



Uppdrag att genomföra en analys om förutsättningar för kommuners och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen

Diarienummer: I2020/02241, I2021/00941

Slutredovising, ärendenummer 2020-1439

Sammanfattning

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har i nära samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) uppdraget att analysera förutsättningar för kommuner och regioner att delta i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte och grunddata, nedan förkortat till infrastrukturen. Syftet är att stärka välfärdens digitalisering och förmåga att tillhandahålla framtidens välfärd. Uppdraget är nära relaterat till arbetet som DIGG gör tillsammans med andra myndigheter för att etablera infrastrukturen till nytta för medborgare, verksamhet och samhälle.

Resultatet stärker bilden av att ett effektivt och säkert utbyte av information inom och med det offentliga bidrar till digital omställning och stärkt välfärd. Det finns potential som kan frigöras inom välfärden genom ökad användning av infrastrukturen, samtidigt som värdet ökar i takt med fler anslutna. För det behövs att den offentliga förvaltningen arbetar mer tillsammans, och att kommuner och regioner ges samma möjligheter som statliga myndigheter. Det behöver i sin tur förenas med ett behovsdrivet arbete, där kommuner och regioner tar ansvar för att identifiera och förmedla sina behov. Med 290 kommuner och 21 regioner behövs en samlad behovsbild som kan ingå i prioriteringen av infrastrukturens utveckling. Här har SKR en avgörande roll för att i nära kontakt med sina medlemmar identifiera, samla ihop och förmedla behovsbilden.

I analysarbetet har det identifierats ett antal framgångsfaktorer för att stärka deltagande och användning av förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Dessa kan användas såväl i utvecklingen av infrastrukturen som av olika aktörer i deras utvecklingsinsatser.

Privata aktörer som helt eller delvis bedriver offentligt finansierad verksamhet behöver få tillgång till och användning av infrastrukturen för att öka den samlade förmågan i välfärden. Här föreslår DIGG en rad åtgärder för att möjliggöra användning av byggblock och grunddata, samt att målgruppens aktörer bidrar med ett aktivt engagemang. Vidare förordar DIGG en översyn för att vidga begreppet offentliga aktörer ytterligare i syfte att nå fler värdeskapande digitala informationsutbyten.

För att säkerställa en behovsdriven utveckling av infrastrukturen behöver kommuner, regioner och privata aktörer tillsammans med statliga myndigheter bidra i utveckling och styrning. Efter genomförda analyser konstateras att den styrstruktur som finns för infrastrukturen inkluderar kommuner och regioner, med SKR som samlande och koordinerande part. Nu återstår arbete med att ytterligare bepröva strukturen för att öka användning och nytta, samt vidareutveckla infrastrukturen efter de behov som finns. För det behövs ett fortsatt engagemang från alla ingående parter, där DIGG som infrastrukturansvarig fastslår principer som stödjer inriktning för styrning.

Det finns behov av en gränsöverskridande samverkansstruktur som involverar fler aktörer utanför infrastrukturen i syfte att enhetliggöra riktning och målbilder, fånga upp gemensamma intressen och motverka utveckling av redundanta, sektorsvisa lösningar. Sådan samverkan behöver ske i nära relation till styr signaler som kommer från exempelvis regeringen. DIGG ser det naturligt i sitt uppdrag att samordna och stödja förvaltningsgemensam digitalisering att ta ett fortsatt övergripande ansvar för samverkan, och identifiera lösningar för den samverkan som efterfrågas. Det förutsätter i sin tur att aktörer inom kommun- och regionsektorn deltar aktivt och skapar förutsättningar för det.

Stabila, långsiktiga och förutsägbara finansiella förutsättningar är en central fråga både för infrastrukturen och den offentliga förvaltningens användning. DIGG:s rekommendation till regeringen är att infrastrukturen bör ses som samhällsinvestering och finansieras genom anslag. Att använda avgifter som finansieringskälla riskerar att motverka anslutning och användning, särskilt mot bakgrund av kommuners och regioners varierade förutsättningar att kunna digitalisera sin verksamhet och därmed nyttiggöra sig infrastrukturen.

Uppdraget att analysera förutsättningar för kommuner och regioner att ta del av infrastrukturen har bidragit med konkreta aktiviteter i pågående etablering, bl. a. rörande deltagande i kompetensområden och byggblockens utveckling.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Om uppdraget	6
1.3 Genomfört arbete i tidigare uppdrag.....	6
1.3.1 Potential och förutsättningar för användning.....	7
1.3.2 Välfärdens aktörer.....	8
1.3.3 Behovsdriven utveckling	8
1.3.4 Likvärdiga villkor för användning.....	8
1.3.5 Ägarskap av infrastrukturen	8
1.4 Genomfört arbete under förlängt uppdrag.....	8
2 Framgångsfaktorer för användning	10
2.1 Intervjustudie om framgångsfaktorer för användning	10
2.1.1 Grundläggande ingångsvärden	10
2.1.2 Metod och urval	10
2.2 Övergripande upptäckter och resultat	11
2.2.1 Gemensam bild av behov och mål	11
2.2.2 Grad av komplexitet.....	12
2.2.3 Strategier	13
2.2.4 Tidskritiska förutsättningar	14
2.3 Användning av resultat.....	14
3 Privata aktörer för välfärdens utveckling	15
3.1 Inhämtande av synpunkter.....	15
3.2 Utförare av välfärdstjänster	15
3.2.1 Begränsningar i definition hindrar användning	15
3.2.2 Förslag på åtgärder	16
3.2.3 Behov av ytterligare insatser	17
3.3 Fördjupad kunskap om förutsättningar	18
3.3.1 Förutsättningar för digitalisering	18
3.3.2 Förutsättningar för användning	18
3.4 Ytterligare upptäckter	19
3.4.1 Likriktad hantering av krav på privata aktörer	19
3.4.2 Identifierad utvecklingspotential	20

4	Styrning och delaktighet för ökad digitalisering	21
4.1	<i>Deltagande i struktur för styrning.....</i>	21
4.2	<i>Förutsättningar för deltagande i kompetensområden.....</i>	22
4.2.1	<i>Deltagande i kompetensområden</i>	22
4.2.2	<i>Juridiska förutsättningar.....</i>	22
4.2.3	<i>Finansiering av deltagande.....</i>	22
4.3	<i>Förutsättningar för behovsfångst via samordningsforum</i>	22
4.4	<i>Förutsättningar för samverkan kring olika behov.....</i>	23
4.4.1	<i>Behov av tematisk eller sektorsvis samverkan</i>	23
4.4.2	<i>Samverkan kring avgränsade initiativ inom infrastrukturen</i>	24
5	Finansiella förutsättningar	25
5.1	<i>Öka långsiktig finansiering.....</i>	25
5.2	<i>Finansiering genom anslag.....</i>	25
5.3	<i>Avgifter hämmar användning.....</i>	26
5.4	<i>Kostnader för anpassning och användning.....</i>	26
6	Förutsättningar för informationsutbyte	28
6.1	<i>Informationshantering och informationsöverföring.....</i>	28
6.2	<i>Övergripande rättsliga förutsättningar.....</i>	28
6.3	<i>Specifika organisatoriska och tekniska förutsättningar</i>	29
6.4	<i>Specifika legala förutsättningar.....</i>	30
6.5	<i>Enskilda aktörers förutsättningar nu och framåt.....</i>	31

1 Inledning

I denna rapport slutredovisas regeringsuppdraget att analysera kommuners och regioners förutsättningar att delta i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, i syfte att stärka framtidens välfärd.

