

Utvecklingen av e-legitimationer i Sverige – en studie av det privata och det offentliga roller

Pågående arbete – vänligen behandla med omsorg och respekt! ☺

Ester Andréasson

Fil. Lic.

Doktorand

Avdelningen för Statsvetenskap

Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling

Linköpings universitet

581 83 Linköping

ester.andreasson@liu.se

013-28 25 08

Papper till Statsvetenskapliga förbundets årsmöte 2011

Arbetsgrupp: ”Konkurrens och marknadsanpassning i offentlig förvaltning”

Läsanvisningar till läsaren vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte

Hej!

Denna text är ett allra första försök att närma mig ett nytt empiriskt område, och papperet kan i princip betraktas som en lägesrapport om var jag befinner mig just nu.

Jag hoppas att ni har överseende med den tankemässiga röra (på alla plan) som papperet representerar. Samtidigt tänker jag att just denna röra kan ge upphov till intressanta diskussioner!

Jag diskuterar mer än gärna möjliga teoretiska och metodologiska inriktningar och vilken riktning detta nya forskningsarbete skulle kunna ta. Jag är just nu i en fas där jag mer än gärna tar emot allehanda synpunkter och goda råd. Ser fram mot diskussionerna i arbetsgruppen!

/Ester

Sammanfattning

Detta papper är framförallt ett empiriskt explorativt sådant, som behandlar en pågående utvecklingsprocess i offentlig förvaltning.

Idag samverkar ofta både privata och offentliga aktörer i formande och verkställande av offentlig policy. Exempel på policyområden där detta är vanligt förekommande är skola, äldreomsorg och primärvård. Jag argumenterar i detta papper för att även IT-utveckling i offentlig sektor – e-förvaltning – är ett sådant område där gränserna mellan privat och offentligt suddas ut allt mer.

I papperet undersöks ett specifikt empiriskt område inom e-förvaltningen – utvecklingen kring en ny struktur för e-legitimationer i Sverige. Denna analyseras med hjälp av Lennart J. Lundqvists privatiseringsmatris, som här används som ett verktyg för att för att åskådliggöra och diskutera hur olika förslag till organisering av infrastruktur för e-legitimationer i Sverige innebär olika former av samspel mellan privata och offentliga organisationer.

Papperet avslutas med att fyra olika förslag till framtida forskningsinriktningar kring det aktuella forskningsområdet presenteras.

Nyckelord: e-id, e-legitimation, E-delegationen, E-legitimationsnämnden, privat, offentligt, privatiseringar

Inledning

Våren 2011 lade jag fram min licentiatuppsats som berörde IT-utveckling i offentlig sektor, där empiriskt fokus låg på introduktion och användning av ett nytt elektroniskt patientjournalssystem i ett svenskt landsting. Denna text är ett första försök att närma mig ett nytt empiriskt fält efter min licentiatuppsats, nämligen det som rör utvecklingen av e-legitimationer i Sverige. Det som förenar de båda empiriska fälten är just deras anknytning till e-förvaltning: de handlar båda om den roll som ny teknik spelar för utvecklingen av offentlig förvaltning.

Idag samverkar ofta både privata och offentliga aktörer i formande och verkställandet av offentlig policy. Arbetsgruppens arrangörer lyfter fram exempel på policyområden där detta är vanligt förekommande: skola, äldreomsorg och primärvård. Jag menar att även IT-utveckling i offentlig sektor är ett sådant område där gränserna mellan privat och offentligt suddas ut allt mer.

Förväntningarna ökar i dagsläget på att offentliga organisationer ska tillhandahålla information och service med hjälp av IT. E-förvaltning är helt enkelt inne, och det är en viktig trend att öka IT-användningen i offentliga organisationer – ofta sammanhängande med förändringar i verksamheten. Det ses som framåtskridande att utveckla IT-användningen för att¹:

- På ett enklare sätt tillhandahålla information och service till medborgarna
- Öka kvaliteten på förvaltningens tjänster (ex. snabbare, mer fullständigt etc.)
- Ge möjlighet till interaktion mellan medborgare och offentliga organisationer

Innan jag fördjupar mig mer specifikt i just e-legitimationer, vill jag ägna några rader åt att argumentera för att det sker en sammanvävning av privat och offentligt inom ramen för e-förvaltning.

Hypoteser

När jag nu börjat närma mig frågan om e-legitimationer, har jag gjort det utifrån två huvudsakliga hypoteser, vilka båda har sitt ursprung i min licentiatuppsats. Dessa hypoteser är:

- Att det är något speciellt med IT-utveckling i offentliga organisationer jämfört med privata organisationer.
- Att IT-utvecklingen i offentlig sektor bidrar till att sudda ut gränserna mellan privat och offentligt.

Jag ska utveckla dessa något.

Hypotes 1: Det är något speciellt med IT-utveckling i offentliga organisationer jämfört med privata organisationer.

För att börja med de särskilda förutsättningar jag menar finns för IT-utveckling i den offentliga sektorn (jämfört med den privata) så handlar dessa förutsättningar om framförallt två olika aspekter.

¹ Grönlund & Ranerup [2001]

Den första av dessa är *öppenheten*.² Offentliga organisationer är öppna för insyn och granskning på ett helt annat sätt än privata. I en politiskt styrd organisation finns stora delar av styrdokument, dokumentation med mera tillgängliga för allmänheten. Exempelvis upphandlingsförfaranden (som ofta är en viktig del vid införandet av ny teknik i offentliga organisationer) ger en genomskinlighet som inte finns på samma sätt i privata verksamheter. Samtidigt har också de medarbetare finns i offentliga organisationer meddelarfrihet, vilket innebär att de har rätt att informera journalister och allmänhet om förehavandena på sin arbetsplats. Inom den privata sektorn kan det rakt motsatta förhållandet råda. Det finns också ofta ett större allmänintresse för vad som händer i exempelvis kommuner och landsting jämfört med i privata företag, vilket leder till en ökad granskning. Det större allmänintresset hänger givetvis samman inte minst med att medborgarna dels är med och styr offentliga organisationer genom att tillsätta politiker i allmänna val, dels finansierar verksamheten genom sina skattepengar.

Den andra aspekten är den *politiska dimensionen*³ av offentliga organisationer. Den innebär bland annat att spänningar kan uppstå mellan politiker, professioner och tjänstemän. Spänningar mellan olika grupper i en organisation kan givetvis uppstå även på ex. ett privat företag.⁴ Skillnaden här är att politikerna (i ex. kommunfullmäktige eller riksdagen) har en alldeles särskild position: de företräder medborgarna. Därmed förs medborgarnas intresse i vid bemärkelse in i organisationen. Det är också speciellt att det är just folkets företrädare, politikerna, som sätter målbilderna för ex. IT-utveckling. Det görs dels att det ger målbilderna en särskild position i organisationen, dels att dessa kan ta lång tid att ta fram. Demokrati tar om bekant tid. Dessutom kan målbilderna på IT-området (liksom andra politikområden) förändras när en ny majoritet bildas efter ett val – verksamheten i många offentliga organisationer präglas ofrånkomligen i större eller mindre omfattning av politikens fyraårscykler. Offentliga organisationer präglas också av en särskild karaktäristisk, då det ställs speciella krav på exempelvis rättssäkra och demokratiska processer. Sammantaget gör den politiska dimensionen av offentliga organisationer att förändringsprocesser kan ta lång tid, då det finns så många faktorer att ta hänsyn till. Det finns en inbyggd tröghet i offentliga verksamheter.

Hypotes 2: IT-utvecklingen i offentlig sektor bidrar till att sudda ut gränserna mellan privat och offentligt.

Den andra hypotesen, att IT-utvecklingen i offentlig sektor bidrar till att sudda ut gränserna mellan privat och offentligt, grundar sig framförallt i följande två observationer.

Den första observationen rör *eftersläpning*.⁵ Den offentliga sektorn släpar tidsmässigt ofta efter den privata vad gäller IT-utveckling. Det beror på de speciella förutsättningar och krav som föreligger kring IT-stöd i den offentliga sektorn – som beskrevs i stycket ovan – och den därmed sammanhängande inbyggda och ofta nödvändiga ”trögheten”. Denna eftersläpning gör att offentliga organisationer inte sällan hamnar i kölvattnet efter de privata vad gäller IT-utveckling. Det gör att IT-system i den offentliga sektorn därför anammar många drag från dito i den privata sektorn. IT-systemen kan då även fungera som bärare av vidhängande värderingar. I och med dessa processer kommer offentliga organisationer att allt mer likna privata till sin organisationsform.

