



Uppdrag att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor

Slutrapport i regeringsuppdraget I2021/03317

1 april 2024

Diggs ärendenummer: 2021-2909

Sammanfattning

Digg redovisar här regeringsuppdraget att utveckla och tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation inom offentlig sektor (I2021/03317) genom att presentera resultatet av uppdraget och beskriva det fortsatta arbetet med infrastrukturen.

Syftet med säker digital kommunikation (SDK) är att möjliggöra säkert och effektivt digitalt utbyte av bland annat känsliga personuppgifter och sekretessbelagd information inom offentlig sektor inklusive privata aktörer som är helt eller delvis offentligt finansierade. Målet är att ersätta informationsutbyte som idag sker via fax, brev, telefon och andra analoga eller digitala kanaler som uppfattas som ineffektiva samt kan innebära säkerhetsrisker. Verksamhetsområden som identifierats där det finns särskilt stort behov för en säker digital lösning är bland andra socialtjänst och skola, kommunal vård och omsorg, hälsa och sjukvård samt brottsförebyggande verksamhet. SDK bedöms kunna generera samhällsnyttor motsvarande 1 620 miljoner kronor per år.¹ Det handlar om kostnadsbesparingar för minskad handläggningstid, ökad säkerhet samt ökad trygghet för personal.

Nuläge SDK

I mars 2024 var 53 kommuner, regioner och myndigheter samt 1 privat aktör anslutna till SDK. Många organisationer arbetar också med förberedelser för att ansluta. Digg har i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Inera AB främjat och stöttat i anslutningen till SDK. Digg fortsätter nu det arbetet i samverkan med SKR.

Digg har utvecklat de verksamhetsförmågor och it-komponenter som krävs för att tillhandahålla SDK, bland annat SDK-adressbok. Samtliga deltagarorganisationerna är nu överflyttade till Diggs miljöer och kan fortsätta skicka säkra meddelanden via SDK. På Diggs webbplats finns stöd för de organisationer som ska ansluta och de leverantörer som vill erbjuda tjänster inom SDK – information om regelverken för SDK, vägledning och instruktioner m.m.

Rättslig bedömning

Digg bedömer att myndigheten kan tillhandahålla SDK. Det är försvarbart från allmän synpunkt, eftersom myndigheten har regeringens uppdrag att göra detta samt att behovet av säker kommunikation inte kan tillgodoses på något annat sätt. Digg föreslår att myndigheten i sin instruktion ges ett fortsatt uppdrag att tillhandahålla SDK och att regeringen överväger behovet av att genom författning reglera formerna för tillhandahållandet av SDK.

Digg bedömer även att de målgrupper som i regeringsuppdraget är avsedda att kunna använda SDK ska kunna göra det. Dessa målgrupper omfattar statliga myndigheter, kommuner och regioner, privata utförare av helt eller delvis offentligt finansierad verksamhet och andra organisationer som offentlig verksamhet har ett behov av att kunna kommunicera säkert med. Digg ser framåt behov av en författningsreglering av SDK så att kretsen för användning kan beskrivas.

¹ Samhällsekonomisk kostnadsnyttoanalys - Säker Digital Kommunikation (SDK) (digg.se).

Inom SDK finns regelverk med styrande regler för federationsägare (Digg), deltagarorganisationer, leverantörer och accesspunktsoperatörer. Digg bedömer att dessa regelverk ger den gemensamma ram som är nödvändig för att upprätthålla den ömsesidiga tilliten inom SDK-federationen.

I delrapporteringen av regeringsuppdraget lämnade Digg rekommendationer om behovet av att ta hänsyn till de krav som följer av lagstiftning gällande sekretess och dataskydd. Det är fortsatt viktigt att samtliga aktörer som använder SDK, Digg som federationsägare, deltagarorganisationer, leverantörer av meddelandesystem, accesspunktsoperatörer och andra, tar ansvar för personuppgiftsbehandling och säkerställer att sekretess kan upprätthållas.

I delrapporteringen av regeringsuppdraget utreddes upphandlingsrättsliga frågor. Inför slutrapporteringen har det inte funnits behov av att ompröva analysen. Den sammantagna bedömningen är fortsatt att anslutningen till SDK för närvarande inte är upphandlingspliktig för deltagarorganisationerna.

Risk- och säkerhetsanalys

Digg har genomfört ett flertal risk- och säkerhetsanalyser för att identifiera brister och risker för SDK med fokus på att SDK ska möjliggöra ett säkert informationsutbyte mellan deltagarorganisationerna. Utifrån dessa analyser arbetar Digg med åtgärder. Säkerhetsarbetet behöver fortsatt prioriteras högt när SDK är i förvaltning eftersom funktionaliteten och användning förväntas öka.

Digg har genomfört en säkerhetsskyddsanalys för att utreda om SDK träffas av säkerhetsskyddslagen (2018:585). Resultatet visar att SDK har högt skyddsvärde, men att infrastrukturen inte uppnår säkerhetsskyddsklass, och inte heller i nuläget klassas som en samhällsviktig verksamhet. I takt med att antalet användare ökar och fler informationsflöden blir aktuella, bedömer Digg sannolikheten som stor att SDK i framtiden blir samhällsviktig.

Vid anslutning till SDK är det viktigt att deltagarorganisationerna själva genomför ett grundligt utredningsarbete. Varje deltagarorganisation och accesspunktsoperatör måste även bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och genomföra egna risk- och säkerhetsanalyser.

Finansieringsmodell

I delrapporteringen av regeringsuppdraget utreddes frågan om finansieringsmodell för SDK. Diggs bedömning var att en avgiftsfinansiering av SDK inte är lämplig, bland annat då avgifter bedöms som hämmande för anslutning och användning. I Diggs budgetunderlag för 2025–2027 utgår myndigheten ifrån att regeringen beslutar om att sakanslag 2:7 ap.3 fortsatt kan användas till SDK. I annat fall föreslår Digg att kostnaderna istället kan finansieras genom permanent förstärkning av Diggs förvaltningsanslag (2:6 ap.1).

Framtida utveckling av SDK

SDK behöver utvecklas framåt så att infrastrukturen motsvarar deltagarorganisationers och leverantörers behov. Det handlar både om att utveckla de it-komponenter och de ramverk som förvaltas av Digg. All utveckling behöver göras i nära samarbete med aktörerna i SDK-federationen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Inledning.....	6
1.1 Om uppdraget	6
1.2 Bakgrund	6
1.3 Metod och utgångspunkt för Diggs genomförande	7
2 SDK målgrupp och nytta.....	10
2.1 Målgrupp för SDK.....	10
2.2 Nyttor och kostnadsbesparingar.....	10
3 Nulägesbeskrivning av SDK	12
3.1 Vad är SDK?	12
3.2 Infrastrukturens olika delar	12
3.2.1 Plattform	12
3.2.2 SDK-federationen	13
3.2.3 Accesspunkter.....	14
3.2.4 Deltagarorganisationers tekniska lösning	15
3.3 Anslutning av deltagare.....	15
3.4 Deltagarorganisationer i SDK	16
3.5 Leverantörer av tekniska system inom SDK.....	17
3.5.1 Accesspunktsoperatörer.....	17
3.5.2 Leverantörer av meddelandesystem	18
3.6 Diggs organisation för anslutning, förvaltning och utveckling.....	18
4 Rättslig analys.....	20
4.1 Inledning.....	20
4.2 Aktörer som kan ansluta till SDK	20
4.2.1 Förutsättningar för att tillhandahålla SDK till olika aktörer	21
4.2.2 Aktörer som kan ansluta till SDK	22
4.3 Anslutningsavtal och regelverk för SDK-federationen.....	22
4.3.1 Digg som federationsägare	23
4.3.2 Anslutningsavtal.....	23
4.3.3 Regelverk	23

4.4	Dataskydd och sekretess	24
4.4.1	Informationsflöden inom SDK och ansvar för olika aktörer	24
4.4.2	Anslutning.....	24
4.4.3	Skicka meddelanden inom SDK.....	24
4.4.4	Adressboken.....	25
4.4.5	Anlita extern leverantör.....	25
4.4.6	Sekretessbrytande bestämmelse	25
4.5	Konkurrens	26
4.5.1	Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	26
4.6	Upphandling.....	27
4.7	Behov av specialreglering.....	28
5	SDK i relation till annan infrastruktur och uppdrag	29
5.1	Ena – Sveriges digitala infrastruktur	29
5.2	SDK i förhållande till andra infrastrukturer för säker kommunikation	29
6	Risk- och säkerhetsanalys.....	31
6.1	Diggs risk- och säkerhetsanalyser	31
6.2	Deltagarorganisationernas ansvar för risk- och säkerhetsanalys	31
6.3	Samråd med MSB	32
6.4	Inhämtande av synpunkter från Brottsförebyggande rådet	32
6.5	Samråd med Riksarkivet	32
7	Finansiering.....	33
7.1	Finansieringsmodell	33
7.2	Deltagarnas kostnader kopplade till SDK.....	33
7.3	Slutredovisning kostnader för regeringsuppdraget	34
7.4	Finansiering framåt	34
8	Främjande och fortsatt utveckling.....	35
8.1	Främjande och stöd vid anslutning	35
8.1.1	Arbete under regeringsuppdraget.....	35
8.1.2	Fortsatt främjande	35
8.2	Fortsatt utveckling av SDK.....	36
9	Bilagor.....	38

1 Inledning

1.1 Om uppdraget

Myndigheten för digital förvaltning (Digg) fick den 16 december 2021 ett regeringsuppdrag att utveckla och tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation inom offentlig sektor (I2021/03317). Uppdraget innebar att Digg ska, utifrån de erfarenheter och den pilotverksamhet för säker digital kommunikation (SDK), som bedrivits i samarbete mellan Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Digg under 2022, förbereda för att senast den 29 september 2023 ansvara för att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation. Den 8 juni 2023 förlängdes uppdraget till den 1 april 2024. Vid detta datum ska Digg ha tagit över helhetsansvaret för SDK från Inera AB². Målsättningen är att infrastrukturen för säker digital kommunikation på sikt ska kunna användas av, och vara till nytta för, hela den offentliga sektorn samt kunna användas för kommunikation med privata aktörer som är helt eller delvis offentligt finansierade och andra organisationer som offentlig sektor har behov av att kommunicera med.

Denna redovisning redogör för resultatet av uppdraget och beskriver det fortsatta arbetet med SDK som planeras framåt. I delrapportering av uppdrag att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor (I2021/03317) som gjordes i september 2022³ finns fördjupade analyser och bakgrundsbeskrivningar.