I rapporten avses den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte och det nationella ramverket för grunddata, i fortsättningen förkortat till infrastrukturen. Uppdraget har genomförts av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

1.1 Bakgrund

I december 2019 gav regeringen uppdrag¹ åt Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, DIGG, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksarkivet samt Skatteverket att tillsammans etablera infrastrukturen.

Infrastrukturen utgörs av en sammansättning av olika byggblock eller komponenter som understödjer och möjliggör ett säkrare och mer effektivt sektors-, förvaltnings- och gränsöverskridande elektroniskt informationsutbyte inom och med den offentliga förvaltningen, samt säker och effektiv tillgång till grunddata. DIGG fick i uppdrag att leda dessa arbeten, som slutrapporteras senast den 1 december 2021.

Välfärdscommissionen konstaterade vid sitt möte i maj 2020 att kommuners och regioners deltagande i infrastrukturen som etableras behöver analyseras för att säkerställa sektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet. Det

¹ Regeringen, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*, Stockholm, 2019, <https://www.regeringen.se/4a664e/contentassets/bdeff2bd4425482da7759c4cbca0e2ce/uppdrag-att-etablera-en-forvaltningsgemensam-digital-infrastruktur-for-informationsutbyte.pdf>, läst 2021-10-28

är centralt att kommuner och regioner kan delta i infrastrukturen och utbyta data, eftersom det kan bidra till förmåga att tillhandahålla framtidens välfärd.

1.2 Om uppdraget

DIGG fick i september 2020 regeringens uppdrag² att i nära samverkan med SKR analysera förutsättningar för kommuner och regioner att ta del av infrastrukturen för att stärka framtidens välfärd. Enligt uppdraget ska DIGG särskilt beakta de olika förutsättningarna som kommuner och regioner har att ta tillvara digitaliseringens möjligheter då de kan variera i stort, beroende på storlek, kapacitet, infrastruktur och tillgång till kompetens. Vidare ska DIGG kartlägga och analysera de särskilda rättsliga, organisatoriska och finansiella förutsättningarna för att kommuner, regioner och privata utförare av välfärdstjänster ska kunna vara en del av infrastrukturen, samt utreda förutsättningar som finns för enskilda kommuner och regioner att ta en aktiv roll i utvecklingen och förvaltningen av denna.

I mars 2021 beslutade regeringen att förlänga uppdraget³ från juni till december samma år, för att bland annat kunna bistå Regeringskansliet med beräkningar av vilka kostnader och resurser som kan frigöras i välfärden. Uppdraget rapporteras löpande till Regeringskansliet och slutredovisas genom denna rapportering senast den 1 december 2021.

1.3 Genomfört arbete i tidigare uppdrag

Analys har genomförts av DIGG tillsammans med SKR i dialog med kommuner och regioner, samt i utbyte med myndigheter och pågående uppdrag att etablera infrastrukturen. Arbetssättet har varit tvärfunktionellt och gränsöverskridande för

² Regeringen, *Uppdrag att genomföra en analys om förutsättningar för kommuners och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen*, Stockholm, 2020, [uppdrag-att-genomfora-en-analys-om-forutsattningar-for-kommuners-och-regioners-deltagande-i-den-forvaltningsgemensamma-digitala-infrastrukturen \(regeringen.se\)](#)

³ Regeringen, *Ändring av uppdraget att genomföra en analys om förutsättningar för kommuners och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen*, Stockholm, 2021, [Ändring av uppdraget att genomföra en analys om förutsättningar för kommuners och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen \(regeringen.se\)](#)

att ge en samlad bild och skapa underlag för löpande dialog med Regeringskansliet, om prioritering av insatser och omhändertagande av resultat.

Utifrån uppdraget att analysera användning av infrastrukturen för stärkt välfärd har fokus funnits på vård, skola och omsorg samt hälso- och sjukvård. I den inledande delen analyserades kommunernas och regionernas varierade förutsättningar, med förmåga att ta emot, ansluta, införa och använda infrastrukturen. Det skedde i huvudsak genom inhämtning och bearbetning av kunskap och underlag från SKR:s medlemmar samt utförda nyttoanalyser⁴ inom områdena digitala möten, digital kommunikation och digital post samt eID för medarbetare. Här genomfördes även en fallstudie⁵ av Säker digital kommunikation (SDK), i syfte att studera förutsättningarna för att ansluta till och nyttja projektet SDK.

Det åtföljdes av analyser kring infrastrukturen för att identifiera förutsättningar som finns för hela den offentliga förvaltningen att delta, med fokus på kommuner och regioner. Detta analyserades ur två perspektiv: övergripande för infrastrukturens utveckling och styrning samt specifikt för ett urval av byggblock och grunddatadomäner, som var och en fyller sin funktion med tillhörande organisatoriska, rättsliga och finansiella förutsättningar.

Några resultat från tidigare analyser summeras nedan och kan läsas i sin helhet i löpande rapporteringen⁶, som gjordes till Regeringskansliet i juni 2020.

1.3.1 Potential och förutsättningar för användning

Infrastrukturen används av kommuner och regioner redan idag, även inom välfärden. Resultat från analyser stärker bilden av att ett effektivt och säkert utbyte av information inom och med det offentliga bidrar till digital omställning och stärkt välfärd, givet förutsättningar som finns eller behöver skapas. Nyttoanalyser som har genomförts visar bland annat den potential som finns med att öka användning av infrastrukturen och därigenom hämta hem ytterligare effekter.

⁴ DIGG, *Bilaga Nyttoanalyser*, Sundsvall, 2021, [Bilaga Nyttoanalyser \(digg.se\)](#)

⁵ DIGG, *Fallstudie: Säker digital kommunikation*, SDK, Sundsvall, 2021, [Fallstudie Säker digital kommunikation, SDK \(digg.se\)](#)

⁶ DIGG, *Uppdrag att genomföra en analys om förutsättningar för kommuners och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen – Löpande rapportering*, Sundsvall, 2020, [Analys om förutsättningar för kommuners och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen \(digg.se\)](#)

1.3.2 Välfärdens aktörer

För att nå syftet med stärkt välfärd behöver såväl privata utförare som enskilda huvudmän av offentligt finansierad verksamhet ingå, med samma möjligheter som kommuner och regioner som utför verksamhet i offentlig regi. För att fånga välfärdens verksamheter föreslås att begreppet privata utförare av offentligt finansierad verksamhet vidgas till privata aktörer som bedriver helt eller delvis offentligt finansierad verksamhet.

1.3.3 Behovsdriven utveckling

Behovsdriven utveckling av infrastrukturen är en nyckelfaktor, där behovsbilden behöver finnas med under hela utvecklingsprocessen för att kunna förbereda införande och användning. För att möjliggöra detta har lösningsalternativ för kommuners och regioners medverkan och representation i infrastrukturens styrning analyserats.

1.3.4 Likvärdiga villkor för användning

Offentliga aktörer med kommuner, regioner och privata aktörer inräknade ska kunna använda infrastrukturen på likvärdiga villkor som statliga myndigheter. Analyser av ett urval av byggblock visar att det finns skillnader som behöver jämnas ut för att nå önskad inriktning och effekt. För detta behövs insatser på flera plan, från tydlighet kring uppdrag som tilldelas till införande och förvaltning av byggblock och grunddatadomäner som ansvaras av myndigheter. Här finns en efterfrågan på samordnade kontaktytor gentemot kommuner, regioner och privata aktörer i syfte att kommunicera och underlätta insatser.

