



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

Delredovisning 1 december 2022 (dnr 2022-0704)

Sammanfattning

Digitalisering av välfärden kräver att vi tänker nytt, men också har en förståelse för hur och i vilken omfattning nya lösningar för identifierade behov har möjlighet och förutsättningar att bidra till nytta.

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har fått i uppdrag att stödja regeringen i arbetet med fortsatt digitalisering av välfärden år 2022–2024. Av uppdraget framgår bland annat att myndigheten ska identifiera, prioritera samt utarbeta förslag till anpassning av befintlig reglering eller förslag till ny reglering där sådan saknas.¹

DIGG lämnar, utifrån uppdraget och en tidig avstämning med Regeringskansliet², förevarande delredovisning. Den innehåller en beskrivning av behovet av juridiska förutsättningar för fortsatt digitalisering av verksamhet som berör regioner, kommuner och myndigheter inom skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst. I delredovisningen presenteras också en prioriteringsmodell (kap. 4) samt en kortare beskrivning av det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget (kap. 6). DIGG har också valt att beskriva ett antal andra förutsättningar (kap. 5), än de juridiska, som påverka möjligheterna att digitalisera och därmed behöver beaktas i det fortsatta regelutvecklingsarbetet.

Behovsbilden

De senaste åren har utredningar, regeringsuppdrag och enskilda initiativ kartlagt och analyserat digitaliseringens möjligheter att möta samhällets utmaningar, bland annat behovet av juridiska förutsättningar för sådan digitalisering. Det finns en samstämmighet kring vad som utgör de juridiska utmaningarna kopplat till möjligheten att digitalisera. Utmaningarna är ofta generella och gäller oavsett område eller bransch, men det finns också specifika utmaningar för respektive välfärdsområde som uppdraget omfattar.

¹ Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder (I2022/00620)

² Möte med Infrastrukturdepartementet, Enheten för samhällets digitalisering (ESD), den 21 september 2022.

I det inledande arbetet har DIGG konstaterat att juridiken under lång tid har upplevts som utmanande och att åtgärder har vidtagits inom specifika områden, men med få synergieffekter. Den snabba teknikutvecklingen under senare år har också tydliggjort behovet av en mer centraliserad regelutveckling, bland annat på grund av att de juridiska utmaningarna på digitaliseringsområdet är tvärspektoriella och inte sektors- eller områdesspecifika.

Det är fortsatt regleringen avseende offentlighet och sekretess, personlig integritet och dataskydd, informationssäkerhet och annan säkerhet samt upphandling som är centrala. Under de senaste åren har data framställts som den ”nya oljan” och de juridiska förutsättningarna för exempelvis informationsförsörjning och informationshantering har hamnat i fokus. De faktiska och upplevda juridiska utmaningarna är samstämmiga men inte entydiga. Utifrån en kartläggning konstaterade Digitaliseringsrättsutredningen i sitt betänkande Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) att det finns tre kategorier kopplade till regelproblematik vid digitalisering; 1. rättsliga hinder, 2. rättslig osäkerhet, och 3. avsaknad av regler. DIGG kommer att använda kategoriseringen inom ramen för det fortsatta regelutvecklingsarbetet, främst vid prioriteringen av vilka regler och regelverk som ska utredas vidare.

Utöver behovsbilden av juridiska förutsättningarna för digitalisering har DIGG valt att lyfta fram några andra faktorer och förutsättningar som behöver samverka eller samvariera för att möjliggöra digitalisering. Det kan handla om allt från organisationsstrukturer, verksamhetsprocesser och arbetssätt till it-system, upphandling, kompetens och finansiering. För att förstå vilka juridiska förutsättningar som krävs för fortsatt digitalisering av välfärden är det avgörande att den som utreder och lämnar förslag till författningsändringar förstår ändamålen med och behoven av digitaliseringen samt hur och med vilka medel digitaliseringen ska eller kan konkretiseras.

Prioriteringen

Behovsbilden visar att många olika rättsområden aktualiseras och behöver beaktas vid digitalisering i offentlig verksamhet i stort. Vilka regler och regelverk som ska prioriteras för vidare utredning och förslag på författningsändringar behöver beredas utifrån i förväg fastställda parametrar och processer.

DIGG har tagit fram en prioriteringsmodell för ändamålet. Den innehåller kriterier och bedömningsgrunder samt en process på en övergripande nivå för att

prioritera regler och regelverk som bör bli föremål för vidare utredning, analys och framtagande av författningsförslag. Prioriteringen kommer att utgå från konkreta regelhinder eller nödvändig reglering som saknas idag samt bedömningar av bland annat nytta och relevans, men också förutsättningarna för genomslag.

Inom ramen för prioriteringsarbetet kommer även andra lösningar än förslag till anpassningar till befintliga regler eller förslag på ny reglering att övervägas. Om de juridiska utmaningarna inte handlar om avsaknaden av juridiska förutsättningar att digitalisera utan är en kunskaps- eller kompetensfråga bör den juridiska utmaningen istället hanteras genom exempelvis DIGG:s eller annan ansvarig myndighets vägledningsarbete.

Nästa steg

Med behovsbilden som utgångspunkt fortsätter arbetet i regeringsuppdraget med utredning, analys och beredning av förslag till författningsändringar. Prioriteringar och författningsförslag kommer regelbundet att rapporteras och lämnas till Regeringskansliet under uppdragstiden.

Utredningsarbetet kommer att genomföras med hjälp av interna resurser och i samverkan och dialog med de externa aktörer som verkar inom eller har kopplingar till digitaliseringen av skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
<i>Behovsbilden</i>	1
<i>Prioriteringen</i>	2
<i>Nästa steg</i>	3
1 Uppdraget och det inledande arbetet	6
1.1 <i>Regeringsuppdraget</i>	6
1.2 <i>Det inledande arbetet</i>	7
2 Dynamisk regelutveckling för digitalisering	8
2.1 <i>Lagstiftningsarbete och rättsutveckling</i>	8
2.2 <i>Behovet av anpassningar eller nya regler</i>	9
2.3 <i>De rättsliga instrumenten</i>	10
3 Juridiska förutsättningar för digitalisering av välfärden	12
3.1 <i>Generella förutsättningar</i>	12
3.2 <i>Behov av regler som stöder digitalisering</i>	12
3.3 <i>Gemensamma juridiska utmaningar</i>	14
3.4 <i>Skolans digitalisering</i>	15
3.5 <i>Hälso- och sjukvårdens digitalisering</i>	16
3.6 <i>Socialtjänstens digitalisering</i>	17
4 Prioritering för vidare utredning och förslag	18
4.1 <i>Modell för prioritering</i>	18
4.2 <i>Kriterier och bedömningsgrunder för prioritering</i>	18
4.3 <i>Prioriteringsprocessen</i>	20
5 Andra förutsättningar för digitalisering av välfärden	22
5.1 <i>Faktorer som påverkar möjligheten att digitalisera</i>	22
5.2 <i>Förändringsförmåga och förändringsvilja</i>	23
5.3 <i>Kommuners och regioners ansvar</i>	24
5.4 <i>Begreppet digitalisering</i>	24

6	Fortsatt arbete.....	25
6.1	<i>Utredning, analys och författningsförslag.....</i>	<i>25</i>
6.2	<i>Samarbete och dialog.....</i>	<i>25</i>
6.3	<i>Agilt arbetssätt för dynamisk regelutveckling.....</i>	<i>26</i>
6.4	<i>Intern och extern sakkunskap och erfarenhet.....</i>	<i>26</i>
6.5	<i>Regelbunden rapportering till regeringen.....</i>	<i>27</i>
	Källor	28
	<i>Regeringsuppdrag</i>	<i>28</i>
	<i>Propositioner.....</i>	<i>28</i>
	<i>Statliga utredningar.....</i>	<i>28</i>
	<i>Kommittédirektiv.....</i>	<i>28</i>
	<i>Rapporter.....</i>	<i>29</i>
	<i>Överenskommelser.....</i>	<i>29</i>
	<i>Styrande dokument, mål och strategier.....</i>	<i>30</i>
	Bilaga - Tidigare utredningar och analyser	31
	<i>De politiska målen</i>	<i>31</i>
	<i>Statliga utredningar.....</i>	<i>31</i>
	<i>Andra initiativ.....</i>	<i>41</i>

1 Uppdraget och det inledande arbetet

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har i uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder och föreslå författningsåtgärder. Inledningsvis har intentionen varit att tydliggöra utmaningarna och att ta fram en behovsbild.

1.1 Regeringsuppdraget

DIGG ska stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att lämna förslag till anpassning av befintlig reglering eller förslag till ny reglering där sådan saknas. Välfärdens digitalisering innefattar, enligt uppdraget, verksamhet som berör kommuner, regioner och aktörer inom skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst.³

DIGG ska senast den 1 december 2022 bland annat redovisa en behovsbild och därefter regelbundet till Regeringskansliet rapportera vilka författningsändringar som bör bli föremål för fortsatt utredning och eventuella författningsåtgärder. Senast den 1 december 2024 ska en slutredovisning lämnas.

Enligt regeringsuppdraget ska DIGG i den inledande delen samarbeta med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). I genomförandet av uppdraget ska synpunkter hämtas in från andra berörda aktörer, såsom andra statliga myndigheter, privata aktörer samt regioner och kommuner. Arbetet inom Vision e-hälsa 2025 nämns särskilt och även arbetet i Försöksverksamhetskommittén (dir. 2021:110).

