



# Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av velfärden genom att identifiera rättsliga hinder (dnr I2022-00620)

Redovisning den 9 januari 2024 (dnr 2022-0704)

# Sammanfattning

Digg har i uppdrag att stödja regeringens arbete med att förbättra möjligheterna att digitalisera välfärden genom att identifiera rättsliga hinder för digitalisering samt utarbeta förslag till anpassning av befintlig reglering eller förslag till ny reglering där sådan saknas. I den här redovisningen beskriver Digg resultatet av den inventering av behov som myndigheten genomfört under våren 2023 och hur Digg planerar att arbeta vidare med uppdraget.

Digg avser att fokusera på de rättsliga förutsättningarna för en digital betygshantering i skolväsendet. Med betygshantering menar Digg processen från det att läraren för in ett betyg i betygskatalogen till det att betygsdokumentation används som bevis för genomgången utbildning. Betygshanteringsprocessen är i dag till stor del pappersbaserad vilket hindrar övergången till digitala arbetsätt, förstärker den administrativa bördan och tar resurser från skolans kärnuppdrag. Den digitala tillgången till betyg är begränsad vilket bland annat försvårar för medborgare, belastar den kommunala förvaltningen och hindrar övergången till digitala arbetsätt i processer där betygsuppgifter används som underlag för att fatta beslut.

Digg planerar att ta sig an frågan i två steg. Som en första del avser vi ta fram lösningar på de rättsliga förutsättningar som hämmar övergången till digital betygshantering och analysera konsekvenserna av sådana lösningar. Här står bland annat Skolverkets föreskrifter i centrum som ställer krav på fysisk underskrift av betygshandlingar. Men en översyn av bestämmelser i skollagen och skolförordningarna behöver också göras för att säkerställa att det inte finns ytterligare bidragande hinder där. Det kan till exempel handla om att säkerställa att betygshandlingar och intyg är definierade på ett sådant sätt att det inte hämmar övergången till digitala arbetsätt. Som en andra del avser Digg att utreda vilka rättsliga förutsättningar som krävs för att på sikt skapa en mer komplett digital tjänst för betygsuppgifter dit huvudmän och skolor rapporterar in betyg och där elever och andra behöriga myndigheter och aktörer kan hämta betygsuppgifter.

I arbetet med att prioritera behov har Digg analyserat relevant lagstiftning och samrått med sakkunniga inom socialtjänst, skolväsende och hälso- och sjukvård. Digg kan konstatera att utredningar och andra initiativ pågår för att, direkt eller indirekt, lösa flera av de identifierade juridiska hinder som framkommit i inventeringen. När det gäller de rättsliga förutsättningarna för en digital betygshantering i skolväsendet har Digg inte fått indikationer på att frågan är omhändertagen i något aktivt pågående arbete. Sakkunniga som Digg samrått med uttrycker att det finns ett stort behov av förändring och att det skulle kunna leda till betydande vinster för samhället.

# Innehållsförteckning

Bakgrund .....	4
Inventering och analys av rättsliga hinder .....	4
Sammanfattande iakttagelser .....	5
Prioriterad fråga - digital betygshantering inom skolväsendet.....	6
En pappersbaserad process som ökar den administrativa bördan .....	6
Den digitala tillgången till betyg är begränsad .....	6
Problemen med betygshanteringen är kända .....	7
Det fortsatta arbetet.....	8

## Bakgrund

Digg har i uppdrag att stödja regeringens arbete med att förbättra möjligheterna att digitalisera välfärden genom att identifiera rättsliga hinder för en sådan digitalisering samt att utarbeta förslag till anpassning av befintlig reglering eller förslag till ny reglering där sådan saknas (dnr I2022-00620). Fortsättningsvis benämns uppdraget Valfärdsuppdraget.

I december 2022 lämnade Digg en delredovisning av uppdraget. Den innehöll en övergripande beskrivning av vilka rättsliga förutsättningar för digitalisering som finns inom socialtjänsten, skolväsendet och hälso- och sjukvården. I delredovisningen presenterades också en prioriteringsmodell och plan för det fortsatta arbetet.

I den här redovisningen beskriver Digg resultatet av den inventering av behov som myndigheten genomfört och hur Digg planerar att arbeta vidare med uppdraget.