1.3.5 Ägarskap av infrastrukturen

Det finns organisatoriska och rättsliga hinder för kommuner och regioner att ta ett ägarskap för infrastrukturen. Analyser pekar istället på en riktning med statligt ägande, och att fokus för kommuner och regioner ska ligga på behovet av informationsutbyte och förutsättningar för att använda infrastrukturen. För det behövs utvecklade och väl fungerande samspel mellan aktörer som har i uppdrag att stödja och samordna kommuners och regioners digitalisering. Här behöver även hänsyn tas till privata aktörers möjligheter att delta.

1.4 Genomfört arbete under förlängt uppdrag

Under perioden för det förlängda regeringsuppdraget har ytterligare analyser genomförts och fördjupats inom prioriterade områden, på basis av tidigare

resultat. Samarbetet mellan DIGG och SKR har intensifierats och kontaktytorna gentemot olika aktörer inom välfärdens och infrastrukturens utveckling har vidgats. Resultat från dessa analysområden framgår av kapitlen 2–7 i denna slutredovisning, utifrån syftet att skapa underlag för välfärdens digitalisering och utveckling med stöd av infrastrukturen. Därutöver har samhällsekonomiska konsekvensanalyser genomförts, vilka redovisas separat i löpande rapportering till Regeringskansliet.

2 Framgångsfaktorer för användning

En central fråga för ett effektivt och säkert utbyte av information som bidrar till digital omställning och stärkt välfärd, är kommuners och regioners användning av infrastrukturen. Kunskaper och erfarenheter som samlas från olika satsningar, om vad som skapar framgång för användning är viktiga att ta tillvara när infrastruktur och tjänster totalt sett ska utvecklas.

2.1 Intervjustudie om framgångsfaktorer för användning

2.1.1 Grundläggande ingångsvärden

I den första delen av uppdraget analyserades kommuners och regioners förutsättningar och förmågor att kunna ta emot, ansluta till och använda förvaltningsgemensam infrastruktur. I det förlängda uppdraget har behov setts av att komplettera bilden med kunskaper och erfarenheter som finns hos olika aktörer med uppdrag att stödja och samordna kommuners och regioners digitalisering, vad skapar framgång och vad behövs för att lyckas?

För kommuner, regioner och även privata aktörer av välfärdstjänster är det tydligt att användning av förvaltningsgemensam digital infrastruktur ingår i en större kontext med ytterligare lager av infrastruktur, tjänster och aktörer som behöver fungera och takta ihop. Samspelet är en viktig faktor i utvecklingsarbetet, i närhet mellan användare, systemleverantörer och offentliga aktörer.

Med dessa ingångsvärden har en intervjustudie om framgångsfaktorer för användning genomförts av DIGG tillsammans med SKR. Studien omfattar mer än den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte och grunddata, i syfte att fånga de erfarenheter och mönster som finns och som kan återvinnas av fler.

2.1.2 Metod och urval

Initialt har ett urval av gemensamma digitala tjänster gjorts för att spegla olika typer av utvecklingsinsatser. Tjänsterna är 1177 Vårdguiden, Serverat, den digitala tjänsten för ekonomiskt bistånd (SSBTEK), Säker digital kommunikation (SDK)

och Peppol. Utifrån det har aktörer identifierats som varit med, eller borde varit med under en utvecklingsresa som involverat kommuner, regioner, statliga myndigheter m.fl. Dessa aktörer är SKR, Adda, Inera, DIGG, Arbetsförmedlingen, Bolagsverket och Tillväxtverket.

Därefter har intervjuer genomförts som samtal med 15 nyckelpersoner med olika roller bland dessa aktörer. De intervjuades kompetenser har varit utgångspunkt för ett resonemang utifrån en utvecklingsprocess olika faser: idé, analys, utveckling, införande, förvaltning och avveckling av en tjänst. Intervjuerna har fångat processen retrospektivt genom återberättande, och lämnat öppet för frågor kring framtid. I intervjuerna har även de tre perspektiven lyfts: rättsligt, finansiellt och organisatoriskt. Intervjuerna har lagt grunden för analys av framgångsfaktorer för användning av gemensamma digitala tjänster.

2.2 Övergripande upptäckter och resultat

Det finns flera spår till framgång utifrån hur behov och syfte av en digital lösning har uppstått för att skapa värde – Vad, För vem och Varför?

Fyra teman har kunnat identifieras med nära anknytning till framgång för användning: Gemensam bild av behov och mål, Grad av komplexitet, Strategier och Tidskritiska förutsättningar.

2.2.1 Gemensam bild av behov och mål

Det behöver finnas en gemensam bild av behovet som ska tillgodoses, och att behovet fortsätter stå i fokus genom hela utvecklingsprocessen. För detta behövs ett utforskande förhållningssätt och ett uthålligt arbete, för att skapa maximalt värde i relation till insatsen. Här identifieras att det underlättar om behovet är verksamhetsnära och skapar nytta hos den som ska använda det som tas fram. Erfarenheter visar på svårigheter att skapa engagemang i projekt där nyttan tillfaller någon annan, även om det är för det gemensamt goda. *Citat "Svårt att tänka samhällsnytta och inte bara organisationsnytta"*.

Det är utifrån ett tydligt behov som gemensam riktning och målbild formas för att skapa underlag för de förutsättningar som behövs, finansiering är ett bra exempel på det. *Citat "Ett identifierat behov som fler kan samlas kring skapar förutsättningar för gemensam utveckling"*.

En gemensam utmaning är dialogen med främst kommuner, både på olika nivåer och i olika sammanhang. *Citat "290 kommuner, x antal verksamhetsområden, x antal roller"*. Likaså att förväntningarna och förutsättningarna ser olika ut, där några vill ha nyckelfärdiga lösningar medan andra önskar referensarkitektur. Det hänger också samman med de olika förutsättningar som finns att ta del av lösningar, exempelvis utifrån avtal med systemleverantörer, ekonomi m.m.

När ett behov är identifierat och en gemensam digital tjänst ska utvecklas för att tillgodose behovet, måste det gå hand i hand med en styrsignal. Framgång i behovsrealisering kräver tydliga styrsignaler, inom och mellan sektorer samt myndigheter. För nya initiativ efterfrågas en gränsöverskridande arena där välfärdens parter, utifrån politisk viljeinriktning, kan hjälpas åt för att prioritera bland behov och initiera gemensam utveckling. En förutsättning är att varje offentlig aktör tar aktivt ansvar för att identifiera och förmedla sina behov, som kan ingå i gemensam prioritering och initiering. För kommuner betonas vikten av en mer samlad behovsbild, med SKR som viktig och samordnande part. Det torde även gälla för behov som finns hos regioner.

2.2.2 Grad av komplexitet

Utvecklande och genomförande av gemensamma digitala tjänster kännetecknas av en hög grad av komplexitet. Det finns olika behov, flera aktörer, alla behöver och måste bidra. Ingen kan göra det själv vilket betyder att det finns ett delat ansvar. Det finns inte en lösning på allt utan deltagarna måste ha en förmåga att hantera flera lösningar och samtidigt vara drivande.

Detta ställer krav på en tydlig struktur, ansvars- och rollfördelning inom och mellan organisationer som berörs av förändringen som ska genomföras. Det är viktigt att på ett tidigt stadium ha en tydlig, långsiktig och uttalad modell för ägarskap, styrning och finansiering. I det ingår också förvaltning för att skapa signalvärden som behövs för förväntad satsning. *Citat "Vem som ska förvalta är viktigt för att man som kommun ska våga hoppa på"*. Även det behöver finnas på plats i ett tidigt skede av utvecklingsprocessen för att minimera risker som kan uppstå längre fram. *Citat "Även om alla är med kan ett projekt misslyckas om det saknas en tydlig förvaltningstanke"*. Att säkra strategiska och operativa resurser för ett mer långsiktigt arbete behövs för att få såväl kontinuitet som effektivitet, ställt mot behovet som ska tillgodoses.