^{3 3} Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder (I2022/00620)

1.2 Det inledande arbetet

Arbetet med att ta fram en bild av juridiska förutsättningar som är nödvändiga för digitalisering av välfärden har genomförts med utgångspunkt i tidigare utredningar, uppdrag och initiativ.

Intern expertis och sakkunskap har bidragit i det inledande arbetet, främst för att beakta beroenden och hitta synergier med övriga uppdrag hos myndigheten.

DIGG har också tagit externa kontakter och genomfört möten med aktörer som verkar inom de för uppdraget aktuella välfärdsområdena, exempelvis de som arbetar med digitalisering inom SKR, regelverksgruppen inom Vision e-hälsa och med Skolverket i sin roll som sektorsansvarig för skolväsendets digitalisering. DIGG har noterat Försöksverksamhetskommitténs arbete och inväntar deras slutbetänkande samt varit i kontakt med utredningen Utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer (dir. 2022:118).

2 Dynamisk regelutveckling för digitalisering

Juridiken behöver stödja och främja digitalisering. Det betyder inte att allt ska eller kan vara tillåtet. Regler och regelverk behöver dessutom utformas så att de blir långsiktigt hållbara.

2.1 Lagstiftningsarbete och rättsutveckling

Det har och kommer alltid att finnas behov av rättsutveckling. Samhället är i ständig förändring och nya behov uppstår kontinuerligt. Det kommer därmed alltid att finnas en efterfrågan på ändamålsenlig lagstiftning för dittills icke kända förutsättningar.

Lagstiftningsarbete är komplext, resurskrävande och tar tid. För att säkerställa de grundläggande rättsliga principerna måste införandet av nya eller anpassning av befintliga regler utarbetas på ett rättssäkert, hållbart och transparent sätt. I en rättsstat ska var och en veta vad som gäller, exempelvis vad som är tillåtet, förbjudet, möjligt och skäligt samt vilka konsekvenser i form av exempelvis sanktioner eller straff som följer av att bryta mot tvingande regler.

Den svenska förvaltningsmodellen har tjänat samhället och samhällsutvecklingen väl, men blir utmanande när verksamheter och processer har blivit alltmer tvärsektoriella och gränsöverskridande. Kritiken mot dagens rättsregler kopplat till möjligheten att digitalisera är bland annat att reglerna är utarbetade och beslutade med fokus på organisationer och verksamheter snarare än processer och tvärsektoriell samverkan samt i en tid när samhället var analogt, inte digitalt.

Redan i mitten av 2010-talet konstaterade Digitaliseringskommissionen⁴ att det behövs regelverk som fungerar i och för den digitala omställningen. Några år senare konstaterade Digitaliseringsrättsutredningen⁵ att det kommer att krävas prioriteringar och avvägningar kring hur de rättsliga resurserna används på bästa sätt för att så resurseffektivt som möjligt åstadkomma den rättsutveckling som

⁴ Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden (SOU 2015:91)

⁵ Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)

önskas. Kraven på rättssäkerhet i grundlag och förvaltningslagstiftning framställdes som centrala aspekter för den framtida utvecklingen. Vidare framhöll utredningen att det framstår som angeläget att hitta en god balans och att stödja den digitala utvecklingen i förvaltningen genom rättsutveckling som står i samklang med den önskade digitala utvecklingen. Digitaliseringsrättsutredningen framhöll också att ett metodiskt och förvaltningsgemensamt arbete med anpassningar av gällande rätt är att föredra framför försök till större reformer på de aktuella rättsområdena.

Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) har bland annat tittat närmare på problematiken när teknik- och regelutveckling går i otakt. Komet identifierade fem problem.⁶

- Regler upplevs inte vara anpassade till dagens situation.
- Bristande helhetssyn i regelverken i förhållande till snabb teknikutveckling.
- Regeländring bygger på instabil utgångspunkt eller dåliga underlag.
- Bristande samverkan riskerar att leda till regler som inte fungerar.
- Bristande resurser och kompetens inom regelarbete i förhållande till snabb teknikutveckling.

2.2 Behovet av anpassningar eller nya regler

Att digitalisera en verksamhet handlar om att i så stor utsträckning som möjligt och med hjälp av [ny] teknik automatisera för att effektivisera och ibland även kvalitetssäkra processer, produkter och tjänster. För att utnyttja digitaliseringens fulla potential behövs nya arbetssätt och förändrade verksamhetsprocesser, men även förutsättningar som exempelvis reglering av informationsförsörjning och informationshantering.

I regelutvecklingsarbetet som ska möjliggöra fortsatt digitalisering av skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst är det viktigt att utgå från vilka juridiska förutsättningar som krävs för att uppnå målen. Det behövs tydlighet i *vad* som ska göras, *hur* det ska göras och *vem* som ska göra vad. Svaret på frågan om vad som ska digitaliseras är viktig för att kunna förstå vad de önskvärda förändringarna kommer att kräva i form av exempelvis anpassningar av befintliga eller nya regler. Hur digitaliseringen ska gå till behöver vara tydligt för att bedöma behoven av reglering

⁶ Teknik och regler - problem och kunskap (Komet beskriver 2021:06)

för genomförandet, exempelvis medel och metoder som ska användas vid digitaliseringen. För att slutligen bedöma behovet av anpassade eller nya regler om bland annat ansvar och möjligheter att exempelvis dela data kommer svaret på frågor om vem som ska göra vad vara centrala, främst i form av regler kring ansvar och befogenheter.

Skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten är alla regelstyrda verksamheter. Regleringen avser allt från organisatoriska förutsättningar som exempelvis huvudmannaskap, ansvar och befogenheter till regler för den faktiska verksamheten i form av rättsliga krav och skyldigheter hos utförarna. De befintliga reglerna har införts med utgångspunkt i grundläggande rättsliga principer, men också utifrån politiska beslut. Den regelutveckling som nu är aktuell bör fokusera på behoven av anpassning av befintliga eller nya regler utifrån nuvarande regelverks grundläggande syften och mål.

2.3 De rättsliga instrumenten

De regler och regelverk som ska tillämpas i Sverige kan vara både nationella och internationella. Ibland saknar de nationella reglerna internationell koppling, men ofta reglerar vår nationella lagstiftning krav som härrör eller kommer direkt från Europeiska unionen (EU). Det kan också vara regler i internationella konventioner och överenskommelser som Sverige har ingått eller anslutit sig till. Det innebär att den nationella regelutvecklingen behöver beakta och även hantera det internationella perspektivet.

Vad gäller regelutveckling på digitaliseringsområdet är en ytterligare utmaning att kunna förstå samtiden men också kunna prognostisera framtiden. DIGG kommer att sträva efter att lämna förslag som är långsiktigt hållbara. I möjligaste mån ska förslagen också innebära flexibilitet för att på ett behovsbaserat och lämpligt sätt kunna möta nya och förändrade förutsättningar.

Att ta fram en ny lag kan ta upp till tio år, en förordning kan beslutas på två till tre år och en föreskrift kan tas fram på mellan 6 månader och ett år. För att kunna snabba upp regelgivningsprocessen blir det viktigt att se till att regler och regeländringar beslutas på rätt nivå. I det kommande arbetet kommer DIGG bland

annat titta närmare på vilken författningsform som lämpar sig bäst och kan användas⁷ för olika anpassningar och nya regler på de olika områdena.

⁷ Normgivningsmakten framgår av 8 kap. regeringsformen.

3 Juridiska förutsättningar för digitalisering av välfärden

Skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten har författningsreglerade uppdrag och uppgifter. Det handlar om allt från regler om organisation och huvudmannaskap till detaljerade regler som avser verksamhetsutövningen. Behoven av nödvändiga juridiska förutsättningar för digitalisering har visat sig samstämmig, men inte entydig.

3.1 Generella förutsättningar

Behovsbaserad och ändamålsenlig digitalisering av välfärden kräver juridiska förutsättningar. Det innebär bland annat att regler eller regelverk⁸ som förhindrar digitalisering behöver ses över och i vissa fall ändras. Det kan exempelvis handla om regler som är från en tid när verksamheter inom det offentliga och samhället i övrigt var manuella, inte digitala. Vidare kan det finnas regler och regelverk som av andra anledningar behöver anpassas för att möta förändrade förutsättningar. Även avsaknaden av regler och regelverk för att möta samhällets utmaningar med hjälp av digitalisering har blivit tydlig i takt med teknikutvecklingen.

Juridik ska tillämpas och tolkas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det är därför sällan som ett juridiskt råd eller en bedömning kan bli direkt tillämpligt eller återanvändas utan modifiering i ett annat ärende eller liknande sammanhang. Upplevelsen av att samma regler tolkas olika leder till det som kan kallas juridisk osäkerhet. Juridisk osäkerhet kan även ha andra orsaker, exempelvis att det saknas rättspraxis.

3.2 Behov av regler som stöder digitalisering

Behovsbilden av nödvändiga juridiska förutsättningar för digitalisering av skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten utgör grunden för det konkreta regelutvecklingsarbetet som ska genomföras i enlighet med regeringsuppdraget.

⁸ Begreppen regler och regelverk används för bestämmelser som framgår av författning, det vill säga lag, förordning eller föreskrifter. I rapporten används begreppen både tillsammans och var för sig.

De behov som övergripande identifierats ska användas för att inledningsvis kategorisera och prioritera. Därefter ska prioriterade regelverk och regler utredas och efterföljas av förslag till anpassningar av befintliga regler eller förslag till ny reglering där sådan saknas.

