



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

I2020/02241, I2021/00941

Löpande rapportering, ärendenummer 2020–1439

# Sammanfattning

Denna rapport är en del av en löpande rapportering till Regeringskansliet, i uppdraget till DIGG att analysera kommuners och regioners förutsättningar att delta i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Uppdraget genomförs i nära samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), samt pågående etablering av infrastrukturen.

Kommuner och regioner har viktiga uppdrag att leverera samhällsservice och välfärdstjänster. I fokus för detta regeringsuppdrag står välfärden med vård, skola och omsorg samt hälso- och sjukvård. Genom ökad digitalisering kan samhällsutmaningar mötas och utvecklingen säkras till värde för medborgare, företag och samhälle.

Att ha tillgång till och använda en förvaltningsgemensam digital infrastruktur som är enkel, effektiv och säker är viktigt för det som behöver åstadkommas. Ett stort steg i den riktningen har tagits med regeringens beslut om etablering av infrastrukturen, och som kan bidra till ökad förmåga att tillhandahålla framtidens välfärd.

Analysen som görs inom uppdraget har ingångsvärdet att kommuner och regioner ska ha samma möjligheter att ta del av och använda infrastrukturen som statliga myndigheter, även om förutsättningarna för att nå dit kan se olika ut. Analyserna baseras på målgruppens grundläggande förutsättningar och den infrastruktur som finns och växer fram, för att öka kunskap och insikt om det som behöver ske däremellan för att nå önskade värden.

Några av resultaten hittills visar att:

- Privata utförare av välfärdstjänster behöver vidgas till att omfatta samtliga privata aktörer av offentligt finansierad verksamhet, då de i allt större utsträckning tillgodoser invånarnas behov av välfärd. De privata aktörernas behov och förutsättningar är på samma sätt som för kommuner och regioner viktiga att beakta.
- Den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen som finns används i olika utsträckning av kommuner, regioner och privata aktörer av offentligt finansierad verksamhet. Med potentialen som finns för ökad användning kan större nyttor uppnås. För infrastrukturens utveckling är det fortsatt viktigt att tydliggöra att den innefattar såväl statliga myndigheter som kommuner, regioner och privata aktörer. Det gäller i regeringsuppdrag som tilldelas, i etableringen av infrastrukturen och i införande och förvaltning av byggblock. Tillgång till samordnade kontaktytor gentemot kommuner, regioner och privata aktörer behövs, liksom målgruppsanpassad information och kommunikation.

- Det finns ytterligare behov som kan skapa nyttor genom tillämpning av förvaltningsgemensam infrastruktur, säkra digitala möten är exempel på det. Behov av effektiva informationsutbyten som finns hos kommuner, regioner och privata aktörer behöver fångas i tidiga faser av infrastrukturens utveckling. Tidig delaktighet och involvering skapar dessutom förutsättningar för den förberedelse och omställning som behövs vid införande och användning. För att säkra behovsdriven utveckling har lösningsalternativ analyserats för målgruppens medverkan i infrastrukturens styrning. Även här har koordinering och tillgång till samordnade kontaktytor gentemot målgruppen kommit fram som viktiga aspekter.
- Det finns organisatoriska och rättsliga hinder för kommuner och regioner att ta ett ägarskap för infrastruktur. Det är heller inte en uttalad eller önskad riktning av det som framkommit i uppdraget. Istället bör fokus ligga på behov av informationsutbyte och användning av gemensam infrastruktur. Med det som utgångspunkt framträder vikten av främjande insatser genom hela kedjan, och väl fungerande samspel mellan aktörer som har till uppgift att stödja digitalisering. Främjandet behöver anpassas efter de varierade förutsättningarna som finns hos kommuner, regioner och privata aktörer.