En fallgrop som hittats är att införlivandet av gemensamma digitala tjänster ofta riggas som tidsbegränsade projekt eller uppdrag, fast det egentligen är en längre förändringsprocess som krävs för att lyckas och nå hela vägen fram. En förändring som ska göras ställer högre krav på långsiktigt engagemang och åtagande från alla inblandade. Att rigga för ett mer långsiktigt arbete, hålla fortsatt fokus på behov och att våga lämna projekt eller inte drunkna i det enskilda uppdraget är medskick som görs. Med förändring menas även den förflyttning som behöver göras i kultur och arbetssätt hos de som ska använda tillgängliga lösningar, för att inte riskera stopp. *Citat "Hindret är inte tekniken, utan de förändrade arbetssätten".*

För att utvecklandet och genomförandet av en gemensam digital tjänst ska bli framgångsrik måste den ges tillräckligt utrymme hos de enskilda aktörerna och samspelet dem emellan, vilket i sig kan vara en utmaning ställt mot uppdrag som respektive aktör i grunden har att prioritera mellan och utföra. Även här är styrsignaler av värde, såväl vertikala som horisontella, för att resultat ska nås.

2.2.3 Strategier

Två olika strategier har identifierats för ett framgångsrikt införande av gemensamma digitala tjänster. Den första strategin är framgångsrik när en tjänst har ett tydligt behov, tydliga möjliggörare och en låg implementeringströskel. Denna riktning ger en mer linjär utveckling från färdig tanke i starten till implementerad tjänst vid målgång. Här har införandet underlättats av säkrad behovsdriven utveckling och samverkan från start.

Den andra strategin används företrädesvis när beteenden behöver ändras och befästs innan införandet, alternativt när behoven från start är av mer övergripande karaktär än omsatt till mer specifika verksamhetsprocesser. Det talas i termer av samhällsomvandling och utvecklingsprång med stöd av digitala tjänster. För det behövs en ickelinjär utveckling, d.v.s. att lägga rälsen medan man kör. Här har ett införande i slutändan underlättats av tydliga styrsignaler, från staten och/eller andra aktörer med stort inflytande på utvecklingen som avses. Båda strategierna har möjliggjorts av att behov och prioriteringar samtidigt har ventilerats offentligt på en gemensam arena, utifrån en delad målbild.

För utveckling och införande behövs rätt arbetssätt. Här förordas att börja i liten skala: starta med de som vill och kan, använda piloter och testa med användare samt lära och skala upp när det finns ett lyckat resultat. Värde och resultat behöver skapas under processens gång. *Citat "När resultat uteblir minskar engagemanget".* Att

hitta sätt för att kommunicera både brett och målgruppsanpassat i olika faser är också en framgångsfaktor, med goda exempel som finns att hämta.

2.2.4 Tidskritiska förutsättningar

En tydlig gemensam nämnare är att så tidigt som möjligt och löpande identifiera vilka rättsliga, finansiella och organisatoriska förutsättningar som finns för ett informationsutbyte och det som ska realiseras med stöd av en digital tjänst. Ett alltför stort och ensidigt fokus på teknik riskerar att skapa lösningar som ingen använder.

Vidare behövs ett proaktivt arbete för att undanröja hinder och möjliggöra önskad utveckling. Det är en förutsättning i sig för att kunna presentera och tillhandahålla en lösning som erbjuder stabila och förutsägbara spelregler för den som ska förbereda för, ansluta till och använda en tjänst. Här är det av stor vikt att även inbegripa informationsförvaltning, d.v.s. att den information som behöver utbytas säkras för ändamålet från start till mål. För detta arbete finns inte alltid samma tydliga struktur och ansvarsfördelning för hur frågor ska omhändertas och lösas i förhållande till producenter och konsumenter av information, lagstiftaren m.fl.

För ovan behövs att rätt aktörer och rätt kompetenser finns med från början för att nå framgång. Det handlar om organisationer som påverkar och påverkas av förändringen samt personer med olika roller och kompetenser som verksamhetspersoner, jurister, slutanvändare, systemleverantörer m.fl. *Citat "Det är svårt att leverera ett breddinförande när alla inte är med på båten"*. Genomgående lyfts styrningens och ledarskapets betydelse för framgång och modet som behövs när ny mark ska brytas.

2.3 Användning av resultat

Resultat från intervjustudien har hittills kunnat användas för att förmedla kontaktytor och insikter om framgångsfaktorer, genomföra nätverksutbyte och skapa underlag för användarscenario kring ekonomiskt bistånd. Tillsammans med berörda aktörer har ett arbete påbörjats för att använda resultatet i utvecklingen och införandet av infrastrukturen, bl. a. kring vad som är viktigt att planera för i samband med anslutning och användning. Resultatet kan med fördel också användas av andra aktörer i deras utvecklingsinsatser.

3 Privata aktörer för välfärdens utveckling

Privata aktörer tillgodoser i allt större utsträckning invånarnas behov av välfärdstjänster. De behöver på samma sätt som kommuner, regioner och statliga myndigheter få tillgång till och användning för infrastrukturen, i syfte att öka den samlade förmågan att tillhandahålla framtidens välfärd.

3.1 Inhämtande av synpunkter

Av uppdraget framgår att privata utförare av offentligfinansierad verksamhet ska kunna vara en del av infrastrukturen, och att DIGG bör inhämta synpunkter från dessa.

För att öka insikten om privata utförares behov och förutsättningar för att kunna använda infrastrukturen, har uppsökande verksamhet och intervjuer genomförts. De som har intervjuats är representanter utsedda av Vårdföretagarna, som är en organisation för vård- och omsorgsgivare, samt Friskolornas riksförbund, en branschorganisation för utbildning och barnomsorg i enskild regi. Frågorna har varit av öppen karaktär för att se vad som lyckas respektive inte lyckas när det kommer till digitala tjänster och lösningar, samt vilka utmaningar och möjligheter som finns inom sektorn av att nyttja digitaliseringens möjligheter. Detta tillsammans med tidigare analysresultat och inhämtning av synpunkter från myndigheter i infrastrukturen ligger till grund för en samlad bedömning.

3.2 Utförare av välfärdstjänster

3.2.1 Begränsningar i definition hindrar användning

I löpande rapporteringen som lämnades till Regeringskansliet i juni konstaterades att definitionen privata utförare av offentligfinansierad verksamhet är alltför begränsad för att kunna fånga välfärdens leverantörer, vilket hindrar användning av infrastrukturen.

I de fall en kommun eller region anlitar en privat utförare för en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen regi, inom ramen för ett valfrihetssystem eller upphandling, har kommunen eller regionen kvar sitt huvudmannaskap.

Kommunen eller regionen har därigenom också kvar det övergripande ansvaret för verksamheten och ska se till att den privata utföraren som anlåtats uppfyller de bestämmelser som gäller. Utöver verksamhet inom välfärden tillkommer andra typer av verksamhet som exempelvis skötsel av vägar, renhållning, lokalvård, färdtjänst och skolskjutsar där en kommun eller region överlämnar verksamhet till privat utförare.

