kontinuerligt med uppgifter om vaccinationer från de olika vaccinatörerna och en person kunde oftast få ett aktuellt vaccinationsbevis inom någon dag från en utförd vaccination.

Det utfärdade beviset skickades automatiskt via Mina meddelanden till den digitala brevlåda som personen valt. Personen kunde också välja att spara beviset på en egen enhet eller att skriva ut det. Här var den befintliga digitala infrastrukturen av mycket stort värde för utvecklingen. Samverkan med brevlådeoperatörerna, med tester och veckovisa avstämningar ledde till att anpassningar och utveckling skapade rätt förutsättningar för alla att ta emot digitala bevis i sina brevlådor.

Vaccinationsbeviset var utformat enligt kraven i EU-förordningen och det tillhörande tekniska ramverket. Det digitala beviset bestod av text och en QR-kod som innehöll samma information,

² Digg ärendenummer 2021-227

men kryptografiskt signerad. Detta gjorde att bevisen kunde valideras avseende äktheten och verifiera att inte någon förvanskning av beviset hade skett. Beviset kunde användas både genom visning på skärm och som utskrivet på papper. Lösningen som kom att gälla för hela EU, var den lösning som togs fram tidigt i detta uppdrag. Ursprungsidén kom från svenska erfarenheter med biljettsystem för bland annat buss- och annan kollektivtrafik. Den tidiga idén och den expertis Digg förde med sig in i de tekniska EU-förhandlingarna kom att visa sig vara värdefulla för att få en väl fungerande nationell lösning samtidigt som uppdraget bidrog till EU:s lösning. Den svenska lösningen kopierades i princip i 14 europeiska länder och ett stort antal andra länder i världen.

Under de två åren covidbevis fanns utfärdades cirka 18 miljoner vaccinationsbevis till 6,5 miljoner individer i Sverige. Kraven om covidbevis för resande, och senare för nationella ändamål, drev också att personer kom att bli mer digitala. Inför och under perioden bevisen gällde har en påtaglig ökning av antalet personer med godkänd e-legitimation samt digitala brevlådor skett.

Det finansieringsbehov som uppskattades i rapporten om regeländrings- och finansieringsbehov, en månad in i uppdraget, kom att ändras och öka betydligt med de ändringar och den verksamhet som krävdes. Den uppskattade kostnaden om 33 miljoner för utvecklingen av vaccinationsbevis kom dock att överensstämma med den kostnad som blev för just denna del av utvecklingen. Utvecklingen enligt de senare ändringsuppdragen, av testbevis och tillfrisknandebevis, ökade kostnaderna för uppdraget. I avsnitt 5.2.1 redogörs för de olika delarnas kostnad. Anslagsredovisningen sker i Diggs årsredovisning.

2.3 Erfarenheter från uppdraget

I detta avsnitt redovisas de erfarenheter som är särskilt värda att poängtera. Det handlar främst om att återanvända eller utveckla arbetssätt, metod eller motsvarande för en effektiv och resultatfokuserad offentlig utveckling. Redovisningen sker, för tydlighet och enklare referering, i numrerad punktform som löper vidare i redovisning av erfarenheter för varje deluppdrag.

1. Projektledning med brett mandat, tillit och förtroende till aktörers förmåga - utrymme

Uppdraget från regeringen till Digg innebar ett stort och öppet mandat att vara projektledare för att lösa en uppgift. I alla avseenden var uppgiften ytterst utmanande och det fanns egentligen ingen kravbild att utveckla ifrån. Uppdraget innebar ett stort förtroende. Med detta och det breda mandatet kunde också Digg, i sin projektledning, anamma samma tillitsbaserade förhållningssätt för systemmyndigheter och andra organisationer under utvecklingen. Det tillitsbaserade arbetssättet genomsyrade även hela samarbetet på medarbetarplanet trots att allt arbete utfördes utan fysiska träffar. Det här skapade ett mycket kreativt och fruktsamt samarbetsklimat med snabb och effektiv samverkan, tillskapandet av lösningar och återkoppling på utförda prestationer. Det var ett innovationsklimat.

2. Styrning på ramar, inte detaljer, och med fokus på att leverera resultat – agilt ledarskap

Det var ett mycket stort och tydligt behov av att skapa lösningar för att öppna samhället. Uppdraget gavs med ekonomiska ramar som först inte alls begränsades och senare med en ram som gav utrymme för innovation och möjligheter att både skapa alternativ och involvera många aktörer. Den ekonomiska modellen, att tilldela Digg ett ramanslag som Digg fick mandat att fördela ut till de myndigheter som behövde täcka kostnader för utveckling, var en utmärkt modell som är väl värd att återanvända för utveckling och innovation.

Uppdraget angav tydliga och mycket utmanande tidpunkter då resultat skulle levereras, men inget ifråga om hur det skulle ske. Det fanns, troligtvis utifrån tidigare erfarenheter, synpunkter på att dessa mål var orealistiska och omöjliga. Men genom att direkt börja utveckla och prova gavs snabbt erfarenhet att ta nästa steg. Det visade sig vara genomförbart och erfarenheten är att det är fullt möjligt att ställa utmanande resultatmål och lyckas när det är ett agilt ledarskap.

3. Befintlig förvaltningsgemensam digital infrastruktur underlättade utveckling och användning av nya tjänster.

Uppdraget förutsatte användning av befintliga lösningar i de tjänster som utvecklades. En väl etablerad infrastruktur för e-legitimationer skapade förutsättningar för att identifiera sig digitalt och i kombination med infrastrukturen för digital post ledde detta till att infrastrukturen och tjänsten för covidbevis kunde utvecklas snabbt. Den höga kunskapen om dessa komponenter fanns också tillgänglig för utvecklingen. I slutänden innebar denna möjlighet att användningen av covidbevis blev enkel.

4. Agilt förhållningssätt

I projektledningen fanns erfarenhet av agilt ledarskap, att driva innovation och digital utveckling. Det blev en viktig förutsättning i den breda och antalsmässigt stora anslutningen av medarbetare, konsulter, experter och generalister. Det var också viktigt för att finna vägar och arbetssätt i ett uppdrag som i princip gick ut på att skapa innovation utifrån en idé utan färdiga krav. Det var viktigt att detta förhållningssätt kunde anammas direkt från ledningen av utvecklingen.

5. Hög tvärfunktionell kompetens

Mycket hög kompetens fanns samlad från start från de sakområden som berördes. Med den snabba och omedelbara uppslutningen skapades en stor, tvärfunktionell och tvärsektoriell utvecklingsorganisation som var mycket stark och effektiv när det gällde att hitta lösningar på odefinierade utvecklingsområden. Inledningsvis samlades alla, endast digitalt då fysiska samlingar inte var tillåtna, i digitala rum för att öppet diskutera och ventilera lösningsförslag.

I den innovativa och intensiva inledande perioden samlades i princip alla tillgängliga för att angripa utmaningarna i storgrupp. Detta kom att benämnas som "vargflock" där en omfattande

samverkan, med det agila förhållningssättet, kom att bli en superkraft istället för en begränsning.

6. Använda befintligt ramavtal och avropa ett konsultteam med förmåga

Digg hade ett ramavtal för konsultavrop med ett stort antal leverantörer. Detta användes för att avropa ett team med kompetenser och förmågor snarare än roller med specificerade uppgifter. Avropet gav en stor möjlighet att snabbt växla in konsultstöd i relativt stor omfattning. Detta gav i sin tur en rad positiva effekter. Den ordinarie verksamheten och andra prioriterade uppdrag kunde fortsätta "som vanligt" när väl konsultteamet startat arbetet, även om det fanns viss långtgående påverkan i delar av ordinarie verksamhet. Avropet var också utformat så att det gav förutsättningar att få rätt och hög kompetens eftersom avropet inte var begränsat till att jobba på en särskild ort.

Avropet gav en trygg och säker tillgång till kompetens och en kontinuitet i uppdraget, från den inledande utvecklingsfasen och genom hela livscykeln av covidbevis.

7. Tidig etablering av en beslutsförmåga styrgrupp

Mycket tidigt in i processen bildades en styrgrupp där ledamöterna från Digg, EHM, FHM och Socialstyrelsen kunde agera och besluta för sin respektive organisation. Denna styrgrupp kunde samlas och hantera frågor av mycket varierande karaktär, på kort varsel, och med snabba beslut. Tillgången till denna beslutsförmåga var avgörande i skeden där det behövdes ställningstaganden som kom att bli avgörande för att utvecklingen blev klar i tid. Exempel på sådana avgörande beslut är att det bestämdes tidigt att det skulle vara vaccinationsregistret som skulle vara källan för data om individers vaccination. Ett annat exempel på snabbt beslut innebar att utfärdande av covidbevis (vaccinationsbevis) utgick från en begäran som individen gjorde om att få ut data om sin vaccination ur vaccinationsregistret.

8. Öppen och rak dialog och snabba beslut i myndigheter och departement

Med den snäva tidsram som rådde och de uppenbara behov uppdraget skulle möta, följde också en tät och intensiv dialog och kommunikation över organisationsgränser. Det var en tydlig och rak kommunikation, och dialog, från den politiska nivån genom tjänstemannanivån på Regeringskansliet till respektive myndighet. Det var dessutom en öppen kommunikation mellan de ansvariga departementen som fanns med i utvecklingen. Vid flera tillfällen genomfördes stormöten med representanter för såväl myndigheter som departement, främst Socialdepartementet och Infrastrukturdepartementet. Ibland var även de politiskt ansvariga närvarande. Kommunikationsansvariga på myndigheterna och på Regeringskansliet hade kontinuerlig och ibland intensiv kontakt för att vara tydliga i budskap och för att vara beredda på att ge rätt information. Med denna täta och öppna dialogen fanns också kunskap och underlag för de snabba beslut som krävdes för att utvecklingen skulle bli snabb och lyckosam.

9. Princip om öppen kod, att dela kod

Digg hade redan innan detta regeringsuppdrag principen att dela kod för tjänster och programvara. Principen lyftes tidigt i uppdraget och utvecklingen och den var mycket tillämpad under hela utvecklingen och under livscykelhanteringen av covidbevis och verifieringslösningen. Med principen fick också många andra nationer stöd i sin utveckling. Det var 14 medlemsstater i EU som använde den svenska lösningen. Även nationellt kunde flera andra aktörer än myndigheter skapa lösningar och utveckla i symbios med covidbevisen. Här är exempelvis flygplatsaktörer, flygbolag och resebranschens företag sådana aktörer som utvecklat system och stöd för resande med stöd av öppet tillhandahållen kod från Digg och övriga. Att publicera kod omfattar också att stödja aktivt i användningen av den öppna koden samt att kommunicera om att den finns sker. Här fungerade kundtjänst, enskilda medarbetares och andras bidrag stor roll i spridandet av principen.

10. Statistik är viktigt ur flera perspektiv

Intresset för tjänsten covidbevis.se och dess användning var stort. Efterfrågan på statistik fanns både internt hos myndigheterna och från olika håll i samhället. Statistikunderlag om användningen har genomgående, under hela uppdragstiden, varit av stor vikt för både beräkningar, analys och utveckling.

Med den korta tid som fanns för utveckling kom funktioner för statistik och rapportering att nedprioriteras. Den löpande statistiken för tjänsten och dess användning kunde ha utformats bättre och enklare. I detta perspektiv kan man också reflektera över informationsbehovet från exempelvis ett forskningsperspektiv och om det borde ha iakttagits bättre när systemet utformades. Förutom tidsbristen så saknades också denna typ av krav, trots att covidbevis-tjänsten utvecklades på ett område som annars är präglad av statistik och rapportering. Förutom nämnda förutsättningar så har också hänsynen till människors integritet och frågan om informationssäkerhet spelat stor roll när man valt att inte spara och behandla data.

För framtida utveckling, exempelvis när det gäller digitala plånböcker och funktioner för mer individuell rådgivning över egna data, behöver man överväga hur data i ett forskningsperspektiv ska hanteras. Även arkivkrav, behov och krav om möjlighet att anpassa tjänster individuellt samt behov av att kunna återkalla utställda handlingar är sådana områden som måste beaktas i framtida utveckling.

3 Ändring (I2021/01336) av uppdraget att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg, 29 april 2021

3.1 Uppdraget

Utvecklingen och förhandlingen av EU-förordningen om covidbevis, som skedde parallellt med utvecklingen av vaccinationsintyg, ledde till ökad detaljering och tydligare krav avseende om vad covidbevis skulle komma att hantera. Förutom redovisningen av vaccination mot covid-19 genom vaccinationsbevis, tillkom krav på bevis om att ha testat negativt (testbevis) samt bevis om tillfrisknande (tillfrisknandebevis). Regeringen uppdrog därför till Digg den 29 april 2021 att fortsätta projektledarskapet för utvecklingen av digital infrastruktur för vaccinationsbevis och övriga former av bevis som kom att beslutas från EU.