DIGG har valt att använda redan inhämtad och sammanställd kunskap kring de juridiska frågeställningar som aktualiseras vid digitalisering samt de juridiska förutsättningar som har identifierats som angelägna eller nödvändiga. Behoven har ofta kopplats till nödvändigheten av att digitalisera offentlig verksamhet för att möta välfärdens utmaningar, exempelvis konsekvenser av förändrad demografi och olika valfrihetssystem. Även invånarnas förväntningar på tillgänglighet och snabbhet för att använda välfärdstjänster och få tillgång till samhällsservice ökar i takt med befolkningens digitala mognad.

Uppfattningen om vilka juridiska förutsättningar som krävs för att kunna ta tillvara digitaliseringens potential för att möta samtida och framtida utmaningar inom välfärden är relativt samstämmig. De juridiska frågeställningar som aktualiseras vid verksamhets-, produkt- och tjänsteutveckling med hjälp av digitala verktyg och andra tekniska innovationer är inte nya. Den snabba teknikutvecklingen och den ofta tidskrävande regelutvecklingen har tydliggjort upplevelsen av att teknik- och regelutveckling inte går i takt. Detta har framförts i olika sammanhang, både nationellt och internationellt.

DIGG kan också konstatera att de övergripande digitala infrastrukturfrågorna har fått stark konkurrens av frågor om data och datahantering. Detta gäller nationellt och inom Europeiska unionen (EU), men också i övriga världen. Flera regelverk som har kommit eller är på gång inom EU utgår från data som strategisk resurs, exempelvis på hälsodataområdet och i ambitionen att reglera AI och interoperabilitet. Den europeiska regelutvecklingen leder till juridiska utmaningar som kommer att behöva beaktas och hanteras i regelutvecklingsarbetet för digitalisering av välfärden.

Tidigare utredningar och initiativ tydliggör vikten av en mer dynamisk regelutveckling för att kunna möta välfärdens utmaningar med hjälp av digitalisering, oavsett område. Vidare har det framhållits, bland annat av Digitaliseringsrättsutredningen, att regler och regelverk ska kunna möta behoven av digitalisering men endast där det är behovsbaserat, ändamålsenligt, möjligt och lämpligt. En viss försiktighet har därmed uttryckts, bland annat med anledning av

kraften i den teknik som de senaste åren har utvecklats och nu vidareutvecklas i snabb takt. De etiska frågorna har under senare tid kommit upp på agendan och behöver givetvis beaktas när behov och önskemål om lagliga, men kanske inte alltid lämpliga, möjligheter att använda ny teknik för att möjliggöra digitalisering adresseras.

För att sätta de juridiska förutsättningarna i både en digitaliseringskontext och ett tidsperspektiv har DIGG valt att sammanfatta några uppdrag och initiativ som har genomförts sedan mitten av 2010-talet. Sammanställningen omfattar bland annat Digitaliseringskommissionen (2012–2015), Digitaliseringsrättsutredningen (2016–2018), Kommunutredningen (2017–2020) och Valfärdskommissionen (2020–2021) och finns bilagd i rapporten.

3.3 Gemensamma juridiska utmaningar

De juridiska utmaningar som har aktualiserats inom ramen för digitaliseringen av skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten avser i stor utsträckning samma typ av regler och regelverk, åtminstone ur ett generellt perspektiv. De regler och regelverk som alltid framhålls är kopplade till offentlighet och sekretess, dataskydd och personlig integritet, informationssäkerhet och annan säkerhet, datahantering och datadelning, upphandling etcetera.

Digitaliseringsrättsutredningen gjorde en omfattande kartläggning av vilka juridiska förutsättningar som behövs till stöd för förvaltningens digitalisering. Utredningen identifierade ett antal områden som aktualiseras när en offentlig verksamhet vill frångå manuella verksamhetsprocesser och arbetssätt med hjälp av digitaliseringens möjligheter.

Följande områden identifierades av utredningen.

- Digital kommunikation med enskilda.
- Frågor om elektroniska identiteter.
- Underskrifter och annan koppling till person.
- Frågor om grunddata.
- Informationsförsörjning och informationsutbyten.
- Digitalisering av ärendeprocesser och automation i förvaltningen.

Upphandling, utkontraktering och it-avtal nämns också som områden med behov av juridiska förutsättningar och som framkom under utredningens kartläggning.

Utredningen listade också ett antal områden som ansågs vara i behov av rättsutveckling, enligt följande.

- Olika formkrav, exempelvis underskrifter och krav på viss form vid informationshantering inom myndigheternas ärendeprocesser.
- Digitalisering av informationsutbyten mellan myndigheter.
- Informationsförsörjning, exempelvis registeransvariga myndigheter etcetera.
- Öppenhet i den digitala förvaltningen (genom tillhandahållande av öppna data eller elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar).
- Identiteter och annan koppling till fysisk eller juridisk person.

Att förbättra de rättsliga förutsättningarna för digitalt informationsutbyte såg utredningen som angeläget.

På välfärdsområdet är dessutom styrning och ledning genom regler och regelverk en utmaning med anledning av den svenska förvaltningsmodellen. Utmaningarna avser främst den kommunala självstyrelsen som grund och att skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten organiseras och utförs av både offentliga och privata aktörer. Begreppet privata utförare har under vissa förutsättningar, främst privata aktörer som inte är statligt finansierade, bedömts hindra enhetlighet på digitaliseringsområdet inom välfärden.

Nedan följer en beskrivning av exempel på specifika utmaningar inom respektive område. Det har visat sig att det inom varje område finns mer eller mindre utvecklad dokumentation kring de scenarier som behöver vara rättsligt reglerade för att möjliggöra behovsbaserad och ändamålsenlig digitalisering. DIGG har tagit del av underlag från respektive område, men kommer att behöva säkerställa exempelvis underlagens aktualitet och status för att sedan arbeta vidare med kategorisering och prioritering.

3.4 Skolans digitalisering

På skolområdet är Statens skolverk (Skolverket) sektorsansvarig myndighet för digitaliseringen av skolan. Ansvaret innebär att hela skolväsendet ska kunna tillvarata digitaliseringens möjligheter. Skolverket fokuserar på jämlikhet och likvärdighet, men även teknik och standardisering är viktiga komponenter i arbetet. En övergripande utmaning för digitaliseringen av skolan är kommunernas ansvar för skolverksamhetens genomförande utifrån den kommunala självstyrelsen, men att den övergripande styrningen av skolväsendet sker från statlig nivå främst genom skollagen (2010:800) och Skolverkets föreskrifter.

I dagsläget förhindrar bestämmelser i skollagen (2010:800) digitalisering av betygs kataloger och användandet av e-arkiv. Dessutom finns ett antal formkrav som behöver reformeras för att ta tillvara digitaliseringens potential, exempelvis krav på fysiska underskrifter av betyg och intyg.

3.5 Hälso- och sjukvårdens digitalisering

Hälso- och sjukvården har under lång tid haft allt från organisatoriska och tekniska till semantiska och juridiska utmaningar. De juridiska utmaningarna har på senare tid främst avsett möjligheten att samla in, hantera, använda och dela data. Utmaningarna är starkt kopplade till att varje kommun och region genom sitt långtgående ansvar och sina skyldigheter fattar egna beslut om allt från digitaliseringsstrategi till val av tekniska lösningar.

DIGG har under det inledande arbetet identifierat underlag som konkretiserar behoven av regelutveckling inom hälso- och sjukvårdsområden. Underlagen kommer bland annat från SKR inom ramen för Vision e-hälsa 2025⁹, Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet)¹⁰ och Arbetsgruppen för hälsodata inom ramen för regeringens samverkansprogram Hälsa och life science¹¹. Även inom och mellan regioner och andra pågår arbete med digitalisering i olika omfattning och på olika nivåer. Dessutom finns underlag kopplade till juridiska förutsättningar ur ett mer nischat perspektiv som tagits fram inom Genomics Medicine Sweden¹² och projektet Sweper inom SweLife¹³. I ett bredare perspektiv kan också nämnas den lagstiftning på EU-nivå som förhandlas för att inrätta ett europeiskt hälsodataområde (European Health Data Space, EHDS)¹⁴ som påverkar det nationella regelutvecklingsarbetet. Ytterligare ett exempel är det samarbete som koordinerats av AI Sweden kopplat till informationsdriven vård.

Hälso- och sjukvården och socialtjänsten har klara samrören och beroenden. Det som är gemensamt är bland annat att båda områdena omfattas av komplexa och ibland svårigenomträngliga regelverk. Inom respektive område verkar dessutom ett stort antal utförare – både offentliga och privata. Rent konstitutionellt finns

⁹ <https://ehalsa2025.se/>

¹⁰ <https://www.kometinfo.se/>

¹¹ [Rapporter från samverkansprogrammen | Vinnova](#)

¹² <https://genomicmedicine.se/>

¹³ <https://swelife.se/>

¹⁴ [European Health Data Space \(europa.eu\)](#)

inga hinder för informationsutbyten mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten, men det finns regler med krav på hur sådana utbyten ska gå till och kräver ofta proaktiva lösningar.

3.6 Socialtjänstens digitalisering

I en rapport från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) redovisas författningar som har bedömts begränsa eller hindra en ökad kvalitet i socialtjänstens olika verksamheter genom nyttjande av digitala verktyg.¹⁵ I rapporten framhålls att det rör sig om begränsningar och hinder som hämmar ökad självständighet för den enskilda individen samt ökad kvalitet och bättre service i verksamheterna.

Följande hinder har identifierats.