1.2 Bakgrund

Under flera år har SKR drivit utvecklingsarbetet kring SDK. SKR initierade under 2015 arbete med en långsiktig lösning för utbyte av känslig information mellan olika organisationer i offentlig sektor. 2016 publicerade SKR en rapport om säker digital meddelandehantering mellan myndigheter⁴. Rapporten låg till grund för uppstarten av utvecklingsprojektet SDK. Rapporten beskriver behov och viktiga aspekter som en då framtida lösning behöver hantera. Det handlar om att enkelt och snabbt kunna skicka och ta emot meddelanden i den normala arbetssituationen, och att man därmed ska kunna minska administration och ledtider i arbetsprocesserna. Kravet på säkerhet är primärt, vilket gör att det är särskilt viktigt att tekniska lösningar verkligen säkerställer att integritetskänsliga personuppgifter inte hamnar i fel händer. Utöver tekniska lösningar förutsätts en organiserad samverkan över myndighetsgränser för att långsiktigt möta behovsbilden.

2016 startades utvecklingsprojektet SDK i regi av SKR. Utvecklingsarbetet har finansierats av och bedrivits i samarbete med ett stort antal kommuner och regioner samt flera statliga myndigheter.

² Inera AB är ett aktiebolag som ägs av regioner, kommuner och SKR Företag.

³ Delrapportering av uppdrag att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor (Digg 2022).

⁴ Rapport Säker digital meddelandehantering mellan myndigheter, Nuläges- behovs- och marknadsanalys, 2016-03-31, version 1.1.

Inera AB har på uppdrag av SKR drivit utvecklingsprojektet SDK och Digg har sedan 2018 bidragit med kompetens och finansiering. Det genomfördes flera pilotstudier under 2019 och 2021 där kommuner, regioner och myndigheter deltog, vilket bidragit till lösningens utveckling samt att sprida kunskap och intresse för SDK. Hösten 2020 tog Digg en mer aktiv roll i genomförandet som ansvarig för utveckling av delar av den tekniska lösningen. Den 1 mars 2022 produktionssattes SDK och lanserades som tjänst hos Inera AB, vilket innebär att det sedan dess är möjligt att ansluta till och använda SDK. Ansvar för SDK har fram till den 1 april 2024 varit delat mellan SKR/Inera AB och Digg, där Inera AB varit federationsägare och har tillhandahållit SDK-federationen och Digg har tillhandahållit den underliggande plattformen eDelivery.

I december 2021 ingicks en överenskommelse mellan staten och SKR⁵, med syfte att åstadkomma en gemensam syn på mål, takt, finansiering och ansvar när det gäller utveckling och förvaltning av, samt anslutning till SDK. Överenskommelsen är en del av regeringens och SKR:s gemensamma och långsiktiga arbete med att utveckla välfärdens digitala infrastruktur. Staten åtog sig i överenskommelsen att senast den 29 september 2023 ta ansvar för att tillhandahålla en infrastruktur för säker digital kommunikation. SKR åtog sig att under en övergångsperiod från den 1 januari 2022 och fram tills dess att Digg tillhandahåller en infrastruktur, i samverkan med Digg, etablera och tillhandahålla en infrastruktur för säker digital kommunikation. SKR åtog sig även att aktivt arbeta för att kommuner och regioner ansluter till infrastrukturen. I december 2021 fick Digg i uppdrag att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation för offentlig sektor⁶. Digg skulle också inom ramen för uppdraget stödja införandet och anslutning till infrastrukturen. I juni 2023 förlängdes regeringsuppdraget och Digg ska senast den 1 april 2024 tillhandahålla SDK.

1.3 Metod och utgångspunkt för Diggs genomförande

Diggs genomförande av uppdraget har omfattat flera olika delar – analys, utveckling samt främjande och anslutning, och har skett i nära samarbete med SKR och Inera AB.⁷

Under åren 2022 till 2024 har Digg drivit ett utvecklingsarbete som förberedelse för att kunna ta ansvar för och tillhandahålla infrastrukturen. Arbetet inleddes med en rad olika analyser: av tekniska komponenter, ramverk och regelverk, samt vad som krävs för att hantera förvaltning, anslutningsprocess och stöd till deltagare. Det har även genomförts rättsliga analyser för att utreda frågor kopplade till upphandling, konkurrens, sekretess och dataskydd samt avtal (se avsnitt 4). Digg har därutöver genomfört risk- och säkerhetsanalyser, samt bedömt vilka åtgärder som behöver vidtas för att leva upp till relevanta krav och reducera risker (se avsnitt 6). Digg har även analyserat infrastrukturens förhållande till andra infrastrukturer för säker kommunikation (se avsnitt 5.2).

⁵ En överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om etablering och införande av infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor.

⁶ Uppdrag att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor (I2021/03317).

⁷ Digg fattade i juni 2022 ett inriktningsbeslut om att SDK-federationen ska flyttas från Inera nAB till Digg, så att Digg kan ta ett helhetsansvar för SDK-infrastrukturen. Inriktningsbeslutet förutsatte ett mycket nära samarbete med SKR och Inera AB i genomförandet.

Under 2022 genomfördes en kostnadsnyttoanalys för SDK⁸ för att bedöma omställningskostnaderna och löpande driftskostnader för SDK samt de potentiella nyttorna (se avsnitt 2.2). Därutöver har Digg gjort en analys av hur drift och förvaltning av infrastrukturen långsiktigt bör finansieras samt hur olika finansieringsmodeller påverkar anslutningsviljan och indirekta kostnader i form av ökad administration. Utifrån analysen lämnade Digg förslag om långsiktig finansiering i delrapporteringen av detta regeringsuppdrag 2022 (se avsnitt 7.1). Digg har även samrått med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (se avsnitt 6.3), och Riksarkivet gällande infrastrukturens utformning (se avsnitt 6.5) samt inhämtat synpunkter från Brottsförebyggande rådet (se avsnitt 6.4).

Utifrån analyserna har Digg utvecklat de verksamhetsförmågor och de it-komponenter som krävs för infrastrukturen. Digg har utvecklat de ramverk och regelverk som ska gälla för de organisationer som ska ansluta till SDK (se avsnitt 3.2). Detta har skett i nära samverkan med deltagande organisationer samt leverantörer inom ramen för SDK. Digg har även utvecklat en central funktionalitet för att avsändare ska kunna adressera rätt mottagare hos anslutna organisationer, som ska kunna ange vilka organisationer och delar av organisationer som är anslutna och kan ta emot meddelanden (se avsnitt 3.2.2). Därutöver har Digg utvecklat processer och stöd för anslutning till infrastrukturen. Här ingår exempelvis en process för anslutning och testmiljöer för anslutande organisationer och leverantörer (se avsnitt 3.3). Också detta arbete har skett i nära samverkan med deltagande organisationer. Digg har även etablerat den förvaltningsorganisation som krävs för att hantera anslutning, förvaltning och utveckling av infrastrukturen (se avsnitt 3.4).

För att bibehålla kontinuiteten i arbetet med SDK har Digg som utgångspunkt att existerande infrastruktur, arkitektur, principer, ramverk och processer ska återanvändas i så stor grad som är ändamålsenligt, med hänsyn till resultat av de analyser som genomförs inom ramen för uppdraget. Ytterligare en utgångspunkt har varit att infrastrukturen ska utgå från och komplettera det arbete som bedrivs med att etablera den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen Ena⁹ (se avsnitt 5.1). Digg har också tagit hänsyn till det arbete som bedrivs med att införa digital kommunikation baserat på EU:s digitala byggblock e-Delivery, exempelvis Peppol, e-Codex, SDG (Single Digital Gateway) och Elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation (Eessi).

Digg har etablerat och genomfört samverkan med de myndigheter¹⁰ som i respektive regleringsbrev för 2022, 2023 och 2024 fått i uppdrag att förbereda anslutning och ansluta till SDK, samt löpande informerat de myndigheter som ingick i uppdraget att etablera den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen¹¹. Tillsammans med SKR och Inera AB har Digg arbetat med att främja införande och anslutning till SDK (se avsnitt 8.1). Digg har också planerat för hur myndigheten ska

⁸ Samhällsekonomisk kostnadsnyttoanalys SDK (Digg 2022, dnr 2020-1439).

⁹ I2019/03306, I2020/03366 och I2020/02753.

¹⁰ Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse.

¹¹ Uppdrag att fortsatt etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (digg.se) I2022/00102.

arbete för att anslutningen till SDK ska öka och följas upp (avsnitt 8.1). I samverkan med SKR och andra berörda parter, har Digg analyserat hur infrastrukturen kan utvecklas för fler tillämpningsområden (avsnitt 8.2).

2 SDK målgrupp och nytta

2.1 Målgrupp för SDK

I regeringsuppdraget framgår att tilltänkta deltagare i SDK är offentlig sektor och dess behov att kommunicera med varandra, företag och andra organisationer. Som exempel nämns privata utförare av offentligt finansierad verksamhet samt andra organisationer som offentlig verksamhet har ett behov av att kommunicera säkert med. Med offentlig sektor avses alla statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunala- och regionala bolag samt förbund. Med privat utförare avses privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet och som har behov av att använda SDK för att kunna utföra sitt offentligt finansierade uppdrag (se avsnitt 4.2).

2.2 Nyttor och kostnadsbesparingar

SDK används och kommer kunna användas inom många centrala processer inom det offentliga, och de nyttor och kostnadsbesparingar som SDK kan skapa för samhället i stort är betydande.

Digg genomförde 2021 en fallstudie för att öka kunskapen om kommuners, regioners och statliga myndigheters olika förutsättningar att ansluta till och använda SDK¹². Den visar att kommuner främst avser att överföra sekretessbelagda uppgifter samt känsliga personuppgifter. Aktuella verksamhetsområden för informationsutbyte är socialtjänsten, arbetsmarknadsenheterna, hälso- och sjukvård, vård och omsorg samt skola. Några kommuner ser även att de kan använda SDK för att utbyta mindre känsliga uppgifter, till exempel ansökningar om bygglov. Regionerna avser främst att använda SDK för överföring av individinformation inom den egna regionen, med andra regioner samt med kommuner och myndigheter. Det gäller exempelvis patientuppgifter inom hälso- och sjukvården, elevuppgifter inom elevhälsa och psykiatri samt sekretessbelagda uppgifter inom socialtjänsten och polisen. Myndigheterna avser att använda SDK för stora delar av kärnverksamheten, exempelvis kundservice, ärendehantering och folkbokföring. Digg planerar att genomföra en kartläggning under 2024 i syfte att fördjupa bilden av behovet av informationsutbyten. Kvarstår behoven? Har nya behov uppstått? Hur ser myndigheterna idag på behovet av informationsutbyte?