Uppdraget förutsatte en fortsatt samverkan med EHM, FHM och Försäkringskassan samt att en dialog, vid behov, skulle ske med SKR. Det motsvarade precis det arbete som pågick vid denna tid.

Förutom att utveckla test- och tillfrisknandebevis efter vaccinationsbevis fick Digg, i det ändrade uppdraget, uppdraget att genomföra ett hackaton, Hack for Sweden, med syftet att finna lösningar för att fler ska använda digitala tjänster som den som utvecklades för digitala bevis om vaccination, test och tillfrisknande.

Uppdraget förlängdes till den 31 december 2021.

3.2 Genomförande

EHM hade tagit ansvaret som den ansvarige myndigheten för den kommande e-tjänsten covidbevis.se. FHM:s arbete och medverkan var avgörande för tjänstens utformning, att använda det nationella vaccinationsregistret som källa för data för vaccinationsbevis. Försäkringskassan var redan leverantör av teknisk driftmiljö till Digg och det var en naturlig och väl genomförd samverkan i frågorna om de tekniska miljöerna som sattes upp för covidbevis.

I övrigt etablerades också viktig samverkan med Polismyndigheten, främst ifråga om gränskontroller, med Transportstyrelsen som en nod i logistik- och resebranschen samt med Socialstyrelsen som i många avseenden var en del i många av de dialoger som fördes inom EU och som var mer sakområdesspecifika än den nationella utvecklingen av covidbevis.

Dialogen med SKR var också pågående vid det utökade uppdraget och fortsatte utifrån givna behov och på de sätt som krävdes. Dialog fördes också i övrigt med en rad andra myndigheter och

organisationer för att förbereda och utveckla processer, rutiner och teknik som krävdes för genomförandet och de verksamheter som skulle komma att hantera covidbevis i någon mening.

I anslutningen till färdigställandet av vaccinationsbevisen och innan detaljerade krav fanns, påbörjades de första stegen av utveckling för testbevis och tillfrisknandebevis.

Inom ramen för de tidsgränser som förordningen ställde upp färdigställdes och driftsattes de tre formerna för covidbevis med vaccinationsbevis den 1 juli, testbevis den 15 juli och tillfrisknandebevis den 12 augusti.

Digital infrastruktur, tjänster och funktionalitet för vaccinationsbevis återanvändes för både test- och tillfrisknandebevis. Utveckling och anpassningar krävdes dock för att klara av att samla relevanta data från respektive dataproducent. I tjänsten covidbevis.se behövde de som tog ut bevis inte göra något för att få rätt bevis.

För testbevis krävdes att de som utförde covidtester anpassade sina respektive system och att de, efter processer för godkännande och anslutning, kunde få certifikat för anslutning till tjänsten som tog in data till covidbevisssystemet. För ändamålet utvecklades relevant teknik med iakttagna säkerhetsaspekter så att rätt aktörer anslöts och med möjlighet att stänga av någon om säkerheten äventyrades.

EHM ombesörjde såväl godkännande och anslutningen av ett stort antal anslutna aktörer (företag och vårdinrättningar) som utförde test och rapporterade testresultat i form av data till systemet. 153 vårdgivare, genom 31 systemleverantörer anslöts för utfärdande av ungefär 700 000 testbevis

För tillfrisknandebevisen krävdes data om personers tidigare covid-19-infektioner och den datakällan var heller inte tillgänglig utan att utveckling av såväl teknik som verksamhet gjordes. För tillfrisknandebevis krävdes en annan ingång till covidbevisssystemet än för testbevis. Här skapades en webbapplikation som krävde inloggning med SITHS e-legitimation³ för de som registrerade in data om drygt 11 000 utfärdade tillfrisknandebevis. EHM hanterade även i denna del anslutning och godkännande genom en handläggningsprocess.

³ Identifieringstjänst SITHS är en säkerhetslösning som erbjuds av Inera, ett företag inom SKR, och som används för att utfärda elektroniska identitetshandlingar till både personer och system. SITHS e-legitimation används för identifiering av personer och uppfyller kraven på stark autentisering vid inloggning och åtkomst till information.

3.2.1 Hack for Sweden

Hack for Sweden, med huvudtema ”Digital inkludering”, genomfördes med en omgång deltävlingar den 8–10 oktober och final den 23–24 oktober 2021. Innovationstävlingen, som genomfördes digitalt, hade fyra utmaningar på huvudtemat:

- Covidbevis för alla, med E-hälsomyndigheten som behovsägare
- Landskap för alla, med Naturvårdsverket och projektet Agenda för landskapet som behovsägare
- Förstärkt natur med AR (Augmented Reality)⁴, med Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet som behovsägare, samt
- Demokratisk digitalisering, med Arbetsförmedlingen som behovsägare.

Respektive behovsägare ansvarade för hur resultaten i respektive utmaning och deltävling skulle omhändertas, utvecklas vidare och ledas till etablering. Åtta lag anmälde sig till Hack for Sweden. Sju lag lämnade in lösningar och fyra lag kvalificerade sig till finalhelgen.

I finalen segrade ett förslag om en app som med förstärkt verklighet skulle ge användaren information i realtid om den skog och natur denne vistas i. Detta avsåg att förenkla för användaren att komma ut och befinna sig ute i naturen. Vinnarens förslag mötte den andra utmaningen, Landskap för alla, där Naturvårdsverkets projekt Agenda för landskapet hade utfäst att gå vidare med direktupphandling av prototyper på de lösningar som presenterades.

Antalet tävlande bidrag och deltagare var, i förhållande till den under 2020 genomförda ”Hack for Crisis”, färre. Det är dock svårt att se några direkta anledningar än att möjligen det övergripande temat, digital inkludering, är svårt.

Förutom behovsägarna så deltog också Myndigheten för delaktighet, Region Skåne, Statistiska centralbyrån, Sveriges allmännytt, Trafikverket och Västra Götalandsregionen som medarrangörer med Digg.

Det var en mycket god uppslutning av behovsägare och organisationer, i huvudsak myndigheter. Varumärket och evenemanget Hack for Sweden var fortfarande relevant. Tekniskt stöd för evenemang, livesändning och digitala samarbeten införskaffades för ändamålet och för längre sikt med höjd att skapa en digital innovationsplattform för fortsatta evenemang. Detta gjorde det

⁴ På svenska beskrivs det som ”förstärkt verklighet”

tekniska och praktiska genomförandet möjligt och med gott resultat, trots restriktioner och ett i princip helt digitalt genomfört Hack for Sweden.

3.3 Erfarenheter från uppdraget

11. Sveriges decentraliserade administration försvårar digitalisering över det offentliga organisations- och verksamhetsgränser.

En viktig erfarenhet från utvecklingen av covidbevis är att den decentraliserade modell Sverige har för vården gjorde det svårt att skapa enkla och snabba lösningar för det behov som fanns med covidbevis. Varje typ av bevis⁵ baserades på data som producerades och tillhandahölls från olika kategorier av verksamhetsutövare. Dessa kategorier omfattade i sin tur ett stort antal organisationer. Varje bevis typ hade flera utmanande faktorer som i detta perspektiv kom att bli betydligt svårare att hantera än om det hade varit en enklare och öppnare datahantering mellan organisationer och verksamheter.

Testbevisen baserades på data från testoperatörer som var företag eller organisationer som utförde test om personer bar på covidinfektionssmitta. Dessa testoperatörer kunde vara leverantörer på avtal med kommunerna och regionerna, och de är många.

Tillfrisknandebevis kom från data om individers covidinfektion som konstaterats av en läkare. Läkare kan finnas hos privata och offentliga aktörer, hos leverantörer till kommun och region eller som egna fristående.

Även vaccinationsbevisens data var berörda av denna komplexitet då vaccinationsregistret uppdateras med data från de som utför vaccination, vilket också är en rad olika operatörer som är leverantörer till olika regioner.

Regleringar som GDPR, patientsekretess, avtal, informations- och datasäkerhet samt det stora antalet aktörer med befogenheter och självbestämmanderätt i många av dessa frågor skapar en oerhört stor svårighet och riskfaktor i ett utvecklingsuppdrag som måste göras på

⁵ Covidbevis är den benämning Sverige gav EU Digital COVID certificate och det omfattade tre olika typer av bevis, nämligen bevis om att en person vaccinerats – vaccinationsbevis, bevis om att en person testats negativt – testbevis samt bevis om att en person tillfrisknat från en covidinfektion – tillfrisknandebevis.

kort tid och med lyckat resultat.

Beslutsamhet, god kommunikation, det starka behovet och ett agilt förhållningssätt var några anledningar som bidrog till att det ändå fungerade.

12. Finansiering och incitament ledde till en bra anslutning för test- och tillfrisknandebevis.

Överenskommelsen mellan staten och SKR, som innebar viss finansiering, bidrog starkt till att test- och tillfrisknandebevislösningarna kunde komma på plats inom ramen för den givna tidsfristen i EU-förordningen.

Incitament, som att testoperatörers kunder förväntade att de skulle leverera testresultat som resulterar i testbevis, gjorde att många aktörer anslöt till processen och lösningen för testbevis.

13. Systematiserat och agilt arbetssätt för att effektivisera, automatisera och hantera livscykelhantering av covidbevisssystemet var avgörande för att klara parallellitet med utvecklingen.

Från den mycket innovativa och öppna agila arbetsformen etablerades mer strukturerat arbetssätt och fasta team i EHM:s verksamhet. Detta gjorde att nyutvecklingen kunde ske med en fortsatt hög innovationsgrad samtidigt som en trygg och säker drift och vidareutveckling kunde göras på det som fanns i produktion.

Den här ordningen innebar också att den ordinarie verksamheten vid myndigheterna kunde genomföras med förhållandevis liten påverkan från denna stora insats. EHM och Digg hade en överenskommelse som tydliggjorde ansvar och förhållningssätt och som gav tydlighet om hur olika delar av uppdraget leddes och hanterades. Regelbundna och täta möten på alla nivåer fortsatte regelbundet långt efter att alla covidbevis implementerats.

14. Kommunikation och kundtjänst är avgörande för att etablera digitala tjänster och verksamhet.

Från starten av uppdraget har kommunikation varit en viktig och prioriterad aktivitet som resurssatts med experter på området, både från de myndigheternas egna organisation och från konsultavtal. Under den period som omfattar driftsättningarna av alla bevisformer och hantering av medias, allmänhetens och omvärldens intressen, samt de interna behoven av information, så har tydlig, enkel och rak kommunikation varit avgörande. Bland annat producerades ett omfattande informationsmaterial som offentliga aktörer, vaccinatörer och andra kunde använda för att informera allmänheten om covidbevis.

Det poängteras att kommunikatörer och handläggare från kundtjänst har medverkat och arbetat i utvecklingsteam och att kommunikationsansvariga medverkat i styr- och ledningsgrupper för uppdraget. Detta har skapat beredskap och kunskap som varit avgörande i både utveckling och stöd till allmänhet. Medieträning, strategi och plan för kommunikation har skett som en del i den agila utvecklingen. Detta har gjort att budskap, svar och information kunnat ske närapå momentant med händelser och resultat.

Kommunikation bör alltid vara en av de nyckelkompetenser man tar med i digitaliseringsinsatser som berör många.

15. Effektiv samverkan och nätverkande är en förutsättning för offentlig digitalisering.

I vissa delar av uppdragen till myndigheterna har det förutsatts samverkan specifikt med utpekade myndigheter. Det har också varit helt öppet för Digg och övriga myndigheter att samverka med andra än utpekade myndigheter. All samverkan har gynnats av att det var en hög krismedvetenhet.

Men det har också funnits möjlighet att stödja insatser från andra myndigheter genom att det har varit möjligt att fördela anslag till de som gör insatser. Så har exempelvis skett till Statens servicecenter som bidragit med att skapa en lösning för att kunna utfärda bevis till en viss grupp som inte kunnat få bevisen genom covidbevis.se. Att samverkan och arbete i nätverksstrukturer har kunnat ske har varit helt avgörande. Former, mekanismer och incitament bör fortsätta utvecklas för att samverkan mellan myndigheter och andra ska vara effektiv.

Det är inte enkelt att skapa effektiv samverkan. Det går inte heller att framkalla krismedvetenhet som drivkraft. Däremot kan en "projektledarroll" eller motsvarande ge en organisation ett mandat som moderator av ett nätverk eller en samverkan. Det kan i sin tur bidra till ett effektivt nätverkande.

16. Evenemangs- och innovationsformen Hack for Sweden var och bör kunna vara en fortsatt relevant form för datadriven innovation som leder till lösningar och ökad kompetens.

Systematiserad innovation och hackaton för olika syften har under senare år kommit att bli allt vanligare inom ramen för offentliga organisationers verksamheter. I en tid med mycket snabb utveckling, digitalisering, så är systematiserad innovation viktig för att dels finna lösningar på svåra problem och dels för att öka kunskap på utforskade områden.