² Norén Bretzer [2010]

³ Norén Bretzer [2010]

⁴ Se ex. Myreteg [2007]

⁵ Se ex. Andréasson [2011], Melin & Wihlborg [2011]

Den andra observationen rör offentlig-privat *samverkan*⁶ på IT-utvecklings-området. Offentliga organisationer har som regel inte resurser att själva utveckla de IT-system de vill ha, istället upphandlas sådana tjänster av privata IT-företag. Det medför att de offentliga organisationerna ofta samarbetar intimt med de privata företagen som utvecklar och levererar dessa. Dessa förhållanden har i sin tur till följd att privata vinstdrivande företag får ett direkt och omfattande inflytande över utförandet av en stor bredd av offentliga verksamheter.

E-legitimationer – vad är det och varför är det intressant?

De två hypoteser jag presenterar ovan har alltså växt fram under arbetet med min licentiatavhandling, och nu skulle jag vilja pröva hypoteserna på ett delvis nytt empiriskt fält: det som handlar om e-legitimationer. En huvudpoäng utifrån de ovan presenterade hypoteserna är att IT-utvecklingen i offentlig sektor gör att privata och offentliga aktörer möts och samverkar – ofta mycket intimt. Den nya tekniken fungerar som en sorts samlingspunkt för aktörer med helt olika typer av resurser, kompetenser och erfarenheter. Just ”fallet e-legitimationer” är – som jag kommer att visa empiriavsnittet – en god illustration av hur privat och offentligt knyts samman med hjälp av tekniska applikationer.

Vad är då e-legitimationer? Jag kommer att förklara fenomenet mer ingående i empiriavsnittet, men ett kortfattat sätt att beskriva e-legitimationer är att säga att en e-legitimation fungerar ungefär som ett vanligt ID-kort: du använder e-legitimationen för att identifiera dig (framförallt mot myndigheter) på nätet.

Som jag beskrev ovan är utveckling av e-förvaltning ”trendigt” inom myndighetsvärlden sedan några år tillbaka. Så här skriver (den numera nedlagda) myndigheten Verva om e-förvaltning i en rapport från 2008:

”Under flera år har användningen av informationsteknik i administration och förvaltning varit en drivande kraft som skapat förutsättningar för innovation och effektivitet i vardagliga rutiner och tjänster. Tekniken skapar också förutsättningar för att förenkla och förbättra medborgarnas och företagens kommunikation med offentlig förvaltning genom bl.a. utvecklingen av elektroniska tjänster.”⁷

Citatet är ett representativt exempel på det positiva synsätt på teknikens möjligheter som är vanligt förekommande inom offentliga organisationer idag⁸: den skapar förutsättningar för nydanande tanke- och arbetsätt, och den ska göra det enklare för medborgarna att kommunicera med den offentliga förvaltningen (i vid bemärkelse). Det blir därför naturligt att hela tiden vilja vidareutveckla de tekniska lösningarna:

”Samtidigt behöver dagens lösningar för säkert informationsutbyte och elektronisk kommunikation vidareutvecklas för att stärka tilliten till och effektiviteten i de offentliga systemen. För en effektiv utveckling av elektroniskt informationsutbyte i samhället behöver därför vissa grundförutsättningar etableras.”⁹

De grundförutsättningar som Verva här syftar på, rör bland annat just e-legitimationer:

”De lösningar som behandlas i denna rapport bör i första hand ses som en del av utvecklingen av informationssamhällets infrastruktur, där e-legitimationer utgör en viktig byggsten vid utvecklingen av e-tjänster. Lösningarna utgör också en förutsättning för säker elektronisk kommunikation i samhället generellt. Det ska vara lika naturligt att t.ex. kommunicera, avtala och handla elektroniskt som det idag är i den fysiska världen.”¹⁰

⁶ Se ex. Andréasson [2011]

⁷ Verva [2008b], s. 13

⁸ Se ex. Giritli Nygren [2009]

⁹ Verva [2008b], s. 13

¹⁰ Verva [2008b], s. 13

Att e-legitimationer finns tillgängliga för medborgarna blir alltså enligt detta synsätt en viktig grund att stå på i kommunikationen mellan medborgare och myndigheter.¹¹ Det empiriska ”fallet” jag närmar mig är sålunda tämligen stort: Det handlar inte om ett en enskild e-tjänst eller ett enskilt IT-system, utan om en infrastruktur för offentliga e-tjänster i Sverige överhuvudtaget.¹² Utvecklingen av e-legitimationer i Sverige är därför essentiell för utvecklingen av e-förvaltning generellt, vilket i sig torde göra området tillräckligt intressant för att beforskas. Fredrik Söderström, vars masteruppsats¹³ i informatik behandlar den samtida utvecklingen kring e-legitimationer i Sverige, instämmer:

”E-legitimationen kan ses som en ytterst kritisk faktor och viktig möjliggörare för e-förvaltningen och dess utveckling av säkra e-tjänster. [...] Införandet av en ny infrastruktur för e-legitimationer kommer därmed att påverka e-förvaltningen i grunden och även på andra sätt påverka såväl nuvarande som nya aktörer och intressenter inom området.”¹⁴

Det som också gör ”fallet e-legitimationer” intressant från min synvinkel är det faktum att flera olika aktörer, såväl offentliga som privata, deltar i utvecklingen av infrastrukturen för e-legitimationer. Några av de mest betydelsefulla är Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Försäkringskassan, E-legitimationsnämnden, BankID (sammanslutning av privata aktörer som idag tillhandahåller e-legitimationer) samt Skatteverket.¹⁵ Bland dessa aktörer finns också delvis olika visioner och intressen kring utvecklingen av e-legitimationer representerade, vilket gör fältet än mer tilltalande utifrån en policyformationsvinkel.

Efter att nu kort ha motiverat valet av empiriskt fält, är det dags att precisera papperets syfte och frågeställningar.

Syfte och frågeställningar

Som statsvetare har vi ett ständigt intresse för fördelning av ansvar och uppgifter mellan det privata och det offentliga och de gränser mellan sektorerna som är föremål för idelig omförhandling. I grund och botten handlar det om vilka verksamheter som ska styras och kontrolleras demokratiskt och vilka som inte ska göra det. När det gäller e-legitimationsområdet blir jag följaktligen givetvis intresserad av samspelet mellan privata och offentliga aktörer, och hur samspelet påverkar utvecklingen på detta samhällskritiska område. Särskilt intresserad är jag av vem som kommer att ha kontrollen över infrastrukturen kring e-legitimationer i framtiden: statliga eller privata aktörer.

Syftet med detta papper är därför *att undersöka hur samspelet mellan privata och offentliga aktörer rörande utvecklingen av en ny infrastruktur för e-legitimationer fungerar samt vilken betydelse detta samspel får.*

Jag menar att syftet är intressant utifrån ett medborgar- och demokratiperspektiv. Som arbetsgruppens arrangörer skrev i inbjudan: Kan för demokratin centrala värden – likabehandling, öppenhet, professionell integritet – vidmakthållas när näringslivet och det offentliga möts i utförandet av offentlig policy?

¹¹ Se även Rössler [2008]

¹² Undantaget då de ”enklare” e-tjänster som inte kräver elektronisk identifiering eller signering.

¹³ Söderström [2011]

¹⁴ Söderström [2011], s. 5

¹⁵ Söderström [2011]

För att konkretisera syftet har jag formulerat sex frågeställningar som jag kommer att besvara i papperet.

1. Vad är e-legitimationer?
2. Hur ser infrastrukturen för försörjning av e-legitimationer ut i Sverige idag?
3. Vilken utveckling sker just nu kring denna infrastruktur?
4. Vilka aktörer ingår i infrastrukturen och utvecklingsarbetet?
5. Vem kommer att styra infrastrukturen för e-legitimationer i framtiden?