- Får inte röja personuppgifter från en nämnd till en annan.
- Får inte skapa system för en sammanhållen personakt.
- Får inte lagligen behandla personuppgifter hos privata utförare.
- Får inte lämna ut, gemensamt dokumentera och ta del av information om individer med sammansatta behov.
- Privata utförare får inte behandla personuppgifter för uppföljning.
- Får inte skapa nationella eller regionala kvalitetsregister.
- Automatiserade beslut är inte tillåtet.

Även ett antal juridiska osäkerheter inom socialtjänstens område framgår av rapporten.

Det bör också noteras att arbetet inom Vision e-hälsa 2025 även omfattar socialtjänstområdet. I sammanhanget bör också framhållas att en lag (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation träder i kraft den 1 januari 2023. Den nya lagen omfattar dock inte alla delar av socialtjänsten, vilket gör att möjligheten att skapa enhetlighet och effektivitet genom digitalisering begränsas.

¹⁵ Sammanställning av rättsliga hinder för socialtjänsten (delrapport från SKR, 2019)

4 Prioritering för vidare utredning och förslag

För att bidra till en behovsbaserad och ändamålsenlig regelutveckling är det viktigt att identifiera och prioritera vilka juridiska förutsättningar som behövs för att digitalisera välfärden. DIGG har tagit fram en modell för prioritering som kommer att användas genom hela uppdraget.

4.1 Modell för prioritering

Prioriteringsmodellen ska bidra till ett mer dynamiskt regelutvecklingsarbete kopplat till de juridiska förutsättningarna för digitalisering av välfärden. Modellen är tänkt att användas för både befintliga och kommande juridiska utmaningar inom ramen för det aktuella uppdraget.

Modellen innehåller kriterier och bedömningsgrunder samt en process för prioriteringens genomförande.

4.2 Kriterier och bedömningsgrunder för prioritering

Prioriteringen av vilka regler och regelverk som bör utredas vidare ska utgå från tydliga kriterier och relevanta bedömningar. DIGG har tagit fram ett antal urvalskriterier och bedömningsgrunder.

I regelutvecklingsarbetet bör regler och regelverk som krävs för att möjliggöra en behovsbaserad och ändamålsenlig digitalisering prioriteras. Även hållbarhet och tillämpbarhet är viktiga parametrar. Prioriteringen bör utgå från vilka regler och regelverk som utgör konkreta hinder för digitalisering, men också utifrån avsaknad av nödvändiga regler samt en bedömning av konsekvenser och genomförbarhet.

Tidigare utredningar och initiativ har identifierat olika typer av juridiska utmaningar vid digitalisering inom det offentliga och/eller välfärdssektorerna. Digitaliseringsrättsutredningen har exempelvis efter sin kartläggning delat in de juridiska utmaningarna i tre kategorier: 1. rättsliga hinder, 2. rättslig osäkerhet, och 3. avsaknad av regler. Denna kategorisering har beaktats i framtagandet av prioriteringsmodellen.

Vad gäller upplevda, men inte faktiska regelhinder, kommer DIGG att överväga om den upplevda juridiska utmaningen eller osäkerheten istället bör hänskjutas till DIGG:s uppdrag om juridisk vägledning på digitaliseringsområdet.¹⁶ Vidare ska regler som har utretts eller utreds av annan¹⁷ som huvudregel inte bli föremål för vidare utredning i det aktuella regelutvecklingsarbetet.

Utöver de juridiska förutsättningarna bör även andra faktorer som påverkar möjligheterna att förbättra möjligheterna att digitalisera välfärden beaktas (se kap. 5). Det handlar bland annat om att göra bedömningar av författningsändringarnas genomslagskraft, exempelvis att digitalisering de facto kommer att genomföras när det finns ett rättsligt stöd som tidigare saknats.

4.2.1 Urvalskriterier

Följande kriterier kommer att användas och utgöra grunden för om identifierade regler eller regelverk bör bli föremål för vidare utredning och analys.

- Regler eller regelverk som bygger på manuell handläggning och beredning.
- Regler eller regelverk som inte är teknikneutrala.
- Regler eller regelverk som saknas för att möjliggöra digitalisering.
- Regler eller regelverk som av andra skäl förhindrar digitalisering.

4.2.2 Bedömningsgrunder

Bedömningarna bör utgå från författningsändringarnas möjlighet att förbättra digitalisering av välfärden vägda mot konsekvenserna av sådana ändringar.

Följande bedömningsgrunder kommer att användas vid prioriteringen.

- Långsiktigt hållbara regler.
- Stort generellt genomslag (nytta för många aktörer och användare).
- Begränsat genomslag (nytta för ett mindre antal aktörer och användare), men stor samhällsnytta.
- Balans mellan kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet.
- Möjligheten att upprätthålla kraven på informationssäkerhet och dataskydd.
- Digitaliseringshinder på grund av andra faktorer (ej juridiska).

¹⁶ 6 § 6 förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning

¹⁷ Exempelvis en kommitté, särskild utredare, bokstavsutredare eller inom ramen för ett regeringsuppdrag till en eller flera myndigheter.

- Påverkansgraden/beroendet av andra, inte juridiska, faktorer som krävs för digitalisering (genomförbarhet).
- Kopplingar eller beroenden till andra pågående regelutvecklingsinitiativ, exempelvis inom EU eller nationellt.
- Normgivning och normhierarki.

4.3 Prioriteringsprocessen

Prioriteringsprocessen är framtagen för och ska genomföras hos DIGG.

Nedan följer en övergripande beskrivning av processen.

4.3.1 Kategorisera och sålla (steg 1)

- **Kategorisera** identifierade regler och regelverk som förhindrar digitalisering av välfärden med utgångspunkt i
 - regler som utgår från manuell handläggning och beredning,
 - regler som saknas för att möjliggöra digitalisering, och
 - regler som utgör faktiska hinder för digitalisering (och inte omfattas av första punkten).
- **Konstatera** om de kategoriserade reglerna eller regelverken faktiskt hindrar eller endast upplevs förhindra digitalisering.

4.3.2 Bedöma (steg 2)

- **Notera** vilka andra faktorer som påverkar möjliggörandet av digitalisering av välfärden.
- **Bedöma** påverkansgraden av noterade faktorer (hur stor sannolikhet är det att en regeländring kommer att påverka möjligheten att digitalisera)
- Övergripande **konsekvensbedömning** av bland annat kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet, proportionalitet och möjligheten att ändra regler.

4.3.3 Ta emot synpunkter (steg 3)

- **Informera** och ge regeringen (genom Regeringskansliet) möjlighet att lämna synpunkter på föreslagen prioritering.
- Ge SKR och andra berörda aktörer såsom statliga myndigheter, privata aktörer samt regioner och kommuner inom områdena skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst **möjlighet att lämna synpunkter**.

4.3.4 Prioritera (steg 4)

- **Fastställ** prioritering (ej myndighetsbeslut).

4.3.5 Kommunera (steg 5)

- Internt och externt **informera** om fastställd prioritering.

5 Andra förutsättningar för digitalisering av välfärden

Juridiska förutsättningar är endast en av flera faktorer som krävs för digitalisering. DIGG kommer behöva förhålla sig till och i vissa fall beakta andra faktorer och förutsättningar i det kommande regelutvecklingsarbetet.

5.1 Faktorer som påverkar möjligheten att digitalisera

Flera utredningar med kopplingar till digitalisering av välfärden¹⁸ har konstaterat att det finns en rad faktorer som påverkar möjligheterna att använda digitaliseringens potential för verksamhetsutveckling och produkt- eller tjänsteframställning. Juridiken är en (1) sådan faktor. För att tydliggöra komplexiteten i vad som krävs för att möjliggöra fortsatt digitalisering inom skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst finns det skäl att i sammanhanget också framhålla ett antal andra faktorer som är centrala för att en behovsbaserad och ändamålsenlig digitalisering ska kunna bli verklighet.

DIGG kommer att beakta sådana andra faktorer inom ramen för sin prioriteringsprocess, främst vid bedömningar av genomförbarheten. Bedömningen kommer att vara inriktad på förmågan och viljan att i organisationer och verksamheter använda digitaliseringens möjligheter om/när det finns juridiska förutsättningar (rättsligt stöd) för det.

Utan att närmare gå in på de olika faktorerna väljer DIGG att lista några av dem här.

- **Organisationsstrukturer.** Begränsningar för möjligheten att digitalisera med anledning av bland annat den decentraliserade offentliga förvaltningen och den kommunala självstyrelsen samt valfriheten inom välfärden med dels offentliga, dels privata aktörer och utförare.

¹⁸ Se sammanfattningar i rapportens bilaga

- **Verksamhetsprocesser och arbetssätt.** Att genomföra en behovsbaserad och ändamålsenlig digitalisering kräver att verksamheter kan och vill förändra både verksamhetsprocesser och arbetssätt.
- **IT-system och tekniska lösningar.** Många organisationer och verksamheter sitter fast i upphandlade eller egenutvecklade system och kan ha begränsade möjligheter att snabbt ställa om för att kunna möta dagens möjligheter och krav.
- **Upphandling och konkurrens.** Stora investeringar, upphandlingar eller andra avtalsinlösningar bidrar till att försvåra eller förhindra användandet av enhetliga standarder och gemensamma digitala infrastrukturer.
- **Kompetens och resurser.** Digital transformation kräver både kompetens och resurser (personella och organisatoriska). Det behövs kompetens och resurser för verksamhetsutveckling men också sakkunskap som exempelvis teknik, juridik, organisation, ekonomi.
- **Finansiering.** Digital transformation behöver finansieras. Att det finns relevanta och långsiktiga finansieringsmodeller är nödvändigt för att skapa incitament för att vilja eller kunna nyttja digitaliseringens potential.