Från denna upplaga av Hack for Sweden kan man konstatera att vid sidan om idéutvecklingen så har medvetenheten om vikten av att inkludera fler till att använda digital service ökat väsentligt. Utifrån erfarenheterna med covidbevis kom denna insats att vara en form av startskott för ett fortsatt engagerat arbete på området digital inkludering, för en rad

olika myndigheter. Ett senare ändringsuppdrag handlade om att ta fram lösningar som gör att fler kan använda digitala lösningar som covidbevis. Det redovisas nedan i rapporten.

En slutsats från denna del i uppdraget är också att hackaton kan omfatta betydligt fler och vidare aktiviteter än vad som gällt traditionellt i det begreppet. Hack for Sweden bör därför kunna avse flera typer av "hack" som inte bara går ut på att skapa kod. Det kan avse att stimulera idéer och lösningar för en rad olika verksamheter i offentlig förvaltning. Det är många offentliga organisationer som fortfarande saknar metodstöd och vägar att prova sig fram. Där kan den här typen av evenemang och innovation fylla en uppgift.

4 Ändring (I2021/02990) av uppdraget att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg, 18 november 2021

Efter att pandemins spridning och utveckling avtog under hösten 2021, och då vissa lättnader kunde ske i samhället och för resande, kom återigen en ökande smittspridning under senare delen av hösten. I många länder hade covidbevis använts för nationella ändamål och inte bara för fri rörlighet över gränserna i Europa, som EU-förordningen reglerade. Med annalkande jul- och nyår, med ledigheter, evenemang och folksamlingar, så kom även möjligheterna med att använda covidbevis för nationella ändamål att diskuteras.

FHM gjorde den 17 november 2021 en hemställan till regeringen att besluta om att vaccinationsbevis skulle uppvisas för inträde till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inomhus med fler än 100 deltagare.

4.1 Uppdraget

Den 18 november 2021 gavs Digg uppdraget att utveckla en offentlig lösning för att verifiera vaccinationsbevis som skulle användas av aktörer som har till uppgift att kontrollera dessa bevis vid evenemang enligt de meddelade restriktionerna. Enligt uppdraget skulle också förutsättningar ges till mjukvaruutvecklare att utveckla motsvarande lösningar. Lösningarna skulle färdigställas för användning till den 1 december 2021.

4.2 Genomförande

Det var en stor utmaning att utveckla en verifieringslösning samt att ge förutsättningar för andra utvecklare på endast 13 dagar. Det var en, i förhållande till covidbevis, mindre uppgift. Men med den extremt korta tidsfrist som fanns var utmaningen nästan mycket stor då vare sig team för utveckling eller processer för externa aktörer att godkänna appar var beredda på en så snabb insats.

Verifieringsappen publicerades efter 10 dagar, gratis nedladdningsbar, på plattformarna för operativsystemet iOS och för Android. De var tillgängliga för alla som ville ladda ned och använda dem. Från den 1 december 2021 kunde verifieringsappen användas vid alla evenemang som krävde uppvisande av vaccinationsintyg och en giltig ID-handling.

Under utvecklingen publicerades öppen kod och anvisningar för att utveckla med den. Kommunikation och information genomfördes genom samverkan och möten med uppåt 100-talet olika aktörer, arrangörer, eventbolag och organisationer under de två veckorna.

Verifieringslösningen, appen, var utformad för både uppkopplat och offline-läge och på ett sätt som bara hanterade den för stunden, och verifieringen, nödvändiga personinformationen. Med appen

lästes covidbeviset för vaccination av, gav antingen ett godkänt eller icke godkänt resultat som tillsammans med uppvisandet av en giltig identifikationshandling gav tillträde eller inte till ett evenemang. Allt utan att personers hälsodata sparades eller utlästes för varaktigt bruk.

Digg hade också en uppgift att ha support för verifieringslösningarna. Denna support byggdes på befintlig organisation och innebar en ansträngd situation, främst för kundtjänst. Det var dock en begränsad tid och det verkade inte menligt på övrig verksamhet. Utifrån support och erfarenheterna från stöd i övrigt kan man dra slutsatsen att den offentliga verifieringslösningen var mycket enkel att ladda ned och använda.

Eftersom verifieringslösningen inte omfattade loggning och lagring data, då det handlade om känslig personinformation, så saknas också statistik från användningen. Verifieringslösningen användes under en period från 1 december 2021 fram till 9 februari 2022, då de flesta av åtgärderna för att dämpa smittspridningen i samhället togs bort. Statistik från Google Play (för Android) visar att verifieringsappen installerats 23 332 gånger och från AppStore (iOS) har den installerats 90 676 gånger. Det finns sannolikt ett antal som inte avser installation hos en evenemangsarrangör. Verifieringslösningen, både som app och som öppen kod, har dock varit en lyckosam utveckling.

Uppdraget innebar också att den långsiktiga förvaltningen för verifieringslösningen skulle följa samma hantering som den för covidbevis. Detta har inneburit att såväl covidbevis som verifieringslösningen livscykelhanteras av EHM. Båda dessa system har, vid tidpunkten för denna rapportering, utvecklats med rutiner för beredskapshantering och på ett sätt som möjliggör återanvändning om förutsättningarna blir aktuella.

4.3 Erfarenheter från uppdraget

17. Samhällsutmaningar kan lösas extremt snabbt med teknik, agilitet och rätt kompetens.

I princip återanvändes metodiken från den innovativa och väldigt agila första utvecklingsfasen av covidbevis. Ett tvärfunktionellt team med hög kompetens på relevanta områden samlades och angrep utmaningen. Lösning, kommunikation, krav, legala förutsättningar och uppbyggnad av support gjordes parallellt med dagliga leveranser. Utveckling och innovation leddes successivt framåt dag för dag tills en färdig lösning fanns klar efter tio dagar. En aktiv dialog med de två leverantörerna av plattformar för appar gjorde också att respektive version av verifieringsapp kunde publiceras och användas i tid. En kontinuerlig och proaktivt inriktad dialog med evenemangsindustrin gjorde att krav kunde realiseras omgående och att användningen av verifieringslösningarna blev enkel.

18. Öppen kod och kommunikation möjliggör för snabb etablering och enkel användning.

Även i utvecklingen av verifieringslösning gjordes kodning och utveckling tillgängligt och transparent. Kopiering och återanvändning av det utvecklade var möjligt för många med de instruktioner, anvisningar och vägledningar som gavs tillsammans med information och

kommunikation. Möten och information till de som skulle använda verifieringsapparna löpte parallellt med utvecklingen och gav dessutom återkoppling och bra krav.

19. Etablerad samverkan och bra nätverk fungerar även för utveckling.

De samverkansformer som etablerats och utvecklats främst mellan Digg, EHM och FHM var återigen mycket värdefulla för utvecklingen. Även om den tekniska delen gjordes av Digg så genomfördes en stor insats kring regel tillämpning och juridisk utveckling tillsammans med FHM. De nätverk som respektive myndighet hade upparbetat, exempelvis med evenemangsindustrin, kunde lätt kontaktas och initieras i utvecklingen.

20. Myndighetsmellanrummen orsakar problem, men de kan lösas

Myndigheters ansvar styrs av dess instruktioner och uppdrag. När insatser görs för att skapa resultat som går över och emellan myndighetsgränser uppstår ofta stora behov av tydlig styrning för hur mellanrummen hanteras. I de uppdrag som redovisas i denna rapport så har Digg haft ett projektledaransvar som fungerat bra som övergripande mandat. I situationer där det har varit fråga om specifika frågor, som exempelvis inreseregler eller ansvar för att verifiera utfärdade vaccinationsbevis vid inträde till evenemang, så har det uppstått oklarheter gällande vilken myndighet som ansvarar. Detta har i sin tur verkat begränsande i utvecklingen. I exemplet med inreseregler så efterfrågades de svenska reglerna på EU-nivå för att de skulle kunna läggas i en central regelmotor, för verifiering om bevis var giltiga när man kom till Sverige.

Funktionen hos EU var utformad utifrån principen Rules as Code⁶. Varje medlemsstat kunde ange sitt regelverk för inpassering med följden att det automatiskt skapades kod och funktion att använda för exempelvis gränspolisens programvaror och appar för kontroll av covidbevis. Det här är en princip och ett sätt att överbrygga myndighetsmellanrummen och förenkla att genomföra digitalisering. Om myndigheter publicerar beslut, föreskrifter och regelverk samt riktlinjer och policys i format som är mer direkt överförbara till att implementera i tjänster och digital service så kan administrativt tung samverkan undvikas.

⁶ En princip om att regelverk ska utformas på ett sätt att de kan appliceras i digitala tjänster, läs mer på <https://www.oecd.org/innovation/cracking-the-code-3afe6ba5-en.htm>

I utvecklingen löstes uppgifterna med de två exemplen genom traditionell samverkan med kontaktpersoner som kopplade vidare till expertis. Det kostade dock tid och kraft som hade varit enkel att undvika på ungefär samma sätt som gäller för att publicera öppen kod.

5 Ändring (I2022/00699) av uppdraget att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg, 17 mars 2022

Pandemin och användningen av covidbevis, både för resande och för nationella ändamål, under hösten och vintern 2021 ledde till en rad erfarenheter och kunskaper.

EU-förordningen om covidbevis var beslutad att gälla fram till och med den 30 juni 2023. Vid starten av 2022 fanns fortfarande en ovisshet om hur pandemin skulle komma att utvecklas, både internationellt och nationellt.

I början av 2022 föreslog Digg i dess budgetunderlag 2023–2025 till regeringen att särskilda insatser skulle vidtas för att öka digital delaktighet och undvika utanförskap. Manuellt hanterade utskick av covidbevis till de som inte kunde använda den digitala tjänsten covidbevis.se, och det faktum att många fortfarande saknade en godkänd e-legitimation eller förutsättningar att använda digital service, visade på existensen av ett digitalt utanförskap.

Tjänsten covidbevis.se och hela det tekniska systemet, samt support, var vid denna tid helt under EHM:s ansvar, även om driften fortfarande fanns kvar i Diggs teknikmiljö. En överföring av de tekniska miljöerna för tjänsten var planerad men av olika anledningar behövdes ytterligare tid för denna överföring.

Förutom digitala biljetter så hade förekomsten av digitala bevis och intyg varit blygsam i det svenska samhället. Med covidbevis blev det uppenbart att ett digitalt bevis om en persons hälso- eller vaccinationsstatus är ett enkelt och användbart sätt att hantera vissa situationer i personers vardag. Exempelvis så utvecklades det också under denna tid möjlighet att bära med sig ett digitalt ID-kort, baserat på den etablerade lösningen för e-legitimationen FrejaID. Även BankID kom senare med en sådan lösning.

Covidbevis är sannolikt det första digitala beviset som använts i en större omfattning och som accepterats så brett i samhället. Man kan se denna tekniska lösning, som skapar digitala värdeobjekt, som en samhällsinnovation. Det är dessutom en lösning som kan användas för andra ändamål. Det finns hundratals, kanske tusentals, olika former av intyg och bevis som utfärdas av svenska myndigheter och kommuner, men fortfarande i pappersform.

5.1 Uppdraget

Den 17 mars 2021 ändrades regeringsuppdraget att vara projektledare till att även omfatta

- att ombesörja en hållbar överföring av förvaltningsansvaret av covidbevis och verifieringslösningen, samt att stödja EHM i eventuell utveckling som kunde komma med revidering av den för covidbevis gällande EU-förordningen,
- att säkerställa att lösningen för covidbevis blev en del av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen i syftet att stödja digital delaktighet och på ett sätt som gör det möjligt att återanvända och vidareutveckla i händelse av ny pandemi eller kris,
- att ta fram lösningar för att fler ska kunna använda digitala tjänster, som exempelvis covidbevis.se, istället för att befinna sig i ett helt eller delvis digitalt utanförskap.

Uppdragets slutredovisning var 15 december 2023 och uppdraget upphör den 20 december samma år.

5.2 Genomförande av överföringen av det tekniska systemet

Den del som avsåg överföring av förvaltningsansvar krävde ingen ny eller ökad satsning, organisation eller prioritering.

Det tekniska systemet för covidbevis utvecklades i samverkan mellan främst Digg och EHM. FHM var i hög grad delaktig i den del av utvecklingen som omfattade det nationella vaccinationsregistret. Många andra organisationer var involverade att utveckla för de processer och dataflöden som lade grunden för testbevis och tillfrisknandebevis. Redan vid starten av utvecklingen hade Digg Försäkringskassan som leverantör av it-drift och det var i dessa tillhandahållna miljöer som utvecklingen startade, även om många delar sedan kommit att utvecklas och utgå från tekniska miljöer hos EHM.

När EHM tog över allt mer ansvar, inte minst för den del av covidbevis.se som allmänheten möttes av, upprättades en överenskommelse mellan Digg och EHM. Den lade grunden för en bra och stabil ordning när det gällde drift och livscykelhantering, trots att de tekniska driftmiljöerna fortfarande fanns hos Digg, genom Försäkringskassan.