När det exempelvis gäller fristående skolor är de istället egna huvudmän som står under tillsyn av statliga myndigheter, d.v.s. de bedriver verksamhet som inte har överlämnats från en kommun eller region. Dessa faller då utanför begreppet privata utförare av offentligfinansierad verksamhet. Motsvarande exempel finns inom andra välfärdsområden.

Pedagogisk verksamhet, förskola, grundskola och gymnasieskola utgör tillsammans med vård och omsorg de största kostnaderna för kommunerna. Kommunernas totala kostnader för den pedagogiska verksamheten uppgick 2019 till 304 miljarder kronor. Totalt 17 procent av dessa kostnader, 51 miljarder kronor, utgjorde köp av verksamhet från privata aktörer alternativt fristående utbildningsanordnare. Av det totala antalet elever i Sverige som gick ut årskurs nio 2020 fanns 20 procent av eleverna i en fristående skola. Av antalet gymnasielever gick 28 procent i fristående gymnasieskolor samma år.

3.2.2 Förslag på åtgärder

För att öka användningen av infrastrukturen, föreslår DIGG tillsammans med SKR att kretsen av offentliga aktörer vidgas till att även omfatta privata aktörer som helt eller delvis bedriver offentligt finansierad verksamhet. Det ligger i linje med de aktörer som omfattas i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service⁷.

⁷ Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service, [Lag \(2018:1937\) om tillgänglighet till digital offentlig service](#)
[Svensk författningssamling 2018:2018:1937 t.o.m. SFS 2019:995 - Riksdagen](#)

Förslaget till lag om auktorisationssystem för elektronisk identifiering och digital post⁸ vilar på samma definition. För detta föreslås att:

- Regeringen vid tilldelning av nya uppdrag för infrastrukturens tillika välfärdens utveckling tydliggör att offentliga aktörer ska kunna vara användare, enligt samma definition som i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service. Utöver det kan ändringar behövas i berörda myndigheters instruktioner för att omfatta dessa offentliga aktörer.
- Myndigheter som ansvarar för byggblock i infrastrukturen identifierar och med regeringens stöd vidtar de åtgärder som behövs för användning på likvärdiga villkor hos en vidgad krets av offentliga aktörer. DIGG som infrastrukturansvarig verkar för att det sker.
- De offentliga aktörer som avses inkluderas från tidiga faser av byggblock och grunddatadomäner för att fånga deras behov och förutsättningar. Det förutsätter att målgruppens aktörer är aktivt engagerade. DIGG, ansvariga statliga myndigheter och SKR i egenskap av representant och förmedlare m.fl. bidrar till att detta sker.

3.2.3 Behov av ytterligare insatser

För fortsättningen finns skäl att vidga begreppet offentliga aktörer ytterligare, utöver det hittills föreslagna. Detta då viktiga aktörer för välfärdens utveckling fortfarande ställs utanför värdeskapande digitala informationsutbyten med stöd av infrastrukturen. Exempel på det är apotek, arbetslöshetskassor och verksamhet upphandlad inom ramen för lagen om offentlig upphandling (LOU).

Här föreslår DIGG med stöd av SKR att det inleds ett arbete med att revidera definitionen av offentliga aktörer. Samma definition bör då tillämpas för de delar som ingår i infrastrukturen. DIGG föreslår att frågan lyfts för vidare utredning, hur och i vilken form en utvidgning av tillämpningsområdet ska kunna utföras.

⁸ Promemoria Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och digital post, <https://regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2020/12/auktorisationsystem-for-elektronisk-identifiering-och-for-digital-post/>

3.3 Fördjupad kunskap om förutsättningar

3.3.1 Förutsättningar för digitalisering

Privata aktörer inom vård, skola och omsorg samt hälso- och sjukvård verkar inom samma lagstiftning som kommuner och regioner i de olika välfärdsområdena, exempelvis skollagen för skolverksamhet. Det finns stora skillnader i förutsättningarna för en privat skolhuvudman beroende på storlek att ta till sig och realisera de digitala möjligheterna, på motsvarande sätt som för de kommunala skolorna. Ur perspektivet jämlik skola är behovet av stöd stort för att implementera infrastrukturen oavsett om verksamheten utförs i privat eller offentlig regi. Utmaningar med den ökade digitala klyftan mellan olika skolor lyftes även på nationellt rundabordssamtal om skolväsendets digitalisering, som arrangerades av SKR tillsammans med Skolverket i oktober 2021. Samma utmaningar återfinns inom vård och omsorg.

3.3.2 Förutsättningar för användning

Offentliga aktörer med privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inkluderade, har delvis olika villkor för användning av infrastrukturen. I ett fördjupat analysarbete har kunskapen om förutsättningar ökat och konsekvenser som uppstår i de fall det finns skillnader i användningsvillkor. För ändamålet har byggblocken Digital post och Identitet samt Grunddatadomän personinformation studerats närmare.

3.3.2.1 Digital post och Identitet

Då aktörer som bedriver verksamhet inom olika välfärdsområden är både kommuner, regioner och privata aktörer har effekten till följd av olikheter i villkor för användning blivit att sektorerna utvecklat egna lösningar vid sidan av befintliga byggblock. Hälso- och sjukvården har skapat en sådan lösning inom ramen för 1177 Vårdguiden för meddelanden till patienter, och som kan användas av både offentliga och privata aktörer. Inom skolektorn har specifika lösningar etablerats för att förenkla för elever och lärare vid både kommunala och fristående skolor att hantera inloggningar och nå digitala läromedel som erbjuds av förlag, eller digitala nationella prov hos Skolverket.

När lagen om auktorisationssystem införs ges privata aktörer möjlighet att ansluta till Digital post och valfrihetsystem för e-legitimering för privatpersoner, samt eID för medarbetare, enligt samma villkor som kommuner och regioner. Utredningen om betrodda tjänster inkluderar även möjligheten att validera underskrifter av

offentlig och privat sektor på samma sätt, vilket totalt sett är en viktig utveckling för användningen av infrastrukturen.

3.3.2.2 Grunddatadomän personinformation

Skatteverket etablerar för närvarande en grunddatadomän för personinformation. Den information som grunddatadomänen inledningsvis kommer att tillhandahålla motsvarar folkbokföringsuppgifter från Skatteverkets tjänst Navet.

Navet är ett aviseringsystem som alla myndigheter, kommuner och regioner har tillgång till och där de kan hämta folkbokföringsuppgifter digitalt. Tjänsten är avgiftsfri för statliga myndigheter. Kommuner och regioner betalar en avgift för sin åtkomst. Privata aktörer är däremot hänvisade till att köpa uppgifter från Statens personadressregister, SPAR, eller någon av de privata tjänsterna som finns på marknaden.

Det finns skillnader i vilka uppgifter som Navet respektive SPAR och de privata tjänsterna tillhandahåller. För privata aktörer som levererar välfärdstjänster försvåras eller omöjliggör dessa skillnader i krav som ställs på dem vid inskrivning, journalföring, uttag av underlag för screening, samkörning av vaccinationsregister mot folkbokföringen, hantering av personer med skyddad identitet, kontroll innan utskick av kallelser att mottagaren inte är avliden och så vidare. Det är utifrån detta som DIGG i samklang med SKR föreslår insatser som utjämnar skillnader och skapar likvärdiga villkor i den infrastruktur som erbjuds, se 3.2.2 Förslag på åtgärder.

3.4 Ytterligare upptäckter

I inhämtandet av synpunkter om privata aktörers förutsättningar att vara en del av infrastrukturen, har ytterligare information kommit fram av värde för andra områden utöver detta uppdrag.