Frågeställningarna är som synes till största delen deskriptiva – för mig är författandet av detta papper ett sätt att närma mig ett för mig nytt empiriskt område. Papperet bör alltså framförallt ses som ett empiriskt explorativt sådant, och som första steget i ett större forskningsarbete rörande e-legitimationer. Jag hoppas att papperet på sikt kommer att kunna ligga till grund för en artikel av flera kring utvecklingen av svenska e-legitimationer. I slutet av papperet diskuterar jag hur man kan bygga vidare på de resultat som presenteras i papperet, och jag skissar där på fyra olika forskningsvägar framåt.

Disposition

Papperet påbörjas med denna *inledning*, där hypoteser för forskningsarbetet presenterats, en kortfattad introduktion till det empiriska fältet givits samt syfte och frågeställningar för papperet presenterats. Inledningen följs av ett *metodavsnitt*, i vilket förutsättningarna för den aktuella studien presenteras, liksom material och tillvägagångssätt som använts vid författandet av detta papper. Vidare diskuteras även analysmetoderna kortfattat i metodavsnittet. Efter metodavsnittet följer en kort *teoridel*, där några möjliga teoretiska utgångspunkter presenteras. Därefter kommer *empiriavsnittet*, där huvudsakligen frågeställningarna 1-4 behandlas. Empiridelen följs av ett *analysavsnitt*, där de empiriska resultaten diskuteras utifrån de teoretiska utgångspunkterna. Huvudsakligen behandlas där den femte frågeställningen. Papperet avslutas därefter med en ”framtdelsdel” där möjliga framtida forskningsspår presenteras.

Metod

Forskningsprojektet

Min licentiatavhandling författade jag som ingående i det LiU-baserade forskningsprojektet SAFe, som ska utläsas ”Safe public e-services”, och som finansierades av Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB). Nu ingår jag i ett forskningsprojekt som bygger vidare på detta, FUSE. FUSE står för ”Future safe electronic identification”, eller på svenska ”Framtidens säkra elektroniska identifiering”. FUSE är i likhet med det nu avslutade SAFe finansierat av MSB, och är ett treårigt projekt som startade upp våren 2011.

Mitt nya forskningsarbete kommer alltså att stå i relation till det större forskningsprojektet FUSE, som är ett tvärvetenskapligt projekt där forskare från såväl Statsvetenskap som Informatik vid Linköpings Universitet ingår. Syftet med forskningsprojektet är att ur ett socialt, organisatoriskt och tekniskt perspektiv följa och kritiskt studera utvecklingsprocesser, implementering och användning av säker elektronisk identifiering.

Inom ramen för forskningsprojektet skrev under våren 2011 Fredrik Söderström en masteruppsats kring utvecklingen av infrastrukturen för e-legitimationer i Sverige. Fredrik är nu doktorand inom projektet. Jag använder mig i detta papper av en del av Fredriks diskussioner och slutsatser från hans master uppsats, främst i empiridelen.

Material och tillvägagångssätt

Som jag nämnt ovan är det här papperet ett första steg sätt för mig att bekanta mig med ämnet e-legitimationer. Därför har det empiriska arbetet framförallt syftat till att få en övergripande bild av vad e-legitimationer är, hur infrastrukturen för försörjning av e-legitimationer ser ut i Sverige idag, vilken utveckling som sker just nu kring denna infrastruktur samt vilka aktörer som ingår i infrastrukturen och utvecklingsarbetet (fråga 1-4). Detta har jag gjort genom dokumentstudier av olika typer av texter. För att få en bakgrund kring det empiriska området har jag använt mig av Vervas *Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar*¹⁶ från 2008, det särtryck som hör till rapporten och som är betitlat *Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige*¹⁷, samt Fredrik Söderströms masteruppsats i informatik vilken jag redan omnämnt ett par gånger i papperet. För att få en bild av nuläget har jag studerat aktuella hemsidor samt flertalet statliga dokument såsom offentliga utredningar¹⁸ och kommittédirektiv¹⁹. Vid studier av dokumenten har alltså fokus varit på att leta efter svar på de fyra första frågeställningarna som presenterades i inledningen till detta papper.

Analys

Analysen i detta papper är ytterst preliminär. Den görs utifrån de teoretiska utgångspunkter som presenteras i nästa avsnitt. Utifrån dessa försöker jag resonera kring de empiriska resultat som presenteras i papperet. Analysen är snarast ett första försök att testa en möjlig teoretisk

¹⁶ Verva [2008a]

¹⁷ Verva [2008b]

¹⁸ Promemoria [2010a], Promemoria [2010b], SOU 2010:104

¹⁹ Kommittédirektiv [2009], Kommittédirektiv [2010]

inramning till det empiriska området. Jag är mycket öppen för vilken teoretisk väg jag ska gå framöver, och ser fram mot en diskussion om alternativ och olika tillämpningar av teorier.

Teoretiska utgångspunkter

I detta stycke skissar jag mycket kortfattat på en teoretisk inriktning för att kunna analysera utvecklingen av infrastruktur för e-legitimationer i Sverige. Detta är en av de saker jag skulle vilja diskutera med er i arbetsgruppen: vilken/vilka teoretiska inriktningar kan lämpa sig för analys av det aktuella empiriska fältet? Den här inslagna vägen där Lundqvists ”privatiseringsmatris” utgör huvudnumret är alltså på intet sätt ristad i sten.

I inledningen till papperet berörde jag hur privata och offentliga aktörer interagerar vid utformning och utförande av offentlig policy. De danska statsvetarna Eva Sörensen och Jacob Torfing skriver om att samhället i allt högre grad styrs genom arbete i nätverk, där aktörer av olika slag (offentliga, privata och ideella) verkar, och om vilken betydelse detta får för offentlig policy. I policyprocessen deltar då allt fler olika aktörer och de formar nätverk på olika sätt för att hantera problem, lansera lösningar, ta beslut och implementera policy. Sörensen och Torfing betonar att de formella politiska institutionerna minskar i betydelse när det gäller såväl utformning som implementering av offentlig policy:

”The formulation and implementation of public policy increasingly take place in and through interactive forms of governance involving a plurality of public, semi-public and private actors.”²⁰

Att andra aktörer än de offentliga är involverade i utformning och implementering av policy är dock inget nytt. Vad som är nytt är däremot...

”...that political theorists and central decision makers to an increasing extent tend to view governance networks as both an effective and legitimate mechanism of governance.”²¹

Det blir alltså mer och mer accepterat att andra aktörer än de offentliga bidrar till utformning och verkställande av offentlig policy (ex. tillhandahållande av vård). Detta leder till en ökad komplexitet i utformningen av offentlig policy, och följaktligen även i studiet av densamma.

Jag är intresserad av just detta: hur offentliga och privata aktörer samverkar i formande och utförande av uppgifter som vi traditionellt betraktar som den offentliga sektorns. Jag väljer att i detta papper utgå från en beskrivande modell introducerad av statsvetaren Lennart J. Lundqvist, som har skrivit mycket om relationen mellan privat och offentligt och om privatiseringar. Ett av hans mest kända resonemang handlar om hur ”privatisering” kan innebära många olika saker, att det finns flera varianter av det som i vardagligt tal kallas privatisering: I själva verket handlar företeelsen ofta om olika typer av samspel mellan privata och offentliga organisationer.²² Lundqvist definierar privatiseringar som:

”...beslut och handlingar tagna och utförda av demokratiskt ansvariga aktörer och organ i den offentliga sektorn i akt och mening att överföra något som hittills varit under offentligt ansvar eller i offentlig ägo bort från denna sektor och över till den privata.”²³

Lundqvist låter denna definition utgöra en startpunkt för ett mer komplext resonemang kring privatiseringar. Han menar att det är att göra det alltför enkelt för sig att med privatisering enbart mena att den offentliga sektorn avyttrar offentlig egendom eller överför varu- och tjänsteproduktion till privata företag. Nuvarande förvaltningspolitiska utveckling innehåller fler komponenter än så.