EHM kom sedan att successivt flytta över sin it-drift till Försäkringskassan från en annan leverantör. Detta ledde till en förbättring av den gemensamma hanteringen av det systemet. För att inte äventyra driften av covidbevissystemet bestämdes att den slutliga överföringen av all teknik skulle ske efter att covidbevis slutade att gälla och då tjänsten stängts.

Under covidbevissystemets existens har Digg och EHM haft en väl fungerande, pragmatisk och lösningsinriktad samverkan och samutveckling på alla nivåer. Regelbundna möten mellan respektive myndighets uppdragsledning har genomförts för att stämma av frågor kring tjänstens drift, ekonomi och eventuella utveckling och avveckling, under tiden för hela regeringsuppdraget.

Vid uppdragets slut är hela det tekniska systemet överfört till EHM, i dess tekniska miljöer. Inget finns kvar hos Digg. Den tekniska infrastrukturen är möjlig att återanvända. Den infrastruktur och det ramverk som gällt på EU-nivån har överlämnats från EU till WHO för etablering av en global

motsvarighet till EU:s covidbevislösning. Det finns teknisk möjlighet att ansluta Sveriges system till detta, i regi av EHM.

5.2.1 Ekonomiska frågor kopplade till systemets livscykel och covidbevis

En redovisning av medelsförbrukning och de beviljade anslagen för detta uppdrag görs i Diggs årsredovisning. Här följer några aspekter i det ekonomiska perspektivet som har relevans för redovisningen av uppdraget samt för att dela erfarenheter och kunskap. Det är främst för att visa hur anslagen fördelat sig på covidbevissystemets olika komponenter och verksamheter.

Utvecklingen av vaccinationsbevis, som driftsattes den 1 juli 2021, kostade i princip det som gavs som en kostnadsuppskattning den 5 mars samma år, drygt 30 miljoner kronor.

Utvecklingen av testbevis och tillfrisknandebevis gjordes under en period från slutet av juni till slutet av augusti 2021. Med den tidspress och med det sätt som utvecklingen genomfördes på (agilt, parallellt och tillsammans med många aktörer som inte låg direkt under EHM eller Digg) så är det svårt att specificera kostnaderna mer exakt per bevisstyp. Det krävdes anpassningar och utveckling i alla typer av bevis under perioden som följde och fram in i november. Uppskattningsvis så har dessa två bevisstyper, tillsammans med övrig utveckling under hösten 2021, kostat 39 miljoner kronor.

Det stod tidigt klart att det skulle krävas en manuell hantering för att distribuera utfärdade bevis till de som inte kunde använda tjänsten covidbevis.se. Digg hade endast uppdraget att leda utvecklingen av den digitala lösningen. EHM hade ansvaret för att utveckla manuella rutiner och stöd för covidbevis som inte togs ut genom covidbevis.se. Digg har dock haft ansvaret att fördela anslagen för uppkomna kostnader. Tillsammans med EHM har beräkningar visat att den manuella hanteringen och handläggningen under 2021–2022, kostat omkring 41 miljoner kronor.

Verifieringslösningen (en app för vardera plattformen för operativsystem Ios respektive Android samt öppen kod för andras utveckling) utvecklades och hanterades i övrigt av Digg. Hela denna insats kostade cirka 2 miljoner kronor.

Förvaltningen, som innebär livscykelhantering, drift och kostnader för allt annat än utveckling och manuell hantering, kopplat till covidbevissystemet, har kostat uppskattningsvis 97 miljoner kronor.

När det gäller kostnad per bevis så har följande styckekostnader beräknats efter den användning som skett fram till och med 2022⁷:

Digitalt utfärdat bevis	3,97 kr
Manuellt hanterat bevis	162,33 kr

Beräkningen är exklusive utvecklingskostnad. Kostnaden för manuellt hanterade bevis, som innebär att det utfärdas från den digitala tjänsten men skickas med brev till en postadress för den beviset gäller, är således 40 gånger högre än för digitalt utfärdade covidbevis.

5.3 Genomförande av digital bevis- och intygshantering

Denna del utfördes i relativt begränsad omfattning och i anslutning till uppgiften som beskrevs i förra avsnittet, att lämna över hela systemet till EHM.

Uppgiften i denna uppdragsdel var att skapa en kostnadseffektiv, hållbar och generellt användbar och förvaltningsgemensam instans av covidbevissystemet. En sådan ”bevismaskin” eller ”intygstjänst” skulle kunna stödja digital delaktighet. Lösningen skulle också göras så att den kunde återanvändas, eller snabbt vidare- eller nyutvecklas, vid eventuella framtida pandemier eller kriser. Att enkelt kunna utfärda digitala intyg skulle också innebära att intyg som idag utfärdas på papper skulle kunna ersättas med digitala bevis eller intyg.

Digg har samverkat med EHM avseende att återanvända infrastruktur för digitala bevis och intyg för en eventuell pandemi. EHM har upprättat en beredskapsprocess som omfattar uppsättning, eventuell utveckling och implementering av en motsvarighet till covidbevissystemet.

Digg har också samverkat med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för att identifiera möjligheter och behov av något motsvarande vid kriser. Det har inte, under uppdragstiden, kommit fram några behov eller uppenbara användningsområden för digitala bevis eller intyg och det har inte utvecklats någon beredskapsprocess motsvarande den som tagits fram hos EHM.

⁷ Användningen under 2023 har varit låg och det är inte rättvisande att redovisa kostnad per bevis med beaktande av det sista halvåret.

5.3.1 Om digitala intyg

Digg har även ett regeringsuppdrag om att ta fram en eller flera digitala identitetsplånböcker inom ramen för EU:s storskaliga pilotprojekt⁸. Ett syfte med digitala identitetsplånböcker är att kunna förvara och använda olika digitala bevis och intyg som finns och som är kopplade till person. Eftersom detta ligger väldigt nära den typ av digitala bevis som gällt för detta uppdrag, så följer en beskrivning av digitala intyg och bevis. Bevis och intyg kan här uppfattas som synonymt.

Vad är ett verifierbart intyg?

Ett verifierbart intyg kan vara ett digitalt eller fysiskt dokument med maskinläsbart innehåll. Innehållet kan bestå av ett eller flera attribut, till exempel en persons identitet tillsammans med utbildningsnivå, vaccinationsstatus eller yrkeskvalifikationer. I ett fysiskt dokument kan informationen läggas in i ett dataformat och kodas in i en QR-kod för att kunna avläsas maskinellt. Intygen är verifierbara genom att dataobjekten i koden är signerade med en digital signatur som kan användas för att bekräfta att intyget är äkta och inte har manipulerats.

”Digitala plånboksintyg”

Den digitala identitetsplånboken som utvecklas i EU ses som framtiden för digitala verifierbara intyg. Ett ekosystem håller på att tas fram baserat på nya krav i eIDAS-förordningen⁹ för utfärdande av så kallade attributintyg till en identitetsplånbok. Det finns en framtagen referensarkitektur och det förbereds ett antal piloter inom EU för att vidareutveckla och testa de tekniska systemen. Arbetet och utvecklingen av ekosystemet beräknas vara klart tidigast 2025.

”Biljettintyg”

Covidbeviset togs i första hand fram för att kunna öppna upp för resande mellan EU-länder på ett säkert sätt under pandemin. Intygen kom senare även att användas nationellt av många länder för olika ändamål. I Sverige krävdes att vaccinationsbevis visades upp, tillsammans med en giltig legitimation, för att få gå på evenemang med över 100 personer under en period från slutet av 2021 till början av 2022. Generellt sett kan man beskriva Covidbeviset som ett ”biljettintyg”, som man bär med sig och som ska fungera även offline. Det kan enkelt tas ut i pappersformat och det kan kombineras med en giltig identitetshandling. Biljettintyg fungerar bra när verifiering måste gå fort

⁸ Uppdrag att ta fram en eller flera digitala plånböcker inom ramen för EU:s storskaliga pilotprojekt (I2022/01265)

⁹ Förordningen om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden, eIDAS-förordningen, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sv/policies/eidas-regulation>

och smidigt för att klara av ett stort flöde av människor. Lösningen bygger på biljettsystem för kollektivtrafik.

Att välja teknisk lösning

Krav och ändamål måste bedömas vid val av intygslösning. Utveckling av EU-plånoken pågår och det finns en framtagen referensarkitektur och pågående piloter. Vissa länder har skapat nationella plånöksintyg av exempelvis förarbevis i väntan på EU:s digitala identitetsplånbok. Digitala biljetter används i privat sektor men biljettintyg har ännu inte, förutom som covidbevis, kommit att prövas inom offentlig sektor.

Om det finns möjlighet att ersätta en rutin för att skriva ut intyg på papper så förefaller en digitalisering med biljettintyg vara ett både enkelt, rationellt och kostnadseffektivt val. Det är fortfarande år kvar tills digitala plånböcker är etablerade. Formaten på de olika intygen i digitala identitetsplånböcker kommer sannolikt att vara av varierande art, beroende på krav på säkerhet och utfärdare. Sannolikt kommer också anpassningar av befintliga lösningar för digitala intyg gå att göra för senare krav som ställs utifrån digitala identitetsplånböcker.

5.3.2 Diggs arbete med biljettintyg

Under arbetet med digitala intyg har Digg kunnat identifiera ett mycket stort antal intyg och bevis av relativt enkel karaktär som utfärdas i pappersform och som mycket väl kan ersättas av ett digitalt, portabelt, bevis eller intyg. Ett digitalt intyg eller bevis motsvarande covidbeviset skulle också vara både säkrare ifråga om äkthet och säkerhet än motsvarande som finns i pappersform idag. Några exempel på intyg eller bevis är förarbevis för fordon, personbevis, anställningsbevis, intyg om vapenlicens eller lån av skjutvapen, pensionärsintyg och intyg om godmanskap eller ställföreträdarskap. Det finns ett stort antal andra intyg och bevis som utfärdas av bland annat kommuner och myndigheter.

Det finns stora kostnadsbesparingar att göra med att ersätta utskrifts- och brevutskicksrutiner med digitala utskick. Beräkningar som gjorts för covidbevis visar att den manuella hanteringen av covidbevis var 40 gånger mer kostsam än den digitala hanteringen.

I arbetet har en bred dialog förts med en rad offentliga organisationer, i synnerhet med de som ingår i samverkansformen för förvaltningsgemensam digital infrastruktur, Ena¹⁰. Det har varit svårt att finna en offentlig organisation, med en lämplig verksamhet, som har varit beredd att prova och utforma en digital intygshantering som inte är covidbevis.

Det är svårt att säga varför det har varit ett lågt intresse bland de organisationer som dialog skett med och i övrigt utifrån kunskaperna om covidbevis. Covidbeviset har uppenbarligen varit en mycket användbar lösning i sin digitala form och det har ju också fungerat som utskrivet bevis. Det ses som förhållandevis enkelt att applicera en lösning av biljettintygskaraktär som ersättning för en process med utskrivna papper skickas som intyg eller bevis.

Ett skäl som framkommit är att många processer för intyg är ganska tungt etablerade i verksamheterna. Det blir för stort arbete att avveckla eller ändra processer som finns för att hämta data och leda om från etablerade och gällande utskriftshantering, kuvertering, postrutiner och avtal. Det finns också exempel där regleringar ses som hindrande. Ett exempel är intyg om ställföreträdarskap och uppdrag som god man där en förordning reglerar om en mall som förutsätts vara ett utskrivet intyg på papper.

En annan möjlig orsak till att det är svårt att ta sig an "biljettintyglösningen" är att man hellre väntar på resultat inom andra områden som rör digitala bevis och intyg. Arbetet med EU:s digitala identitetsplånbok har nämnts. Dessutom finns arbetet med EU-förordningen Single digital gateway (SDG)¹¹ som EU:s medlemsstater behöver implementera och efterleva. Syftet med SDG är att underlätta för privatpersoner och företag inom EU att utföra ärenden över landsgränserna. SDG-förordningen ställer krav på att gränsöverskridande system för bevisutbyte ska fungera mellan medlemsstaterna. Systemet ska implementeras i alla EU:s medlemsstater. Bevisutbyte enligt SDG utgår dock från ett data hämtas direkt från källan, en datalagring i form av exempelvis ett offentligt hållet register. Det är alltså inte ett portabelt intyg eller bevis som hanteras i SDG.

¹⁰ Digg leder arbetet med att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för att information ska kunna utbytas på ett säkert och effektivt sätt. <https://www.digg.se/ledning-och-samordning/ena---sveriges-digitala-infrastruktur/om-ena>

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012

Med de förutsättningar som beskrivits så har uppdragets uppgift, att säkerställa att lösningen för covidbevis blir en generellt användbar del av den förvaltningsgemensamma infrastrukturen, inte kunnat utvecklas till en tjänst eller ett användbart tekniskt system. Istället har Digg utvecklat och publicerat ett ramverk, med anvisningar och referensarkitektur och öppen kod. Tillsammans med övrigt tillgängligt stöd finns det som krävs för att utvecklare hos exempelvis en myndighet eller kommun själva ska kunna utveckla en digital bevis- och intygshantering. Detta möjliggör att respektive organisation kan utveckla och skapa lösningar anpassade för sin respektive verksamhet.