5.2 Förändringsförmåga och förändringsvilja

Förutom mer konkreta faktorer som påverkar möjligheten att digitalisera krävs förändringsförmåga och förändringsvilja. Förmåga och vilja att förändra är avgörande för att över huvud taget ta sig an digitalisering av exempelvis en verksamhet, en produkt eller en tjänst. Det krävs dessutom incitament för förändring.

Pandemin har visat på både förändringsförmåga och förändringsvilja. Organisationer och verksamheter lyckades snabbt ställa om, främst genom förändrade arbetssätt. Det enskilt starkaste incitamentet för förändringen under pandemin var att inte bidra till smittspridning eller insjukna i Covid-19. Regeringen fattade beslut om distansarbete samt om finansiering. Omställningen var därmed inte valbar. I de flesta situationer handlar omställning inte om liv och död när en organisation eller verksamhet ska genomföra förändring. Den är dessutom oftast valbar. Det kommer att behövas starka incitament och relevanta finansieringsmodeller för fortsatt digitalisering av välfärden.

5.3 Kommuners och regioners ansvar

Kommuner och regioner har trots samma uppdrag och ansvar varierande behov av och förutsättningar för digitalisering.

I betänkandet reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114¹⁹) framgår att den decentraliserade samhällsmodellen ställer höga krav på kommunernas förmåga att hantera de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. I sin rapport Digitalisering i välfärden - attityder och erfarenheter från medarbetare och studenter²⁰ skriver Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att det är i kommuner och regioner som välfärden bedrivs och att det är där det stora utvecklingsarbetet med stöd av digital teknik ska genomföras.

I en nyligen genomförd undersökning om kommuners och regioners arbete med digitaliseringsstrategier²¹ har forskare vid Swedish Center for Digital Innovation (SCDI) konstaterat att begreppet digitalisering varierar stort och har påverkat hur olika kommuner och regioner har tagit sig an strategiarbetet på digitaliseringsområdet. Detta är ytterligare ett exempel på att strävan efter enhetlig och sammanhållen digitalisering inom kommuner och regioner är utmanande.

5.4 Begreppet digitalisering

Begreppet digitalisering saknar en enhetlig eller gemensamt överenskommen definition. Det innebär att begreppet definieras av var och en, ofta i en unik kontext, och kommer med stor sannolikhet att leda till olika betydelser. För att identifiera och skapa juridiska förutsättningar för digitalisering är det avgörande att det finns en gemensam begreppsbild.

DIGG har definierat begreppet digitalisering enligt följande: ”Verksamhetsutveckling med hjälp av digitala verktyg.” Denna definition är utgångspunkten för det arbete som genomförs inom ramen för förevarande regeringsuppdrag.

¹⁹ [reboot - omstart för den digitala förvaltningen \(regeringen.se\)](#)

²⁰ [7585-874-6.pdf \(skr.se\)](#)

²¹ [Rapport-Mål-och-Resurser-2022.pdf \(usercontent.one\)](#), [REGIONERNAS DIGITALISERINGSSTRATEGIER: Riktning och konsekvenser \(usercontent.one\)](#)

6 Fortsatt arbete

DIGG anlägger ett agilt arbetsätt som tillsammans med regelbunden rapportering av författningsbehov och författningsförslag ska bidra till en mer dynamisk regelutveckling.

6.1 Utredning, analys och författningsförslag

DIGG kommer att arbeta vidare med prioriteringen av regler och regelverk och inleda arbetet med vidare utredning och analys samt framtagande av relevanta författningsförslag i enlighet med regeringsuppdraget.

Regler och regelverk som prioriteras kommer att utredas och analyseras med ambitionen att ta fram behovsbaserade, ändamålsenliga och genomförbara förslag till anpassningar av befintliga regler eller förslag på ny reglering där sådana saknas. Tillsammans med utformningen av konkreta regler kommer också typen av författning (lag, förordning eller föreskrift) beaktas och noga övervägas för att skapa förutsättningar och möjligheter för dynamisk regelutveckling.

Konsekvensanalyser kommer att genomföras och utgöra en viktig del i arbetet både i prioriteringshänseende och vid framtagandet av förslag till anpassning av befintliga eller förslag till nya regler. I detta arbete kommer även rättssäkerhetsaspekter, informationssäkerhet och skyddet för den personliga integriteten att ingå.

I enlighet med regeringsuppdraget kommer DIGG inte överväga eller föreslå förändringar i grundlag, förvaltningslagen (2017:900) eller säkerhetsskyddslagen (2018:585).

6.2 Samarbete och dialog

Genomförandet av uppdraget kräver ett utåtriktat arbete. För att ta fram behovsbaserade, ändamålsenliga och genomförbara förslag kommer DIGG fortsätta samarbeta och föra dialog med aktörer inom skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt med relevanta forum, aktörer och företrädare för statliga myndigheter, företag, intresseorganisationer och akademi.

Inom ramen för sina andra uppdrag och uppgifter²² har DIGG redan upparbetade samarbeten, bland annat inom välfärden. Dessa kommer fortsatt att nyttjas i det kommande arbetet.

6.3 Agilt arbetssätt för dynamisk regelutveckling

Den teknologiska utvecklingen går fort och det har visat sig svårt för regelutvecklingen att hålla samma tempo. Flera utredningar och initiativ har föreslagit ett särskilt organ som ska ha till uppgift att löpande utreda och lägga fram förslag som behövs när nya möjligheter att med hjälp av den nya tekniken effektivisera organisationer och verksamheter. DIGG uppfattar att det aktuella regeringsuppdraget är ett försök att kunna skapa en mer dynamisk regelutveckling på digitaliseringsområdet på det sätt som tidigare efterfrågats.

DIGG har sedan myndigheten startade använt sig av ett utforskande arbetssätt, bland annat med hjälp av agila metoder. För att hitta arbetssätt för en mer dynamisk regelutveckling kommer DIGG att, i så stor utsträckning som är lämpligt och möjligt, ta sig an författningsarbetet med stöd i agila metoder. Syftet är att ett sådant arbetssätt kan leda till att de författningsförslag som lämnas till regeringen redan är förankrade och har bedömts genomförbara i de sammanhang där reglerna kan tillämpas.

Förutom samarbete och dialog med relevanta aktörer behöver Regeringskansliet också vara en del i det agila arbetssättet. Infrastrukturdepartementet (Finansdepartementet från den 1 januari 2023), men även andra departement med ansvar för författningar som aktualiseras behöver finnas tillgängliga för dialog samt ha kapacitet och resurser att ta emot förslag och snabbt kunna ta dem vidare i regelgivningsprocessen. Detta kommer att krävas för att uppnå den dynamik i regelutvecklingen som DIGG uppfattar att uppdraget syftar till att skapa.

6.4 Intern och extern sakkunskap och erfarenhet

I utrednings-, analys- och författningsarbetet kommer både intern och extern kompetens och erfarenhet att användas.

Internt behöver det aktuella uppdraget beakta och skapa synergier inom ramen för övriga uppdrag inom DIGG, bland annat Ena – Sveriges digitala infrastruktur,

²² Exempelvis uppdragen om Ena – Sveriges digitala infrastruktur och EU-förordningen om en gemensam digital ingång (SDG-förordningen) samt uppdrag om tillgänglighet och inkludering.

arbetet med att uppfylla EU-förordningen om en gemensam digital ingång (SDG-förordningen)²³ och arbetet med tillgänglighet och inkludering. Det aktuella regeringsuppdraget har också en nära koppling till det instruktionsreglerade uppdraget att ge vägledning till den offentliga förvaltningen i juridiska frågor inom ramen för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen (6 § 6 förordning [2018:1486] med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning).

Även i det fortsatta arbetet kommer myndighetens interna kompetens och resurser att användas, bland annat inom informationsarkitektur, data, informationshantering, teknik, säkerhet, analys och juridik.

Vad gäller extern sakkunskap och erfarenhet kommer DIGG, förutom de i regeringsuppdraget uttryckligt framskrivna aktörerna, att vända sig till relevanta aktörer inom skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Detta för att i det fortsatta arbetet inhämta synpunkter och dra nytta av sådant arbete som har gjorts och görs ute i de verksamheter varifrån behovsbilden av nödvändiga författningsändringar har samlats in.

6.5 Regelbunden rapportering till regeringen

Av regeringsuppdraget framgår att DIGG regelbundet ska rapportera vilka författningsändringar som bör bli föremål för fortsatta åtgärder. Denna rapportering kommer att ske successivt och utifrån de inledningsvis prioriterade reglerna och regelverken. Regelbundenheten kommer att styras av utrednings- och författningsarbetet hos DIGG. Ambitionen är att kunna lämna konkreta författningsförslag med en regelbundenhet om cirka 3-4 månader.

Återigen vill DIGG framhålla vikten av att förslagen till författningsändringar som med regelbundenhet kommer att lämnas till Regeringskansliet får de resurser som krävs för att uppnå en dynamisk regelutveckling i syfte att möjliggöra fortsatt digitalisering av välfärden.