Förutom att den offentliga sektorn kan stå för *produktion* av varor och tjänster, kan den även *finansiera* och *reglera* dessa. Vilka av dessa funktioner som den offentliga respektive den privata tillhandahåller varierar idag stort – både mellan olika verksamhetsområden och geografiskt i landet. De politiker som ska fatta beslut om ”privatiseringar” har i praktiken flera olika modeller att välja mellan:

²⁰ Sörensen & Torfing [2007], s. 3

²¹ Sörensen & Torfing [2007], s. 4

²² Lundqvist [2001] i Rothstein (red) [2001]

²³ Lundqvist [2001] i Rothstein (red) [2001], s. 255

”Med tre funktioner – reglering, finansiering, produktion – och två ställen att lägga huvudmannskapet på – offentligt, privat – får vi en matris med åtta möjliga mönster.”²⁴

En förskola kan ju exempelvis vara offentligt reglerad (läroplan, upphandlingskriterier etc.) och offentligt finansierad (undantaget den avgift som föräldrarna själva får stå för) men privat producerad (ett privat företag har hand om själva driften av förskolan). Lundqvist åskådliggör de åtta mönstren med hjälp av nedanstående modell:

Funktion	Huvudmannskap							
Reglering	Offentlig				Privat			
Finansiering	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Produktion	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat

Figur 1: Olika mönster för funktionsuppdelningen mellan offentligt och privat. Från Lundqvist [2001].

Modellen visar hur...

”...privatisering kan innebära långt fler mönster och alternativ av ändrad ansvarsfördelning mellan offentlig och privat sektor än som vanligen tas upp i den dagspolitiska debatten.”^{25 26}

Det helt offentliga mönstret återfinns längst till vänster i matrisen (se skuggning i bilden ovan), och privatisering skulle kunna karaktäriseras av de sju andra ”vägar” som kan väljas i matrisen. För att följa upp mitt exempel med förskolan ovan, skulle denna ”blandform” mellan privat och offentligt kunna åskådliggöras på följande sätt i matrisen:

Funktion	Huvudmannskap							
Reglering	Offentlig				Privat			
Finansiering	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Produktion	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat

Figur 2: Exemplet ”Förskolans” väg genom matrisen.

På samma sätt kan olika verksamheters organisering eller förslag till verksamheters organisering beskrivas med hjälp av Lundqvists modell. Jag kommer i detta papper att

²⁴ Lundqvist [2001] i Rothstein (red) [2001], s. 256

²⁵ Lundqvist [2001] i Rothstein (red) [2001], s. 257

²⁶ Noteras kan att modellen här utelämnar själva ägandet av produktionsmedlen (ex. lokaler, maskiner, inventarier etc.). Skulle denna fråga inkluderas, skulle antalet alternativ bli tre gånger så många.

använda modellen för att åskådliggöra och diskutera hur olika förslag till organisering av infrastruktur för e-legitimationer i Sverige innebär olika former av samspel mellan privata och offentliga organisationer. Jag anser att Lundqvists matris lämpar sig väl just för detta: att tydliggöra och illustrera vilka funktioner som befinner sig (eller som vi önskar skulle befinna sig) under respektive typ av huvudmannaskap.

Empiriska resultat

Jag är fortfarande i inledningsskedet av det empiriska arbetet, varför detta empiriska avsnitt snarast kan ses som en ”lägesrapport” – så här långt har jag kommit just nu. Avsnittet ger alltså långtifrån någon fullständig bild av det empiriska fältet. Jag fokuserar i avsnittet på att besvara de fyra inledande forskningsfrågorna:

1. Vad är e-legitimationer?
2. Hur ser infrastrukturen för försörjning av e-legitimationer ut i Sverige idag?
3. Vilken utveckling sker just nu kring denna infrastruktur?
4. Vilka aktörer ingår i infrastrukturen och utvecklingsarbetet?

Var och en av frågorna motsvaras i avsnittet av en egen rubrik.

Vad är e-legitimationer?

Myndigheten Verva definierar e-legitimationer på följande sätt:

”En e-legitimation är en personlig identitetshandling som kan användas i elektronisk kommunikation och e-tjänster. Med en e-legitimation kan man legitimera sig elektroniskt mot e-tjänster på Internet samt skriva under handlingar elektroniskt.”²⁷

Den personliga signaturen är viktig juridiskt sett i vårt samhälle, vilket har en lång historisk tradition där upphovet kan spåras i romarriket. Att sätta sin signatur på något innebär ofta att vi godkänner eller lovar något – vi signerar köpekontrakt av olika slag, testamenten, ansökningar till utbildning och arbete osv. Trots att vi nu lever i ett informationssamhälle som starkt präglas av en tilltagande digitalisering skrivs många dokument fortfarande ut för att kunna få en manuell underskrift. Dock börjar detta ses som otidsenligt, och försvåras också av att människor tack vare den nya tekniken inte längre behöver befinna sig på samma fysiska plats för att kunna kommunicera och vilja ingå olika typer av avtal med varandra. Det gör att teknik för att kunna signera dokument elektroniskt utvecklas och får spridning.²⁸

En e-legitimation är precis vad det låter som – ett elektroniskt ID-kort som används på nätet på ungefär samma sätt som ett fysiskt ID-kort används i ”verkligheten”. E-legitimation används för två huvudsakliga syften.²⁹ Det första är för att identifiera medborgare i kontakten mellan medborgare och offentliga organisationer (som exempelvis Försäkringskassan eller Centrala Studiestödsnämnden). Det andra syftet är att medborgaren kan ”skriva under” intyg eller överenskommelser med hjälp av sin e-legitimation, den fungerar då alltså som ett stöd för elektroniska underskrifter.

I den numera nedlagda myndigheten Vervas³⁰ slutrapport kring säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar från 2008³¹ beskrivs e-legitimationer som nödvändiga för en välfungerande e-förvaltning:

”En förutsättning för en effektiv och säker e-förvaltning är att alla som behöver använda e-tjänster har tillgång till enkla och säkra metoder för elektronisk legitimering. Med sin e-legitimation kan användaren styrka sin identitet och med elektroniska underskrifter bekräfta lämnade uppgifter.”³²

²⁷ Verva [2008b], s. 11

²⁸ Halvarsson & Morin [2000]

²⁹ Verva [2008b], s. 11

³⁰ Verva står för ”Verket för förvaltningsutveckling”. Myndigheten hade bland annat till uppgift att leda och samordna statsförvaltningens utvecklingsarbete med säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av handlingar.

³¹ Verva [2008a]

³² Verva [2008a], s. 18

Verva hänvisar också till regeringens handlingsplan för e-förvaltning³³, enligt vilken elektronisk identifiering är...

”...en viktig faktor för tilliten och dialogen mellan myndigheter, medborgare och företag. Skälet för detta är att det i många ärenden finns ett behov av säker identifiering, krav på underskrift och skydd för den personliga integriteten.”³⁴

Det ses som viktigt att medborgarna har faktiska möjligheter och även vilja att använda sig av de e-id-lösningar som finns. Annars...

”...får de e-tjänster som erbjuds en för låg användningsgrad och effektiviseringsvinsterna uteblir. Man riskerar också att stänga ute de grupper som har mest kontakter med myndigheter.”³⁵

E-legitimationer ses alltså som viktiga för den samhällsliga infrastrukturen, och det är likaledes viktigt att medborgarna ges möjligheter och förmåa att använda dem.

E-legitimationer förekommer idag i två olika former, som baseras på antingen ”mjuk” eller ”hård” lagring. Mjuk lagring innebär att användaren laddar ner en e-legitimation i form av en fil som sparas på dennas dator. Hård lagring innebär att e-legitimationen är låst till ett materiellt medium, t.ex. ett s.k. smart card.³⁶

E-legitimationer kallas ofta för eID (elektronisk ID-handling). Ett eID ger möjlighet för den offentliga organisationen att identifiera den individ som använder eID-handlingen, då denna innehåller uppgifter som exempelvis personnummer, namn och legitimationens giltighetstid. Det är dock inte alltid fallet att de här uppgifterna lagras direkt i den elektroniska ID-handlingen. Det kan också fungera så att den aktör (oftast en bank) som gett ut ID-handlingen har informationen, och delger denna till den offentliga organisationen på begäran.³⁷

E-legitimationer används i Sverige idag av medborgare framförallt för att elektroniskt identifiera sig mot kommuner, myndigheter, landsting, organisationer och företag via Internet. I viss utsträckning (begränsande lagstiftning finns) kan eID också användas för elektronisk signering.³⁸ Användningen av e-ID för kommunikation mellan aktörer ger möjligheter att:

- Vara säker på vem som skickat ett meddelande.
- Skydda informationen från insyn.
- Kontrollera att informationen inte har förändrats under kommunikationen.
- Kunna bevisa att ett meddelande skapats, skickats och tagits emot.³⁹

Hur fungerar e-legitimationer i Sverige?