5.3.3 Försöksverksamhet

I syfte att skapa en lösning för intygshantering som stödjer digital delaktighet har Digg samverkat med Bolagsverket i dess utveckling av tjänsten Mina ombud för privatpersoner. Tjänsten är en del av Ena, Sveriges digitala infrastruktur. Genom arbetet har Digg också deltagit i den inledande fasen av en utforskande insats tillsammans med Sundsvalls kommun och Överförmyndarkontoret Mitt (Sundsvall, Ånge, Timrå och Nordanstig kommuner). Försöket avsåg att klargöra om tjänsten Mina ombud kan utvecklas för att lösa den stora utmaningen som finns i gode mäns och andra förordnade ställföreträdarens utförande av uppdrag, för deras huvudmän, i digitala tjänster. Som en del av det här regeringsuppdraget så avsåg Digg att utforska om digitala intyg kunde fungera som medel att visa behörighet och befogenhet att företräda hos myndigheter och därmed ersätta behovet av att skriva ut motsvarande intyg på papper.

Frågan var om det kunde användas ett biljettintyg istället för de utdrag ur registret över ställföreträdare som hålls. Den typen av utdrag används av gode män och ställföreträdare i bland annat ärenden med myndigheter och banker. Det finns också en annan del där intyget kunde fylla en funktion. Det är när exempelvis en myndighet eller bank ringer till överförmyndaren för att fråga om en person finns registrerad i ställföreträdarregistret och får bekräftat per telefon att så är fallet. Detta skulle kunna ske automatiserat med att istället använda digitala intyg.

Försöket ledde inte till att ramverket eller tekniken provades. Försöket ledde ändå fram till slutsatsen att en lösning motsvarande covidbevis skulle kunna fungera bra för intyg om godmanna- och ställföreträdarskap.

Även om detta uppdrag är slut så bör digitaliseringen av processen att utfärda fysiska utdrag ur ställföreträdarregister fortsätta. Där är "biljettintyg" ett funktionellt medel som medför portabilitet och rimlig säkerhet för användning av intyget.

Idag är registerutdraget ifråga reglerat i 11§ Förmyndarskapsförordning (1995:379) och beskrivet i en bilaga till denna. Det är styrt i detalj vilket innehåll utdraget ska ha. Det står inte bokstavigt att utdraget ska vara i pappersform men regleringen av bilagan uttrycker att det ska vara underskrivet och det har inte framkommit någon uppgift om att någon överförmyndare utfärdar dessa utdrag digitalt. När det gäller svar på frågor så bedöms det kunna ske på ett sätt som också ger en digital kvittens, motsvarande ett digitalt intygande, och att det skulle kunna införas utan förordningen ändras.

5.4 Genomförande av lösningar för digital inkludering

Arbetet med lösningar för att fler ska kunna använda digitala tjänster innebar dels ett analys- och utforskande arbete och dels utveckling. För ändamålet har ett team organiserats och arbetat, samverkat och samordnat aktiviteterna.

Covidbevis.se var en digital bevis tjänst som kunde användas av de som hade en godkänd e-legitimation och som ville och hade förutsättningar att använda tjänsten. De som inte kunde eller ville använda, eller inte hade, en godkänd e-legitimation, var tvungna att använda en manuell service. Den processen kunde ta många dagar, eller kanske veckor, för att få ett covidbevis. Detta kan jämföras med den digitala servicen som tog sekunder eller högst minuter att utföra. Med covidbevis har det blivit uppenbart att digital inkludering är något som är angeläget för alla som har digital service för människor att iaktta.

Uppdraget, att skapa lösningar för de personer som i dag inte kan få covidbevis digitalt, kunde enligt uppdragsbeskrivningen handla om att tekniskt koppla till digitala ombudstjänster, att skapa applikationer som samlar information och tjänster på ett enkelt och tillgängligt sätt eller andra tekniska och processmässiga anpassningar för att identifiera sig, få tillgång till relevanta tjänster och nås av viktig information.

Det har varit svårt att, under uppdragstiden, komma så långt som till utvecklade och implementerade lösningar som kan användas. Processerna som krävs för att verkligen komma till realiserade lösningar är omfattande och kräver samverkan i väsentligt högre grad än den dialog som hittills varit möjlig. Det fanns inte de förutsättningar som gavs för covidbevis att leda en teknisk och verksamhetsmässig utveckling på detta område inom denna del av uppdraget. Många lösningar kräver också beslut som inte har kunnat tas av Digg. Denna rapport kommer därför inte att handla så mycket om realiserade lösningar som redan idag ger effekten att fler kan ta del av digital service. Rapporten beskriver istället, i denna del, mycket av inhämtade kunskaper och fångade insikter, som är viktiga för att skapa lösningar.

Uppdraget och det som redovisas har, trots att det inte finns implementerade lösningar, varit till stor nytta i ett viktigt avseende. Det är att den samordnade och breda samverkan som skett har kunnat tydliggöra behoven och öka medvetenheten om att digital inkludering måste komma högre upp på agendan för digitalisering.

I regeringsuppdraget och i de aktiviteter som handlat om digital inkludering så har enhetliga definitioner av begreppen saknats. Därför har följande begreppsdefinitioner använts.

- Digital delaktighet är ett tillstånd när man är inkluderad i det digitala samhället.
- Digital tillgänglighet är när internet, tjänster och service är möjliga att använda för alla som vill och kan.
- Digital exkludering är när digitala tjänster och service skapas så att de som vill använda dem inte kan göra det.

- Digitalt utanförskap är när personer inte kan eller får använda internet, digital service eller digitala tjänster.

5.4.1 Covidbevis och digitalt utanförskap

Redan under utvecklingen av covidbevis, innan driftsättning, fanns en hög medvetenhet inom utvecklingsuppdraget om att ett digitalt covidbevis skulle komma att kräva åtgärder för att undvika digitalt utanförskap.

Tjänsten covidbevis.se var utformad med största hänsyn tagen till enkelhet och tillgänglighet. Åtgärder för att möta behov hos människor utan förutsättningar att ta ut digitala bevis genomfördes främst av EHM. I ändringsuppdraget den 29 april gavs uppdraget att anordna ett Hack for Sweden på temat digital inkludering. Detta genomfördes under hösten 2021 efter en tids användning av covidbevis.se.

Även om dessa åtgärder ledde till att många utan förutsättningar att använda digital service fick sina covidbevis så blev det uppenbart att den manuella hanteringen innebar en sämre service än den digitala. Det var både krångligare att begära och att få bevisen och det tog betydligt längre tid med en ansökan på blankett och utskick med brev.

Under perioden då vaccinationsbevis krävdes för att delta i evenemang med fler än 100 personer inomhus blev det ännu mer tydligt hur ett digitalt utanförskap får konsekvenser. Det blev plötsligt mycket svårare att utöva självklara medborgerliga fri- och rättigheter, som att exempelvis gå på bio, en konsert eller ett idrottsevenemang. Skillnaden mellan att ta ut ett digitalt bevis på några sekunder eller att få ett hemskickat med en ledtid på dagar eller till och med veckor visade på ett stort glapp mellan digitalt inkluderade och exkluderade.

5.4.2 Uppgiften att ta fram lösningar för att fler ska inkluderas i det digitala samhället

För att få en bild av vad digitalt utanförskap, digital delaktighet samt hur lösningar för digital inkludering kan formas, så startade denna uppdragsdel med ett brett och förutsättningslöst arbete för att skapa ett koncept för digital inkludering. I detta arbete genomfördes kartläggning, analys av forskning och doktrin på området samt ett stort antal kontakter med intervjuer och workshops. Konceptet syftade till att samla den kunskap som finns på området samt att skapa en sammanhållen bild av vad som kan göras.

Omkring 50-talet organisationer¹², flera myndigheter, och ett ännu större antal experter på området, involverades och bidrog till konceptet. Konceptet för digital inkludering kom sedan att redogöra för ett antal insikter och 14 förslag till lösningar för digital inkludering. Diggs bedömning är att om de 14 lösningarna genomförs samordnat så skulle alla som vill vara digitalt inkluderade i samhället också vara det. Ingen skulle behöva befinna sig i ett digitalt utanförskap.

Konceptet har sedan fortsatt att förankras och utvecklas vidare. I det följande sammanfattas innebörden av de insikter som konceptet redovisar. Därefter följer, också sammanfattat, beskrivningen av de lösningar som tagits fram i uppdraget. För varje lösningsbeskrivning redogörs i vilken mån detta uppdrag eller något annat gjorts för att ta fram lösningen.

5.4.3 Insikter

Under denna rubrik redovisas insikter. Med insikter avses, som kan förklaras som slutsatser och ställningstaganden som etablerats under uppdraget och som legat till grund för lösningarna för digital inkludering som presenteras nedan.

Samhället är digitalt

Digitaliseringen i Sverige och övriga världen går fort och allt fler digitala tjänster erbjuds för samhällsservice. Sveriges digitaliseringspolitiska mål är att vara bäst i världen på att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter¹³. Utgångspunkten och en gällande princip för den offentliga förvaltnings utveckling är ”digitalt först”. Digitala tjänster är kostnadseffektiva, ofta kvalitativt bra och de möjliggör ofta snabbare flöden och flexibla tillgång till samhällets tjänster för de flesta.

Det finns ingen öppen och samlad statistik över antalet digitala tjänster som det offentliga tillhandahåller. Men myndigheter och kommuner som ger medborgarservice utvecklar den ofta för

¹² Följande organisationer har medverkat till insikter och förslag: Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Digidel, Digitalidag, DO – Diskrimineringsombudsmannen, E-hälsomyndigheten, FrejaID AB, Försäkringskassan, Internetstiftelsen, Myndigheten för delaktighet, Mittuniversitet, Myndigheten för tillgängliga medier, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och civilsamhället, Post och telestyrelsen, Region Gävleborg, Sveriges kommuner och regioner Stockholms stad, PRO – Pensionärernas riksorganisation

¹³ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/>

huvudsakligen digital användning, vilken ger en betydligt snabbare och, för de som är digitala, enklare tillgång till den.

Samhället har nått en brytpunkt där man måste utgå från att det är digitalt. Att inte vara delaktig i det digitala samhället innebär ett utanförskap i samhället.

Att inte kunna identifiera sig digitalt innebär digitalt utanförskap

Under pandemin ökade antalet personer som har en godkänd e-legitimation. Men andelen vuxna personer som fortfarande saknar eller har svårt att använda en godkänd e-legitimation har varit ganska stabil de senaste åren, 8-10 %¹⁴. Även om andelen kan framstå som låg i förhållande till en i övrigt stor andel som faktiskt använder e-legitimation dagligen, så innebär den stora tal avseende individer, kostnader och negativa konsekvenser.

Enligt statistik om användningen av BankID har över 6000 organisationer i Sverige, 2022, digitala tjänster som kräver användning av BankID för inloggning och användning. Det finns ingen samlad statistik för hur många digitala tjänster som finns i Sverige och hur många av dem som finns i den offentliga förvaltningen.

Även om det finns andra sätt att identifiera sig digitalt så har de e-legitimationer Digg granskat och godkänt kommit att bli en standard för identifiering och underskrift i digitala tjänster. Utvecklingen ser ut att fortsätta i denna riktning och takt. I utveckling är det enklare och mer effektivt att använda och förvalta dessa lösningar än att använda exempelvis koder eller användarnamn med lösenord för inloggning.

I Diggs rapport Nationell färdplan till det digitala decenniet¹⁵ bedöms att den enskilt viktigaste åtgärden för att öka tillgängligheten till digitala offentliga tjänster är en säker och tillgänglig digital identitet, på högsta tillitsnivå, till alla som behöver.

Att sakna en digital identitet innebär att vara i ett digitalt utanförskap som i sin tur är ett utanförskap i samhället.

¹⁴ Svenskarna och Internet 2021, 2022, 2023, Internetstiftelsen

¹⁵ Nationell färdplan för det digitala decenniet, regeringsuppdrag att ta fram förslag till nationell strategisk redovisning för det digitala decenniet (Fi2023/01494), 2023-08-15

Digitalt utanförskap är komplext

Utanförskap är ett svårdefinierat tillstånd. Det finns många skiftande anledningar och förutsättningar som skapar utanförskap i samhället. När samhället blivit digitalt så har ytterligare en dimension lagts till. Med insikten om att vi har ett digitalt samhälle och att det krävs en e-legitimation för att vara inkluderad följer också slutsatsen att många människor kan drabbas av digitalt utanförskap. Det kan drabba även de som aldrig förut har varit i närheten av ett utanförskap.

Med processer och samhällsservice som är digitala, kan människor med arbete och ordnade förhållanden hamna i situationer där inkomster, bostad och social standard kan riskera att falla, om man saknar eller om man inte klarar att använda nyckeln till den digitala dörren – en e-legitimation.