3.4.1 Likriktad hantering av krav på privata aktörer

I analysen framkommer att privata aktörer inom vård, skola och omsorg möter utmaningar med att kommuner och regioner har olika rutiner för att exempelvis redovisa vilka elever som går i en fristående skola för att betala ut ersättning och uppfylla skolpliktsbevakning, eller redovisa information kopplad till sammanhållen journalföring. Att skapa redovisningar på olika sätt upplevs som onödigt krångligt av privata aktörer som är verksamma i flera kommuner eller regioner.

Här efterlyser de privata aktörerna en likriktning, det vill säga att kommuner och regioner i större utsträckning ensar och likriktar sina krav på uppgiftslämnande från privata aktörer, samt blir tydligare i sin kravställning på de privata aktörernas användning av förvaltningsgemensamma lösningar för att underlätta hantering. Kommuner och regioner med stöd av SKR-koncernen samt berörda sektorsmyndigheter har en viktig del i att initiera ett gemensamt arbete.

3.4.2 Identifierad utvecklingspotential

De stora privata aktörerna inom välfärden ser en utvecklingspotential genom att använda Artificiell intelligens (AI) för att analysera och utveckla sin verksamhet för de som berörs av den. Inom primärvården har aktörer utvecklat nätdokortjänster, som förändrat verksamheten i grunden. För att lyckas med detta är tillgången till data från flera källor en nyckelfaktor, vilket påvisar den möjlighet som finns för verksamhetsutveckling med stöd av infrastrukturen.

4 Styrning och delaktighet för ökad digitalisering

För att säkerställa behovsdriven utveckling av infrastrukturen och fungerande lösningar för framtidens välfärd, finns en struktur för styrning där kommuner, regioner och privata aktörer av välfärdstjänster kan bidra i utvecklingen tillsammans med statliga myndigheter. Det stöds av DIGG som infrastrukturansvarig tillsammans med SKR, som samlade och koordinerande aktör för kommuner och regioner.

4.1 Deltagande i struktur för styrning

För att infrastrukturen ska växa fram till något värdeskapande och bidra till den offentliga förvaltningens digitalisering, behöver det finnas mekanismer för att lyfta, fånga och behandla uppkomna behov. För det behövs att behoven kommer både från behovsägare och uppmärksammas från själva infrastrukturen. Utifrån ett kommun- och regionperspektiv, behöver det finnas förutsättningar för att kunna bidra i styrning och utveckling.

Med det som utgångspunkt har strukturer, ansvars- och rollfördelningar analyserats och beskrivits i infrastrukturens styrstruktur. Resultat är att den styrning som finns även inkluderar kommuner och regioner i infrastrukturens olika delar, och som möjliggör deras deltagande och representation med SKR som samlade och koordinerande aktör. I sammanhanget behöver även privata aktörer av välfärdstjänster finnas med. För de privata aktörerna finns olika gräns- och kontaktytor till kommuner, regioner och statliga sektorsmyndigheter beroende på vilken sektor som avses. Det är därför en fråga som behöver hanteras löpande för att hitta ändamålsenliga former för deras involvering. DIGG i rollen som infrastrukturansvarig fastslår principer som stödjer inriktning för styrning i samråd med samtliga aktörer.

Inom det förlängda uppdraget har återstående frågor kring styrningen analyserats, och en grund lagts för fortsatt arbete med att utveckla, pröva och etablera styrstrukturen. För detta finns ett antal konkreta aktiviteter, som går in i fortsatt etablering av infrastrukturen.

4.2 Förutsättningar för deltagande i kompetensområden

Som stöd för infrastrukturen etableras kompetensområden (KO) inom juridik, informationssäkerhet, arkitektur, data och arkiv. Varje kompetensområde tillhandahåller stöd för infrastrukturen i sin helhet, och för enskilda byggblock och grunddatadomäner. För kommuners och regioners deltagande i kompetensområden har ett antal utgångspunkter och förutsättningar identifierats.

4.2.1 Deltagande i kompetensområden

Utgångspunkten är att kommuner och regioner bör vara representerade i alla kompetensområden, förutsatt att det bedöms vara relevant och att förutsättningar finns för medverkan. KO-representanten medverkar i arbetet på basis av sin kompetens i sakfrågan, och inte som representant för sektorn eller sin egen organisation.

4.2.2 Juridiska förutsättningar

I löpande rapporteringen som gjordes under våren problematiserades kommuners och regioners deltagande i arbetet i kompetensområden. En av SKR fördjupad juridisk analys visar att medarbetare inom såväl kommuner som regioner kan delta i kompetensområden med sin personliga kompetens, eftersom arbetet bedöms bedrivas inom ramarna för den kommunala kompetensen och det allmänna intresset. Det bedöms också finnas förutsättningar för att arbetet ska kunna utföras i utbyte mot ett skäligt arvode för nedlagd tid.

4.2.3 Finansiering av deltagande

SKR vidhåller sitt tidigare ställningstagande om att finansiellt arvode behöver utgå till kommuner och regioner för medverkan i ett kompetensområde, motsvarande lönekostnad för den tid som utsedd person lägger ner. Detta för att säkra ett långsiktigt och ändamålsenligt arbete. Det är därför viktigt att fastslå tydliga principer om att det ska vara möjligt att få ersättning för att delta i ett kompetensområde, vilket är en fråga som hanteras av DIGG i pågående etableringsarbete.

4.3 Förutsättningar för behovsfångst via samordningsforum

För att möjliggöra förankring av frågeställningar inför styrstrukturens strategiska eller taktiska samordningsforum, och för att SKR ska ha möjlighet att ge en samlad syn utifrån det kommunala och regionala perspektivet behöver det finnas förutsättningar vad gäller tid och agendaplanering.

För att relevanta inspel från kommuner och regioner ska få utrymme i de olika samordningsforumen behöver SKR beredas möjlighet att spela in synpunkter och frågeställningar av vikt, vilka antingen lyfts i mötet eller omhändertas på annat sätt av DIGG i rollen som infrastrukturansvarig. Det behöver därför finnas tydliga former för hur identifierade frågeställningar och behov lyfts in i planeringen för de olika samordningsforumen.

De förutsättningar som beskrivs ovan säkras genom fortsatt arbete med etablering av samordningsforumen.

4.4 Förutsättningar för samverkan kring olika behov

DIGG som infrastrukturansvarig och SKR som kommunernas och regionernas medlemsorganisation samverkar för att möta behov som finns av infrastrukturen. SKR bedömer att de kommunala och regionala nätverken som redan finns till stor del kan användas för denna samverkan, med SKR som facilitator. Även i detta sammanhang behöver de privata aktörernas förutsättningar beaktas.

SKR undersöker möjligheterna med att etablera en rutin eller beredningsprocess för värdering och prioritering av idéer och behov innan dessa tas vidare inom infrastrukturen. Det görs för att säkra en bredare förankring hos kommuner och regioner kring de förslag som lämnas.

4.4.1 Behov av tematisk eller sektorsvis samverkan

Det finns behov av tematisk eller sektorsvis samverkan mellan kommuner, regioner, privata aktörer, infrastrukturansvarig och sektorsmyndighet(er) samt andra relevanta aktörer, för att skapa medvetenhet och gynnsamma förutsättningar för enskilda sektorer att tillämpa infrastrukturen. Syftet med denna samverkan är att enhetliggöra riktning och målbilder, fånga upp gemensamma intressen och motverka utveckling av redundanta, sektorsvisa lösningar. Det kan även utläsas av resultat som uppnåtts kring framgångsfaktorer för användning, se 2.2.1 Gemensam bild av behov och mål.