## Inventering och analys av rättsliga hinder

Under våren 2023 har Digg inventerat rättsliga hinder för digitalisering av välfärden. Vid workshops har representanter för sektorerna socialtjänst, skolväsende och hälso- och sjukvård bidragat med kunskaper, erfarenheter och olika perspektiv på digitaliseringen av välfärden. En beskrivning av de frågor som identifierats i inventeringen och hur de har prioriterats finns sammanställt i bilaga 1.

För att avgöra vilken fråga som bör prioriteras i det fortsatta arbetet har Digg analyserat gällande lagstiftning och tagit del av genomförda och pågående utredningar avseende samtliga identifierade behov. Digg bedömer att hinder med tydlig koppling till digitalisering som inte är omhändertagna i utredning bör prioriteras. Detsamma gäller hinder som, om de tas bort, bedöms medföra stora vinster i förhållande till insats. Som en del av analysen och prioriteringen har Digg under hösten 2023 genomfört samrådsmöten med sakkunniga hos följande myndigheter och aktörer.

- E-hälsomyndigheten
- Friskolornas riksförbund
- Göteborgsregionens kommunalförbund
- Malmö stadsarkiv
- Regelverksgruppen inom Vision E-hälsa
- Skolinspektionen
- Skolverket
- Socialstyrelsen
- Sveriges kommuner och regioner (SKR)
- Specialpedagogiska skolmyndighet (SPSM)

- Universitets- och högskolerådet (UHR)
- Utredningen om minskad administrativ belastning för lärare och förskollärare (dir. 2023:72)
- Örnsköldsviks kommun

## Sammanfattande iakttagelser

I det här avsnittet presenterar Digg sammanfattande iakttagelser utifrån den analys som Digg genomfört.

- I Valfärdsuppdraget anges att den digitala utvecklingen av välfärden inte ska hindras av onödiga formkrav eller föråldrad lagstiftning. I den inventering som Digg genomfört lyfts få exempel på reglering som inte är teknikneutral eller som förutsätter analoga förfaranden. De rättsliga hindren för digitalisering som beskrivs är i allmänhet mer komplexa och sammanfaller ofta med organisatoriska och tekniska utmaningar.
- Inom samtliga sektorer beskrivs att det finns rättsliga hinder för såväl analog som digital informationsdelning inom och mellan myndigheter och andra aktörer i välfärdssektorn. De rättsliga hindren uppges ofta finnas i dataskyddslagstiftningen och i offentlighet- och sekretesslagen. Syftet med ökade möjligheter till informationsdelning uppges till exempel vara att skapa förutsättningar att kunna följa upp vårdkedjor, skapa bättre beslutsunderlag inom socialtjänsten eller underlätta arbetet inom elevhälsan. Frågan om informationsdelning hanteras i flera pågående eller nyligen avslutade utredningar.
- Samtliga sektorer lyfter dataskyddslagstiftningen som något som försvårar användningen av digitala tjänster och nyttjandet av data för att lösa olika uppgifter inom välfärden. I inventeringen beskrivs exempelvis att dataskyddsförordningen alltför ensidigt skyddar personuppgifter. Andra intressen såsom patientsäkerhet, effektivitet och tillgången till de bästa digitala tjänsterna uppges få stå tillbaka utan avvägning av konsekvenser för verksamheten. I inventeringen lyfts särskilt svårigheten att göra bedömningar av om molntjänster är tillåtna. Bedömningarna beskrivs som resurskrävande bland annat eftersom de förutsätter sakkunskap inom flera områden. Inom såväl skolväsendet som hälso- och sjukvården anges att ett stort antal aktörer bedömer lagligheten i samma tjänster istället för att det sker på ett mer samordnat och resurseffektivt sätt. När det gäller molntjänster efterfrågas ett nationellt ledarskap för att det offentliga ska kunna leva upp till de stora förväntningar som finns på att digitala tjänster och teknik ska bidra till att effektivisera och lösa olika problem inom välfärdssektorn.
- I inventeringen framhålls att tillgången till e-tjänstelegitimation är en förutsättning för digitaliseringen. Inom framförallt skolväsendet lyfts den bristande tillgången som något som hämmar utvecklingen. Det rättsliga hindret uppges vara att e-tjänstelegitimationer är underreglerade på så vis att det inte finns någon skyldighet för arbetsgivare inom offentlig förvaltning att tillhandahålla det till sina arbetstagare. I många fall används i dag medarbetarens egen e-legitimation vid inloggning. Samtidigt beskrivs att det pågår många aktiviteter inom området e-tjänstelegitimation som på sikt kan komma att lösa de utmaningar som framkommer i

inventeringen. Införandet av digitala nationella prov framhålls som något som kan driva på utvecklingen inom skolväsendet.