Exemplet från pandemin och användningen av covidbevis är mycket tydligt. Den som saknade en godkänd e-legitimation hade svårt att boka en vaccination. Det gick heller inte att ta ut ett digitalt covidbevis och det innebar att det inte gick att resa, gå på bio, en konsert eller ett idrottsevenemang.

En annan sak som gör frågan om digitalt utanförskap komplex är att vi vet alldeles för lite om det. Förutom att det ännu inte finns forskning eller vetenskap kring ämnet så saknas också data som gör det möjligt att göra en bra analys och ta rätt beslut. Statistik och data om användning av tjänster i allmänhet är inte tillgängliga. Data om användningen av e-legitimation är otillgängliga eller obefintliga när det gäller individnivån. Det är leverantörer och de som har tjänster som väljer vilken användardata som visas i statistik. Att data inte finns på individnivå beror också på att det handlar om integritetskänslig information.

Att skaffa och utfärda e-legitimation är reglerat och systematiserat för att ge trygghet och säkerhet. Allt fler kan enkelt skaffa sig en e-legitimation¹⁶. Den systematiska uppföljningen av användningen av utfärdade e-legitimationer kan förbättras. Genom ökad kunskap kan man utveckla bättre för digital inkludering, i synnerhet avseende dolt utanförskap, som blir följderna av att inneha men inte använda en e-legitimation.

Digitalt utanförskap kostar

Utanförskap är ett svårt tillstånd att beskriva i form av statistik, nyckeltal och kostnader. Det finns få studier om utanförskapets konsekvenser. Det digitala utanförskapet är relativt nytt och kunskapen

¹⁶ Svenskarna och internet, Internetstiftelsen, 2022

om detta är låg. Det finns i princip inga vederlagda eller studerade konsekvenser av digitalt utanförskap.¹⁷

En samhällskostnad som relativt enkelt kan beräknas är kostnaden för en myndighets manuella rutiner och hantering av ärenden som inte görs genom en e-tjänst. Tjänsten covidbevis.se utvecklades, driftsattes, användes och stängdes, under en begränsad period. Det har inneburit att man ganska väl kan beräkna vad en manuell hantering av covidbevis har kostat.

Mitt i tjänstens livscykel, när den användes som mest, så kostade ett manuellt hanterat bevis över 60 gånger mer än ett digitalt utfärdat (163 kr jämfört med 2,64 kr). Om man antar att de människor som inte har en e-legitimation behöver identifiera sig och använda en manuell rutin lika ofta som de som använder e-legitimation gör, så blir det drygt två gånger per dag¹⁸.

Utgår man från förutsättningen att omkring en miljon vuxna saknar e-legitimation eller inte kan använda den¹⁹ och att de kan behöva använda en manuell service två gånger per dag, så blir kostnaden 130 miljarder jämfört med de drygt 2 miljarder de digitala tjänsterna kan antas kosta för motsvarande ärenden. Det ska poängteras att dessa beräkningar baseras på en ny och mycket rationell digital service där även den manuella hanteringen är förhållandevis billig. Det finns manuell service som kostar betydligt mer än den som fanns för covidbevis.

Kostnaden för manuell hantering av covidbevis eller i andra digitala tjänster torde vara blygsam i förhållande till den totala kostnaden för utanförskap, för individen och samhället.

Det är samhällets ansvar, inte individens

Den service och de digitala tjänster som utvecklas ger inte alla människor förutsättningar att använda dem. Det krävs ganska mycket av en människa för att klara av att använda digitala tjänster och har man inte en grundläggande digital kompetens så kan inte digital service användas.

¹⁷ Enligt beräkningar från användning och kostnader för covidbevis

¹⁸ Statistik från BankID, <https://www.bankid.com/om-oss/statistik> samt SCB: Befolkningsstatistik, Folkmängd per månad efter region, ålder och månad

¹⁹ Statistik från BankID ger att närmare 7 900 000 personer med personnummer, 18 år och uppåt, har en giltig BankID. Statistik från SCB anger att antalet folkbokförda personer, 18 år och över, i slutet av 2022 var 8 326

Flera länder har börjat använda en tvingande digitalisering som gör att både medborgare och företag måste använda digital självservice och andra e-tjänster för att få tillgång till offentlig service. En administrativ börda har därmed förflyttats från det offentliga till användaren.

För att använda service digitalt behöver individen själv ta ansvar att lära sig eller att söka hjälp av anhöriga eller andra. Man måste ha rätt utrustning, se till att skaffa en e-legitimation, ha rätt programvaror eller appar och förstå sammanhanget som en tjänst ska användas för.

Ett exempel är ansvarsförskjutningen som kommit med begreppet e-hälsa där delar av hälsoansvaret har förts över på individen från hälso- och sjukvården. Denna förskjutning har ökat möjligheterna för vissa medan andra känner av begränsningar i att hantera sin hälsa. Förväntningar och beredskap att hantera en ansvarsförskjutning skiljer sig mellan generationer. Gruppen 30–39 år verkar axla det individuella ansvaret med självklarhet medan gruppen i 70–79 år förväntar sig att samhället ska ta en aktiv roll.²⁰

Eftersom de digitala tjänsterna skapar de hinder som människorna möter, bör också de som utvecklar och erbjuder service digitalt ta ansvaret för att alla ska kunna använda dem.

Det behövs en ansvarsförflyttning, för att ingen ska lämnas utanför, från individ till samhälle.

Mycket har gjorts men det måste göras bättre

En inventering som gjorts under regeringsuppdraget visade på hundratals olika initiativ, av kommuner, myndigheter och organisationer, för att sänka trösklar till det digitala samhället och för att inkludera fler digitalt. Det fanns dock inte så mycket som visar på vilka effekter dessa initiativ gett. Därmed är det svårt att avgöra vad som ger bäst effekt för att inkludera fler.

Det går inte att dra några direkta slutsatser från inventeringen annat än att det saknas en övergripande samordning och att det mesta görs lokalt, regionalt och för begränsade användargrupper.

²⁰ Fristedt Sofi, Svärth Samantha, Löfqvist Charlotte, Schmidt Steven M., Iwarsson Susanne “Am I representative (of my age)? No, I’m not”—Attitudes to technologies and technology development differ but unite individuals across rather than within generations. April 22, 2021
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250425>

Det är vanligt att utgångspunkten i insatser är en organisations specifika grupp av användare, exempelvis medborgare, medlemmar eller kunder. En annan kategorisering är att man försöker tillgodose en typ av användare, exempelvis äldre eller användare med funktionsvariationer.

Det som gjorts är inte fel saker. Antaganden om att många som är digitalt utanför finns i gruppen äldre eller funktionshindrade är riktiga. Det är dock inte åldern i sig som orsakar problem att använda digitala tjänster så att iakttas endast det perspektivet räcker inte för att öka delaktighet. Den digitala tekniken hjälper också många i dessa grupper. Komplexiteten i det digitala utanförskapet är svår att lösa om man utgår från få perspektiv.

För att åstadkomma större förbättring och en betydande inkludering till det digitala samhället behövs mer göras än hittills. Det behöver också göras med utgångspunkten att alla bör inkluderas.

5.4.4 Förslag till lösningar för att inkludera fler

I detta avsnitt beskrivs, i korthet, de lösningar för digital inkludering som regeringsuppdraget identifierat som realistiska att genomföra och vilka krävs för att nå ett digitalt samhälle som inte lämnar någon utanför. Ett flertal av lösningarna har inte varit möjliga att realisera inom ramen för detta uppdrag. Anledningarna är många men i huvudsak handlar det om att Digg inte har mandat och ansvar för allt som förslagen omfattar samt att tid och resurser saknas för att skapa de samordnade och utvecklade lösningar som krävs. Digg har prioriterat att vidareutveckla några idéer som främst möter behovet av hjälp och stöd i digitala tjänster samt möjligheten att ge återkoppling på dem. Just dessa områden är något som är angeläget utifrån EU-kommissionens bedömning av hur Sverige presterar, enligt index DESI 2023²¹. För varje lösning redovisas i vilken mån det utvecklats eller pågår initiativ eller status i övrigt.

²¹ Digital Economy and Society Index, DESI, indikatorerna des_i_4a5, Transparens och öppenhet i tjänsterna och des_i_4a6, Förekomst av support, feedback och hjälp i tjänsterna.



Figur 1 Illustrerar hur 14 förslag till lösningar för digital inkludering kan grupperas i nivåer. "Alla kan vara med" är förslag på strategisk nivå. "Alla kan identifiera" sig, en grundläggande nivå, "Alla kan få stöd", en praktisk nivå, och sist en operativ nivå med riktlinjer för design för att inkludera alla.

Nollvision – ingen ska lämnas utanför

I digitaliseringen bör alla ha en ambition att ingen ska lämnas utanför det digitala samhället. Idag är målen för myndigheter och övrig offentlig förvaltning, förmodligen också för många i privat sektor, mer inriktade på att skapa mer digital service som ersätter manuella och befintliga processer än att beakta ett inkluderingsperspektiv, att alla måste kunna använda den digitala servicen.

Visionen för de globala hållbarhetsmålen är att ingen ska lämnas utanför. Den är ratificerad av Sverige. Den gäller självfallet även för det digitala samhället. För att en nollvision för ett digitalt samhälle ska kunna uppfyllas bör den uttryckas på regeringsnivå. Behovet av en nollvision har tagits upp i en promemoria som Digg lämnat in till regeringen för att, enligt instruktionen till Digg²², bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och samhället i övrigt.

²² Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning, § 2

Nationell samordning

Arbete med digital inkludering bör, för att ingen ska lämnas utanför, koordineras centralt på nationell nivå. Det bör vara en myndighet, eller möjligen om det ses som mer effektivt under en begränsad period, en statlig utredare eller kommission som ges ett uppdrag att samordna och rikta insatser så att effekterna kan maximeras.

Det finns ingen myndighet eller annan aktör som idag har ett uttalat ansvar att koordinera och samordna insatser specifikt för digital inkludering. Under detta uppdrag har betydelsen av en sådan samordnande roll blivit tydlig, inte minst med den samlade insats som ledde fram till de här redovisade förslagen. Diggs uppdrag att stödja digitaliseringen görs med insikten om inkluderingens betydelse för digitaliseringen. Det är dock utanför Diggs direkta uppdrag och kapacitet att fortsätta det arbete som skett för samordning i detta regeringsuppdrag. Det finns inte någon given kandidat att fortsätta arbetet i den rollen. Även detta förslag har tagits upp som ett underlag för att bistå regeringen i utvecklingen av digitaliseringen.

Mätning och uppföljning

Det behövs mål och indikatorer för att följa utvecklingen av digital inkludering. Samhället behöver följa upp hur mycket digitalt utanförskap kostar, för både individ och samhälle samt om vilka konsekvenser utanförskap får. Detta kan skapa bättre förståelse för vilka insatser som får önskad effekt, vad som fungerar och vad som inte fungerar. Därför behövs nyckeltal och mätpunkter fastställas för området digitalt utanförskap.

Ett resultat av detta arbete är att Digg i sitt uppdrag att analysera och följa upp digitaliseringen ökar fokus på att redovisa status avseende digitalt utanförskap och förbättring avseende digital inkludering. I det ligger att fastställa nyckeltal och bra statistikunderlag. Idag framstår Internetstiftelsens rapportering Svenskarna och internet som mycket relevant för att mäta internetanvändningen och olika delar kopplat till den. Det finns också en skuggundersökning till Svenskarna och internet, Svenskarna med funktionsnedsättning och internet (SMFOI), som organisationen Begripsam genomför.

Eftersom digital delaktighet kräver digital identifiering så behövs en tydligare statistik om den individuella användningen av godkända e-legitimationer. Det finns mycket statistik som lämnas av leverantörerna av e-legitimation men den kan förbättras och göras tydligare för att förstå hur e-legitimation fungerar i ett inkluderingsperspektiv. SCB lämnar en årlig statistik, Befolkningens IT-användning, och den är en del i Sveriges officiella statistik. Den är också en del i en gemensam undersökning som görs i alla EU-länder så att jämförelser kan göras mellan Sverige och dessa. Slutligen har detta uppdrag också tagit del av statistik om hur medlemmar i Pensionärernas

riksorganisation, PRO, använder internet²³. Denna statistik och data som kommer från användare är också relevant för nästa förslag.

Digg avser att fortsättningsvis följa upp, analysera och beskriva digitaliseringens utveckling även i perspektivet utanförskap och digital inkludering²⁴.

Användardatadriven utveckling

Om data och information från användarna av tjänster används så kan användarna ses som experter på vilka hinder de möter i det digitala. Användargruppens kunskaper kan i högre grad användas för att öka kännedom om var förändring och utveckling krävs. Utifrån data så kan kunskapen om hinder och problem ökas ytterligare hos utvecklare av digital service. Data kan samlas in från exempelvis support eller användarna själva och återföras strukturerat till de som utvecklare. Det kan ge bättre och enklare tjänster som fler kan använda.