²³ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

Källor

Regeringsuppdrag

Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder (I2022/00620)

Propositioner

Sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation (prop. 2021/22:177)

Statliga utredningar

Vem kan man lita på? - Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9)

Informationsöverföring inom vård och omsorg (SOU 2021:4)

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47)

Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)

reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114)

digitalforvaltning.nu (SOU 2017:23)

Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden (SOU 2015:91)

Kommittédirektiv

Utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer (dir. 2022:118)

Hälsodata som nationellt intresse – en lagstiftning för interoperabilitet (2022:98)

En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner (dir. 2022:89)

En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet (dir. 2021:89)

Försöksverksamhet i kommuner och regioner (dir. 2021:110)

Samordnad och accelererad policyutveckling kopplad till den fjärde industriella revolutionens teknologier (dir. 2018:85)

Rapporter

Digitalisering i välfärden – dagsläge och framtid (IVA-rapport, juni 2022)

Välfärdskommissionen – slutredovisning (december 2021)

Teknik och regler - problem och kunskap (Komet beskriver 2021:06)

En handbok för informationsdriven vård – Insikter från insidan (AI Sweden (red.), oktober 2021)

Digitalisering inom vård och omsorg - ett projekt om samverkan inom och mellan Region Stockholm och Stockholms stad (Fast Lappalainen, K et al, juni 2021)

Delrapport från arbetsgruppen för hälsodata (Regeringens Samverkansprogram för Hälsa och life science, 2021)

SWEPER – för ökad nytta av data inom precisionsmedicin (ett Swelife-projekt 2017-2021)

Vision e-hälsa 2025 – att försöka styra genom samverkan (Statskontoret 2021:17)

Digitalisering i välfärden - attityder och erfarenheter från medarbetare och studenter (SKR-rapport, mars 2020)

Sammanställning av rättsliga hinder för socialtjänsten (delrapport från SKR, 2019)

Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning? (RiR 2016:14)

Överenskommelser

En avsiktsförklaring mellan staten och Sveriges kommuner och regioner om utveckling av välfärdens digitala infrastruktur (2020)

En överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om etablering och införande av infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor (17 december 2021)

Styrande dokument, mål och strategier

Regeringens förvaltningspolitiska mål

Regeringens mål för digitaliseringspolitiken

Data – en underutnyttjad resurs för Sverige: En strategi för ökad tillgång av data för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation (I2021/02739)

Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet (regeringen, oktober 2017)

#skolDigiPlan - Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet (SKR och Skolverket, mars 2019)

Bilaga - Tidigare utredningar och analyser

Nedan följer en sammanställning av tidigare utredningar och initiativ kopplade till den offentliga förvaltningens, välfärdens eller samhällets digitalisering. Utredningarna och initiativen har genomförts både före och efter inrättandet av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).

De politiska målen

Merparten av utredningarna har genomförts med utgångspunkt i dels det förvaltningspolitiska målet, dels regeringens mål för digitaliseringspolitiken enligt nedan.

Det förvaltningspolitiska målet

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.²⁴

Digitaliseringspolitiken

Målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.²⁵

Statliga utredningar

Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden (SOU 2015:91)

Digitaliseringskommissionens uppdrag var att verka för att målet i den it-politiska strategin *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige*²⁶ och att regeringens ambitioner inom området skulle fullföljas. En slutsats var bland annat att det offentliga måste vara proaktivt för att förverkliga digitaliseringens möjligheter. En

²⁴ [Mål för statlig förvaltning - Regeringen.se](#)

²⁵ [Mål för digitaliseringspolitik - Regeringen.se](#)

²⁶ [2011_it-i-manniskans-tjanst_webb.pdf \(regeringen.se\)](#)

annan slutsats var att det krävs lagar och regelverk som fungerar även i ett digitaliserat samhälle och att översyner, anpassning och framtagande av ny reglering sker skyndsamt. Här identifierade kommissionen att viss lagstiftning är försvårande för utveckling och att vissa områden behöver stärkt reglering.

Kommissionen konstaterade att användningen av ny teknik förändrar förutsättningar och villkor för företag och offentlig sektor, för arbetsliv och utbildning och för tillit och social sammanhållning i samhället. I utredningen identifierades sex strategiska områden.

- Kontinuerligt statligt engagemang för att främja digitaliseringen i samhället.
- Regelverk som fungerar i och för den digitala omställningen.
- Kompetens för det digitala samhället.
- Infrastruktur som främjar digitaliseringen.
- Datadriven innovation för tillväxt och välfärd.
- Säkerhet och integritet i en digital tid.

Digitaliseringskommissionen konstaterade också att digitaliseringens möjligheter realiserar när verksamhetsutveckling sker integrerat med digitalisering. Vidare framhöll kommissionen behovet av samverkan för att driva digitaliseringsarbetet framåt, men problematiserade kring att exempelvis de regionala digitala agendorna varierade kraftigt. Ytterligare framgångsfaktorer som lyftes fram var engagemang, vilja, samarbete, kompetens, samordning, förankring, kunskap, resurser, enighet och delaktighet. Dessutom framförde kommissionen att tillräckligt starka incitament krävs för att skapa anledning och motivation till att driva och genomföra nödvändiga förändringsprocesser och utvecklingsarbete.

Redan i mitten av 2010-talet kunde konstateras att begreppet digitalisering användes för olika scenarier. Det ena var *informationsdigitalisering* som avsåg digitalisering av data (bland annat strukturering, sökbarhet, återanvändbarhet) och det andra *samhällelig digitalisering* som avsåg förändring av verksamheter, teknikanvändningen och de affärsmässiga förutsättningarna som möjliggörs med hjälp av ny teknik.

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Kommunutredningens uppdrag var att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar.

Direktiven hade fokus på strukturella förändringar med utgångspunkt i fyra olika typer av åtgärder.

- Utökad samverkan.
- Kommunsammanläggning.
- Förändringar av kommunernas uppgifter.
- Asymmetrisk ansvarsfördelning.

För att kommunerna ska kunna möta samhällsutvecklingen konstaterade utredningen att det krävs att varje kommun har kapacitet som står i proportion till de uppgifter som ska utföras och till den service och välfärd som invånarna har rätt till. Vidare framhöll utredningen att kommunfrågan är komplex och att det är ont om enkla lösningar och att betänkandet skulle ses som en god grund för den diskussion som behöver fortsätta för att utveckla konkreta lösningar på aktuella och framtida utmaningar för kommunerna.

Av utredningen framgår att svenska kommuner har ansvar för en stor del av de offentliga uppgifterna och att alla kommuner, oavsett storlek, i princip har samma ansvar och skyldigheter att erbjuda service och välfärd till sina invånare.

Utredningen konstaterade att en kommun måste ha både drifts- och utvecklingskapacitet, men att erfarenheten visar att alltför många kommuner har svårt att klara den dagliga driften.

Kommunernas yttre villkor i form av regelverk har stor betydelse för enskilda kommuners handlingsutrymme och möjligheter att hitta effektiva lösningar för sin verksamhet. Även statliga myndigheters agerande påverkar kommunernas förutsättningar och utveckling. Vidare framhöll utredningen att digitalisering är en kostnads- och tidskrävande process som ställer stora krav på såväl kommunernas olika verksamheter som på kommunernas ledning och styrning. Utredningen konstaterade också att ett stort hinder för att bättre kunna nyttja digitaliseringens möjligheter är att det saknas en nationell digital infrastruktur. Dessutom är fast bredband med hög prestanda grundläggande för att kommunerna ska kunna använda sig av digitaliseringens möjligheter.

Staten har ett grundläggande ansvar för att samtliga kommuner har tillräckliga förutsättningar och tillräcklig kapacitet att utföra sina uppgifter. I ansvaret ligger bland annat att vidta åtgärder för att kommunerna ska kunna dra nytta av de möjligheter digitaliseringen ger. Utredningen konstaterade att det inte är tekniken som sätter gränserna för utveckling. Det handlar istället till stor del om värderingar, förvaltningsmodellen, regelverken och den organisatoriska trögheten.

I betänkandet finns ett särskilt avsnitt som avser rättsliga förutsättningar. Där skriver utredningen att det sedan början av 2000-talet har pekats på problem i mötet mellan digital teknik och gällande lagstiftning. Ett exempel på hinder för att nyttja potentialen med digitalisering är att sekretesslagstiftningen begränsar möjligheten att använda data för att hantera sammansatta komplexa samhällsproblem när informationsöverföring behöver ske till exempel mellan olika myndigheter. Utredningen framhöll också att Riksrevisionen i sin granskning har konstaterat att det tar tid att utreda juridiska frågor och att e-tjänster har byggts upp utifrån juridiska vägledningar och utan praxis för att komma runt problemen. I rapporten *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* (RiR 2016:14²⁷) rekommenderade Riksrevisionen regeringen att på ett samlat sätt utreda vilka författningsändringar som behövs för att kunna skapa en digital förvaltning.

I avsnittet om rättsliga förutsättningar hänvisar utredningen dessutom till de rättsliga förutsättningar som Digitaliseringsrättsutredningen har utrett och skrivit fram (se vidare i avsnittet om Digitaliseringsrättsutredningen nedan).

Utredningen konstaterade att bristen på en nationell digital infrastruktur har lett till många myndighets- och sektorsspecifika lösningar som skiljer sig från varandra och hänvisar till regeringens digitaliseringsstrategi som anger att tillgång till en nationell digital infrastruktur som möjliggör interoperabilitet och samverkan är en förutsättning för digitalisering av offentlig sektor.

²⁷ [Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning? | Riksrevisionen](#)

Kommunutredningen valde att inte konkretisera åtgärdsförslag i någon större utsträckning men pekade trots allt ut ett antal möjligheter för staten att driva kommunernas digitalisering, genom bland annat följande.

- Möjliggöra experimenterande.
- Erbjudna metod- och kompetensstöd.
- Utveckla den digitala infrastrukturen och standardiserade lösningar.
- Undanröja onödiga juridiska hinder för digitalisering.