## Prioriterad fråga - digital betygshantering inom skolväsendet

Digg avser att som första fråga fokusera på de rättsliga förutsättningarna för en digital betygshantering i skolväsendet. Med betygshantering avser Digg processen från det att läraren för in ett betyg i betygs katalogen till det att en betygsdokumentation används som bevis för genomgången utbildning. I det här avsnittet presenteras en kortfattad problembild och skälen för att frågan bör prioriteras.

### En pappersbaserad process som ökar den administrativa bördan

Det finns rättsliga krav på att betyg ska utfärdas skriftligt och att betygshandlingar ska skrivas under och signeras fysiskt för att vara juridiskt giltiga (3 kap. 18 § skollagen [2010:800] och Skolverkets föreskrifter). Det gör att betygshanteringsprocessen till stor del är pappersbaserad vilket hindrar övergången till digitala arbetssätt. I dag antecknas betyg ofta i en digital tjänst hos huvudmannen för att sedan skrivas ut på papper så att handlingen kan signeras och skrivas under av rektor.

Betygshanteringen är en omfattande process. Bara i grundskolan går det ca 1 100 000 elever som från och med årskurs 6 ska betygssättas (Skolverket, dnr 2022:2513). För varje elev och termin behöver en betygshandling skrivas ut och undertecknas penna på papper för att sedan hanteras i flera led. Digg bedömer att nuvarande reglering ökar den administrativa börda som tynger rektorer, och andra funktioner i framförallt den kommunala förvaltningen.

### Den digitala tillgången till betyg är begränsad

Tillgången till betygsuppgifter via gemensamma digitala tjänster är begränsad. Det försvårar för den enskilde medborgaren att till exempel använda betygsuppgifter i samband med jobbansökningar och hämmar övergången till digitala arbetssätt i processer där betygsuppgifter används som underlag för att kunna fatta beslut.

Det finns en nationell databas för betyg, Beda. I Beda samlas endast gymnasiala meriter, vilket gör att den inte är komplett för hela skolväsendet. Det primära syftet med Beda är att bistå vid antagning till universitet och högskolor. Huvudmän är inte skyldiga att rapportera in uppgifter i Beda och uppgifter, i dag är cirka 87 procent av landets gymnasieskolor anslutna och cirka 63 procent av landets kommunala vuxenskolor (UHR, dnr 00378-2022). Beda förvaltas av Universitets- och högskolerådet.

I dag har elever ingen möjlighet att logga in i Beda för att hämta ut de betygsuppgifter som presenteras där. Uppgifterna får istället begäras ut som en allmän handling och anses då inte utgöra en giltig betygshandling eftersom inte uppfyller de formkrav som ställs. Om en elev vill ha de juridiskt giltiga betygsuppgifterna får de istället begäras ut hos den tidigare skolan eller hos den

kommun där skolan var belägen. En elev kan behöva söka sig till flera kommuner och skolor för att få tag på samtliga handlingarna, under förutsättning att de finns bevarade. I arbetet med inventeringen har Digg fått indikationer på att begäran om betyg från kommunarkiv är en vanlig förfrågan som ofta förutsätter manuell hantering.

Regeringen har beslutat att utreda bland annat om Beda skulle kunna utgöra en del av den svenska anslutningen till EU:s tekniska system för gränsöverskridande utbyte av bevis enligt SDG-förordningen (Bilaga till protokoll den 13 juni 2023, § 5 Fi2023/01994, Uppdrag att utreda och lämna förslag på kompletterande bestämmelser med anledning av den svenska anslutningen till EU:s tekniska system för gränsöverskridande utbyte av bevis). Sedan ett par år pågår också ett arbete med att bygga ut Beda och bland annat skapa möjligheter att använda databasen för antagning till kommunal vuxenutbildning, folkhögskola och yrkeshögskolan. Uppdraget ska redovisas senast den 27 mars 2024 (Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och högskolerådet).