Kostnadsbesparingarna och nyttorna som SDK kan skapa inom ramen för dessa informationsutbyten är stora. De största kostnadsbesparingarna handlar om eliminering av ineffektiv arbetstid. I den samhällsekonomiska kostnadsnyttoanalys för SDK¹³ som Digg genomförde 2021 analyserades sju användningsfall där man såg möjlighet till arbetstidsbesparing, bland annat orosanmälningar enligt SOL-14 till polisen och informationsutbyte mellan vård- och omsorgsenheten på kommunen och vården på regionen. För de sju användningsfallen beräknades kostnadsbesparingar på totalt omkring 1 620 mnkr per år eller cirka 3 500 årsarbetskrafter. Analysen

¹² Fallstudie: Säker digital kommunikation, SDK (Digg 2021).

¹³ Samhällsekonomisk kostnadsnyttoanalys SDK (Digg 2022, dnr 2020-1439).

tog också upp icke-kvantifierbara nyttor med SDK, bland annat ökad säkerhet i informationsutbytet och minskade ledtider som både gynnar medarbetare och kunder/klienter. Dessa nyttor är svåra att beräkna det totala värdet av. Vidare dialog som Digg genomfört med deltagande och anslutande organisationer bekräftar bilden av vilka nyttor och kostnadsbesparingar SDK främst leder till.

Med anledning av den ökande vågen av organiserad brottslighet i Sverige har frågan ställts om vilken roll SDK kan spela i brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet. I Tidöavtalet konstateras att en ny huvudregel behövs i sekretesslagstiftningen som innebär att rätt aktörer kopplas samman och delar information för att motverka brottslighet. I utredningen Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13) pekar man på behovet av att utveckla och införa en långsiktigt hållbar digital infrastruktur till stöd för välfärden. Digg har i sitt remissyttrande till utredningen pekat på SDK som ett sätt att realisera det utökade informationsutbytet. Här kan alltså SDK vara en viktig del av att effektivisera informationsutbytet mellan brottsförebyggande och brottsbekämpande aktörer.

I regeringsuppdraget anges att Digg ska redovisa effekterna av införandet och omställningskostnaderna för SDK. Eftersom relativt få organisationer var anslutna till SDK under 2022 och 2023¹⁴ har Digg avvaktat med detta.

¹⁴ Under 2022 var två organisationer anslutna till SDK och under 2023 totalt 20 organisationer anslutna, varav flertalet anslöt under senare delen av året.

3 Nulägesbeskrivning av SDK

3.1 Vad är SDK?

SDK är en infrastruktur där olika aktörer samverkar och ansvarar för olika delar. Infrastrukturen är byggd för att möjliggöra att skicka information mellan olika system och mellan olika typer av verksamheter, och ska kunna hantera en stor mängd anslutna deltagare. Till denna infrastruktur kan deltagare (det vill säga kommuner, regioner, statliga myndigheter och privata aktörer som är helt eller delvis offentligt finansierade) ansluta sina egna system. På det sättet kan organisationerna utbyta information även om de har olika lokala system för meddelandehantering.

SDK möjliggör säker överföring av meddelanden som kan innehålla fritext och bilagor i olika format på skyddsnivå allvarlig¹⁵. Det innebär att SDK uppfyller den säkerhetsnivå som krävs för att utbyta sekretessbelagd information som kan innehålla integritetskänsliga och känsliga personuppgifter.

På Digg's webbplats finns utförlig information om bland annat hur en organisation ansöker till SDK, vilka deltagarorganisationer som är anslutna samt ramverken för SDK och plattformen eDelivery.

3.2 Infrastrukturens olika delar

För att ett meddelande ska kunna skickas från en deltagarorganisation inom SDK till en annan behövs flera delar:

- Plattform för eDelivery med ramverk och plattformstjänster
- SDK-federationen med bland annat regelverk och gemensamma komponenter
- Accesspunkter
- Deltagarorganisationers tekniska lösning i form av meddelandesystem.

3.2.1 Plattform

Plattformen för eDelivery är ett gemensamt och sammanhållet ramverk. Plattformens mål är att systematiskt stödja olika federationers behov av tillit och säkerhet. I plattformen ingår bland annat en nationell anpassning av EU:s byggblock eDelivery som transportmekanism.

Plattformen består av följande komponenter som förvaltas och utvecklas av Digg:

- Ramverk med regelverk och specifikationer
- Plattformstjänster
 - Dynamisk adressering (metadatatjänst, eDelivery Service Metadata Publisher, SMP) och lokaliseringstjänst, eDelivery Service Metadata Locator, SML)

¹⁵ Enligt informationsklassningsmodell som tillhandahålls i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) metodstöd för systematiskt informationssäkerhetsarbete.

- Certifikatstjänst för kryptering mellan accesspunkter (public key infrastructure, PKI- tjänst)
- Certifikatspubliceringstjänst för meddelandekryptering mellan deltagare.
- Tekniska miljöer för verifiering av meddelandesystem.

SDK är den första federationen som tillämpar plattformen.

3.2.2 SDK-federationen

SDK-federationen är en sammanslutning av organisationer som på ett säkert sätt utbyter meddelanden med varandra. Detta uppnås genom att samtliga deltagarorganisationer tillämpar och följer samma ramverk, avtal, regelverk och specifikationer. Det finns flera olika roller inom SDK-federationen. Digg är federationsägare och plattformsansvarig. Roller och ansvar inom SDK-federation beskrivs på Diggs webbplats.

SDK-federationen består av följande komponenter som förvaltas och utvecklas av Digg:

- Regelverk för deltagarorganisationer
- Regelverk för leverantörer av meddelandesystem
- Tekniska specifikationer
- Stödande material, så som vägledningar, checklistor och rekommendationer
- Gemensamma komponenter
 - Komponent för inloggning (autentisering) och behörighetsstyrning (auktorisering) mot gemensamma komponenter.
 - Adressbok med alla anslutna organisationers funktionsadresser.
 - Kodverksregister som innehåller sökord och sökkoder som kan användas för strukturering av funktionsadresser.
- Tekniska miljöer för kvalitetssäkring och produktion.

Följsamhet till ramverk, regelverk och specifikationer säkerställs av Digg under anslutningsprocessen (se avsnittet 3.3). Digg planerar också att genomföra revisioner för att säkerställa följsamheten.

Adressering i SDK

SDK adressbok är en gemensam komponent i SDK-federationen där alla anslutna organisationers funktionsadresser samlas. Till varje funktionsadress anges funktionsbrevlådans namn, beskrivning, geografisk hemvist samt standardiserade sökord och sökkoder. Varje enskild deltagarorganisation ansvarar för administration av sina funktionsadresser. Sökning i SDK adressbok möjliggörs via ett så kallat Sök-API som tillämpas av deltagarorganisationens meddelandesystem.

I SDK adressbok finns det olika kodverk för att underlätta för organisationer att hitta rätt funktionsadress hos andra organisationer. En funktionsadress kan tilldelas en eller flera koder i ett kodverk för att möjliggöra exakta sökningar. Detta möjliggör för den som söker fram en

funktionsadress att filtrera utifrån koder i kodverket istället för att söka efter namnet på funktionsadressen. SDK adressbok innehåller tre olika typer av kodverk:

- Geografisk hemvist (används för att beskriva en organisations eller funktions geografiska hemvist utifrån län- och kommuntillhörighet).
- Strukturkodverk (används för att koppla funktionsadress till en specifik kod/funktion, exempelvis *korttidsboende*).
- Sökkodverk (används för att möjliggöra exakt sökning genom specifika sökord).

Samtliga kodverk i SDK adressbok är registrerade i SDK kodverksregister, en tjänst som publicerar SDK:s standardiserade sökord och sökkoder via ett öppet API.

Följande standardiserade sökord och sökkodverk är idag tillgängliga:

- Region: Hälso- och sjukvård
- Kommun: Socialtjänst, hälso- och sjukvård
- Kommun: Näringsliv, arbete och integration
- Kommun: Överförmyndarverksamhet
- Kommun: Utbildning.
- Kommun: Kommunledningskontor

För myndigheter kommer det troligtvis behövas myndighetsspecifika kodverk, då varje myndighet är specialiserad inom sitt område. Ett gemensamt kodverk för allmänna funktioner som finns hos de flesta myndigheter exempelvis HR, ekonomi och arkivarie kommer sannolikt att bli aktuellt.

3.2.3 Accesspunkter

Deltagarorganisationens meddelandesystem ansluts till så kallade accesspunkter. Accesspunkten är en standardiserad komponent som ansvarar för meddelandeutbytet mellan accesspunkter inom SDK-federationen. Accesspunkten tillämpar ett standardiserat protokoll där transportkryptering och meddelandekryptering (kryptering/dekryptering, signering/validering av signatur) mellan accesspunkter ingår. Den som ansvarar för accesspunkten kallas för accesspunktsoperatör och måste genomföra tester och godkännas av Digg för att kunna delta och agera i federationen. Både offentliga aktörer och privata tjänsteleverantörer kan bli godkända som accesspunktsoperatörer.

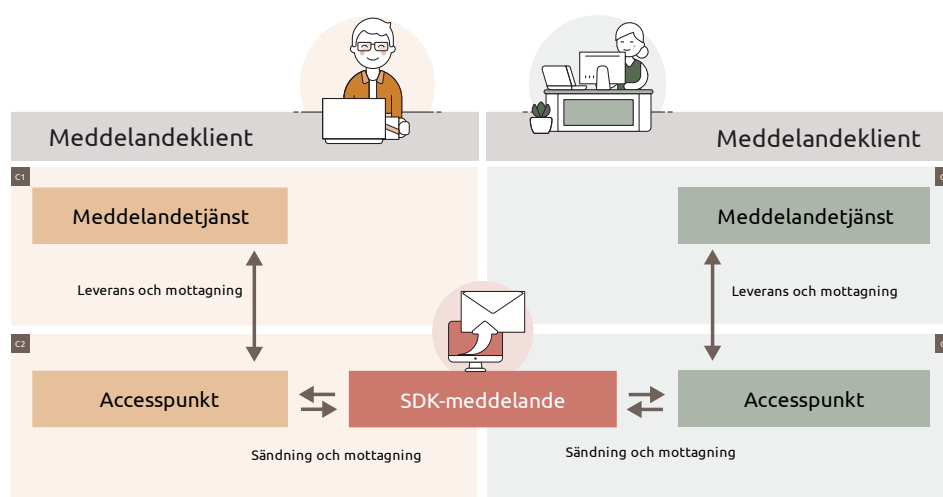


Bild 1. Komponenter inom SDK som möjliggör ett meddelandeflöde.

