



Övervakning

av digital offentlig service i Sverige 2020–21

Sammanfattning

Artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer innehåller krav på att medlemsstaterna ska övervaka efterlevnaden av direktivet och överlämna rapporter om resultatet till kommissionen. Detta dokument är den första rapporten från Sverige, författad i enlighet med bilaga II i genomförandebeslut (EU) 2018/1524. Rapporten beskriver resultatet av Sveriges övervakning av digital offentlig service under övervakningsperioden 2020–21.

Övervakningen har omfattat 301 webbplatser, varav 282 förenklade och 19 ingående, samt 2 mobila applikationer.

Övervakningsresultaten är i stort sett de förväntade: inga granskade digitala tjänster är helt förenliga med lagkraven och större aktörer uppvisar bättre resultat än små, resurssvaga aktörer. Återkopplingen till aktörerna har generellt tagits emot positivt och i flera fall har tillgängligheten bevisligen förbättrats som en följd av tillsynen.

Antalet anmälningar från allmänheten har legat något över förväntningarna, men bara en fjärdedel av anmälningarna är berättigade. Tvetydighet i ordet "tillgänglighet" är troligen huvudorsaken, då många anmälningar rör svårigheter att få tillträde till digital offentlig service.

Övervakningen har försvårats av otydligheter och tolkningsutrymme i direktivet och standarden (EN 301 549). Arbetet har visat sig vara mycket mer resurskrävande än tidigare estimerat. Detta har inneburit att Sverige inte utfört övervakning i den omfattning som stipuleras av genomförandebeslut (EU) 2018/1524.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Beskrivning av övervakningen	4
1.1 <i>Webbplatser</i>	4
1.1.1 Stickprovets sammansättning	4
1.1.2 Korrelation med standarder, tekniska specifikationer och verktyg	5
1.2 <i>Mobila applikationer</i>	8
1.2.1 Stickprovets sammansättning	8
1.2.2 Korrelation med standarder, tekniska specifikationer och verktyg	8
2 Övervakningsresultat	12
2.1 <i>Sammanfattning</i>	12
2.2 <i>Bedömning</i>	12
2.3 <i>Erfarenheter</i>	13
2.4 <i>Övrigt</i>	14
3 Uppföljningsförfarande	14
4 Ytterligare åtgärder	15
4.1 <i>Samråd med relevanta intressenter</i>	15
4.2 <i>Offentliggörande av utveckling</i>	15
4.3 <i>Främjande och utbildning</i>	15
4.4 <i>Erfarenheter från genomförande</i>	16
4.4.1 Utredningar inför genomförandet	16
4.4.2 Erfarenheter från tillsynsarbetet.....	16

1 Beskrivning av övervakningen

Artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer innehåller krav på att medlemsstaterna ska övervaka efterlevnaden av direktivet och överlämna rapporter om resultatet till kommissionen. Övervakningen ska genomföras i enlighet med genomförandebeslut (EU) 2018/1524.

Kontrollerna inleddes den 28 september 2020 (webbplatser) eller den 6 september 2021 (mobila applikationer) och avslutades den 29 november 2021.

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ansvarade för och utförde övervakningen.

1.1 Webbplatser

1.1.1 Stickprovets sammansättning

Totalt 307 webbplatser ingick i stickprovet, varav 282 enligt metoden för förenklad övervakning och 25 enligt metoden för ingående övervakning. Vi hann dock endast genomföra ingående granskningar av 19 webbplatser.

Förvaltningsnivå	Webbplatser
Statlig	74
Regional	20
Lokal	207
Övriga offentlighetsorgan	4

Verksamhetsområde	Webbplatser
Beskattning	0
Bostadsförsörjning	12
Energiförsörjning	5
Fritid och kultur	4
Hälsa	21
Immigration och bistånd	2
Jord- och skogsbruk	3

Verksamhetsområde	Webbplatser
Konsumentskydd	8
Miljöskydd	6
Rättsskipning	6
Samhällsskydd	5
Samhällsutveckling	10
Socialt skydd	7
Sysselsättning	1
Transport	6
Utbildning	15
Övriga	6

Därtill kommer 184 kommunala webbplatser, som i regel representerar all verksamhet som lyder under kommunstyrelsen.