Under 2000-talet har en rad olika statliga instanser haft ansvaret för försörjningen av e-legitimationer i Sverige. Från 2000 hade Riksskatteverket uppdraget att samordna arbetet med e-legitimationer. Arbetet bedrevs i ett projekt som kallades SAMSET (SAMhällets Elektroniska Tjänster). Under åren 2004-2005 tog e-nämnden (Nämnden för elektronisk förvaltning) över detta uppdrag. Nämnden upphörde då dess ansvarsområden flyttades över till VERVA (Verket för förvaltningsutveckling) 2006.⁴⁰ VERVA lades ner 2008, och därefter har först e-delegationen (startades 2009) och sedan E-legitimationsnämnden (bildades 2011)

³³ *Handlingsplan för eFörvaltning* [2008]

³⁴ Verva [2008b], s. 7

³⁵ Verva [2008a] s. 18

³⁶ Verva [2008b], s. 11

³⁷ 24-timmarsdelegationen [2005]

³⁸ Verva [2008a]

³⁹ Verva [2008a]

⁴⁰ Verva [2008b], s. 11

tagit över rodret.⁴¹ Frågan om e-legitimationer har alltså ”skyfflats runt” inom statsförvaltningen under det senaste decenniet, vilket i och för sig inte är något unikt just för ”e-området”. Dock ges intrycket att frågan nu är relativt högt prioriterad, då den fått en egen nämnd. Genom alla turer har dock samma grundprincip rått beträffande hur e-legitimationer tillhandahållits till medborgarna: genom upphandlade ramavtal⁴².

Upphandlingsförfarandet betyder att det inte är staten själv som tillhandahåller själva e-legitimationerna, utan det gör andra aktörer, företrädesvis banker. Dessa aktörer kallas i de offentliga dokument jag studerat för ”leverantörer”, vilket även är den benämning jag ger dem i den fortsatta framställningen. Enligt ramavtalen ska leverantörerna både utfärda e-legitimationer till medborgarna och ställa till förfogande tjänster som innebär att de offentliga organisationerna kan kontrollera dessa.⁴³ Kontrollmöjligheterna handlar om att den organisation som erbjuder en e-tjänst där e-legitimation är nödvändig måste ha möjlighet att kontrollera om e-legitimationen är giltig.⁴⁴

Således är det leverantörerna som ansvarar för:

- Utfärdande av e-legitimationer
- Avtal kring e-legitimationer med medborgare
- Kontakt med medborgare kring e-legitimationer
- Teknisk infrastruktur kring e-legitimationer

Basen för dagens modell för tillhandahållande av e-legitimationer grundar sig alltså i centrala upphandlingar. De myndigheter som vill använda sig av e-tjänster där e-legitimationer behövs kan sedan beställa e-legitimationer från leverantörerna inom ramen för gällande upphandling.⁴⁵

Vilken utveckling sker nu på området?

Verva formulerar i sin ovan nämnda slutrapport en vision kring det de kallar ”svensk e-legitimation”, och som står för visionen om en standardiserad hantering av e-legitimationer i Sverige. Myndigheten presenterar några krav på hur en sådan nationell e-legitimation bör vara utformad. Svensk e-legitimation ska⁴⁶:

- vara tillgänglig för alla fysiska personer som kan få en svensk id-handling och som har behov av offentliga e-tjänster i Sverige,
- bygga på en reglering som definierar dagens och morgondagens funktionskrav,
- omfatta funktioner för såväl elektronisk identifiering som elektronisk underskrift,
- bygga på tillämplig europeisk säkerhetsstandard, samt
- kunna användas för e-tjänster inom hela den offentliga sektorn och vara öppen för användning inom den privata sektorn.⁴⁷

Den initiala modell som använts för att skapa och tillhandahålla e-legitimationer har som beskrivits ovan grundats på upphandlingar. Verva kategoriserar i slutrapporten denna metod som att den...

⁴¹ *Kommittédirektiv* [2009] samt ”Om E-legitimationsnämnden”, text från E-legitimationsnämndens hemsida, hämtad 110823

⁴² Verva [2008b], s. 11

⁴³ Verva [2008b]

⁴⁴ Verva [2008b], s. 11-12

⁴⁵ Verva [2008b]

⁴⁶ Verva [2008a], s. 21

⁴⁷ Verva [2008a], s. 21

”...under ett inledande skede varit framgångsrik...”⁴⁸

Myndighetens bedömning är dock att metoden inte är hållbar i längden, och att en annan modell för att skapa en infrastruktur för e-legitimationer måste upprättas.⁴⁹ Verva stannar dock inte vid detta påstående, utan presenterar även fyra förslag till hur infrastrukturen kring e-legitimationer skulle kunna utvecklas⁵⁰:

- Utveckling av rådande upphandlingsmodell (alternativ 1)
Detta alternativ står för en typisk marknadslösning där utfärdarna, alltså de aktörer som skapar och tillhandahåller e-legitimationer, blir ansvariga för den basstruktur för e-legitimationer som upprättas.
- Ett helstatligt alternativ (alternativ 4)
Detta alternativ står för motsatsen till alternativ 1, alltså en helt statlig lösning där staten tar som uppdrag att själv tillhandahålla e-legitimationer som behövs för offentliga e-tjänster. Verva beskriver i sin rapport alternativet på följande sätt:
”Utmärkande för detta alternativ är att det endast finns en utfärdare av e-legitimationer för offentliga e-tjänster. Fördelen med detta alternativ är att staten här kan sätta en de facto-standard och slippa ta hänsyn till de skillnader som idag finns inom området och som fördyrar utbyggnaden av e-tjänster inom förvaltningen.”⁵¹
- En reglerad marknadslösning – med privat eller statlig samordning (alternativ 2 och 3)
Tanken med alternativ två och tre är att förena styrkorna hos en marknadslösning respektive en statlig lösning. Vid privat samordning föreslås denna ske genom en sk. Servicebyrå, en samordningsfunktion i privat regi som ger service till de myndigheter som använder sig av e-tjänster. Vid statlig samordning föreslås denna ske genom en myndighet.

Verva tar också tydligt ställning för en av lösningarna – alternativ nummer tre, en reglerad marknadslösning med statlig samordning. Samordningsfunktionen bör ha formen av en myndighet, och den ska...

”...tillhandahålla tekniska tjänster till anslutna myndigheter och hantera förhållandet till utfärdarna på ett för såväl förvaltningen som användarna sammanhållet sätt.”⁵²

Såväl de tekniska lösningar samt den affärsmodell som dagens e-legitimationer bygger på har alltså ifrågasatts. Regeringen beslutade 2009 att tillsätta E-delegationen, vars övergripande uppdrag är att stärka utvecklingen av svensk e-förvaltning och bidra till en myndighetsövergripande samordning på området. Ett av de områden E-delegationen fått på sitt bord är just modellen för e-legitimationer.

Ett centralt förslag från E-delegationen är att en s.k. federationslösning ska införas för att tillhandahålla e-legitimationer till medborgarna.⁵³ Federationslösningen innebär att en rad roller föreslås för olika offentliga och privata aktörer. Dessa ska samverka för att möjliggöra säker elektronisk identifiering. ”Framtidens e-legitimationer” kommer att innebära ett

⁴⁸ Verva [2008a], s. 18

⁴⁹ Verva [2008a], s. 18

⁵⁰ Verva [2008a], s. 19

⁵¹ Verva [2008a], s. 19

⁵² Verva [2008a], s. 23

⁵³ SOU 2009:86

ömsesidigt beroende mellan ett flertal olika privata och offentliga aktörer samt tekniska system.⁵⁴

E-delegationen har även föreslagit att en ny myndighet ska bildas för att samordna den offentliga sektorns hantering av elektronisk identifiering och signering. Den verksamhetsplan som E-delegationen i samband med detta presenterade för E-legitimationsnämnden gällde för perioden 2011-2013, vilket ansågs motsvara den tid det skulle ta att bygga upp den nya infrastrukturen. Den beräknade driftstarten för den nya infrastrukturen angavs till senast juni 2012.⁵⁵ Det är flera olika aktiviteter som den nya myndigheten behöver genomföra innan en ny infrastruktur finns på plats. Några av dessa är⁵⁶:

- Förändringar i författningen.
- Framtagande av avtal.
- Teknisk utveckling.
- Inrättande av ramverk för säkerhet och tillit.
- Framtagandet av en övergångsplan från befintlig till framtida modell.