3.2.4 Deltagarorganisationers tekniska lösning

Deltagarorganisationer behöver utöver accesspunkt ett meddelandesystem för att skicka och ta emot meddelanden. Meddelandesystem består av meddelandetjänst och meddelandeklient.

Meddelandetjänsten hanterar paketering av meddelanden samt kryptering. Meddelandetjänsten är ett eget säkerhetslager som är oberoende av accesspunktens säkerhetsfunktioner.

Meddelandeklienten är gränssnitt mot användare, och hanterar funktioner som säker inloggning, behörighetsstyrning, meddelandehantering (skapa, skicka, ta emot och besvara meddelanden). En meddelandeklient kan realiserats som en fristående klient eller ett anpassat verksamhetssystem.

Komponenterna kan antingen utvecklas av organisationen själv eller upphandlas från en leverantör.

3.3 Anslutning av deltagare

När en organisation ska ansluta till SDK ingår flera olika steg. Digg stöttar organisationen under alla stegen. Här beskrivs de olika stegen i stora drag. På Diggs webbplats finns ingående beskrivningar av anslutningsresan med stödmaterial och digitala formulär.

Förberedelser inför anslutning

Det första en organisation behöver göra är att identifiera verksamhetsflöden där SDK kan ersätta nuvarande arbetssätt. Organisationen behöver besvara frågor så som: Vilken information skickas ut från organisationen till andra offentliga aktörer? Vilken information tar organisationer emot från andra offentliga aktörer? Vilken lösning används idag? Ofta handlar det om telefon, fax, brev, e-post eller bud. Organisationen behöver också skapa sig en förståelse för SDK med dess regelverk och ingående komponenter. Till sin hjälp har de information om regelverket för SDK och stödmaterial på Diggs webbplats. När verksamhetsflöden är identifierade genomför organisationen informationsklassning och riskanalyser av den information som ska utbytas via SDK. Organisationen behöver också anskaffa en accesspunkt och ett meddelandesystem, antingen genom

att upphandla dessa från en leverantör eller genom att utveckla själva. En intern organisation för införandet av SDK behöver sättas upp, med kontaktpersoner för olika delar.

Anmälan och granskning

Organisationen anmäler därefter att de vill påbörja anslutning till SDK via ett digitalt formulär på Digg webbplats. Digg genomför en granskning för att se om organisationen har rätt att ansluta sig till SDK-federationen utifrån SDK:s regelverk.

Anslutning till SDK testmiljö och tester

Nästa steg är att organisationen anmäler att de vill ansluta till SDK:s miljö för test och kvalitetssäkring (SDK-QA-miljön). När organisationen blivit verifierad kan de börja genomföra de tester som krävs, tillsammans med sin accesspunktsoperatör och leverantör av meddelandesystem. Organisationens behöver också registrera funktionsadresser samt lägga upp organisationens publika O2O-certifikat i SDK adressbok. Det publicerar Digg sedan i SMP-tjänsten.

Anslutning till SDK produktionsmiljö

När tester är genomförda med godkända resultat kan organisationen ansöka om att bli federationsgodkänd och ansöka om att ansluta till SDK produktionsmiljö. Digg utvärderar organisationens förmåga att bli godkänd enligt SDK:s regelverk. Anslutningsavtal tecknas därefter mellan Digg och organisationen. Organisationens är nu ansluten och redo att skicka säkra meddelanden via SDK.

Införande av nya arbetssätt och löpande förvaltning

När organisationen är ansluten till SDK fortsätter implementeringen av nya processer och arbetssätt. Förändringsarbetet kan exempelvis kräva informationsinsatser och utbildning av personal. Anslutningen till SDK kräver också viss förvaltning. Deltagarorganisationen behöver bland annat säkerställa att de följer SDK:s regelverk, att de hanterar incidenter på rätt sätt samt att de har uppdaterade funktionsadresser i SDKs adressbok.

3.4 Deltagarorganisationer i SDK

Målgrupp för SDK är offentliga aktörer så som statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunala- och regionala bolag och förbund, samt privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet och som har behov av att använda SDK för att kunna utföra sitt offentligt finansierade uppdrag (se avsnitt 4.2).

I mars 2024 var 54 organisationer anslutna till SDK. Under regeringsuppdraget flyttades dessa från Inera AB till Digg. Ytterligare ett antal organisationer förbereder sig för kommande anslutning till SDK.

Anslutna till SDK mars 2024

Aktör (antal)	I testmiljö*	I produktion**
Kommuner	4	38
Regioner	1	11
Statliga myndigheter	0	4
Privata aktörer	0	1
Totalt	5	54

* Avser antalet aktörer som är anslutna till Digg's testmiljö för SDK.

** Avser antalet aktörer som är anslutna till Digg's produktionsmiljö och testmiljö för SDK. I Regioner ingår Sveriges kommuner och regioner (SKR) som en aktör.

Anslutna myndigheter är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Statens institutionsstyrelse (SIS). Bland annat Kriminalvården, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolverket och Socialstyrelsen genomför förberedande arbete.

Att ansluta till SDK kräver förändringar i både arbetssätt och teknik och därför behöver organisationerna ett omfattande stöd under anslutningen. Det är viktigt att rätt organisationer ansluter samt använder SDK i hög grad för att de nyttor som beskrivits ska kunna realiseras (se avsnitt 2.2 och avsnitt 8.1).

3.5 Leverantörer av tekniska system inom SDK

Det finns två olika typer av leverantörer inom SDK: accesspunktsoperatörer och leverantörer av meddelandesystem. En deltagarorganisation kan upphandla accesspunkter och meddelandesystem från en leverantör eller utveckla själva. En leverantör kan leverera både hela och delar av lösningar för SDK. Ett viktigt mål för SDK är att så många innovativa leverantörer som möjligt erbjuder lösningar som möter organisationernas behov.

3.5.1 Accesspunktsoperatörer

En accesspunktsoperatör behöver ansöka om och bli godkänd som accesspunktsoperatör av Digg. Krav för detta beskrivs i regelverket för plattformen eDelivery, som finns på Digg's webbplats. I mars 2024 fanns det 13 plattformsgodkända accesspunktsoperatörer.

Plattformsgodkända accesspunktsoperatörer mars 2024

Plattformsgodkända accesspunktsoperatörer (antal)

Privata accesspunktsoperatörer	5
Offentliga aktörer med egen accesspunkt	8
Totalt	13*

* Av dessa är 11 accesspunktsoperatörer i produktion.

3.5.2 Leverantörer av meddelandesystem

En deltagarorganisation behöver både ett meddelandetjänst och en meddelandeklient. En del leverantörer levererar både typerna av system. Det är deltagarorganisationen som sluter avtal med och ansvarar för att deras leverantör av meddelandesystem följer kraven i SDK regelverk. Leverantörerna behöver genomföra tester i Diggs testmiljöer innan de kan användas av deltagarorganisationer. I mars 2024 fanns det 17 leverantörer av meddelandesystem som hade genomgått tester.

Meddelandesystem mars 2024

Antal	Genomgått tester
Privata leverantörer som erbjuder meddelandesystem	6
Offentliga aktörer med eget meddelandesystem	11
Totalt	17

3.6 Diggs organisation för anslutning, förvaltning och utveckling

Digg har etablerat en förvaltningsorganisation för SDK som omfattar både verksamhet och IT. Förvaltningen omfattar både SDK-federationen och plattform för eDelivery. Applikationsdriften hanteras internt inom Digg medan plattformsdiften hanteras av Försäkringskassan.

Förvaltningsorganisationen ansvarar för såväl löpande förvaltning och support som incidenthantering och utveckling. Förvaltningen arbetar enligt agila principer och i enlighet med den modell för förvaltning och utveckling som nu etableras inom Digg. Inom förvaltningen ansvarar man även för produktionsprocesser som anslutning av nya deltagarorganisationer samt tekniskt stöd till accesspunktsoperatörer och leverantörer av meddelandesystem.

När det gäller livscykelhantering utgår man från beslutade processer för bland annat incidenthantering inom Digg. Rutiner har tagits fram och det har genomförts incidentövningar tillsammans med Tjänsteman i beredskap (TiB) och IT-beredskap. Utifrån risk- och verksamhetsanalys har det tagits fram en kontinuitetsplan som bland annat utgör stöd för TiB. Av regelverk för SDK-federationen och plattform för eDelivery framgår krav på tillgänglighet och hur man som deltagarorganisation eller accesspunktsoperatör kommer i kontakt med Digg för att rapportera incidenter.

Förvaltningsorganisationen deltar även i främjandeaktiviteter som exempelvis olika deltagar- och leverantörsforum. På så sätt har man inom förvaltningen en nära dialog med deltagarorganisationer och leverantörer (av meddelandesystem och accesspunkter) för att fånga in utvecklingsbehov när det exempelvis gäller ny funktionalitet eller nya krav på ramverk och regelverk. För att arbeta med behovsdriven utveckling ska det etableras utvecklingsforum där Digg bjuder in deltagarorganisationer och leverantörer att delta i prioritering av utvecklingsaktiviteter samt få möjlighet att påverka och delta i arbetet med kravställning och tester.

Förvaltningsorganisationen är anpassad för att möta de krav som ställs idag. Upplägget medför att organisationen är skalbar för att enkelt kunna anpassas till större behov av förvaltning och utveckling allt eftersom anslutningstakten ökar och allt fler är anslutna till SDK.

4 Rättslig analys

4.1 Inledning

Regeringen lämnade genom regeringsbeslut i uppdrag till Digg att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor. Av Regleringsbrev för budgetåret 2024 framgår att Digg ska ”ansvara för att tillhandahålla en förvaltningsgemensam infrastruktur för säker digital kommunikation till verksamheter inom välfärdsområdet som helt eller delvis är offentligt finansierade”. I regeringsuppdraget att tillhandahålla SDK ingick även att genomföra en rättslig analys som innefattar upphandlingsfrågor. Till delrapporteringen bifogades en bilaga, Rättslig analys¹⁶, där flera rättsfrågor, bland annat gällande upphandling, behandlades (nedan kallad *bilaga till delrapporten*).

I delrapporteringen beskrevs behov av att genomföra ytterligare rättsliga analyser inom vissa områden, bland annat när det gäller konkurrensfrågor och tydliggörande av vilka typer av privaträttsliga aktörer som skulle kunna komma ifråga för att använda SDK. Analyserna inom dessa områden redovisas i denna slutrapportering.

Den rättsliga analysen utgår från att Digg kommer att få fortsatt uppdrag att tillhandahålla SDK.