1.1.2 Korrelation med standarder, tekniska specifikationer och verktyg

För förenklad övervakning användes verktyget OAW (Observatorio de Accesibilidad Web), utvecklat av Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital i Spanien.

Ingående övervakning utfördes enligt DIGG: manual för tillsyn enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service¹.

Avsnitt i EN 301 549	Förenklad	Ingående
5.2		•
5.3		•
5.4		•
5.5.1		•
5.5.2		•
5.6.1		•

¹ <https://trg.digg.se/manual/>

Avsnitt i EN 301 549	Förenklad	Ingående
5.6.2		•
6.2.4		•
6.3		•
6.5.2		•
6.5.3		•
7.1.1		•
7.1.2		•
7.1.3		•
7.2.1		•
7.2.2		•
7.2.3		•
7.3		•
9.1.1.1	•	•
9.1.2.1		•
9.1.2.2		•
9.1.2.3		•
9.1.2.4		
9.1.2.5		•
9.1.3.1	•	•
9.1.3.2		•
9.1.3.3		•
9.1.3.4	•	•
9.1.3.5	•	•
9.1.4.1		•
9.1.4.2		•
9.1.4.3	•	•
9.1.4.4		•
9.1.4.5		•
9.1.4.10	•	•
9.1.4.11		•
9.1.4.12	•	•
9.1.4.13		•
9.2.1.1	•	•
9.2.1.2		•

Avsnitt i EN 301 549	Förenklad	Ingående
9.2.1.4		•
9.2.2.1	•	•
9.2.2.2	•	•
9.2.3.1		•
9.2.4.1	•	•
9.2.4.2	•	•
9.2.4.3	•	•
9.2.4.4	•	•
9.2.4.5	•	•
9.2.4.6		•
9.2.4.7	•	•
9.2.5.1		•
9.2.5.2		•
9.2.5.3	•	•
9.2.5.4		•
9.3.1.1	•	•
9.3.1.2	•	•
9.3.2.1	•	•
9.3.2.2	•	•
9.3.2.3	•	•
9.3.2.4		•
9.3.3.1		•
9.3.3.2	•	•
9.3.3.3		•
9.3.3.4		•
9.4.1.1	•	•
9.4.1.2	•	•
9.4.1.3		•
11.6.2		•
11.7		•
11.8.1		•
11.8.2		•
11.8.3		•
11.8.4		•

Avsnitt i EN 301 549	Förenklad	Ingående
11.8.5		•
12.1.1		•
12.1.2		•
12.2.2		•
12.2.3		•
12.2.4		•

Tabellen visar korrelationen mellan kravavsnitten enligt tabell A.1 i EN 301 549 V2.1.2 och de använda granskningsmetoderna. För förenklad övervakning kommer uppgifterna från verktygsleverantören. Kontrollen 9.1.2.4 utförs inte, eftersom direktsändningar av tidsberoende medier undantas enligt artikel 1.4.c i direktiv (EU) 2016/2102 och 9 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

1.2 Mobila applikationer

1.2.1 Stickprovets sammansättning

Totalt 6 mobila applikationer ingick i stickprovet; samtliga för ingående granskning. Vi hann dock endast genomföra ingående granskningar av 2 mobila applikationer.

Operativsystem	Mobila applikationer
Android	0
iOS	2

1.2.2 Korrelation med standarder, tekniska specifikationer och verktyg

Ingående övervakning utfördes enligt den tidigare nämnda manualen för tillsyn enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.