Analyserna ger inte svar på alla frågor som finns för deltagande i infrastrukturen, men som ändå är viktiga att belysa för att nå en hållbar utveckling. En fråga är den om långsiktig och stabil finansiering av infrastrukturen med kommuner, regioner och privata aktörer som användare. En annan fråga är förutsättningar som finns för frivillig respektive obligatorisk anslutning till infrastrukturen, i relation till de värden som ska åstadkommas med ökad digitalisering.

Det finns behov av fortsatta analyser bland annat inom områden som privata aktörer, främjande insatser och finansieringsmodell. Analyserna behöver i större utsträckning taktas med pågående etablering av infrastrukturen för att gå mot en utveckling som omfattar offentlig förvaltning i sin helhet.

Ambitionen med den här rapporteringen är att skapa underlag för gemensam riktning, en lägesbild och översikt av uppnådda resultat hittills samt underlag för fortsatt arbete i detta och i angränsande uppdrag.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
<b>1 Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1 Om uppdraget .....	4
1.2 Uppdragets genomförande .....	4
1.3 Disposition .....	5
<b>2 Generella förutsättningar för kommuner, regioner och privata aktörer .....</b>	<b>6</b>
2.1 Välfärdens utveckling och utförare .....	6
2.2 Digitaliseringens möjligheter.....	7
2.3 Målgruppens varierade förutsättningar.....	9
2.4 Kommunernas och regionernas aktörer för digitalisering .....	10
<b>3 Den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen .....</b>	<b>12</b>
3.1 Infrastrukturens beståndsdelar .....	13
3.1.1 Byggblock .....	13
3.1.2 Grunddatadomäner .....	18
3.1.3 Modell för styrning och finansiering .....	19
3.2 Rättsliga förutsättningar för informationsutbyte.....	22
<b>4 Förutsättningar för långsiktigt hållbar utveckling .....</b>	<b>24</b>
4.1 Ansvar för infrastruktur .....	24
4.1.1 Kommuners och regioners ansvar för infrastruktur .....	24
4.1.2 Andra lösningar för ansvar .....	25
4.2 Behov av främjande insatser .....	25
4.3 Finansiella förutsättningar för infrastrukturen.....	25
4.4 Former för anslutning.....	26

# 1 Inledning

Denna rapport är en del av en löpande rapportering till Regeringskansliet, i uppdraget till DIGG att analysera kommuners och regioners förutsättningar att delta i den förvaltningsgemensamma infrastrukturen för informationsutbyte och grunddata.

Syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för välfärdens digitalisering, där användning av infrastrukturen kan bidra till ökad förmåga att tillhandahålla framtidens välfärd. Nedan beskrivs uppdraget, genomförandet och rapportens disposition.

## 1.1 Om uppdraget

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) fick den 3 september 2020 regeringens uppdrag<sup>1</sup> att i nära samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) genomföra en analys av förutsättningar för kommuner och regioner att vara del av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte och grunddata.

Den 18 mars 2021 beslutade regeringen att förlänga uppdraget<sup>2</sup> från juni till december, för att bland annat kunna bistå Regeringskansliet med beräkningar av vilka kostnader och resurser som kan frigöras i välfärden.

Uppdragets rapporter löpande till Regeringskansliet och slutrapport ska lämnas senast den 1 december 2021.

## 1.2 Uppdragets genomförande

Regeringsuppdraget genomförs tillsammans med SKR i dialog med kommuner och regioner, samt genom kontinuerliga avstämningar, arbetsmöten och utbyten av underlag. Arbetet sker också i samverkan med myndigheter och pågående uppdrag att etablera förvaltningsgemensam infrastruktur. Angreppssättet är tvärfunktionellt och organisationsöverskridande för att kunna ge så samlad bild som möjligt av de

---

<sup>1</sup> Regeringen, *Uppdrag att genomföra en analys om förutsättningar för kommuners och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen*, Stockholm, 2020, <https://www.regeringen.se/49c1a1/contentassets/b578e3c21760452b85e875e4fe4244b4/uppdrag-att-ta-fram-en--genomforandeplan-for-inforandet-av-bevisutbyte>

<sup>2</sup> Regeringen, *Ändring av uppdraget att genomföra en analys om förutsättningar för kommuners och regioners deltagande i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen*, Stockholm, 2021, <https://www.regeringen.se/49635a/contentassets/ba8de036d1c24dd4bf14daa0b48eaa20/andring-av-uppdraget-att-genomfora-en-analys-om-forutsattningar-for-kommuners-och-regioners>

förutsättningar som finns. Under arbetets gång finns dialog med Regeringskansliet om prioriterade insatser och resultat.