4.2 Aktörer som kan ansluta till SDK

Slutsats och rekommendation

Digg bedömer att det finns rättsliga förutsättningar för att de målgrupper som enligt regeringsuppdraget är avsedda att kunna använda SDK också kommer att kunna göra det. Dessa målgrupper omfattar statliga myndigheter, kommuner och regioner, privata utförare av helt eller delvis offentligt finansierad verksamhet och andra organisationer som offentlig verksamhet har ett behov av att kunna kommunicera säkert med.

Gruppen privata utförare av helt eller delvis offentligt finansierad verksamhet kan inför övertagandet identifieras på en översiktlig nivå, men det uppstår svårigheter när gruppen ska definieras närmare. Digg gör tolkningen att gruppen kan avgränsas på samma sätt som kretsen offentlig aktör som anges i 4 § lag (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post om auktorisationssystem och 4–5 § lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Definitionen av vilka andra organisationer som offentliga verksamheter har behov av att kommunicera säkert med har hittills varit svårare att identifiera och beskriva.

¹⁶ Rättslig analys, Bilaga till Delrapportering av uppdrag att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor (dnr 2021-2909).

Digg kan vid övertagandet tillhandahålla SDK till avsedda målgrupper. Om en framtida utvidgning leder till att ytterligare kategorier av aktörer ska kunna ansluta ser Digg ett behov av en författningsreglering av SDK så att kretsen för användning kan beskrivas.

4.2.1 Förutsättningar för att tillhandahålla SDK till olika aktörer

Digg har genomfört en rättsutredning, Förutsättningar för anslutning till SDK – Aktörer som kan ansluta, för den närmare analysen av vilka aktörer som ingår i kretsen som ska kunna ansluta till SDK, se bilaga 1.

I regeringsuppdraget beskrivs att Digg ska tillhandahålla SDK till följande aktörer:

”Digg ska utveckla och tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor. [...] Infrastrukturen ska också kunna användas av offentlig sektor för att kommunicera med företag och andra organisationer. Exempel är privata utförare av offentligt finansierad verksamhet samt andra organisationer som offentliga verksamheter har behov av att kommunicera säkert med.”

Av Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för digital Förvaltning framgår att: ”Myndigheten ska fr.o.m. den 1 april 2024 ansvara för att tillhandahålla en förvaltningsgemensam infrastruktur för säker digital kommunikation till verksamheter inom välfärdsområdet som helt eller delvis är offentligt finansierade.”

De aktörer till vilka SDK ska tillhandahållas ska alltså vara en del av offentlig sektor eller vara helt eller delvis finansierade av den samt vara verksamma inom välfärdsområdet.

Offentliga aktörer, statliga myndigheter samt kommuner och regioner kan välja att organisera sin verksamhet på olika sätt och välja olika driftformer för verksamheten. Särskilt inom kommuner och regioner är detta vanligt förekommande. När sådan verksamhet bedrivs av privata utförare är det en förutsättning att dessa kan tillhandahålla den offentligt finansierade verksamheten på ett likvärdigt sätt oavsett driftform. Detta leder för SDK till att privata utförare, av helt eller delvis offentligt finansierad verksamhet, ska kunna använda SDK för att skicka och ta emot säkra meddelanden på motsvarande villkor som gäller för verksamhet i helt offentlig regi.

Av den konkurrensrättsliga analys som har genomförts följer att det finns behov av att Digg kan beskriva förutsättningarna för att tillhandahålla SDK och att det ska finnas sakliga skäl för vilka aktörer som kan använda SDK eller som inte kan ansluta. Den konkurrensrättsliga analysen redovisas nedan.

För att åstadkomma en saklig grund för tillhandahållandet av SDK för olika typer av aktörer och även ge stöd för tillämpningen finns alltså behov av att närmare definiera vilka aktörer som ska kunna använda SDK. Stöd för en sådan analys och tolkning får hämtas ur flera olika regleringar.

4.2.2 Aktörer som kan ansluta till SDK

Följande grupper av aktörer har identifierats och dessa kommer att kunna använda SDK som deltagarorganisation i SDK-federationen.

Statliga myndigheter

Med gruppen statliga myndigheter avses statliga förvaltningsmyndigheter, dvs. statliga organ som är myndigheter enligt regeringsformen, med undantag för beslutande politiska församlingar.

Kommuner och regioner

I denna grupp ingår kommuner och regioner samt övriga driftformer som anges i kommunallagen (2017:725). Dessa organisationer omfattas även av lag om offentlig upphandling (2016:1145) som en upphandlande myndighet, alternativt kan jämföras med en sådan. I gruppen ingår exempelvis beslutande församlingar i kommuner och regioner samt offentligt styrda organ eller sammanslutningar av denna typ av aktörer. Även övriga driftformer som anges i kommunallagen (2017:725) ska ingå i gruppen. Exempel på vilka organisationer som ingår är förutom kommuner och regioner, stadsdelsnämnder, kommunala bolag, kommunalförbund och gemensamma nämnder.

Privata utförare av helt eller delvis offentligt finansierad verksamhet

Digg gör bedömningen att kretsen privata utförare av helt eller delvis offentligt finansierad verksamhet bör kunna tolkas inom ramen för definitionen av privata aktörer som enligt 4 § punkt 4–5 lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post och 4 § punkt 3–4 lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service, ska jämföras med offentlig aktör. Med denna definition omfattas exempelvis privata aktörer som verkar inom skolområdet, hälso- och sjukvårdsområdet, tandvård och socialtjänstområdet.

En ytterligare förutsättning för tillgången till SDK för denna grupp är att den kommunikation som ska genomföras inom SDK också är motiverad av det offentligt finansierade uppdraget. Det finns alltså behov av att även kunna påvisa sambandet mellan de uppdrag som skickas inom SDK och ett aktuellt uppdrag som är finansierat av offentlig sektor.

4.3 Anslutningsavtal och regelverk för SDK-federationen

Slutsats och rekommendation

Inom SDK-federationen finns målgruppsanpassade regelverk med styrande regler för federationsägare (Digg), deltagarorganisationer som använder SDK för utbyte av meddelanden, leverantörer och accesspunktsoperatörer. Dessa styrande krav har bland annat utformats för att säkerställa att krav som följer av lagstiftning och som motiveras av säkerhetsskäl ska upprätthållas inom SDK-federationen. Det finns även rekommendationer och andra analyser och beskrivningar som stöd. Digg bedömer att dessa regelverk ger den gemensamma ram som är nödvändig för att upprätthålla den ömsesidiga tilliten inom SDK-federationen.

Varje aktör har dock ett eget ansvar i de delar av sin verksamhet som ansluter till användningen av SDK, men som inte regleras direkt av regelverken inom ramen för federationen. Detta aktualiseras inom flera områden, till exempel gällande ansvar för behandling av personuppgifter och att säkerställa sekretess för uppgifter i anslutande verksamhetssystem. Även frågor om behov av upphandling, kravställning på underleverantörer och användning av adressboken inom SDK vilar till stor del på deltagarorganisationernas eget ansvar att upprätthålla.

4.3.1 Digg som federationsägare

Av regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för digital förvaltning framgår att Digg från och med den 1 april 2024 ska ansvara för att tillhandahålla en förvaltningsgemensam infrastruktur för säker digital kommunikation till verksamheter inom välfärdsområdet som helt eller delvis är offentligt finansierade. Ansvaret omfattar drift, förvaltning och utveckling av infrastrukturen.

SDK ska efter övertagandet från Inera AB fortsatt tillhandahållas som en federation där deltagarorganisationerna genom ett anslutningsavtal förbinder sig till ett gemensamt tillitsramverk med regler om säkerhet, teknisk plattform, adressbok med mera för användningen av SDK. Digg fungerar som federationsägare och tillhandahåller nödvändiga komponenter, både tekniska komponenter och andra förutsättningar.

4.3.2 Anslutningsavtal

Deltagarorganisationer som vill ansluta till SDK-federationen ska underteckna ett anslutningsavtal som även binder deltagarorganisationen till regelverket. Deltagarorganisationen tecknar i denna del avtalet gentemot Digg som federationsägare.

Deltagarorganisation kan även teckna avtal med leverantörer av meddelandesystem eller andra leverantörer, beroende på vilka delar som deltagarorganisationen planerar att hantera i egen regi eller som upphandlas som tjänst.

Accesspunktsoperatörer tecknar avtal direkt med Digg för att kunna bli en godkänd operatör inom ramen för eDelivery-plattformen. Deltagarorganisationer kan välja att anlita en av dessa privata accesspunktsoperatörer eller att sätta upp en sådan i egen regi.

4.3.3 Regelverk

Regelverk för deltagarorganisationer innehåller regler som varje deltagarorganisation ska upprätthålla om säkerhetskrav, meddelanden som kan skickas inom SDK, ansvar, dataskydd, sekretess med mera.

Regelverk för meddelandesystem riktas till leverantör av meddelandesystem som anlitas av en deltagarorganisation. I denna del av regelverket finns tekniska specifikationer för anslutningen och format för meddelanden med mera.

Regelverk för accesspunktsoperatörer består av ramverket för eDelivery, som används som infrastruktur för SDK. Plattformen för eDelivery kan användas för flera tjänster.

4.4 Dataskydd och sekretess

Slutsats och rekommendation

I bilaga till delrapporten avsnitt 2 lämnas rekommendationer om behovet av att beakta de krav som följer av lagstiftning gällande sekretess och dataskydd.

Det är även viktigt att samtliga aktörer som använder SDK, Digg som federationsägare, deltagarorganisationer, leverantörer av meddelandetjänster, accesspunktsoperatörer och andra säkerställer att ansvar för personuppgiftsbehandling och sekretess kan upprätthållas.

Av regelverk som är anpassade för respektive grupp av aktörer följer styrande regler inom dessa områden som beskriver kraven närmare och vilka åtgärder som ska genomföras.

4.4.1 Informationsflöden inom SDK och ansvar för olika aktörer

Vid användningen av SDK finns ett flertal informationsflöden som involverar aktörer inom federationen på olika sätt. Det är nödvändigt att särskilja de olika informationsflödena för att kunna identifiera vilket ansvar respektive aktör har när det gäller behandling av personuppgifter och sekretess för uppgifter. I bilaga till delrapporten avsnitt 2 finns en närmare analys av de rättsfrågor som hör samman med dessa informationsflöden.

4.4.2 Anslutning

Vid anslutningen av en deltagarorganisation till SDK-federationen kommer Digg som federationsägare att behandla personuppgifter om kontaktpersoner och liknande administrativa uppgifter för att kunna hantera anslutningen av organisationen. Behandlingen av personuppgifterna är nödvändig för att Digg ska kunna genomföra sitt uppdrag att tillhandahålla tjänsten SDK. Uppdraget följer av regeringsuppdrag och Diggs regleringsbrev. Personuppgiftsbehandlingen som sker är nödvändig för att Digg ska kunna utföra den uppgiften av allmänt intresse (artikel 6.1.e i dataskyddsförordningen).