Avsnitt i EN 301 549	Ingående
5.2	•
5.3	•
5.4	•
5.5.2	•

Avsnitt i EN 301 549	Ingående
5.6.1	•
5.6.2	•
5.7	•
5.8	•
5.9	•
6.1	•
6.2.1	•
6.2.2	•
6.2.3	•
6.2.4	•
6.3	•
6.5.2	•
6.5.3	•
7.1.1	•
7.1.2	•
7.1.3	•
7.2.1	•
7.2.2	•
7.2.3	•
7.3	•
11.1.1.1.1	•
11.1.1.1.2	•
11.1.2.1.1	•
11.1.2.1.2	•
11.1.2.2	•
11.1.2.3.1	•
11.1.2.3.2	•
11.1.2.4	
11.1.2.5	•
11.1.3.1.1	•
11.1.3.2.1	•
11.1.3.3	•
11.1.3.4	•
11.1.3.5	•

Avsnitt i EN 301 549	Ingående
11.1.4.1	•
11.1.4.2	•
11.1.4.3	•
11.1.4.4.1	•
11.1.4.4.2	•
11.1.4.5.1	•
11.1.4.10.1	•
11.1.4.10.2	•
11.1.4.11	•
11.1.4.12	•
11.1.4.13	•
11.2.1.1.1	•
11.2.1.1.2	•
11.2.1.2	•
11.2.1.4.1	•
11.2.1.4.2	•
11.2.2.1	•
11.2.2.2	•
11.2.3.1	•
11.2.4.3	•
11.2.4.4	•
11.2.4.6	•
11.2.4.7	•
11.2.5.1	•
11.2.5.2	•
11.2.5.3	•
11.2.5.4	•
11.3.1.1.1	•
11.3.1.1.2	•
11.3.2.1	•
11.3.2.2	•
11.3.3.1.1	•
11.3.3.1.2	•
11.3.3.2	•

Avsnitt i EN 301 549	Ingående
11.3.3.3	•
11.3.3.4	•
11.4.1.1.1	•
11.4.1.2.1	•
11.5.2.5	•
11.5.2.6	•
11.5.2.7	•
11.5.2.8	•
11.5.2.9	•
11.5.2.10	•
11.5.2.11	•
11.5.2.12	•
11.5.2.13	•
11.5.2.14	•
11.5.2.15	•
11.5.2.16	•
11.5.2.17	•
11.6.2	•
11.7	•
11.8.1	•
11.8.2	•
11.8.3	•
11.8.4	•
11.8.5	•
12.1.1	•
12.1.2	•
12.2.2	•
12.2.3	•
12.2.4	•

Kontrollen 11.1.2.4 utförs inte, eftersom direktsändningar av tidsberoende medier undantas enligt artikel 1.4.c i direktiv (EU) 2016/2102 och 9 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

2 Övervakningsresultat

2.1 Sammanfattning

Inga granskade webbplatser var helt förenliga med kraven i direktivet eller den svenska lagen. Skillnaden mellan ”delvis förenlig” och ”inte förenlig” i genomförandebeslut (EU) 2018/1523 är inte exakt definierad. Indelningen nedan är därför enligt vår tolkning.

Granskning	Helt förenliga	Delvis förenliga	Inte förenliga
Förenklad	0	87	195
Ingående	0	7	12
Mobila applikationer	0	1	1

2.2 Bedömning

Av granskningen framgår tämligen tydligt fyra saker:

1. Mycket få aktörer anstränger sig för att åstadkomma god *teknisk* kvalitet.
2. De flesta lägger stor vikt vid grafisk formgivning för seende användare, men många förstår inte vikten av semantik och logisk ordning för användare med uppläsande hjälpmedel.
3. Få aktörer tycks över huvud taget testa sina digitala tjänster med tangentbordsnavigering eller hjälpmedel.
4. Filformat för dokument har ofta fler tillgänglighetsproblem än webbsidor.