Samverkan som beskrivs bör ske behovsdrivet med vägledning av styrsignaler som kommer externt, t.ex. från regeringen, eller internt från t.ex. strategiskt samordningsforum. Ett område som lyfts för tematisk samverkan är skolans digitalisering.

4.4.2 Samverkan kring avgränsade initiativ inom infrastrukturen

För att utfallet från såväl utforskande utveckling som utveckling och etablering av byggblock och grunddata ska motsvara kommuners och regioners behov, krävs en nära samverkan med de olika utvecklingsinsatserna.

Etablering av samverkan med kommuner och regioner, oavsett om den är i ett tidigt skede eller av mer långsiktig karaktär, möjliggörs och faciliteras av SKR. Det innebär att SKR behöver ta fram ändamålsenliga och effektiva strukturer för att kunna ta emot behov av samverkan, identifiera lämpliga deltagare bland sina medlemmar samt medverka i etablering av samverkan tillsammans med aktörer inom infrastrukturen.

5 Finansiella förutsättningar

Användning av infrastrukturen förutsätter att det finns stabila, långsiktiga och förutsägbara finansiella förutsättningar. Det gäller för hela den offentliga förvaltningen med kommuner, regioner och privata aktörer inkluderade.

5.1 Öka långsiktig finansiering

Finansiering är en central fråga för etablering och användning av infrastrukturen. Regeringsuppdraget som syftar till att etablera infrastrukturen, har i delredovisning⁹ och slutrapport¹⁰ lämnat rekommendationer kring långsiktig finansiering.

Genom detta analysuppdrag har funnits möjlighet att titta på förutsättningar utifrån ett kommun- och regionperspektiv, då detta inte har gjorts i tidigare uppdrag kring infrastrukturen. Analysresultat som återges här visar kommuners och regioners förutsättningar att ta del av infrastrukturen, liksom förutsättningar som behövs för att kunna ta fram och erbjuda användning efter de behov som finns hos hela den offentliga förvaltningen. Analys av långsiktig finansiering har gjorts av DIGG tillsammans med myndigheter inom infrastrukturen och SKR.

5.2 Finansiering genom anslag

Anslagsfinansiering, med statliga anslag som finansieringskälla, skapar bättre förutsättningar för att hantera infrastrukturen på ett långsiktigt och stabilt sätt. Anslagsfinansiering ökar även möjligheterna och incitamenten för att infrastrukturen och tjänsterna ska användas på avsett sätt.

Investeringar i digital infrastruktur kan jämföras med investeringar inom andra typer av gemensam infrastruktur, som vägar och järnvägar. Att klassificera

⁹ DIGG, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte – Delredovisning*, Sundsvall, 2021, [Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte \(digg.se\)](https://digg.se)

¹⁰ DIGG, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte samt uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen – Slutrapport*, Sundsvall, 2021.

infrastrukturen som samhällsinvestering skulle ge regering och riksdag ökad möjlighet till strategisk styrning och uppföljning.

Rekommendationen är därför att infrastrukturen klassificeras som samhällsinvestering, som i enlighet med grundprincipen för annan infrastruktur bör finansieras gemensamt genom statliga anslag. För detta behöver en modell för samhällsinvestering utredas och tas fram, vilket är ett förslag som lämnas från regeringsuppdraget att etablera infrastrukturen.

5.3 Avgifter hämmar användning

Analys av långsiktig finansiering visar på skäl som talar för att avgifter som finansiering är en olämplig källa för infrastrukturen. Den samlade bedömningen är att avgifter hämmar och riskerar bred anslutning och användning. Detta gäller både avgifter för att ansluta till och använda infrastrukturen.

Det kanske viktigaste skälet är att en avgiftsfinansierad modell kan ha en hämmande effekt på användningen av de avgiftsbelagda delarna av infrastrukturen. Det kan visserligen förefalla rimligt att den som använder en förvaltningsgemensam tjänst också betalar för den. Men en transaktionsbaserad avgift riskerar minska användningen, vilket är kontraproduktivt mot syftet att uppnå ett högt nyttjande. Även avgifter som inte är kopplade till användningsnivån (exempelvis en fast årlig avgift) riskerar att begränsa utnyttjandet, då de kan innebära att det blir en tröskel för nya aktörer att ansluta sig till och använda infrastrukturen.

Slutligen är bedömningen att avgifter, om så skulle vara fallet, endast bör tas ut för att finansiera kostnader för införande och förvaltning, på de tjänster som är fullt utvecklade och driftmässigt stabila. Denna fråga och andra frågor som syftar till att öka långsiktig finansiering av infrastrukturen, behöver fördjupas och utredas vidare i ett löpande arbete.

5.4 Kostnader för anpassning och användning

Det som kvarstår och som inte har analyserats specifikt är användande aktörs kostnader för att anpassa sina IT-stöd och ställa om verksamheter, i samband med anslutning till och användning av infrastrukturen. Det finns stora skillnader vad gäller kommuners och regioners organisatoriska och finansiella förutsättningar,

därför är de framgångsfaktorer, som anges i kapitel 2, särskilt viktiga att beakta för att nå en bred anslutning och användning. Förutom att finansiering ska vara långsiktig behöver den även vara förutsägbar för alla delar av en tjänsts livscykel.

Den samhällsekonomiska nyttan, oavsett vem nyttan tillfaller, bedöms öka i takt med ökad användning givet de rekommendationer som lämnas. En del offentliga aktörer med kommuner och regioner inräknade har inte nödvändiga förutsättningar för att digitalisera sin verksamhet. Det kan också bli svårt för dem att ansluta sig till och använda infrastrukturen. Målsättningen är att infrastrukturen ska vara enkel, effektiv och säker att använda, vilket innebär att myndigheterna i arbetet tillsammans med SKR och andra aktörer behöver fortsätta verka för att främja anslutning och användning.

6 Förutsättningar för informationsutbyte

Kommuners och regioners förutsättningar att verksamhetsutveckla och effektivisera sina verksamhetsprocesser för medborgares, medarbetares och samhällets bästa liksom att möta krav från statliga myndigheter i deras uppdrag är avhängigt ett utökat digitalt informationsutbyte. För detta behövs arbete på flera plan för att skapa förutsättningar för väl fungerande informationshantering.

6.1 Informationshantering och informationsöverföring

En återkommande fråga som uppstår i samband med infrastrukturen är förutsättningarna för informationshantering och informationsöverföring, nedan förkortat till informationshantering.¹¹

Frågor som berör detta område hos enskild aktör eller mellan aktörer är mer omfattande än detta regeringsuppdrag. Eftersom det ändå är så centralt görs en översiktlig beskrivning av identifierade problemområden och utmaningar. Dessa områden bedöms kunna uppstå hos den aktör som skickar eller tar emot information från annan, med fokus på kommuner och regioner.

6.2 Övergripande rättsliga förutsättningar

Informationshantering överlag förutsätter att varje enskild organisation i offentlig förvaltning hanterar adekvata och rättssäkra avvägningar och bedömningar som aktualiseras inom bl.a. dataskyddsförordningen (GDPR), offentlighets- och sekretesslagen (OSL), tryckfrihetsförordningen (TF) och arkivlagen (ArkivL). Det komplicerar för mindre organisationer, som mindre kommuner, jämfört med de större som ofta har en annan resurstillgång.