För behandlingen av personuppgifter i denna del är Digg självständigt personuppgiftsansvarig. Inkomna uppgifter kommer att registreras i myndighetens diarium.

4.4.3 Skicka meddelanden inom SDK

När en deltagarorganisation använder SDK för att skicka meddelanden till en annan organisation är själva meddelandet med dess innehåll krypterat och Digg har ingen åtkomst till uppgifterna. Respektive deltagarorganisation är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i organisationens verksamhetssystem inför att meddelande ska skickas, under sändandet av meddelandet och fram till dess att mottagande organisation har kvitterat. Mottagande organisation

ansvarar för behandlingen av personuppgifter från det att mottagande har skett och därefter för efterföljande behandling i organisationens verksamhetssystem. Samma gäller för den sekretess som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, kan gälla för uppgifter som ingår i de överförda meddelandena. En beskrivning av ansvarsfördelningen återfinns i regelverk för deltagarorganisationer, bilaga för personuppgiftsbehandling inom SDK .

SDK är avsett för överföring av meddelanden inom områden där det finns behov av säker kommunikation och där innehållet i meddelandena kan omfattas av sekretess eller avser känsliga personuppgifter med krav på högre säkerhet. Beroende på vilka verksamhetsområden som respektive deltagarorganisation har tänkt använda SDK inom, kan det även finnas behov av fördjupade analyser för att bedöma risker för enskildas fri- och rättigheter i samband med personuppgiftsbehandlingen.

4.4.4 Adressboken

I bilagan till delrapporten avsnitt 2.5 redogörs för rättsliga frågor som har samband med adressboken som används inom SDK. Den centrala utgångspunkten kvarstår, att varje deltagarorganisation enbart ska lägga in funktionsadresser i adressboken och att det därmed inte ska förekomma personuppgifter bland adresserna.

4.4.5 Anlita extern leverantör

Om en deltagarorganisation anlitar en extern leverantör för utförandet av någon del, ansvarar deltagarorganisationen för att säkerställa att behandlingen av personuppgifter, sekretess och tystnadsplikt kan upprätthållas enligt krav som följer av lagstiftning och av regelverk för SDK-federationen. Det kan vara nödvändigt att deltagarorganisationen upprättar personuppgiftsbiträdesavtal med sådan extern leverantör.

Extern leverantör kan anlitas för att tillhandahålla meddelandesystem som ska anslutas till SDK. För dessa leverantörer gäller Regelverk för meddelandesystem inom SDK.

Accesspunktsoperatör enligt plattform för eDelivery, som används för kommunikation inom SDK, är ofta en extern leverantör i de fall som deltagarorganisationen inte väljer att upprätta en egen sådan accesspunkt. För dessa externa accesspunktsoperatörer finns också behov av personuppgiftsbiträdesavtal och att reglera frågor om sekretess och tystnadsplikt.

Extern leverantör kan även anlitas för att ansvara för någon annan uppgift som har samband med SDK, till exempel för anpassning av verksamhetssystem som ska användas för att skicka eller ta emot meddelanden via SDK. Deltagarorganisationen ansvarar i sådana fall självständigt för att deras uppdrag omfattar relevanta krav som följer av regelverk för SDK.

4.4.6 Sekretessbrytande bestämmelse

I delrapporten avsnitt 4.2 och i bilagan till delrapporten avsnitt 2.3 beskrivs behovet av en reglering av sekretess och tystnadsplikt samt motsvarande sekretessbrytande bestämmelse för den hantering

av uppgifter som sker hos externa leverantörer. En sådan sekretessbrytande bestämmelse finns nu införd i 10 kap. 2 a § OSL, som trädde i kraft den 1 juli 2023.

Den nya bestämmelsen innebär för användningen av SDK att sekretess för uppgift hos deltagarorganisationer som är myndigheter inte ska hindra att uppgiften kan lämnas till en enskild, en extern leverantör, accesspunktsoperatör, eller till en annan myndighet som för den utlämnande myndighetens räkning har i uppdrag att endast tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra uppgiften.

4.5 Konkurrens

Slutsats och rekommendation

Digg konstaterar att det finns andra allmänna intressen som kan motivera att förfarandet att tillhandahålla SDK kan anses försvarbart från allmän synpunkt, oavsett om det är en följd av en specialreglering eller inte. Motiven för att tillhandahålla tjänsten är externa och följer av regeringens uppdrag till Digg att tillgodose det allmännas behov av en säker digital kommunikation. Det är inte heller möjligt att tillgodose detta behov på något annat sätt, eftersom det föreligger bristande konkurrens och saknas reella alternativ till SDK-federationen.

Digg anser också att det inte är avgörande för den konkurrensrättsliga bedömningen till vilka aktörer som förfarandet att tillhandahålla SDK sker. Oavsett om tillhandahållandet sker till statliga myndigheter, kommuner, regioner eller privata aktörer är den väsentliga bedömningen när det gäller själva tillhandahållandet den av KOS-reglerna.

Digg kan med detta tillhandahålla SDK till samtliga avsedda aktörer eftersom det är försvarbart från allmän synpunkt och att detta intresse väger tyngre än konkurrensintresset.

Förfarandet för hur SDK tillhandahålls kan ändras över tid, beroende på hur behoven av SDK utvecklas och omfattningen av användningen, till exempel till vilken krets av aktörer, vilket innebär att denna bedömning kan komma att omvärderas.

4.5.1 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Digg har genomfört en rättsutredning Förutsättningar för anslutning till SDK – konkurrens, för den närmare analysen av de konkurrensrättsliga frågorna, se bilaga 2.

I 3 kap. 27-32 §§ konkurrenslagen, KL finns regler som avser att hindra konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (de så kallade KOS-reglerna). Enligt dessa regler kan en statlig myndighet förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande, om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Eftersom Digg ska tillhandahålla SDK till en bred krets av aktörer har en konkurrensrättslig utredning genomförts. Av utredningen framgår att förfarandet att tillhandahålla SDK kan betraktas

som sådan säljverksamhet som är av ekonomisk och kommersiell natur. Tillhandahållandet är inte till sin helhet en följd av myndighetsutövning och kan inte heller helt undantas på denna grund.

Förfarandet att tillhandahålla SDK bedöms inte medföra en konkurrensbegränsning, varken genom snedvridning eller genom hämmande av konkurrensen. Tvärtom finns skäl som talar för att Digg's tillhandahållande av SDK är konkurrensneutralt då det sker på marknader med bristande kommersiellt utbud.

Förfarandet att tillhandahålla SDK ska inte heller förbjudas enligt KOS-reglerna om det är försvarbart utifrån allmän synpunkt för att tillhandahållandet är en följd av specialreglering eller är försvarbart av ett annat allmänt intresse.

SDK är en digital infrastruktur som gör det möjligt för statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra offentligt finansierade aktörer att utbyta känslig och sekretessklassad information digitalt. Målsättningen med regeringsuppdraget till Digg att tillhandahålla SDK är att tjänsten ska kunna användas av hela den offentliga sektorn, samt av privata aktörer som, helt eller delvis, på uppdrag av det offentliga utför offentligt finansierad verksamhet eller som offentlig sektor av annan anledning har behov av att kunna kommunicera säkert med. En väsentlig förutsättning för att SDK-federationen ska fungera är dess uppbyggnad med adressboken och det gemensamma ramverket. Ytterligare förutsättningar är att deltagarna kan lita på att federationen uppfyller vissa säkerhetskrav samt att federationsägaren inte drivs av kommersiella intressen utan istället är en myndighet.

När det gäller SDK finns det sammantaget flera skäl som talar för att det endast är Digg eller en annan offentlig aktör som kan tillhandahålla SDK. Det finns ingen alternativ, utbytbar annan tjänst på marknaden som motsvarar behoven och att tillhandahållandet därför kan ses som försvarbart ur ett annat allmänt intresse.

4.6 Upphandling

Slutsats och rekommendation

I delrapporteringen av regeringsuppdraget har upphandlingsrättsliga frågor utretts. Inför slutrapporteringen har det inte funnits behov av att ompröva analysen.

Den sammantagna bedömningen är fortsatt att anslutningen till SDK för närvarande inte är upphandlingspliktig för deltagarorganisationerna. Om finansieringsmodellen skulle ändras och SDK inte längre tillhandahålls avgiftsfritt, kan SDK dock bli upphandlingspliktig för vissa deltagarorganisationer, till exempel kommuner och regioner.

Om Digg istället skulle tillhandahålla SDK med stöd av lag eller annan författning och därmed har ensamrätt att tillhandahålla tjänsten, skulle sådan upphandlingsskyldighet sannolikt inte uppstå oavsett finansieringsform, se bilaga till delrapporteringen, avsnitt 4.3.2.3.

4.7 Behov av specialreglering

Slutsats och rekommendation

Uppdraget för Digg att tillhandahålla SDK utgår från ett regeringsuppdrag som avrapporteras den 1 april 2024 och myndighetens regleringsbrev för 2014. Förutsatt att Digg får ett förlängt uppdrag, kommer SDK att tillhandahållas från den 1 april 2024. Därefter kommer nya deltagarorganisationer att kunna ansluta, offentliga som privata aktörer.

Inför Diggs övertagande har relevanta rättsområden utretts för att undersöka förutsättningarna och formerna för tillhandahållandet av SDK. Digg gör bedömningen att det inte föreligger rättsliga hinder för tillhandahållandet och att det inledningsvis inte heller finns behov av specialreglering i form av författning som stöd för tillhandahållandet.

Flera av de rättsliga utredningar som har genomförts pekar dock på att behovet av sådan specialreglering kan komma att uppstå framöver, beroende på hur tillhandahållandet av SDK kommer att utvecklas.

Hittills har SDK kunnat tillhandahållas utan avgift genom anslagsfinansiering. Skulle detta ändras blir anslutningen till SDK upphandlingspliktig för flera grupper av deltagarorganisationer, till exempel för kommuner och regioner.

Med nuvarande omfattning och form för tillhandahållandet av SDK bedömer Digg att det är försvarbart ur ett allmänt intresse och att tillhandahållandet inte ska betraktas som snedvridande av konkurrensen. Beroende på hur behoven av SDK utvecklas och omfattningen av användningen kan denna bedömning komma att omvärderas.