Punkt 1 (teknisk kvalitet) yttrar sig i att de två vanligaste bristerna avser kriterierna 1.3.1 Info and Relationships och 4.1.1 Parsing i WCAG 2.1. HTML-koden följer inte specifikationen, utan över 80 procent av de granskade sidorna har valideringsfel. Det gör webbsidorna mindre robusta och mindre framtidssäkra.

HTML används ofta inte heller på ett semantiskt korrekt sätt, utan tämligen godtyckligt för att åstadkomma ett önskat utseende.

Punkt 2 (formgivning framför semantik) visar sig bland annat genom otillräckliga kontraster mellan text och bakgrund. För att uppnå en större interaktiv yta använder man ofta puffar där bild, rubrik och ingress utgör ett enda länkelement. Bilden har många gånger ett långt och vanligen irrelevant textalternativ, vilket gör att den totala länktextern blir alldeles för lång för att fungera väl med uppläsande

hjälpmedel. Över huvud taget är kompetensen låg när det gäller att skriva textalternativ till bilder. De flesta lägger in en objektiv beskrivning av motivet i stället för att försöka förmedla samma information som bilden i det aktuella sammanhanget.

Punkt 3 (tester) märks på flera olika sätt. Dels är fokusmarkeringen ofta svår att se, vilket i hög grad försvårar sekventiell navigering, dels är fokusordningen inte alltid logisk eller begriplig. Interaktiva komponenter fungerar i många fall inte alls med tangentbord, särskilt där utvecklaren byggt eller från ett ramverk inkluderat komponenter av osemantisk HTML, CSS och JavaScript i stället för att använda befintliga, semantiskt korrekta HTML-element.

Punkt 4 (dokument) visar sig bland annat genom att grundläggande tillgänglighetsfaktorer som titel och språk, som oftast är korrekt angivna för webbsidor, saknas. Påfallande ofta används inte heller taggat format för PDF-dokument.

Sammanfattningsvis leder detta till att digital offentlig service i Sverige är onödigt svår att använda, särskilt för personer som använder skärmläsare och för personer som av olika anledningar inte kan använda mus eller motsvarande pekdon.

2.3 Erfarenheter

I stort sett alla aktörer vi kontaktat efter ingående övervakning har varit positivt inställda till granskningen och villiga – om än inte alltid kapabla – att åtgärda de brister vi konstaterat. Flera har uttryckt att vårt granskningsprotokoll hjälpt dem att få myndighetsledningen att förstå vikten av att tillsätta resurser för digital tillgänglighet.

Brist på kompetens inom organisationen medför att flera aktörer behövt ta in konsulthjälp, särskilt för dokument. Detta har orsakat längre åtgärdstider. En annan följd av kompetensbristen är att aktörer haft svårt att säkerställa att deras krav på tillgänglighet uppfyllts vid upphandlingar.

Många har haft frågor om hur de ska åtgärda specifika brister. Det tycks finnas ett behov av kompetensutveckling hos utvecklare inom såväl offentliga myndigheter som privata konsultbolag. Även bland webbredaktörer ser vi en brist på kunskaper och insikt. Som regel står kompetensnivån i relation till aktörens storlek; stora aktörer med stora resurser har – inte oväntat – ofta mer kunskap än små aktörer med små resurser.

Vid förenklad övervakning har vi skickat ut granskningsrapporten till aktörerna – främst kommuner – utan att uppmana till vidare kontakt. Trots detta har vi fått oväntat mycket återkoppling med frågor från aktörerna och de konsulter de anlitar. En orsak är att granskningsrapporterna från OAW är svåra att tolka utan teknisk kompetens och inte heller har någon tydlig koppling till framgångskriterierna i WCAG, som är de krav de flesta aktörer är bekanta med.

2.4 Övrigt

Lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service omfattar även privata aktörer som bedriver verksamhet enligt vissa lagrum inom vård och utbildning. Vi har inte granskat någon av dessa aktörer under övervakningsperioden, främst på grund av att det inte finns någon samlad förteckning över vilka dessa aktörer är eller vilken digital service de tillhandahåller.