¹¹ Se bland annat frågorna gällande informationsöverföring av vaccinationsdata i arbetet med COVID-bevis DNR I2021/00395, DIGG dnr 2021–227 kap. 2 om behov av regelförändringar. Liknande frågeställningar hanterades i regeringsuppdraget I2020/02024/DF bilaga 3 om Individens möjligheter till insyn och kontroll av sin data.

Nyssnämnda rättsområden utgår från att den myndighet som äger informationen också ska kunna hantera tillämplig lagstiftning för aktuell information, såsom bedömningar av personuppgiftsansvar, upprättande av personuppgiftsbiträdesavtal och genomförande av sekretessbedömningar. Rättsfrågorna blir allt mer komplexa i takt med att den analoga metoden byts ut mot den digitala, inte minst i en förvaltningsgemensam digital infrastruktur. En stor mängd rättsliga utredningar förutsätter viss juridisk kompetens som inte alltid kan tas för given hos en mindre aktör, vilket framgår av fallstudien som genomförts inom detta uppdrag, samt i intervjuer med bl. a. mindre kommuner i regeringsuppdraget om rättsligt stöd.¹² Det kan antas att större myndigheter med egna rättsavdelningar har bättre förutsättningar att genomföra rättsäkra avvägningar och utredningar än mindre offentliga aktörer såsom små kommuner.

6.3 Specifika organisatoriska och tekniska förutsättningar

Förutom övergripande rättsliga frågor aktualiseras olika specifika problem i samband med informationshantering. Utifrån att kommuner och regioner är sina egna myndigheter med ansvar för upphandlingar av system och utkontrakteringar¹³, är det svårt att hitta generella ställningstaganden för hur exempelvis en mindre kommun ska agera med sin information.

Idag saknas även en enhetlig teknisk process för informationsöverföring. Det har blivit särskilt påtagligt mellan exempelvis staten och kommunala sektorn under pandemin, där ett stort behov uppstått gällande statistisk informationsinhämtning från kommunerna och regionerna. Samma problem identifierades även i uppdraget om COVID-bevis beträffande oenhetliga vaccinationsdata som exporterats från regionerna till Folkhälsomyndighetens vaccinationsregister (NVR).

Till följd av organisatoriska och tekniska omständigheter har staten idag svårigheter att hantera kommunernas och regionernas olika systemlösningar när

¹² Samma problemområde, beträffande olika system mellan regionerna, identifierades i SOU 2021:59.

¹³ För definition av begreppet hänvisas till SOU 2021:1, *Säker och kostnadseffektiv IT-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering*.

stöd för informationsöverföring upprättas mellan statliga myndigheter och kommuner och regioner.¹⁴

6.4 Specifika legala förutsättningar

Motsvarande resonemang som för tekniska och organisatoriska förutsättningar kan appliceras på legala omständigheter. Den myndighetsspecifika lagstiftningen försvårar hanteringen eller överföringen av information mellan myndigheter, vilket oftast är en förutsättning i infrastrukturen. Det kan dels handla om registerförfattningar, och dels om lagstiftning som ställer strikta krav för viss information hos den informationsägande myndigheten, exempelvis patientdata. Ett exempel är den digitala tjänsten för ekonomiskt bistånd (SSBTEK), som erbjuder socialnämndens process för ekonomiskt bistånd digital information genom integration i verksamhetssystemet. Det finns en uttalad målsättning om att utvidga infrastrukturen men de legala förutsättningarna saknas, bl.a. för att uppgiftsskyldighet för annan information än just till processen för ekonomiskt bistånd saknas i socialtjänstlagen. Ett annat aktuellt exempel är Skatteverkets identitetsmatchning inom arbetet med SDG (I2021/01595), där myndigheten har identifierat ett begränsat handlingsutrymme till följd av myndighetens egna registerförfattningar.

Återkommande utmaningar som uppstår så snart myndigheter avser utbyta information genom digital infrastruktur är legala definitionen av utlämnande på automatiserat medium och direktåtkomst. Inte sällan förekommer regelverk som begränsar sådana åtgärder och ofta är det komplicerat att föra samman den tekniska lösningen med legala definitioner.¹⁵

Samma fråga om utmaningar för mindre kommuner kan även lyftas i sammanhanget av legal oenighet. Att juridiska komplexa frågeställningar som

¹⁴ Som exempel har SKR nämnt den dubbelriktade informationsöverföringen mellan Folkbokföringen och kommunernas avdelningar för familjerätt inom socialtjänsten. Där en lösning togs fram genom ett projekt mellan Skatteverket, SKR och tjänsteleverantörer. Lösningen var illa anpassad till kommunernas system vilket medförde omfattande omarbetningar och kringgående lösningar vilket senare ledde till implementering och blev mer kostsamt än beräknat.

¹⁵ NJA 2015:61 där frågan hanterades beträffande definitionen av viss teknisk lösning. SOU 2021:4 framgår komplexiteten och det omfattande förarbete som erfordras inför att medge direktåtkomst utanför vårdgivarna.

uppstår vid informationshantering kan vara svåra för mindre aktörer att tillgodose.

6.5 Enskilda aktörers förutsättningar nu och framåt

DIGG har i uppdrag¹⁶ att tillhandahålla rättsligt stöd till den offentliga förvaltningen avseende digitalisering. Det rättsliga stödet kommer att kunna tillgodose behov och stödja insatser som är av förvaltningsgemensam karaktär. Exempel på det är möjligheten att samordna, strukturera och vägleda i förvaltningsgemensamma frågor, vilket framgår av slutrapporten¹⁷ som DIGG har lämnat till regeringen.

För infrastrukturen finns flertalet kompetensområden, som beskrivs i kapitel 4 Styrning och delaktighet för ökad digitalisering. Syftet med kompetensområdena är att säkerställa att ett flertal aspekter beaktas utifrån olika kompetenser gällande infrastrukturens byggblock och grunddatadomäner. Frågor som hanteras inom exempelvis kompetensområde juridik är avsedda att utgöra juridiskt stöd eller juridiskt klarläggande för samtliga berörda parter. Detta sammantaget bör underlätta användning av infrastrukturen med de bedömningar som kommer att finnas att tillgå för anslutande kommuner och regioner.

Förutom stöd till offentliga aktörer i frågor som rör förvaltningsgemensam informationshantering, kvarstår ansvaret för varje enskild aktör såsom kommun, region eller statlig myndighet att göra egna bedömningar och tillämpa aktuella lagar för den information som ska utbytas. Här finns ett identifierat gap mellan i synnerhet mindre kommuners behov av och tillgång till rättslig kompetens för att kunna identifiera och applicera juridiskt stöd i den egna verksamheten. Det är en utmaning i sig till följd av ökad digitalisering och digitala informationsutbyten. Även om erfarenheter visar att samverkanskonstellationer mellan kommuner

¹⁶ Regeringen, *Uppdrag att tillhandahålla rättsligt stöd till offentlig förvaltning avseende digitalisering*, Stockholm, 2021, <https://www.regeringen.se/490746/contentassets/29c416846a4148e9b3fb8a841affe9ce/uppdrag-att-tillhandahalla-rattsligt-stod-till-offentlig-forvaltning-avseende-digitalisering>

¹⁷ DIGG, *Rättsligt stöd till offentlig förvaltning avseende digitalisering - Slutrapport*, Sundsvall, 2021, <https://www.digg.se/4a82db/globalassets/dokument/publicerat/publikationer/rattsligt-stod-till-offentlig-forvaltning-avseende-digitalisering.pdf>

skulle vara positivt i detta hänseende är det svårt att utan mer djupgående analys svara på hur denna utmaning mer exakt skulle kunna adresseras och tillgodoses.