Kretsen av aktörer som kan ansluta till SDK har avgränsats med stöd av regeringsuppdraget och genom tolkning av näraliggande författningar. Den konkurrensrättsliga utredningen pekar på att det finns behov av att kunna tillhandahålla SDK till olika aktörer baserat på sakliga skäl. Formen för tillhandahållandet av SDK som en federation och anslutningen av deltagarorganisationer genom avtal till ett regelverk skapar en tydlighet och ger tillräckligt sakliga skäl ur det konkurrensrättsliga perspektivet. Det ger dock inte den tydlighet och legalitet som en tillämpning av en författning skulle åstadkomma.

Sammantaget bedömer Digg att det finns skäl att undersöka behovet av specialreglering för att inför fortsatt tillhandahållande och utveckling av SDK bättre kunna hantera dessa frågeställningar.

Digg föreslår att myndigheten i sin instruktion ges ett fortsatt uppdrag att tillhandahålla SDK och att regeringen överväger behovet av att genom författning reglera formerna för tillhandahållandet av SDK.

5 SDK i relation till annan infrastruktur och uppdrag

5.1 Ena – Sveriges digitala infrastruktur

SDK ska utgå från och komplettera det arbete som bedrivs med att etablera den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, Ena Sveriges digitala infrastruktur.¹⁷ Tanken bakom Ena är att istället för att varje offentlig aktör ska utveckla sina egna lösningar, på sitt eget sätt, vinner alla på att det finns en sammanhållen infrastruktur som kan användas och återanvändas för att lösa förvaltningsgemensamma grundläggande behov. Digg ser SDK som en del i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, Ena.

Inom regeringsuppdraget har Digg nyttjat delar av de forum för samverkan och kunskapsspridning som finns inom ramen för Ena. Digg har delat information inom dessa och även uppmanat deltagande myndigheter att förbereda anslutning till SDK. SDK har också kunnat nyttja vissa resultat från Enas kompetensområden för juridik, informationssäkerhet och arkitektur där experter kunnat bidra till arbetet med SDK hos Digg. Digg har också som infrastrukturansvarig för Ena valt att pausa arbetet med byggblocket Adressregister för att istället kunna fokusera på att använda den kunskap som byggts upp vid utvecklingen av SDK:s adressbok och adressering inom tekniska systemet för bevisutbyte (utifrån SDG-förordningen). Utifrån dessa gjorda erfarenheter kommer Digg att bedöma om det finns erfarenheter som stärker behovet av att gå vidare med en annan återanvändbar funktion för adressering i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen där adressboken kan bli en förlaga.

5.2 SDK i förhållande till andra infrastrukturer för säker kommunikation

Det finns en rad olika infrastrukturer för säker kommunikation som i nuläget används i Sverige och Europa. Digg har tillsammans med MSB analyserat hur SDK relaterar till dessa.

Säker digital kommunikation (SDK) – Digg

- Infrastruktur som används för säker och krypterad kommunikation mellan anslutna deltagarorganisationer i Sverige (utbyte av säkra meddelanden)
- Kräver internet
- Bygger på EU-byggblocket eDelivery vilket ger grundförutsättningar för att samverka med andra infrastrukturer inom Sverige och EU som också bygger på eDelivery.

¹⁷ I2019/03306, I2020/03366 och I2020/02753

Bevisutbyte för Single Digital Gateway (SDG) – Digg

- Gränsöverskridande bevishämtning och bevisdelning via kommunikation som bygger på eDelivery.

Swedish Government Secure Intranet (SGSI) – MSB

- Intranät, skiljt från internet, för säker och krypterad kommunikation mellan användare i Sverige och i Europa
- Åtkomst till EU:s kommunikationsnät TESTA (Trans European Services for Telematics between Administrations) som bygger på eDelivery
- E-post och videokonferens mellan SGSI-kunder.

Rakel – MSB

- Kommunikationssystem (tal) för samverkan och ledning för organisationer med ansvar inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar.

WIS – MSB

- Portal för Sveriges civila beredskap där aktörer delar information före, under och efter samhällsstörningar.

Analysen visar att syftet med SDK skiljer sig från SDG (gränsöverskridande bevisutbyte mellan medlemsländer) och WIS (dela information vid samhällsstörningar). SDK är precis som SDG och WIS beroende av internet vilket Rakel och SGSI inte är. Rakel handlar om tal i kommunikation. SDK hanterar idag enbart data (genom asynkron kommunikation och ostrukturerat data), medan Rakel och SGSI hanterar andra kommunikationsformat.

6 Risk- och säkerhetsanalys

6.1 Diggs risk- och säkerhetsanalyser

Digg har genomfört ett flertal risk- och säkerhetsanalyser för att identifiera brister och risker för SDK med fokus på att SDK ska möjliggöra ett säkert informationsutbyte mellan deltagarorganisationerna.

År 2022 genomfördes en extern säkerhetsgranskning. Resultatet har hanterats vidare genom risk- och sårbarhetsanalyser och insatser för att hantera riskerna har vidtagits. Inera AB har överlämnat tidigare analyser och underlag till Digg vilka har bedömts och hanterats.

Digg har genomfört en säkerhetsskyddsanalys för att utreda om SDK träffas av säkerhetsskyddslagen (2018:585). Resultatet visar att SDK har högt skyddsvärde, men att infrastrukturen inte uppnår säkerhetsskyddsklass. SDK är inte avsedd för utbyte av information som är säkerhetsskyddskänslig för Sverige och är i nuläget inte klassad som en samhällsviktig verksamhet enligt MSB:s kriterier. En säkerhetsåtgärdsplan finns beslutad av Digg för fortsatt arbete med SDK. I takt med att antalet användare, inom olika delar av offentlig verksamhet, ökar och fler informationsflöden blir aktuella, bedömer Digg sannolikheten som stor att SDK i framtiden blir samhällsviktig. Därför pågår det redan ett arbete att förstärka robusthet och redundans inom SDK.

Risk och sårbarhetsanalyser med tillhörande åtgärder genomförs kontinuerligt. Det handlar om allt från administrativa rutiner och anslutningshantering till tekniska komponenter och administrativa verktyg samt vägledande dokument och information. Drivkraften är att skapa trygghet och förutsättningar för ökad anslutning och främjande av deltagarorganisationer samt leverantörer. Säkerhetsarbetet behöver fortsatt prioriteras högt när SDK är i förvaltning eftersom funktionaliteten och användningen förväntas öka.

6.2 Deltagarorganisationernas ansvar för risk- och säkerhetsanalys

All anslutning till SDK sker enligt beslutat regelverk på organisationsnivå för samtliga aktörer, vilket innebär att alla verksamheter inom en kommun, region eller myndighet är anslutna till SDK som en deltagarorganisation. Vid anslutning till SDK är det viktigt att deltagarorganisationerna själva genomför ett grundligt utredningsarbete och gör egna bedömningar kopplade till sekretessbestämmelser, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och dataskyddsförordningen (2016:15). Varje deltagarorganisation måste även bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och genomföra egna risk- och säkerhetsanalyser.

Digg ser risk för att tillgången till juridisk kompetens inom IT-rättsområdet hos främst mindre deltagarorganisationer är begränsad och att det även finns begränsad kompetens om informationssäkerhet. Digg bidrar med vägledningar och rekommendationer för att underlätta för deltagarorganisationer att göra sina egna analyser och bedömningar.

Digg har inom uppdraget förenklat, förtydligat och förbättrat styrande regelverken för SDK för de olika aktörerna och de olika tekniska komponenterna. Det handlar också om stödande information kring roller, behörigheter, hantering av krypteringsnycklar till administrativa verktyg och anslutningsformulär.

6.3 Samråd med MSB

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit del av erforderliga underlag gällande tekniska ramverk, dokumentation och regelverk som tagits fram av Digg för SDK, med syfte att MSB ska lämna samråd om införandet av den föreslagna lösningen.

Bedömning MSB

MSB bedömer att samråd kan lämnas runt de två samrådsfrågor Digg har att samråda med MSB inom ramen för regeringsuppdraget och motivering är enligt nedan.

Gällande samråd avseende infrastrukturens omfattning och särskilt det regelverk som ska gälla för anslutning till infrastrukturen har MSB tagit del av det anslutningsavtal som tagits fram och har inga kompletterande synpunkter varvid samråd kan lämnas.

För samråd avseende säkerhetskrav för infrastrukturen har MSB erhållit omfattande material och även fått ta del av de informationsklassningar och säkerhetsskyddsanalyser som genomförts avseende SDK. Givet dessa analyser som ingångsvärden och framförallt Diggs bedömning att informationsmängder i SDK inte uppnår säkerhetsskyddsklasser enligt gällande säkerhetsskyddslag (2018:858) kan samråd lämnas baserat på erhållet underlag.

MSB noterar att Digg satt upp ett antal principer för säkerhetsarbetet i SDK som bland annat lyfter fram krav på ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete för samtliga aktörer som ska ansluta sig till SDK vilket MSB ser mycket positivt på. På samma sätt gäller att förvaltning av teknisk infrastruktur bygger på ett kontinuerligt och systematiskt informationssäkerhetsarbete för att ständigt förbättra och utveckla SDK utifrån eventuella nya ingångsvärden.

6.4 Inhämtande av synpunkter från Brottsförebyggande rådet

Digg har inhämtande synpunkter och kansliet hade inga synpunkter på infrastrukturens utformning.

6.5 Samråd med Riksarkivet

Digg har genomfört samråd med Riksarkivet. Riksarkivet hade inga synpunkter på infrastrukturens utformning.

7 Finansiering

7.1 Finansieringsmodell

I delrapporteringen utreddes frågan om finansieringsmodell för SDK. Diggs bedömning var att en avgiftsfinansiering av SDK inte är lämplig, bland annat då avgifter bedöms som hämmande för anslutning och användning. I Diggs budgetunderlag för 2025–2027 utgår myndigheten ifrån att regeringen beslutar om att sakanslag 2:7 ap.3 fortsatt kan användas till SDK. I annat fall föreslår Digg att kostnaderna istället kan finansieras genom permanent förstärkning av Diggs förvaltningsanslag (2:6 ap.1).

7.2 Deltagarnas kostnader kopplade till SDK

För en deltagare finns det flera typer av kostnader förknippade med anslutning och användning av SDK. Det beskrevs i den samhällsekonomiska nyttokostnadsanalys¹⁸ som genomfördes under 2021 och redovisades i delrapporteringen av uppdraget.

- Engångsavgift för anslutning till SDK för meddelandetjänst, meddelandeklient och accesspunkt som betalas till tredjepartsleverantör.
- Engångskostnad för implementation av meddelandetjänst, meddelandeklient och accesspunkt som betalas till tredjepartsleverantör. De aktörer som utvecklar en egen funktionalitet har inte denna kostnad, utan istället egna utvecklingskostnader m.m.
- Årlig licenskostnad för meddelandetjänst, meddelandeklient och accesspunkt som betalas till tredjepartsleverantör. De aktörer som utvecklar en egen funktionalitet har inte denna kostnad, utan istället egna utvecklingskostnader m.m.
- Kostnad relaterad till förändring av arbetssätt i verksamheterna. Intervjuade kommuner uppskattade denna kostnad till cirka 80–90 procent av de totala kostnaderna för första året.