3 Uppföljningsförfarande

Uppföljningsförfarandet enligt artikel 9 i direktiv (EU) 2016/2102 genomförs genom 18 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service, enligt vilken den som anser att en offentlig aktör inte uppfyller ett eller flera av lagens krav, eller vill att en bedömning om oproportionerlig börda ska granskas, får anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

Anmälningar lämnas företrädesvis in via en anmälningsfunktion² på tillsynsmyndighetens webbplats, men kan även lämnas in via brev, e-post eller telefonsamtal.

Från övervakningsperiodens början till och med november 2021 har tillsynsmyndigheten tagit emot 163 anmälningar, varav 43 varit berättigade. Många av de icke berättigade anmälningarna rör svårigheter att få tillträde till digital offentlig service, exempelvis för användare som av olika skäl inte kan autentisera sig med de erbjudna metoderna. Det svenska ordet "tillgänglighet" har i vardagsspråket en mycket vidare betydelse än det juridiska begreppet i författningstexten. Förväntningarna inför övervakningsperioden var ungefär 3 anmälningar per månad, och förutsåg inte en så stor del icke berättigade anmälningar.

² <https://www.digg.se/tdosanmalan>

I två fall fattades tillsynsbeslut till följd av anmälningar. De offentliga aktörerna meddelades genom påpekanden och åtgärdade därefter de anmälda bristerna. För övriga berättigade anmälningar valde tillsynsmyndigheten att inkludera relevanta digitala tjänster i tillsynsplanen för nästa övervakningsperiod.

DIGG har inte fått in någon begäran om bedömning av motivering vid åberopande av undantag för oproportionerlig börda enligt artikel 5 i direktiv (EU) 2016/2102 och 12 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service under övervakningsperioden.

4 Ytterligare åtgärder

4.1 Samråd med relevanta intressenter

När tillsynsplanen för den första övervakningsperioden skulle fastställas hade DIGG existerat i mindre än ett år och hade ännu inte hunnit utarbeta mekanismer för samråd med funktionshinderrörelsen. Vi fick tillgång till en e-postlista med de organisationer som ingått i Post- och Telestyrelsens funktionshinderråd och skickade förslaget till tillsynsplan på remiss till dessa instanser. Till följd av de mottagna svaren gjorde vi smärre justeringar av förslaget.

Inför urvalet av mobila applikationer skickades förfrågan om att inkomma med förslag och synpunkter på urvalet till ett större antal organisationer inom funktionshinderrörelsen.

4.2 Offentliggörande av utveckling

För att offentliggöra utveckling inom tillgänglighetspolitiken för webbplatser och mobila applikationer använder vi företrädesvis myndighetens egen webbplats³. Här publicerar vi också löpande information om resultaten från övervakningen.

4.3 Främjande och utbildning

Vår huvudsakliga kanal för främjande av tillgänglighet för webbutveckling är webbplatsen Vägledning för webbutveckling⁴, som vi tog över i samband med att

³ <https://www.digg.se>

⁴ <https://webbriktlinjer.se>

myndigheten bildades 2018. Vi har även deltagit i lanseringen av en ny tillgänglighetsportal (digin.nu) tillsammans med tre andra svenska myndigheter.

Tillsynsmanualen kan också ses som en form av främjande, då den gör det möjligt för aktörer att själva granska sin digitala service.

DIGG svarar på många frågor om tillgänglighet både per telefon och e-post. Ofta efterfrågar aktörerna ytterst specifik information om någon teknik, exempelvis när det gäller filformat för dokument. Ett problem är att det inte finns så mycket information på den detaljnivån på svenska.

Därutöver har vi under övervakningsperioden hållit riktade utbildningar för ökad medvetenhet och kunskap om digital tillgänglighet, eller deltagit med föredrag vid offentliga och privata aktörers evenemang, vid 55 tillfällen till och med november 2021. Det totala antalet åhörare vid dessa tillfällen uppgår till över 4 000.