Det har, under uppdraget, givits få exempel på systematik och struktur för att samla data från användare, eller icke-användare, som leder till utveckling av inkluderande digitala tjänster. Den offentliga förvaltningen har inte någon samordnad funktion att samla data från användning av offentlig förvaltnings digitala service. Där är istället varje organisation sin egen producent av eventuella data eller annan återkoppling på användning av tjänster.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Digg utvecklat en funktion, en mikrotjänst, som kan appliceras i en befintlig digital tjänst och som ger möjlighet att låta användare ge omdöme om tjänsten. Detta omdöme kan ges på flera mer eller mindre utvecklade sätt där det enklaste är att gradera upplevelsen med ett 5-gradigt emoji-uttryck. Detta liknar det som ibland kan ses vid service i fysiska rum som exempelvis säkerhetskontroller vid flygplatser. I ett mer utvecklat sätt får användaren också mer i detalj beskriva hur upplevelsen varit och det kan ske på flera ställen i processen av en tjänst. Information och data kan samlas, analyseras och sedan leda till krav som realiseras genom utveckling och en bättre tjänst. Denna tjänst svarar väl mot de behov som finns hos användare att kunna ge återkoppling på tjänster om hur de fungerar²⁵ Digg avser att denna funktion ska finnas öppen och tillgänglig att använda genom öppen kod, som en förvaltningsgemensam tillgång. I ett längre perspektiv kanske Sveriges dataportal, som Digg ansvarar för, kan användas för

²³ Rapport 2023-05-12, Så använder PRO:s (digitala) medlemmar internet, Stefan Johansson, Begripsam

²⁴ Sannolikt i publikationen Digitala Sverige 2023 och framåt

²⁵ Se not 20 och 30.

ändamålet. PRO, Pensionärernas Riksorganisation, har i en undersökning bland medlemmarna frågat om bland annat svårigheter och hinder i att använda digital service. Över 15 000 har svarat och PRO har för avsikt att publicera öppna data från denna undersökning på Sveriges dataportal, vilket är helt i linje med förslaget.



Hur var din upplevelse av tjänsten? ⓘ

Usel Dålig Neutral Bra Fantastisk

Ditt betyg: 1/5 (Genomsnittligt betyg: 3.2/5.0)

Hur var din upplevelse av tjänsten? ✓

Vad skulle förbättra din upplevelse nästa gång? ✓

Upplevde du att det fanns hjälp och support att få om du behövde det? ✓

Figur 2: Bild som visar hur en tjänst kan bedömas och generera data om användningen av tjänsten

Statlig e-legitimation

För att minska det digitala utanförskapet behövs en statlig e-legitimation. Digg har i en rapport till regeringen²⁶ lämnat förslag på hur en sådan statlig e-legitimation kan utformas och realiserars. Diggs förslag har sedan analyserats vidare av en statlig utredning som nyligen lade fram sitt delbetänkande²⁷.

Utredningen stödjer Diggs förslag, exempelvis gällande tillgänglighetsperspektivet när det gäller lösningen för medlet, bäraren, av en statlig e-legitimation och förslaget om att den ska

²⁶ Myndigheten för digital förvaltning, En säker och tillgänglig statlig e-legitimation – Slutredovisning av regeringsuppdrag att föreslå hur en statlig e-legitimation kan utformas

²⁷ SOU 2023:61 En säker och tillgänglig statlig e-legitimation

tillhandahållas som ett kontaktlöst kort. I den breda samverkan som skett i det här uppdraget om digital inkludering så har det förts fram synpunkter om att den statliga e-legitimationen bör tillhandahållas även som en mobil app. Digg har inte gjort någon ytterligare utredning eller analys i den frågan och lämnar inga nya förslag i den frågan.

Det är tänkt att kortet ska gå att använda så att man kan blippa det mot en smart telefon med en, för ändamålet, app som kan hantera identifieringen för den service som söks. På så sätt behöver en innehavare av en e-legitimation inte själv ha en egen smart telefon utan kan använda en annans, som tillhandahålls av exempelvis en vän eller släkting. Det gör att de lösningar som finns för identifiering genom appar tillsammans med den beskrivna lösningen med en statlig e-legitimation täcker in mycket stora behov ur ett inkluderingsperspektiv.

Förutom delbetänkandet med förslaget så har regeringen i budgetpropositionen för 2024 uttryckt avsikten att utveckla en statlig e-legitimation²⁸ och föreslagit att medel avsätts för utveckling av den statliga e-legitimationen.

Erbjuda alla e-legitimationer

Utifrån ett inkluderingsperspektiv och den föreslagna nollvisionen så bör det finnas ett krav om att alla digitala tjänster, både privata och offentliga, gör det möjligt att använda alla godkända e-legitimationer för identifiering i tjänsterna, förutsatt att de finns för den tillitsnivå tjänsten kräver.

Idag kan en leverantör av digital service välja att bara erbjuda ett alternativ för identifiering, vilket innebär att många människor exkluderas från användningen av en sådan digital tjänst. Det finns exempel på statliga myndigheter som endast erbjuder en leverantörs identifieringslösning.

Anledningen kan vara avtalsrelaterad, att avtalet förhindrar eller gör det dyrt att ingå avtal med andra leverantörer av identifieringslösningar. Det kan också bero på att man tycker att det är tekniskt krångligt, att det tar tid och mer resurser att utveckla för alla godkända e-legitimationer. I delbetänkandet från utredningen om en statlig e-legitimation ges ett förslag som motsvarar detta förslag²⁹

²⁸ Regeringens proposition 2023/24:1, s.108

²⁹ SOU 2023:61 s. 268 f.f.

Identifiering på rätt nivå

Det bör finnas krav som gäller för alla digitala tjänster att ha relevant nivå på identifieringslösning för den tjänsten utför.

Exempel finns på att det krävs identifiering med BankID, som har en relativt hög tillitsnivå, för att köpa biljett till kollektivtrafik. Det är ett högt ställt krav som leder till exkludering. Det är ofta rationellt att utveckla tjänster med de idag brett använda identitetslösningarna eftersom det blivit en form av standardteknik att tillämpa. Kostnader för förvaltning och stöd för identifiering med exempelvis SMS eller tillhandahållande av användarnamn och lösenord bedöms som för höga och det kan därför leda till att man ändå väljer en för tjänsten relativt hög tillitsnivå på e-legitimeringen. I det ramverk och den information som Digg tillhandahåller finns beskrivet om vad som gäller med olika tillitsnivåer³⁰.

Mina ombud i digitala tjänster

2022 utvecklade Bolagsverket tjänsten "Mina ombud" för företag, som gör det möjligt för en person att företräda ett företag i en digital tjänst med hjälp av en digital fullmakt. Tjänsten är ett så kallat byggblock i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, Ena, och utgör den första ombudstjänsten där personer kan agera som digitalt ombud för företag. Den andra delen är Mina ombud för privatpersoner. Med denna tjänst kan en person som inte kan eller vill använda digitala tjänster utse en annan person som kan agera som ombud i det digitala samhället. Anhöriga, vänner eller de som på olika sätt har förordnats att vara ställföreträdare eller ombud ska kunna företräda och agera istället för en huvudman, i en digital tjänst. Tjänsten Mina ombud för privatpersoner ses som den enskilt viktigaste lösningen för digital inkludering av alla de lösningar som presenteras.

Utvecklingen av Mina ombud för privatpersoner pågår. Den har startats med viss samverkan med detta regeringsuppdrag när det gäller perspektivet digital inkludering. Tjänsten beräknas kunna börja användas innan halvårsskiftet 2024.

Fler digitala hjälpare

Det finns nätverk och aktörer som erbjuder mellanmänniskt stöd i digitala frågor. Stödet kan vara utformat på olika sätt. Det kan handla om digitala hemguider, coacher eller fixare som inom en

³⁰ <https://www.digg.se/digitala-tjanster/e-legitimering>

administrativ ram ger råd, stöd och hjälp till människor för att öka digital delaktighet. Denna typ av stöd finns idag i de flesta av Sveriges kommuner men inte i alla.

En mer centralt sammanhållen och finansierad stödverksamhet skulle kunna tillgodose att behovet av hjälp och stöd tillgodoses på ett likartat sätt och överallt i Sverige. Att skapa en enhetlig nivå av digital hjälp kräver sannolikt en nationell finansiering och samordning.

Digg har omnämnt detta förslag som en viktig väg att utveckla digitaliseringen i det offentliga och samhället i övrigt, i en skrivelse till regeringen. Digg har också utvecklat en funktion i form av en hjälpknapp som, om offentliga aktörer använder den, ger användaren av offentliga digitala tjänster en enkel och igenkänd tillgång till den för tjänsten relevanta hjälpen. Idén är att installationen av hjälpknappen också skapar incitament för den offentliga aktören att bygga hjälpen bakom den. I ett större perspektiv finns också en vision om att en sådan hjälpknappsfunktion, också som telefonfunktion, leder till en digital hjälp och omsorg. En sådan vision kan jämföras med att människor som blir sjuka eller skadas kan ringa 1177 eller använda 1177.se för sjuk- och hälsovård. För detta skulle nätverk av digitala hjälpare kunna vara resurser.

En viktig orsak till att Sverige halkat efter i internationella undersökningar³¹ på digitaliseringsområdet är just brister i att tillhandahålla stödfunktioner för digitala tjänster samt brist i design med människan i fokus. Förslaget att utveckla med fler digitala hjälpare, en sammanhållen hjälpfunktion med stöd och support i enlighet med det som utvecklats som hjälpknapp och visionen om en digital omsorgslösning kan bidra till att förbättra i detta.

Folkbilda och öka digital mognad

Digitaliseringen och den tekniska utvecklingen går fort framåt. Folkbildning och ökad digital kompetens och mognad krävs för att alla ska bli digitalt inkluderade. Det finns många initiativ, verksamheter och organisationer som arbetar för detta. Förslaget handlar om att använda möjligheten med befintliga verksamheter på bibliotek, Statens servicecenters kontor och andra organisationer för att folkbilda och öka den digitala mognaden, men på ett sätt som sker samordnat och att det tillgodoser behov som finns i hela Sverige. Detta förslag kan samordnas med förslaget om fler digitala hjälpare. En nationell samordning och finansiering är en viktig förutsättning för detta förslag.

³¹ Digital Economy and Society Index, DESI, indikatorerna desi_4a5 och desi_4a6

Förslaget har lyfts som en del i underlaget till regeringen för att bistå i utvecklingen av digitaliseringen i det offentliga och i samhället.

Digitala enheter och internet

Tillgång till teknisk utrustning och internet är avgörande för att överhuvudtaget kunna använda digitala tjänster. Ett sätt att underlätta och möjliggöra för alla i det digitala samhället att använda digitala tjänster är att säkra tillgången till teknik och internet. Det krävs oftast en smartphone, en dator eller en surfplatta för att interagera i digitala tjänster. Dessa tekniska medel är avgörande för att kunna bära en programvara och en e-legitimation och för att kunna använda digitala tjänster på internet. Internet finns ofta tillgängligt genom olika typer av mobila nät, genom bredband eller genom Wi-Fi-nätverk, som också finns tillgängliga gratis ibland. Förslaget handlar om att en nationell subvention och finansiering skulle kunna tillgodose att alla, oavsett ekonomi, kan få tillgång till en teknisk enhet och internetanslutning, för att kunna använda digital service. Reformen kan jämföras med reformen för hem-PC som ledde fram till ett digitalt lyft i Sverige³².

Inom ramen för regeringsuppdraget har inte någon utförlig analys av kostnader för detta förslag gjorts. Hem-PC-reformen gav en miljon svenskar en första dator till en kostnad, eller investering som många menade att det var, på fyra miljarder fördelat på tre år. Det torde inte handla om detta antal som behöver subvention enligt detta förslag. Det finns ett antal kommuner som genom bland annat bibliotek erbjuder hemlån av utrustning samtidigt. I många kommuner finns också kommunala, trådlösa nätverk för anslutning till internet erbjudet för fri användning, förutsatt att en person befinner sig inom uppkopplingsbart avstånd.

Enkel navigering i tjänster

Många anser att det är svårt att hitta tjänster och service i den digitala världen. Några av förslagen som identifierats handlar om design och kognitiv anpassning av digital offentlig service. Det finns regler kring digital tillgänglighet och Digg har ett ansvar att granska och främja utformning av offentlig förvaltnings webbplatser och tjänster ur ett tillgänglighetsperspektiv, baserat på nationell lagstiftning och ett EU-direktiv. Förslaget här handlar konkret om att det borde finnas en offentlig app, en webbportal eller något liknande som samlar det för medborgarna mest nödvändiga och som ger användare av digital service en enkel navigering till rätt tjänst och service. Det skulle kunna underlätta för människor att hitta rätt utifrån deras behov snarare än att de ska hitta rätt

³² <https://internetmuseum.se/tidslinjen/hem-pc-reformen-snabbar-pa-utvecklingen/>

organisation och verksamhet. Myndigheters och kommuners webbplatser har inte någon ensad eller uniform utformning, design eller märkning som gör det tydligt för användare att navigera till rätt digitala plats.