Utredningen konstaterade också att det krävs en mottagarkapacitet i form av tid och resurser, vilket i många fall är utmanande. Olika kommuners möjlighet varierar stort beroende på bland annat kommunens storlek, kapacitet och tillgången på kompetens. I utredningen konstaterades att hela den offentliga sektorn behöver göra ett rejält kunskapslyft för att kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter, där utbyte av erfarenheter och lärande mellan kommunerna är centralt.

Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)

Digitaliseringsrättsutredningens uppdrag var att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen. Förslagen i form av författningsändringar skulle vara sådana som bedömts ha störst potential att stödja den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Uppdraget omfattade dessutom att särskilt analysera och föreslå vilket författningsstöd som krävs för att tillvarata den fulla potentialen i regeringens satsning Digitalt först.

Inledningsvis framhöll utredningen att digitalisering beskrivs som vår tids starkaste förändringsfaktor. Den framhöll samtidigt att de centrala värden som under lång tid burit upp den svenska förvaltningen fortsatt behöver vara en bas för en digitaliserad verksamhet. Det digitala samhället ska fortsatt genomsyras av ett demokratiskt synsätt där alla ska känna en trygghet i en digital förvaltning.

Utredningen identifierade ett antal områden där det finns hindrande eller hämmande lagstiftning. Blad dessa områden uppmärksammades särskilt digital kommunikation med enskilda, frågor om elektroniska identiteter, underskrifter och annan koppling till person, frågor om grunddata, informationsförsörjning och informationsutbyten samt digitalisering av ärendeprocesser och automation i förvaltningen. Även upphandling, utkontraktering och it-avtal nämndes i sammanhanget.

Det är en omfattande regelmassa som den offentliga förvaltningen har att förhålla sig till vid all digital utveckling. Utredningen framhöll trots allt behovet av löpande förändringar i regleringen för att tillåta och stödja sådan utveckling och digitalisering som är önskvärd och nödvändig i vårt demokratiska samhälle. Rättsutvecklingen inom EU går heller inte att bortse från, som i flera avseenden drivs av att i tid finna rättsliga lösningar som upprätthåller centrala värdegrunder och möter den tekniska utvecklingen liksom samhällsutvecklingen i stort. Utredningen skisserade också konsekvenserna av att regelutvecklingen inte bedrivs i takt med teknik- och samhällsutvecklingen enligt följande.

- Den offentliga förvaltningens digitalisering stagnerar om gällande reglering hindrar och hämmar en önskad utveckling.
- Att andra incitament eller styrmedel snabbt driver utvecklingen i offentlig verksamhet vidare utan att regleringen anpassas eller beaktas i tillräcklig utsträckning.

Vidare konstaterade utredningen att lagstiftningen i vidsträckt bemärkelse kan hindra eller hämma digital utveckling på olika sätt, bland annat genom rättsliga hinder, rättslig osäkerhet eller avsaknad av reglering.

Vad gäller rättsutvecklingen för den digitala förvaltningen framhöll utredningen att fortsatta rättsliga överväganden och ställningstaganden kommer att behöva göras för att möjliggöra eller stödja digitaliseringen av förvaltningen, samtidigt som teknikutvecklingen fortsätter. För detta kommer det behöva avsättas resurser för att genomföra anpassningar av gällande rätt i takt med önskemål om att förvaltningen digitaliserar. Utredningen listade ett antal områden med behov av rättsutveckling enligt följande.

- Olika formkrav, exempelvis underskrifter och krav på viss form vid informationshantering inom myndigheternas ärendeprocesser.
- Digitalisering av informationsutbyten mellan myndigheter.
- Informationsförsörjning, exempelvis registeransvariga myndigheter etcetera.
- Öppenhet i den digitala förvaltningen (genom tillhandahållande av öppna data eller elektronisk utlämnande av allmänna handlingar).
- Identiteter och annan koppling till fysisk eller juridisk person.

Att förbättra de rättsliga förutsättningarna för digitalt informationsutbyte såg utredningen som angeläget.

Utredningen föreslog ett rättsligt beredningsorgan för att kunna säkerställa en kontinuerlig rättsutveckling. Man övervägde om Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) skulle kunna få i uppgift att för andra myndigheter (även kommuner och regioner) prioritera bland behoven av författningsändringar. Eftersom varje myndighet är fristående hade utredningen svårt att se en sådan ordning. Digitaliseringsrättsutredningen förordade ett beredningsorgan i form av en statlig kommitté eller särskild utredare med ett mandat på några år. Utredningen ansåg vidare att ett metodiskt och förvaltningsgemensamt arbete med anpassningar av gällande rätt är att föredra framför försök till större reformer på de aktuella rättsområdena.

Digitaliseringsrättsutredningen konstaterade att möjligheterna i den digitala förvaltningen är stora. Många myndigheter gör mycket och har kommit långt i sitt arbete med att ge privatpersoner och företag tillgång till enklare och mer sammanhängande digitala tjänster.

Utredningen framhöll att det kommer att krävas prioriteringar och avvägningar kring hur de rättsliga resurserna används på bästa sätt för att så resurseffektivt som möjligt åstadkomma den rättsutveckling som önskas. I sin kartläggning konstaterade utredningen att det finns en stor efterfrågan av juridiskt stöd för förvaltningens digitalisering. Man konstaterade att det saknas förvaltningsgemensam länk mellan å ena sidan myndigheter, där bland annat tillämpande jurister gör rättsliga bedömningar om behov av författningsändringar när digitala utvecklingsarbeten planeras, och å andra sidan Regeringskansliet och departementen där jurister som arbetar med lagstiftning tar vid efter de prioriteringar som den politiska ledningen gör.

Utredningen framhöll att öppna data kan vara den viktigaste förändringsfaktorn för inte bara förvaltningens utan för hela samhällets digitalisering. Den offentliga förvaltningen har en central roll i samhällets informationsförsörjning. Numera även i en vidare bemärkelse genom kraven att tillgängliggöra information som öppna data för vidareutnyttjande med samhällsnytta (inkl. kommersialisering) som främsta syfte. Utredningen bedömde att en god offentlighetsstruktur som grund kan ta till vara den tekniska utvecklingen på ett sätt som också stärker förvaltningens öppenhet.

Förutom ordning och reda på uppgifter och informationssamlingar är god informationssäkerhet nödvändig i den digitala förvaltningen. Utöver krav på

öppenhet finns krav på att den digitala förvaltningen upprätthåller en hög säkerhet. En alltmer digitaliserad förvaltning kan innebära att samhället öppnar upp för olika risker. Utredningen framhöll att ett mer sammanhållet arbete med informationssäkerhet i den offentliga förvaltningen har potential att effektivisera den digitala utvecklingen utan att säkerheten åsidosätts. Men också att samverkan i förhållande till privata leverantörer av it-drift och andra it-baserade funktioner är centralt. En digital förvaltning medför inte bara nya risker utan kan också möjliggöra en hantering av information som är mer säker än en traditionell informationshantering per telefon, fax eller papperspost.

reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114)

Utredningens uppdrag var bland annat att analysera och ge förslag till effektiv styrning och utveckling, införande och förvaltning av nationella digitala tjänster.

Inledningsvis framhöll utredningen att den decentraliserade samhällsmodellen ställer höga krav på kommunernas förmåga att hantera de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. Den förutsätter bland annat att varje enskild kommun tar ansvar för att stärka sin kapacitet, förnya verksamheten, öka effektiviteten och utveckla demokratin. Ett politiskt ledarskap, en väl fungerande organisation, en effektiv styrning och ett starkt lokalt ansvarstagande ansågs vara avgörande för kommunernas möjlighet att förverkliga de demokrati- och effektivitetsvärden som den kommunala självstyrelsen ska uppnå.

Utredningen konstaterar vidare att regleringen i regeringsformen visar att det finns högt ställda förväntningar på att kommunerna kan utföra sina uppgifter och spela en viktig roll i samhället. Kommunerna förutsätts ha förmåga att ta ett omfattande och betydande ansvar för välfärd och lokal samhällsutveckling samt ha goda förutsättningar att möta framtida utmaningar.

Samtliga kommuner följer samma lagstiftning och har i huvudsak samma ansvar och uppgifter. Den enhetliga modellen bidrar till en begriplig och funktionellt utformad samhällsorganisation och bidrar till en effektiv offentlig förvaltning och en tydlig ansvarsfördelning. Av utredningen fram går att det finns stora skillnader mellan landets kommuner, vilket påverkar möjligheterna att hantera sina uppgifter. Exempelvis skapar skillnader i inkomstförhållanden och ålderssammansättning betydande olikheter i kommunernas förmåga att tillhandhålla digitala tjänster.

Kommuner och regioner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, som ytterst syftar till att stärka demokratin och göra den offentliga verksamheten mer effektiv. Enligt regeringsformen bör den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Av utredningen framgår att många viktiga samhällsfunktioner utgör obligatoriska uppgifter för kommunerna och regioner, bland annat inom skolväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Kommunernas största verksamheter är utbildning och vård och omsorg medan regionernas dominerande verksamheter är hälso- och sjukvård. Kommuner och regioner får, med de begränsningar som framgår i lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser, föreningar samt till privata utförare.

Utredningen tydliggjorde också regeringens krav på Digitalt först, som innebär att den offentliga förvaltningen när det är lämpligt ska välja digitala lösningar vid utformningen av sin verksamhet. Samtidigt ska säkerheten och skyddet för den personliga integriteten säkerställas. Med det i beaktande ska det vara enkelt att komma i kontakt med det offentliga Sverige och uppgifter ska om det är möjligt bara behöva lämnas en gång.

Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47)

Tillitsdelegationens uppdrag var att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor inom ramen för befintliga regelverk kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medborgares kompetens och erfarenheter för att därigenom bidra till större kvalitet för medborgare och företag. Uppdraget har också varit att främja att utvecklingsarbete påbörjas i kommuner, landsting och hos berörda myndigheter. I ett tilläggsdirektiv fick delegationen också uppdraget att stödja statliga myndigheter att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning. Arbetet har haft ett starkt fokus på främjande. Kärnan i arbetet har varit tolv försöksverksamheter som delegationen följde med stöd av forskare.

Delegationens arbete lämnade sina förslag inom ramen för befintliga regelverk, vilket innebär att det inte har varit fokus på eventuella behov av förändrade regler.

Nedan följer några nedslag i Tillitsdelegationens betänkande. Delegationen har konstaterat och/eller framhåller följande.

- Att lägga alltför stort fokus enbart på den formella styrningen ger oftast inte det önskade resultatet. Kultur, värdegrund, ledarskap och medledarskap bör få en betydligt mer framskjuten roll samtidigt som styrningen via ekonomi och mål- och resultatstyrning bör bli mindre detaljerad och därmed mer möjliggörande.
- Förmågan att ha ett systemperspektiv vid utformningen av nya styrsignaler är viktig för att undvika en motsägelsefull eller alltför detaljerad styrning.
- Det är i mötet mellan medborgare och medarbete som värde och kvalitet uppstår (det goda mötet). Identifierade hinder för det goda mötet är bland annat bristande medborgarfokus, frånvaro av helhetsperspektiv, detaljstyrning och administrativa tidstjuvar, frånvarande ledarskap och bristande stöd till medarbetarna, bristande kompetensförsörjning och kunskapsutveckling, samt bristande öppenhet.
- Definitionen av tillitsbaserad styrning och ledning: ”Styrning, kultur och arbetsätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren.” (s. 22)
- Bedömningen av den andra partens tillitsvärdighet: förmåga, integritet och hjälpvillighet (kunna hjälpa, våga hjälpa och vilja hjälpa).
- Att förändra styrning och ledning samt attityder och förhållningssätt tar tid. Det är ett arbete som kräver långsiktighet och kontinuitet.
- Delegationens uppfattning är att alltför redan idag talar om tillitsbaserad styrning och ledning och de sju vägledande principerna används som teman för utvecklingsarbete och dialog.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kommer att ha en viktig och framträdande roll i det fortsatta arbetet att stödja och främja utvecklingen mot en mer tillitsbaserad styrning och ledning.

Andra initiativ

Välfärdskommissionen – slutredovisning (dec. 2021)

Välfärdskommissionen hade under åren 2020–2021 regeringens uppdrag att identifiera och analysera konkreta åtgärder för att stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden. Arbetet var inriktat på att identifiera konkreta och genomförbara åtgärdsförslag. Bland kommissionens prioriterade områden fanns digitalisering.

Inledningsvis konstaterade kommissionen att den framtida befolkningstillväxten och dess ålderssammansättning kommer att vara central för välfärdens utveckling. Vidare framhöll kommissionen att välfärdens frågor är komplexa och behöver hanteras så att det råder balans mellan förutsättningarna och de krav och förväntningar som finns på välfärden.

Liksom i Kommunutredningen pekade kommissionen på ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner och staten. Kommuner och regioner är ansvariga för sina resultat medan staten har ett övergripande ansvar för att kommuner och regioner har likvärdiga förutsättningar och kapacitet att utföra sina välfärdsuppdrag. Kommissionen pekade också på att det föreligger stora skillnader i digitaliseringstakten mellan olika regioner och kommuner och att förutsättningarna för kommunerna och regionerna varierar stort, beroende på bland annat storlek, kapacitet, infrastruktur och tillgång till kompetens.

För att digitalisera välfärden framhöll Välfärdskommissionen nödvändigheten av ett helhetsperspektiv där digital infrastruktur, välfärdsteknik, digitala tjänster, digital kompetens, informationssäkerhet, rättssäkerhet och integritetsaspekter måste samspela. Dessutom måste välfärdens professioner och användare vara delaktiga och medskapande i utvecklingen och att digitalisering, välfärdsteknik och innovativa arbetssätt behöver prövas och implementeras.

Välfärdskommissionen lämnade följande åtgärdsförslag för området digitalisering.

- Ett löpande arbete bör bedrivas för att identifiera juridiska hinder för den digitala utvecklingen, till exempel onödiga formkrav eller föråldrad lagstiftning.
- Stödet till kommuner vad gäller juridisk kompetens inom digitaliseringsområdet bör förstärkas.

- En process för utveckling och införande av en långsiktigt hållbar digital infrastruktur för välfärden ska etableras mellan staten, kommuner och regioner.
- Förutsättningar för kommuners och regioners inkludering i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte och grunddata bör utredas.
- Se över hur ett undantag från lokaliseringsprincipen för bredbandsverksamhet skulle kunna utformas.

Åtgärdsförslagen kopplade till de juridiska förutsättningarna beskrevs i två avsnitt, ett om löpande arbete med de juridiska förutsättningarna för digitalisering och det andra om rättsligt stöd till kommunernas digitaliseringsarbete.

Välfärdskommissionen ansåg att det löpande arbetet med de juridiska förutsättningarna bör omfatta identifiering av juridiska hinder för digitalisering och, där det är lämpligt, ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt. Syftet med denna åtgärd bör vara att möjliggöra en ändamålsenlig digitalisering och förbättrad informationsförsörjning i kommuner, regioner, myndigheter och andra aktörer inom välfärden samt mellan huvudmän. Kommissionen framhöll också behovet av stöd med juridisk kompetens inom digitaliseringsområdet i form av allmänt stöd och genom generella och riktade vägledningar. Uppgiften ansåg Välfärdskommissionen borde läggas på Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).

För att skapa långsiktiga förutsättningar för välfärden framhölls också att det är viktigt att de initiativ som tas inriktas mot välfärdens verksamheter och att arbetet med informationssäkerhet ska vara en integrerad del av digitaliseringen.

Den kommunala självstyrelsen behöver också beaktas i processen där värdet av självstyre kontra statlig styrning behöver vägas mot varandra för varje enskild åtgärd samt att det i digitaliseringsarbetet tas hänsyn till privata utförare och enskilda huvudmän som verkar inom välfärden. Det är också centralt att ha ett helhetsperspektiv för att undvika alltför många särlösningar.

Digitalisering i välfärden – dagsläge och framtid (IVA-rapport, juni 2022)

Rapporten är framtagen inom IVA-projektet Digitalisering – möjliggörare i framtidens välfärd. Styrgruppen har bestått av representanter från bland annat staten, hälso- och sjukvården, näringslivet, akademi och intresseorganisationer.

Projektets uppgift har varit att bidra till arbetet med att utveckla och förbättra välfärdstjänsterna och har kommit fram till följande.

- Det behövs en faktabaserad bred diskussion.
- Diskussionen måste utgå från utmaningarna inom olika delar av den offentligt finansierade välfärden.
- Diskussionen måste också omfatta de många frågorna, inte minst kring offentlighetsprincipen och den personliga integriteten, om hur användningen av digital teknik påverkar samhället.
- Att det behövs förslag för hur digitaliserings hela potential kan utnyttjas och utveckla välfärdstjänster med hög kvalitet och tillräcklig kapacitet.

I rapporten konstateras att det kvalitativt nya är tillgången till och hanteringen av stora datamängder tillsammans med låga kostnader för beräkningskraft och datakommunikation.

Följande konstateranden lyfts fram i rapporten för att digitalisering ska vara en möjliggörare i framtidens välfärd.

- För att realisera digitaliseringens potential i välfärdssektorn krävs att samma data kan användas i en rad olika sammanhang och kommuniceras mellan olika system.
- Digitaliseringen aktualiserar frågan i vilka andra sammanhang, förutom i myndighetsutövning, individdata som inhämtats kan användas.
- Digitaliseringen skapar nya förutsättningar för hantering av offentliga uppgifter i form av data.
- För att använda data på ett effektivt sätt krävs en hög grad av interoperabilitet, det vill säga en god förmåga hos olika system att byta data och information med varandra.

I rapporten tas även de juridiska utmaningarna upp och här konstateras följande.

- Dagens lagar och regler har tillkommit och utvecklats under olika tidsperioder.

- Juridiken kring hantering av individdata är komplicerad inte minst därför att det är många olika lagar, förordningar och föreskrifter som reglerar densamma.
- Att hantera lagar och regelverk kommer att vara en del av vardagen när digitaliseringens möjligheter tas tillvara i välfärdstjänsterna. I denna vardag behövs ny kompetens.

Vad gäller ny kompetens har projektet laborerat med nya kombinationer av kunskap och kompetens och skrivit fram behovet av följande roller.

- Rättsutvecklare
- Integritetsskyddare
- Dataöppnare
- Tekniktolk
- Säkerhetsagent

Slutligen några ytterligare konstateranden om digitalisering som möjliggörare för framtidens välfärd.

- En diskussion om hur digitaliseringen kan bli en möjliggörare i framtidens välfärd måste utgå från samspelet mellan de aktörer – stat, regioner och kommuner – som har ansvaret för och ska genomföra de förändringar digitaliseringen innebär.
- Den förändring som digitaliseringen innebär sker i ett system där många aktörer samspekar på olika nivåer – statlig, regional och kommunal.
- Det är många aktörer som ska genomföra de politiska, ekonomiska och organisatoriska beslut som digitaliseringen kräver.
- Länsstyrelserna har en viktig roll för samverkan, både inom det offentliga och mellan det offentliga och det privata.