På våren 2010 beslutade regeringen att tillsätta en utredare för att förbereda bildandet av denna nya myndighet, E-legitimationsnämnden.⁵⁷ E-legitimationsnämnden är nu verksam⁵⁸, och förlagd organisatoriskt hos värmyndigheten Skatteverket. Så sent som hösten 2011 presenterades en reviderad tidsplan för att sätta den nya infrastrukturen. Så här skriver E-legitimationsnämnden på sin egen hemsida:

”E-legitimationsnämnden arbetar för att en ny lösning för att täcka behovet av e-legitimationer och tjänster kopplade till dessa ska komma på plats så fort som möjligt. Det kommer dock inte vara möjligt för E-legitimationsnämnden att erbjuda en nya lösning på området för e-legitimationstjänster förrän tidigast 2013. Den nya infrastrukturen för tjänster som rör e-legitimationer är beroende av ny lagstiftning, lagen om valfrihetssystem (LOV). Lagstiftningen tas fram av Regeringskansliet och ska därefter beslutas om i riksdagen.”⁵⁹

Hur den nya infrastrukturen för tillhandahållande av e-legitimationer ska se ut har ju tidigare – som jag berättat ovan – diskuterats av Verva. I slutbetänkandet för sin utredning 2010 presenterar E-delegationen sitt förslag till ny modell. Tanken är att denna ska bestå av följande delar⁶⁰:

- En infrastruktur (Infrastrukturen för Svensk e-legitimation)
- Godkända e-legitimationer (Svensk e-legitimation)
- En identitetsfederation (Infrastrukturen för identifiering)
- En tjänst för elektronisk signering (Signaturtjänsten)
- Ett regelverk för infrastrukturen

Söderström illustrerar sammanfattande e-delegationens förslag till ny infrastruktur på följande vis i sin masteruppsats⁶¹:

⁵⁴ TNC [2010]

⁵⁵ SOU 2010:104

⁵⁶ SOU 2010:104

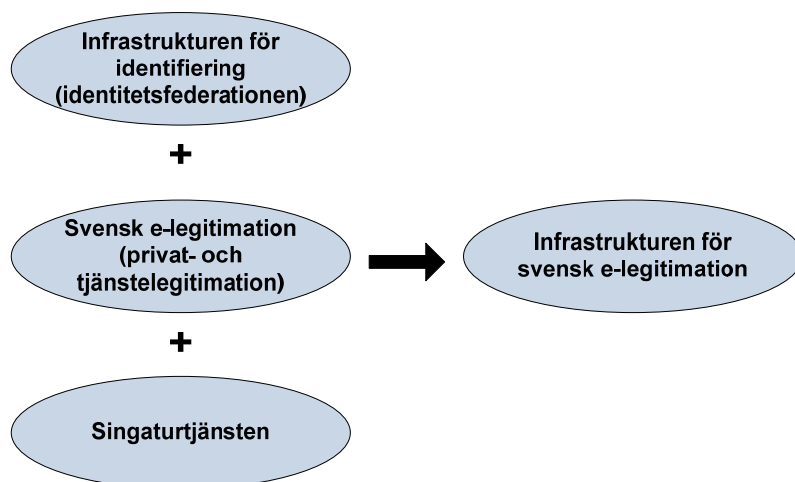
⁵⁷ Kommittédirektiv [2010]

⁵⁸ <http://www.elegnamnden.se/>, informationen hämtad 110928

⁵⁹ <http://www.elegnamnden.se/aktuellt/nyheter>, informationen hämtad 111017

⁶⁰ SOU 2010:104

⁶¹ Söderström [2011]



Figur 3: Infrastruktur för Svensk e-legitimation enligt E-delegationens förslag 2010, figuren först publicerad i Söderström [2011].

För att implementera den nya modellen måste en hel rad byråkratiska frågor lösas, det handlar framförallt om frågor kring upphandlings- och konkurrensrätt. Modellen är också komplex på det sättet att den kräver att juridiska, tekniska och affärsmässiga aspekter behandlas tillsammans och ges en helhetslösning.⁶²

Meningen är alltså att E-legitimationsnämnden ska fungera som den samordnande parten i modellen – myndigheten ska se till att de tjänster som behövs för elektronisk identifiering och signering ska vara den offentliga sektorn tillhanda. Utan att här gå djupare in på den tänkta modellen vill jag avsluta detta stycke om den nuvarande utvecklingen med att sammanfatta huvudsyftet med den nya infrastrukturen, som alltså kallas ”Svensk e-legitimation”⁶³:

1. Utfärda, använda, verifiera samt spärra Svenska e-legitimationer.
2. Tillhandahålla identifiering.
3. Tillhandahålla tjänst för signering.

Utvecklingen av den nya infrastrukturen, som således pågår just nu, är givetvis av stort intresse för såväl offentliga som privata aktörer som berörs av användandet av e-legitimationer. Intressenterna är alltså många, och i nästa stycke presenterar jag några av nyckelaktörerna.

Vilka aktörer deltar?

I detta stycke kommer jag att beskriva de centrala aktörer som nu finns i nätverket kring utformningen av e-legitimationer i Sverige, och i viss mån beskriva vilka relationer dessa har till varandra. Informatikern Fredrik Söderström har i en tidigare studie⁶⁴ identifierat sex huvudsakliga aktörer på området idag. Dessa är Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Försäkringskassan, E-legitimationsnämnden, BankID samt Skatteverket. Nedan kommer jag att presentera aktörerna en i taget, med fokus på den roll de spelar för utvecklingen kring e-legitimationer. Aktörerna presenteras här mycket kortfattat, helt enkelt för att det är så långt jag kommit i min research

⁶² SOU 2010:104

⁶³ SOU 2010:104

⁶⁴ Söderström [2011]

just nu. Punktlisorna under respektive rubrik är mer eller mindre direkt hämtade från Söderströms arbete.

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap

MSB beskriver själva sina uppgifter på följande sätt på sin hemsida:

”MSB:s uppgift är att utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser. Vi bidrar till att samhället förebygger händelser och att vi är beredda när de inträffar. När en allvarlig olycka eller kris inträffar ger vi stöd. Vi ska också se till att samhället lär sig av det inträffade.”⁶⁵

MSB:s roll i utvecklingsarbetet⁶⁶:

- Har lång erfarenhet av arbete kopplat till e-legitimationsområdet och representerar ett säkerhetsperspektiv – bevakar säkerhetsaspekter av den nya infrastrukturen.
- Har tilltro till att den nyinrättade E-legitimationsnämnden har möjlighet att skapa den legitimitet och förtroende kring e-legitimationer som idag saknas.
- Menar att staten inte visat på någon större vilja att ta ett övergripande ansvar kring området vilket har påverkat dess legitimitet negativt.

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en arbetsgivar- och intresseorganisation för Sveriges kommuner och landsting.⁶⁷

SKL:s roll i utvecklingsarbetet⁶⁸:

- Är en mycket stor organisation som bevakar området på uppdrag av kommuner och landsting.
- Menar att målgruppen för e-legitimationer i dagens läge enbart är myndiga kunder hos respektive bank varvid denna lösning kan betecknas som tydligt diskriminerande.
- Menar att e-legitimationer skall utfärdas av staten till samtliga medborgare på samma sätt som personnummer.
- Menar att staten borde stå för hela infrastrukturen och utgivningen av e-legitimationer för att säkerställa att denna förblir opåverkad av marknadskrafter.

Försäkringskassan

Försäkringskassa beskrivs på följande sätt på sin egen hemsida:

”Försäkringskassan ansvarar för en stor del av de offentliga trygghetssystemen. I det uppdraget ingår att utreda, besluta om och betala ut bidrag och ersättningar i socialförsäkringen.”⁶⁹

Försäkringskassans roll i utvecklingsarbetet⁷⁰:

- Har tydlig erfarenhet av praktiskt arbete kring e-legitimationer samt dess positiva effekter.
- Är mycket måna om att utvecklingen fortsätter framåt i utstakad riktning.