Det finns inte någon portal för Sveriges offentliga förvaltning som är avsedd för att enkelt hitta samhällsfunktioner, myndigheter och service. Domänen sverige.se leder till sweden.se som är Svenska institutets internetdomän för att informera om Sverige. För kommuner och regioner finns Sveriges kommuner och regioner (SKR) som har en webbplats där det ges information om vad kommuner och regioner ansvarar för. Där finns också en lista med länkar till respektive kommun och regions respektive webbplatser. Sedan blir varje kommun och region en samlad ingång för respektive kommunal organisations service, med den design och utformning av navigeringen som den valt. Uppdraget har inte kunnat utveckla någon hållbar, nationellt samordnad webbplats eller app som emotser behovet i denna del.

Individanpassade tjänster

Digitala tjänster bör kunna anpassas bättre utifrån individens behov så att denne blir bemött utifrån sina egna förutsättningar och så att användningen av tjänsten underlättas. Förslaget om mer individanpassade tjänster avser att sätta individen i centrum för en digital service och att individen faktiskt kan göra så att en tjänst uppträder på det för individen bästa sättet. Det kan innebära att den ansvariga måste spara eller använda mer data från användaren.

Exempel på sådan funktionalitet i tjänster som skapar möjlighet för en användare att anpassa en tjänst är "Inställningar", ofta representerat visuellt av en ikon föreställande ett kugghjul. Det finns också funktioner under en rubrik som "min profil" för att skapa en personlig profil som kan omfatta anpassningar av en tjänst. Det finns ibland möjlighet att göra vissa personliga val och anpassningar efter inloggning på det som benämns "Mina sidor". Även kakor, eller "cookies", är en typ av användardata som sparas i syfte att förbättra en användares upplevelse och besök på exempelvis en webbplats.

Sociala media och tjänster som Facebook, TikTok och Instagram samt streamingtjänster, exempelvis Spotify och YouTube är exempel på digitala tjänster som i hög grad använder individuella data för att skapa en personlig upplevelse av enkelhet, tillgänglighet och leverans som motsvarar efterfrågan. Det är vanligare att kommersiella aktörer sparar data från användare för att förbättra service och för att förenkla interaktionen i digitala tjänster.

I de offentliga organisationernas tjänster finns visserligen möjlighet att logga in, spara vissa kontaktuppgifter och annat för exempelvis utbetalning av bidrag. Det finns däremot inte funktioner som gör tjänster mer tillgängliga eller anpassade för individen. Det fanns en insats för att skapa ett så kallat byggblock i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, Ena, som gick under namnet "Min profil", men den utvecklingen har inte gått vidare till en tillämpad lösning.

Ofta anges integritetsskäl som orsak att inte använda data om personen. I myndigheters digitala service kanske det kan vara motiverat att ändå spara individdata för att ge en rimlig servicenivå. I

detta hänseende kan det vara intressant att jämföra med hur det ser ut när man ger service från exempelvis en handläggare till en person. I den interaktionen tar normalt handläggaren stor hänsyn till personens behov. Ingen skulle låta bli att hjälpa någon in om den har problem att röra sig eller om de har nedsatt syn. I den digitala tjänsten har mycket av det mänskliga mötet reducerats och det är detta som bör beaktas när det gäller individuell anpassning.

Universell utformning

Universell utformning handlar om att skapa lösningar som fungerar för så många som möjligt redan från början, för att inkludera fler och undvika anpassningar i efterhand. Principen om universell utformning av webbplatser och tjänster är en känd designprincip och kan ses som ett självklart förslag för att inkludera fler till det digitala samhället. Det är kostnadseffektivt och sänker tröskeln genom enklare användning. Om det dessutom görs med en kombination av de andra två förslagen ovan avseende design av tjänster så kan sannolikt en mycket stor andel hjälpas till digital inkludering.

Universell utformning bör också omfatta språk och tilltal. Myndigheters språk är svenska men det finns också ett tilltal och språkbruk som är starkt präglad av den verksamhet och det sakområde som representeras. I digitala tjänster blir det skrivna eller illustrerade ytterst viktigt att utforma så att alla kan förstå utan att använda experter eller annan hjälp. Den digitala servicen ersätter i många fall den service som erbjöd även muntlig beskrivning och stöd till tjänsterna.

Det är svårt att säga hur mycket principen om universell utformning används i det offentliga digitala tjänster. Medvetenheten om vikten av att skapa ökad tillgänglighet i offentliga digitala tjänster ökar med kraven och den granskning som följer av lagen om tillgänglighet till digital offentlig service. För webbtillgänglighet är Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) den riktlinje som sannolikt används mest för design och utveckling. Arbetsförmedlingen tillhandahåller öppet ett ”designsystem” som, om det tillämpas, tillgodoser mycket av det som behövs för att göra myndigheters digitala service mer tillgänglig och universellt utformad.

Universell utformning avser mer än vad riktlinjer för tillgänglighet tar sikte på. Som stöd för kognitiv tillgänglighet finns en generell standard³³. En mer praktiskt inriktad rekommendation om hur kognitiv tillgänglighet kan uppnås finns i Begripsams Rekommendationer för kognitiv tillgänglighet på webben. Rekommendationerna tar upp den synnerligen viktiga aspekten med

³³ Kognitiv tillgänglighet - Del 1: Allmänna riktlinjer (SS-EN ISO 21801-1:2021)

språk, begriplighet, information och kommunikation. Svenska myndigheter, kommuner och regioner har arbetat i hög grad med att uppnå klarspråk³⁴. I en enkät som Institutet för språk och folkminnen (Isof) gjorde 2019 framgick att 81% av de svarande myndigheterna arbetade med klarspråk³⁵. Isof, genom Språkrådet, ger ut en skrift Myndigheternas skrivregler, som innehåller avsnittet Att skriva för webben. Skriften är att rekommendera för utveckling. Den senaste upplagan är dock daterad till 2014 och det har hänt mycket i samhället, i befolkningen och inte minst i digitaliseringen med digital samhällsservice. Det kan finnas skäl att öka uppmärksamheten på hur språk och tilltal kan stimulera till digital inkludering.

5.4.5 Sammanfattande slutsatser av förslagen

Förslagen som beskrivs är av olika slag och karaktär. De flesta kan genomföras av enskilda aktörer och nätverk och nå positiva effekter. För att få en jämlik och demokratisk digitalisering som kommer så nära visionen att ingen ska lämnas utanför som möjligt, behövs en nationell samordning.

Det finns en stark tilltro till att digitaliseringen i sig är lösningen och att insatser för att digitalisera på rätt sätt avseende tillgänglighet räcker. Tillgänglighetsanpassade tjänster leder dock inte människor från ett utanförskap till att använda dem. Det finns ingen digital tjänst eller funktion som handgripligen kan få en människa att bli digitalt inkluderad eftersom det krävs en introduktion till både maskin, programvara och digitala funktioner och tjänster.

Förslaget om fler digitala hjälpare är ett förslag som till stor del riktar in sig på en av de största utmaningarna, nämligen den att hjälpa en människa från digitalt utanförskap över en tröskel, genom en dörr som öppnas, in till den digitala världen. För de som inte tror sig ha, eller faktiskt inte har, förmåga att skaffa en smart telefon, en dator och de programvaror, appar eller det som i övrigt krävs för digital service, så behövs hjälp av människor. Många har anhöriga, vänner eller människor som i sina roller engagerar sig och hjälper de som behöver. Denna hjälp är nödvändig och den behöver också underlättas. Men för de som saknar dessa relationer finns inget samlat digitalt stöd som ger tillgång till digitala hjälpare eller motsvarande.

³⁴ Klarspråk är språk som är vårdat, enkelt och begripligt – och framför allt anpassat efter mottagarnas behov. Institutet för språk och folkminnen och Språklagen § 11

³⁵ Rapporter från Språkrådet 16, Det finns ett sug efter klarspråk, En studie om bättre stöd till klarspråk i offentlig verksamhet, Institutet för språk och folkminnen, författare Karin Hansson, 2020

I dagsläget framstår det som att utvecklingen av tjänsten Mina ombud för privatpersoner kan bli en viktig förutsättning för att ge ett mer allmänt stöd att hjälpa de som inte tillräckliga förutsättningar att vara digitala. Tjänsten Mina ombud är dock inte ensam en lösning för allas behov.

En idé som nämns i förslaget om digitala hjälpare ovan, är att skapa en samordnad hjälpfunktion kopplad till offentlig digital service. Medlet att nå den för varje tjänst relevanta hjälpen är en hjälpknapp, som ser likadan ut för alla tjänster som har detta stöd. Den lätt igenkännliga hjälpknappen skulle också vara en form av certifiering eller märkning som kännetecknar en offentlig digital service som är inkluderande och inte lämnar någon utanför. Till detta skulle en organisation av befintliga nätverk för digitala stöd kunna knytas. Förutom den hjälp som nås genom att klicka på en digital yta så skulle också en möjlighet att få hjälp kunna ges genom att ringa ett telefonnummer. Idén kan liknas med hur vi når hälso- och sjukvård genom 1177. Det skulle kunna vara ett "1100" (ettor och nollor – digitalt) för digital omsorg. Detta framstår som en realiserbar och mycket verksam vision.

Post- och telestyrelsen (PTS) har med organisationen Digitalidag erbjudit stöd och möjlighet att ringa digitalt stöd i denna riktning med Digitalhjälpen. Digitalidag kommer fortsättningsvis att utvecklas och drivas av PTS och det kan vara en möjlighet att organisera och utveckla ett digitalt stöd i förslagets riktning.

5.4.6 Ett försök som visar behov av lösningar

Under regeringsuppdragets sista månader har samverkansarbetet mellan regeringsuppdragets insats för digital inkludering och Bolagsverket, i dess utveckling av Mina ombud för privatpersoner, omfattat ett försök med Överförmyndarkontoret i Sundsvalls kommun (se också 5.3.3 Försöksverksamhet ovan). Försöket utgick från tesen att Mina ombud skulle kunna ge möjlighet för gode män och ställföreträdare att representera sina huvudmän i olika digitala tjänster hos myndigheter och kommuner. Det fanns också en idé om att hinna prova om digitala intyg, baserade på lösningen för covidbevis som presenteras i denna rapport, kunde vara ett fungerande alternativ som ersätter de intyg om godmanskap och ställföreträdarskap som idag skrivs ut och skickas till personer med sådana förordnanden.

En statlig utredning har föreslagit att det ska inrättas ett nationellt ställföreträdarregister³⁶, bland annat för att tillgodose de behov som redovisas här. Med digitala utdrag, intyg, om

³⁶ Gode män och förvaltare – en översyn, betänkande av Ställföreträdarutredningen, SOU 2021:36

ställföreträdarskap och möjlighet att använda tjänsten Mina ombud, kan möjligen behovet av ett centralt register inte vara lika stort när det gäller att tillhandahålla information om ställföreträdare. Detta förutsatt att alla överförmyndare har relevant grad av digitalt stöd för sina register.

Förutom kunskap om att digitala intyg kan vara ett medel för att stödja ställföreträdare och gode män i deras verksamhet så har detta försök inneburit bekräftelse och ökad kunskap om behoven av stöd i det digitala samhället. De människor som representeras av förordnade ställföreträdare och gode män är också sådana som ofta befinner sig i digitalt utanförskap. De representerar sannolikt en väsentlig andel av de problem, utmaningar och hinder som utanförskap omfattar. Försöket har, trots den korta tiden, visat på mycket stora behov av att förenkla och öppna för digitalt ombudsmannaskap.

Det är sannolikt att fullmaktstjänsten Mina ombud kan lösa många problem och öppna många digitala tjänster för de som har förordnade gode män och ställföreträdare. Det finns också utmaningar kopplat till detta. Det finns svårigheter i att få tillgång till registeruppgifter. Det är också en utmaning att hantera den typ av integritetskänsliga data som ärenden med dessa personer omfattar. Det kan också bli svårt att få alla nödvändiga offentliga aktörer att ansluta och medge användningen av tjänster som Mina ombud. Till detta kommer att Mina ombud och all annan offentlig digital service måste anamma de förslag som ges för digital inkludering och bli lättare att använda.

Tyvärr har försöket avbrutits då de rättsliga förutsättningarna för Bolagsverket att utveckla tjänsten Mina ombud specifikt för ställföreträdare och gode män är osäkra utifrån myndighetens instruktioner och då Diggs regeringsuppdrag tar slut.

Det är angeläget att försök som detta fortsätter och leds till utveckling och lösningar i linje med förslagen. Med relativt enkla medel och små insatser kan mycket nytta åstadkommas till för att göra ställföreträdare och deras huvudmäns situation enklare och bättre.