Digg, SKR och Inera AB har löpande kontakt med kommuner, regioner och myndigheter vad gäller deras anslutningsresa och där lyfts ibland även kostnader för anslutning. Det stämmer fortfarande väl att personalkostnader relaterade till anpassningar och förändring av arbetssätt står för huvuddelen av kostnaden. I delrapporteringen konstaterar Digg att kostnaderna förknippade med anslutning och användning av SDK kan vara hämmande för anslutning. Utifrån vidare dialog med anslutande aktörer har Digg fortsatt denna uppfattning.

I regeringsuppdraget anges att Digg ska redovisa omställningskostnaderna för SDK. Eftersom relativt få organisationer var anslutna till SDK under 2022 och 2023¹⁹ har Digg avvaktat med detta.

¹⁸ Samhällsekonomisk kostnadsnyttoanalys SDK (Digg 2022, dnr 2020-1439)

¹⁹ Under 2022 var två organisationer anslutna till SDK och under 2023 totalt 20 organisationer anslutna, varav flertalet anslöt under senare delen av året.

7.3 Slutredovisning kostnader för regeringsuppdraget

Nedan redovisas kostnaderna för genomförande av uppdraget till och med den 31 december 2023.

Kostnader för regeringsuppdrag

Tkr	2022	2023
Diggs kostnader	18 000	25 923
Bidrag till SKR	24 000	19 000
Totalt	42 000	44 923

7.4 Finansiering framåt

Etableringen av SDK hos Digg är nu genomförd men det kvarstår ett stort arbete – dels med anslutning till infrastrukturen, dels med förvaltning och vidareutveckling av infrastrukturen. Digg bedömer att insatser i form av stöd och främjande behövs för att säkra hög anslutning och hög användningsgrad i det offentliga, vilket i sin tur är nödvändigt för att samhällsnyttorna med SDK ska kunna realiseras. Därutöver behöver Digg säkra en robust och säker förvaltning och drift av infrastrukturen som innebär löpande underhåll av verksamhets- och it-komponenter samt löpande åtgärder för att förstärka infrastrukturens robusthet, tillgänglighet och kapacitet. SDK behöver även vidareutvecklas löpande med utgångspunkt i deltagande organisationers och leverantörers behov för att fortsätta vara relevant över tid (se avsnitt 8).

I Diggs budgetunderlag för 2025–2027 utgår myndigheten ifrån att regeringen beslutar om att sakanslag 2:7 ap.3 fortsatt kan användas till SDK. I annat fall föreslår Digg att kostnaderna istället kan finansieras genom permanent förstärkning av Diggs förvaltningsanslag (2:6 ap.1).

Finansieringsbehov SDK, enligt budgetunderlag 2025–2027

Finansieringsbehov (tkr)	2025	2026	2027
Drift-, förvaltning och vidareutveckling	27 300	28 300	28 300
Anslutning till infrastrukturen	12 700	12 700	12 700
Finansieringsbehov 2:7 ap.3	40 000	41 000	41 000

8 Främjande och fortsatt utveckling

8.1 Främjande och stöd vid anslutning

8.1.1 Arbete under regeringsuppdraget

Under regeringsuppdraget har det pågått ett aktivt och löpande arbete med att stödja införande och anslutning, med Digg som ansvarig för plattformen eDelivery och Inera AB som ansvarig för SDK-federationen. Digg, SKR och Inera AB har utvecklat ett nära samarbete och former för främjande som omfattar såväl kommuner, regioner som statliga myndigheter. Samarbetet med SKR och Inera AB har varit en förutsättning för att Digg ska kunna bygga upp den kompetens som behövs för främjandeinsatser och behovsfångst.

Arbetet har omfattat bland annat återkommande träffar med kunskapsöverföring, utbildning och workshoppar som vänt sig till deltagarorganisationer samt dialogmöten med accesspunktsoperatörer. Det har kombinerats med stödjande material för deltagarorganisationer inom Inera AB:s digitala kanaler, i form av exempelvis vägledningar, instruktionsfilmer och goda exempel. På motsvarande sätt har Digg erbjudit stödjande material till accesspunktsoperatörer på myndighetens webbplats.

Under regeringsuppdraget har Digg etablerat samverkan med regeringsuppdragets nämnda myndigheter som i sina regleringsbrev fått i uppdrag att förbereda anslutning till infrastrukturen.²⁰ Skatteverket har också bjudits in till samverkan. Digg har genomfört löpande möten och haft återkommande dialoger med dessa myndigheter i syfte att fånga myndigheternas behov och förutsättningar, samt stötta dem i deras anslutningsresa. För 2024 har en delmängd av dessa myndigheter fått fortsatt uppdrag att förbereda anslutning eller ansluta till SDK.²¹ Digg har också genomfört kommunikationsinsatser riktade mot de myndigheter som ännu inte haft i uppdrag att ansluta till SDK.

8.1.2 Fortsatt främjande

När Digg nu tar över som helhetsansvarig för SDK tar myndigheten också över ansvaret för att främja och stödja införande och anslutning för samtliga målgrupper för SDK, dvs. statliga myndigheter, kommuner och regioner, privata utförare av helt eller delvis offentligt finansierad verksamhet samt andra organisationer som offentlig verksamhet har ett behov av att kunna

²⁰ Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Polismyndigheten, Kriminalvården, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse (SIS).

²¹ Arbetsförmedlingen ska fortsätta arbetet med att ansluta relevanta informationsflöden. Försäkringskassan, Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse (SIS) ska ansluta relevanta informationsflöden. Kriminalvården ska förbereda för anslutning.

kommunicera säkert med. Digg ser ett stort intresse från den offentliga sektorn och behovet av stöd vid anslutning och införande av SDK är omfattande.

Som en del av SKRs arbete med det så kallade Handslaget har kommunerna prioriterat införandet av SDK i socialtjänsten. Det har fått effekten att många kommuner förbereder sig för anslutning. Att fler statliga myndigheter ansluter sig till SDK är viktigt för att kommunerna ska få större effekt av användandet av infrastrukturen. Som ett led i det fortsatta arbetet ser Digg och SKR behov av fortsatt dialog om en gemensam strategi för främjande och stöd vid införande.

Digg har etablerat kontakt med samtliga aktörer som tidigare haft kontakt med Inera AB. Det är tydligt att det krävs både enskilt och mer generiskt stöd. Utifrån samlade insikter om aktörernas behov av stöd har Digg utvecklat ett antal olika stödjande insatser. Diggs webbplats har byggts ut med information om SDK:s regelverk för deltagarorganisationer, leverantörer av meddelandesystem och accesspunktsoperatörer. På webbplatsen finns också handledningar, vägledningar, checklistor och digitala formulär för de olika aktörerna. Det digitala stödet kompletteras ytterligare och löpande utifrån de olika aktörernas behov. Digg har även satt upp strukturer med informationsmöten och utbildningar m.m. inför och under anslutning för deltagarorganisationer och för leverantörer. Forumen behöver utvärderas och vidareutvecklas löpande. Därutöver har Digg etablerat processer för support och incidenthantering i syfte att möta aktörernas behov av enskilt stöd.

I planeringen av främjande och införandestöd behöver arbete med klusteranslutningar av samverkande organisationer ingå. För att identifiera klustren krävs dialog med myndigheter, kommuner och regioner i syfte att utforska hur behoven ser ut och för att kunna vidga behovskartan steg för steg. En pilot pågår med deltagande från Polismyndigheten och socialtjänsten i Södertälje, Sollentuna och Sundbybergs kommuner. Piloten avser att ge erfarenheter i flödet Orosanmälan från polisen till mottagande kommun.

Digg har under regeringsuppdraget samverkat med Adda AB som erbjuder stöd i upphandling av leverantörer för kommuner och regioner. Digg bedömer att detta stöd är viktigt för kommuners och regioners anslutningsförmåga och kommer därför fortsätta med samverkan. För myndigheter tar processen kring anslutning ofta lite längre tid, bland annat eftersom stödet för att anskaffa leverantörer av nödvändig programvara via ramavtal inte har funnits på plats. Digg arbetar tillsammans med Kammarkollegiet för att hitta sätt att underlätta förfarandet för myndigheter framöver.

8.2 Fortsatt utveckling av SDK

Under åren som kommer behöver SDK utvecklas så att infrastrukturen motsvarar deltagande organisationers och leverantörers behov. Utveckling inom SDK handlar både om att utveckla de it-komponenter som förvaltas av Digg, så som SDK adressbok (se avsnitt 3.2.2) och om att utveckla regelverken kring SDK-federationen och plattform eDelivery. Alla förändringar behöver göras i

nära samarbete med aktörerna i SDK-federationen för att behålla tilliten som federationen baseras på. Digg planerar därför att etablera utvecklingsforum för dialog om behov av utvecklingsinsatser.

Digg har idag inte en fullständig bild av vilka behov olika aktörer har av utveckling, då fokus under regeringsuppdraget har varit att ta över infrastrukturen i befintligt skick. Bland de behov som har lyfts syns efterfrågan på andra meddelandetyper. Exempelvis har aktörer uttryckt att det är viktigt att även kunna skicka strukturerad information, vilket skulle kunna öka nyttorna ytterligare. För att effektivisera anslutning skulle Digg behöva utveckla digitala verktyg för att möjliggöra självservice för anslutande organisationer, utveckla en digital hantering av kundrelationer samt införa automatiserade tester vid anslutning. Detta görs med fördel gemensamt för alla tjänster som Digg tillhandahåller till det offentliga. Arbetet att analysera hur infrastrukturen kring SDK kan utvecklas för fler tillämpningsområden fortsätter framåt.

Under de närmaste åren behöver även ett succesivt utvecklingsarbete genomföras för att förstärka robusthet, tillgänglighet och kapacitet kring säkerhet inom SDK. Det gäller bland annat motståndskraften mot attacker, kryptering samt behov av att kunna isolera infrastrukturen från omgivande tjänster.

VI bedömer också att det i framtiden kommer vara möjligt att återanvända kunskap och teknisk utveckling som gjorts inom ramen för SDK till andra förvaltningsgemensamma lösningar.

9 Bilagor

Bilaga 1. Rättsutredning. Förutsättningar för anslutning till SDK – Aktörer som kan ansluta

Bilaga 2. Rättsutredning. Förutsättningar för anslutning till SDK – Konkurrensrättsliga frågor