⁶⁵ <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/>, informationen hämtad 110928

⁶⁶ Söderström [2011]

⁶⁷ http://www.skl.se/om_skl, informationen hämtad 110928

⁶⁸ Söderström [2011]

⁶⁹ <http://www.forsakringskassan.se/omfk>, informationen hämtad 110928

⁷⁰ Söderström [2011]

E-legitimationsnämnden

E-legitimationsnämndens uppgift är att stödja och samordna offentliga sektorns behov av säkra metoder för elektronisk identifiering och signering.⁷¹

E-legitimationsnämndens roll i utvecklingsarbetet⁷²:

- Är den nyligen inrättade sammanhållande myndigheten inom området.
- Har fått i uppdrag att för första gången försöka ena samtliga intressenter på området.
- Har dock ett starkare mandat än övriga i detta sammanhang och har möjlighet att till syvende och sist bestämma inriktningen på utvecklingen.

BankID

BankID är en sammanslutning av dagens leverantörer av e-legitimationer. Så här beskriver de sig själva:

”BankID är en e-legitimation som gör det möjligt för företag, banker, organisationer och myndigheter att både identifiera och ingå avtal med privatpersoner på Internet. E-legitimationen är lika personlig som ett fysiskt körkort eller ID-kort i vanliga livet.”⁷³

BankID:s roll i utvecklingsarbetet⁷⁴:

- Representerar marknaden, som står för en betydande del i dagens säkerhetslösning kring e-legitimationen.
- Ifrågasätter kritiken mot marknadslösningen genom att hänvisa till att banksektorn historiskt utfärdat identitetshandlingar utan att detta ifrågasatts i större utsträckning.
- Pekar på att det borde finnas en tydlig nytta bakom utfärdandet.
- Menar att medborgarna faktiskt har en stor tilltro till bankerna.
- Är mycket måna om att utvecklingen fortsätter framåt i utstakad riktning.
- Har haft ett stort inflytande på och fungerat som en stark drivkraft i framtagandet och vidareutvecklingen av den infrastruktur som används för e-legitimationen idag.

Skatteverket

Skatteverket är en myndighet som bland annat är kända för att ligga långt framme på e-förvaltningsområdet. Så här beskrivs myndigheten på sin egen webbplats:

”Skatteverket är förvaltningsmyndighet för beskattning, fastighetstaxering, folkbokföring och registrering av bouppteckningar. Vi utfärdar id-kort för personer som är folkbokförda i Sverige samt bevakar statens fordringar.”⁷⁵

Skatteverkets roll i utvecklingsarbetet⁷⁶:

- Är en föregångare inom myndighetssektorn vad gäller e-förvaltning och har under perioder innehaft en ledande roll under e-legitimationens framväxt.
- Hyser nu förhoppningar om att E-legitimationsnämnden skall gå in och ta ett ansvar över den etablerade informationskanal där flera olika aktörer inom offentlig och privat sektor gemensamt informerar kring e-legitimationens användande.

⁷¹ <http://www.elegnamnden.se/>, informationen hämtad 110928

⁷² Söderström [2011]

⁷³ <http://www.bankid.com/sv/Vad-ar-BankID/>, informationen hämtad 110928

⁷⁴ Söderström [2011]

⁷⁵ <http://www.skatteverket.se/omskatteverket/omoss.4.65fc817e1077c25b832800015922.html>, informationen hämtad 110928

⁷⁶ Söderström [2011]

- Framhåller att den nuvarande marknadslösningen är framtidssäker och säkerhetsmässigt tillfredsställande eftersom den faktiskt används av bankerna själva.
- Är mycket måna om att utvecklingen fortsätter framåt i utstakad riktning.

Analys

Jag studerar en utvecklingsprocess – den mot en ny infrastruktur för e-legitimationer. Studieobjektet formas alltså samtidigt som jag studerar det, målet är i högsta grad rörligt så att säga. Det ger speciella förutsättningar för forskningsarbetet, men också fördelar då empiriskt material – både i form av dokument och respondenter – ofta är lätta att ”komma över” när studierna sker i realtid. Samtidigt finns det inget ”facit”, vilket gör tolkningsmöjligheterna många.

Att kalla detta avsnitt för analys känns förmätet, men jag vill i alla fall här mycket kort försöka koppla samman de empiriska resultat jag presenterat i papperet med det teoretiska ”ramverket”. Jag kommer i avsnittet att diskutera den femte och sista frågeställningen, som presenterades i inledningen till papperet:

5. Vem kommer att styra infrastrukturen för e-legitimationer i framtiden?

Vem kommer att styra infrastrukturen för e-legitimationer i framtiden?

Detta är en ytterst intressant fråga – kommer infrastrukturen att styras av privata eller offentliga aktörer? Av allt att döma kommer infrastrukturen att utgöra en ”blandform”, där både privata och offentliga aktörer har starka intressen och rollen. Därför tänker jag mig att Lundqvists modell är utmärkt för att åskådliggöra olika framtida alternativ.

För att leka lite med tanken, börjar jag med att försöka placera in Vervas fyra olika förslag till utformning av infrastruktur i Lundqvists ”privatiseringsmatris”:

➤ **Utveckling av rådande upphandlingsmodell (alternativ 1)**

Som jag berättade i empiriavsnittet står detta alternativ för en typisk marknadslösning där utfärdarna, alltså de aktörer som skapar och tillhandahåller e-legitimationer, blir ansvariga för den basstruktur för e-legitimationer som upprättas. Om jag förstår förslaget korrekt skulle ”vägen” enligt Lundqvists matris se ut så här:

Funktion	Huvudmannskap							
Reglering	Offentlig				Privat			
Finansiering	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Produktion	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat

Figur 4: Vervas Alternativ 1:s väg genom privatiseringsmatrisen.

Intressant att notera här är att finansiering som sker både privat och offentligt gör att en ”ny” väg genom matrisen banas – här kanske finns potential att utveckla Lundqvists modell?

➤ **Ett helstatligt alternativ (alternativ 4)**

Som konstaterades i empiriavsnittet står detta alternativ för motsatsen till alternativ 1, alltså en helt statlig lösning där staten tar som uppdrag att själv tillhandahålla e-legitimationer som behövs för offentliga e-tjänster. Verva beskriver i sin rapport alternativet på följande sätt:

”Utmärkande för detta alternativ är att det endast finns en utfärdare av e-legitimationer för offentliga e-tjänster. Fördelen med detta alternativ är att staten här kan sätta en de facto-standard och slippa ta hänsyn till de skillnader som idag finns inom området och som fördyrar utbyggnaden av e-tjänster inom förvaltningen.”⁷⁷

Om förslaget placeras in i Lundqvists matris ger det följande resultat:

Funktion	Huvudmannskap							
	Offentlig				Privat			
Reglering	Offentlig				Privat			
Finansiering	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Produktion	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat

Figur 5: Vervas Alternativ 4:s väg genom privatiseringsmatrisen.

Med Alternativ 2 sker alltså ingen privatisering alls. Med utgångspunkt i dagens infrastruktur sker snarast det motsatta – socialisering om man så vill. Intressant att notera är att det är en lösning i stil med denna som SKL förespråkar.

➤ **En reglerad marknadslösning – med privat eller statlig samordning (alternativ 2 och 3)**

Tanken med alternativ två och tre är – som beskrevs i empiridelen – att förena styrkorna hos en marknadslösning respektive en statlig lösning. Vid privat samordning föreslås denna ske genom en så kallad Servicebyrå, en samordningsfunktion i privat regi som ger service till de myndigheter som använder sig av e-tjänster. Vid statlig samordning föreslås denna ske genom en myndighet. Sådär skulle alternativ 2 kunna åskådliggöras i Lundqvists matris:

⁷⁷ Verva [2008a], s. 19

Funktion	Huvudmannaskap							
Reglering	Offentlig				Privat			
Finansiering	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Produktion	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat

Figur 6: Vervas Alternativ 2:s väg genom privatiseringsmatrisen.

Här ser vi återigen ett exempel på en lite okonventionell väg genom matrisen. Och det borde finnas många exempel där finansieringen varor och tjänster delas mellan det offentliga och det privata – det borde finnas ett sätt att synliggöra detta i modellen!