4.4 Erfarenheter från genomförande

4.4.1 Utredningar inför genomförandet

Något som utredningsarbetet inför genomförandet av direktivet i Sverige har underskattat, liksom Europeiska kommissionen vid framtagande av direktivet, är de praktiska problem som uppstår på grund av att det i Sverige och många andra medlemsstater inte finns någon komplett, tillförlitlig förteckning över digital offentlig service. Tillsynsmyndigheterna är alltså ålagda att genomföra övervakning, utan att veta vad de ska övervaka. Den svenska lagen ger inte heller tillsynsmyndigheten några möjligheter att hämta in dessa uppgifter på ett resurs-effektivt sätt. Att upprätta tillsynsplaner i framtiden kommer därför att vara mycket resurskrävande om de ska innehålla e-tjänster, intranät eller extranät.

Direktivet och utredningarna inför genomförandet tar inte heller tillräcklig hänsyn till de praktiska svårigheterna med att granska behörighetsstyrd digital service, exempelvis intranät och extranät. Publika behörighetsstyrda tjänster är av samma skäl också problematiska. Även om lagen, eventuellt, ger viss möjlighet att begära åtkomst kan det innebära att granskaren måste använda sin personliga digitala identitet och därmed spara källkod och skärmavbildningar som innehåller granskarens egna, potentiellt känsliga, personuppgifter.

4.4.2 Erfarenheter från tillsynsarbetet

Den tillsyn som DIGG utfört under övervakningsperioden består i princip uteslutande av övervakning.

Vi beslutade tidigt att ta fram en detaljerad tillsynsmanual för att dokumentera hur ingående granskningar ska genomföras, och valde att publicera denna offentligt. Det skapar transparens, och därmed rättssäkerhet, då berörda aktörer kan se i detalj hur vår granskning går till. Responsen på detta från både offentliga aktörer och konsultbolag, liksom funktionshinderrörelsen, har varit odelat positiv.

Tolkningsutrymme i direktivet och i EN 301 549 försvårade framtagandet av tillsynsmanualen. Dessutom är WCAG-riktlinjerna främst skapade för webbsidor, vilket i vissa fall gör dem svåra att tillämpa för dokument och mobila applikationer.

Det vi kunnat konstatera är att ingående övervakning är mycket mer tidskrävande än vad som estimerades innan övervakningen inleddes. Stickprovssurvalet av webbsidor enligt genomförandebeslut (EU) 2018/1524 innebär att granskning av en normalstor webbplats kräver noggrann kontroll av cirka 30 webbsidor och 5–10 dokument. Det betyder tre veckors arbete för en handläggare, inklusive den initiala kommunikationen med den granskade aktören. Ett problem är att flera aktörer väljer att bara åtgärda brister på de sidor som ingår i stickprovssurvalet. Eftersom det vanligen bara ingår en sida per typ av tjänst ger detta inte förväntat genomslag av direktivet

Termen ”typ av tjänst” i genomförandebeslut (EU) 2018/1524 är diffus och svårtolkad.

Därutöver tillkommer i nästan samtliga fall en hel del ytterligare kommunikation med aktören: möten, besvara frågor, förtydliganden, med mera. Efter några månaders rättningsarbete från aktörens sida ska vi sedan göra en omgranskning för att säkerställa att aktören åstadkommit rättelse. Det innebär vanligen ännu en veckas arbete. Om det visar sig att aktören inte rättat alla brister vidtar sedan ytterligare kommunikation, väntan och omgranskning.

För mobila applikationer kommer tidsåtgången troligtvis att vara ännu större, eftersom kraven i WCAG 2.1 och EN 301 549 är svårare att tolka och att det av tekniska skäl är svårare att kontrollera om kraven är uppfyllda.