För att kunna administrera antagningen till gymnasiet är tillgången till elevers betygsuppgifter central. Någon motsvarande databas som Beda finns inte för att kunna hantera ansökningarna. I dag rapporterar avlämnande huvudman och skola betygsuppgifter till det antagningskansli som sköter antagningen inom huvudmannens upptagningsområde. Till vissa antagningskanslier är det möjligt att exportera betygsfiler från det egna elevregistreringssystemet och importera till antagningssystemet, i andra fall behöver betygsuppgifterna föras in manuellt i det system som antagningskanslierna använder. För elever som söker till gymnasieskola utanför det egna upptagningsområdet behöver betygsuppgifter skickas från elevens antagningskansli till det antagningskansli dit eleven sökt och sedan manuellt föras in i antagningssystemet. För utbyte av betygsuppgifter användes tidigare primärt fax, men sedan ett antal år används i första hand PDF-filer som sänds via mejl, ibland skickas betygen per post. Den nuvarande rapporteringen av betygsuppgifter är resurskrävande och förutsätter manuell hantering med risk för felregistrering. Den innebär också att stora mängder personuppgifter skickas per mejl. En försvarande omständighet är att rapporteringen av slutbetyg behöver ske under en mycket kort period, oftast handlar det om ett fåtal dagar.

Digg bedömer att det, trots pågående initiativ att utveckla Beda, finns skäl att utreda de rättsliga förutsättningarna för att på sikt skapa en mer komplett och gemensam digital tjänst för betygsuppgifter dit huvudmän och skolor ska rapportera in betyg och där elever och behöriga myndigheter och aktörer kan hämta betygsuppgifter.

## **Problemen med betyghantering är kända**

Som beskrivits ovan har Digg genomfört samråd sakkunniga hos myndigheter och andra aktörer. I de samråden har sakkunniga uttryckt stort behov av initiativ för att digitalisera betyghanteringsprocessen och underlätta den digitala tillgången till betygsuppgifter. Problemet med den rättsliga regleringen av betyghandlingar och den begränsade tillgången till digitala betyg har uppmärksamats i olika sammanhang under många år. Här följer några exempel.

- Kraven på undertecknande av betygshandlingar noterades redan av den så kallade FORMEL-gruppen som ett hinder för digitalisering (Ds 2003:29 s. 75). Gruppen bedömde att formkravet förhindrade elektronisk kommunikation, men ansåg att det inte var lämpligt att frångå kravet på undertecknande eftersom betyg respektive intyg uppvisas i en mängd olika sammanhang.
- Stadsarkiven i Eskilstuna, Helsingborg, Malmö, Uppsala, Västerås och Örebro har i en skrivelse till regeringen 2021 uppmanat regeringen att tillsätta en utredning med syfte att undersöka förutsättningarna för Beda att förser med en medborgarportal alternativt att Digg får i uppdrag att utreda utvecklingen av en annan e-tjänst om möjliggör att enskilda personer snabbt får fram betygsuppgifter.
- I olika artiklar, se exempelvis artikel i Mitt i Stockholm "Stort slarv med slutbetygen" den 5 maj 2023 och debattartikel i SvD "Kan vi äntligen få digitala skolbetyg? den 8 november 2023".

## Det fortsatta arbetet

En modern betygshantering är en viktig del i en digital infrastruktur i det offentliga Sverige. Digg bedömer att en översyn av den rättsliga regleringen av betygshandlingar och en utredning av de rättsliga förutsättningarna för att öka den digitala tillgången till betygsuppgifter och underlätta informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och aktörer kan leda till stora samhällsekonomiska vinster.

Digg planerar att genomföra arbetet i två steg.

- Som en första del ta fram lösningar på de rättsliga hinder som hämmar övergången till digital betygshantering och analysera konsekvenserna av sådana lösningar. Här står bland annat Skolverkets föreskrifter i centrum som ställer krav på fysisk underskrift av betygshandlingar. Men en översyn av bestämmelser i skollagen och skolförordningarna behöver också göras för att säkerställa att det inte finns ytterligare bidragande hinder där. Det kan till exempel handla om att säkerställa att betygshandlingar och intyg är definierade på ett sådant sätt att det inte hämmar övergången till digitala arbetsätt.
- Som en andra del utreda vilka rättsliga förutsättningar som krävs för att på sikt skapa en mer komplett digital tjänst för betygsuppgifter dit huvudmän och skolor rapporterar in betyg och där elever och andra behöriga myndigheter och aktörer kan hämta betygsuppgifter.

Det fortsatta arbetet kommer behöva bedrivas i nära samverkan med berörda myndigheter och aktörer. Digg avser dels att utöka den krets som myndigheten fram tills nu har samrått med, dels genomföra arbetet i nära dialog med bland annat Skolverket, UHR och SKR.