Alternativ 3 åskådliggörs på följande vis i Lundqvists matris:

Funktion	Huvudmannaskap							
Reglering	Offentlig				Privat			
Finansiering	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Produktion	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat

Figur 7: Vervas Alternativ 3:s väg genom privatiseringsmatrisen.

Alternativ 3 liknar alltså alternativ 2, med den skillnaden att den aktör som styr är en offentlig sådan i detta fall.

För att fullfölja tankespåret måste vi ju givetvis även placera in det färskaste förslaget, e-delegationens, i matrisen. Om jag tolkat förslaget rätt liknar detta i mångt och mycket Vervas förslag 3. Det ska finnas ett offentligt regelverk och en statlig styrning, men själva produktionen av e-legitimationerna sker i privat regi. Således skulle förslaget se ut som Vervas Alternativ 3 i Lundqvists tappning:

Funktion	Huvudmannaskap							
	Offentlig				Privat			
Reglering	Offentlig				Privat			
Finansiering	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Produktion	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat

Figur 8: E-delegationens förslag till infrastrukturens väg genom privatiseringsmatrisen.

"Slutsatser"

Här finns mycket att diskutera och spinna vidare på, kanske några av dessa frågor kan vara intressanta för vår arbetsgrupp att samtala om:

- Hur kommer den slutgiltiga infrastrukturen för e-legitimationer att se ut? Vem kommer att styra den?
- Finns styrningen där den ser ut att finnas? Alltså: Hur kan vi undersöka att makten verkligen finns där den "borde" finnas formellt enligt matrisen? Och vilken funktion ger mest makt: reglering, finansiering eller produktion?
- Kan Lundqvists modell utvecklas, så att samfinansiering mellan offentliga och privata aktörer kan synliggöras?
- Normativa aspekter – hur *borde* infrastrukturen se ut? Vilken/vilka aktörer borde styra?

I nästa avsnitt – som avslutar papperet – kommer jag att diskutera olika möjliga forskningsvägar framåt.

Framåt

Detta papper visar väl var jag står just nu – precis i början av arbetet med ett nytt empiriskt fält. Jag har drygt två år på mig fram tills doktorsavhandlingen ska vara färdigställd, så jag har relativt gott om tid att gräva ner mig i e-legitimationerna. Den fallstudie jag gjorde i samband med författandet av min licentiatuppsats kommer tillsammans med detta nya material att utgöra den empiriska grunden för doktorsavhandlingen.

Den stora frågan just nu är alltså vad jag ska fokusera på. Det empiriska området – e-legitimationer – är som sagt givet, men utöver detta finns i dagsläget få begränsningar. Vad gäller metoder och teorier är jag just nu mycket öppen för förslag och goda råd. Under arbetet med detta papper har framförallt följande alternativa vägar framåt utkristalliserat sig, och jag är övertygad om att det finns än fler:

Väg 1: Privat och offentligt

- Fortsättning på inriktningen i detta papper.
- Reflektioner kring roller för det offentliga och privata.
- Var går gränserna mellan privat och offentligt?
- Vilken betydelse har/får det nära samarbetet mellan privata och offentliga aktörer? För myndigheter? För medborgare?
- Hur fungerar styrning av ett så stort och mångfacetterat verksamhetsområde? Och vem kommer att styra?

Väg 2: Aktörerna i policynätverket

- Med ”policynätverket” avser jag de sex aktörer jag presenterade i empirikapitlet, och som är särskilt betydelsefulla för utvecklingen av den nya infrastrukturen.
- Vilka visioner/diskurser kring e-legitimationer finns hos de olika aktörerna?
- Vilka motsättningar och konflikter finns i utvecklingsarbetet?
- Vilka är vinsterna och samordningsmöjligheterna som det relativt breda policynätverket ger?
- Metod: Framförallt intervjuer med nyckelpersoner verksamma i de olika organisationerna.

Väg 3: Identitet, identifikation, medborgarskap

- Ett mer teoretiskt/filosofiskt spår.
- Hur kan identitet och identifikation förstås i informationssamhället?
- Kan e-identifiering vara ett sätt att förbättra kvaliteten på de tjänster den offentliga sektorn tillhandahåller? Exempelvis på det sättet att e-identifiering kan bidra till likabehandling och ökad rättssäkerhet? (Då handläggaren ej möter medborgaren ansikte mot ansikte.)
- Om så är fallet, kan e-identifiering bidra till att legitimera processer i den offentliga sektorn?

Väg 4: Hur blev det sen?

- Mer av en implementeringsstudie.

- Jämföra policyn (som jag undersöker nu) med den konkreta vardagen i en offentlig organisation.
- Hur blev det?
- Hur upplevs användandet av e-legitimationer? Av tjänstemännen? Av medborgarna?
- Bidrar e-legitimationerna till förnyelse, förändring, förbättring?

Jag ser fram emot att få diskutera framtiden tillsammans med er!

Referenser

Tryckta källor

24-timmarsdelegationen [2005] *E-legitimation för säkra e-tjänster*, Lägesrapport från 24-timmarsdelegationen

Andréasson, Ester [2011] *"Det är väldigt mycket datoriserat är det." – En studie om IT-utveckling i ett landsting: Policy, implementering och praktik*. Licentiatavhandling Nr. FiF-a 102, Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.

Giritli Nygren, Katarina [2009] *"e" i retorik och praktik – Elektronisk förvaltning i översättning*, Mid Sweden University Doctoral Thesis 74, Sundsvall

Grönlund, Åke & Ranerup, Agneta (red) [2001] *Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati – Visioner, verklighet, vidareutveckling*, Studentlitteratur, Lund

Halvarsson, Andreas & Morin, Tommy [2000] *Elektroniska signaturer – E-affärer utan elände med identifiering, signering och kryptering*, Studentlitteratur, Lund

Handlingsplan för eFörvaltning – Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning [2008], Regeringskansliet

Kommittédirektiv [2009], *Delegation för e-förvaltning, Dir. 2009:19*, Finansdepartementet

Kommittédirektiv [2010], *En myndighet för samordning av elektronisk identifiering och signering, Dir. 2010:69*, Finansdepartementet

Lundqvist [2001] *Privatisering – varför och varför inte?* i Rothstein (red) [2001]

Melin, Ulf & Wihlborg, Elin [2011] *Frågor om tillit... – Praktik, teknik och organisering i samspel kring säkra e-tjänster*, FiF-a 102, Linköpings Universitet

Myreteg, G. [2007] *Förändringens vindar - en studie om aktörsgrupper och konsten att välja och införa ett affärssystem*, doktorsavhandling, nr.131, Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet, Uppsala

Norén Bretzer, Ylva [2010] *Sveriges politiska system*, Studentlitteratur, Lund

Promemoria [2010a] *Instruktion för E-legitimationsnämnden – delredovisning I*, 2010-09-06

Promemoria [2010b] *Verksamhetsplan för E-legitimationsnämnden – delredovisning II*, 2010-11-19

Rothstein (red) [2001] *Politik som organisation*, SNS Förlag

Rössler, T. (2008): "Giving an interoperable e-ID solution: Using foreign e-IDs in Austrian e-Government, Interoperability in electronic identity management", *Computer Law & Security Report*, Vol24, No5, s. 447-453

SOU 2009:86 [2009]: *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*, Statens offentliga utredningar

SOU 2010:104 [2010] *E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation, Betänkande av Utredningen om bildandet av en e-legitimationsnämnd*, Statens offentliga utredningar

Söderström, Fredrik [2011] *I backspegeln, i fordonet och genom vindrutan – den svenska e-legitimationens framväxt och nuläge*, LIU-IEI-FIL-A---11/00987---SE, Linköpings Universitet

Sörensen, Eva & Torfing, Jacob (red) [2007] *Theories of democratic network governance*, Palgrave Macmillan

TNC [2010] *Remissvar på E-delegationens betänkande Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86)*, TNC terminologicentrum, Stockholm

Verva [2008a] *Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar*, 2008:12

Verva [2008b] *Elektronisk identifiering och underskrift i Sverige*, Särtryck ur 2008:12

Elektroniska källor

BankID:s webbplats: www.bankid.com

E-legitimationsnämndens webbplats: www.elegnamnden.se

Försäkringskassans webbplats: www.forsakringskassan.se

MSB:S webbplats: www.msb.se

SKL:s webbplats: www.skl.se

Skatteverkets hemsida: www.skatteverket.se