Förutsättningar för kommuner, regioner och privata aktörer av offentligt finansierad verksamhet att delta i infrastrukturen behöver analyseras ur två perspektiv: övergripande för infrastrukturens utveckling och styrning samt specifikt för byggblock och grunddatadomäner, som var och en fyller sin funktion med sina organisatoriska, finansiella och rättsliga förutsättningar. Fokus för arbetet har hittills varit på ett mer övergripande plan i syfte att identifiera relevanta områden för deltagande, för att i kommande steg kunna analysera förutsättningar på ett djupare plan med olika lösningsalternativ. Det sistnämnda behöver ske i nära anslutning till infrastrukturens etablering.

### **1.3 Disposition**

Ambitionen med rapporteringen är att förtydliga inriktning och innehåll för arbetet samt öka kunskap om grundläggande förutsättningar som finns för såväl kommuner, regioner och privata aktörer som pågående etablering av en infrastruktur som omfattar hela den offentliga förvaltningen. Med det som underlag skapas en gemensam plattform, en aktuell lägesbild och översikt av resultat hittills samt insatser som behövs för en fortsättning. Det ger också möjlighet att kommunicera uppdraget och arbetet bredare för att skapa utrymme för fler att följa och bidra till utvecklingen.

Mot bakgrund av det inleds rapporten med kommuners och regioners förutsättningar sett till uppdrag, roller och behovet av digitalisering. Det följs sedan av infrastrukturens etablering och struktur med tillhörande förutsättningar för deltagande på övergripande och mer specifik nivå. På slutet lyfts resultat och förutsättningar som ses ur ett mer långsiktigt perspektiv.

Förutom översikten som återfinns i den här rapporten innehåller den löpande rapporteringen vid detta tillfälle en summering av genomförda kostnads- och nyttoanalyser inom uppdraget samt en fallstudie för säker digital kommunikation. Bilaga Nyttoanalyser och Fallstudie: Säker digital kommunikation, SDK, redovisas som separata dokument.

## 2 Generella förutsättningar för kommuner, regioner och privata aktörer

En stor del av kommunernas, regionernas och de privata aktörernas verksamheter återfinns i deras uppdrag att leverera välfärdstjänster. Med välfärdstjänster avses vård, skola och omsorg samt hälso- och sjukvård.

Kommuner och regioner i Sverige har ansvar för breda uppdrag och olika roller som syftar till att leverera samhällsservice inom olika verksamhetsområden och välfärdstjänster. Tillgång till förvaltningsgemensam digital infrastruktur för det som kommuner och regioner totalt sett har att leverera är en viktig utgångspunkt, även om fokus för detta regeringsuppdrag ligger på välfärdens förutsättningar.

### 2.1 Välfärdens utveckling och utförare

Verksamhet inom välfärdsområdet står för en stor del av samhällets kostnader och sysselsätter på motsvarande sätt en stor del av personalen. Inom välfärden ses stora utmaningar bland annat till följd av den demografiska utvecklingen med åldrande befolkning och fler barn, samt ett växande behov av kompetensförsörjning.

Här finns samtidigt stora potentialer, både när det gäller yttre och inre effektivitet. Den yttre som skapar värde för medborgare, *att göra rätt saker*, medan den inre säkerställer att processer och arbetsuppgifter kan genomföras på så enkelt och effektivt sätt som möjligt, *att göra saker rätt*. En ökad inre effektivitet möjliggör för verksamheter att använda resurser och kompetenser på ett bra sätt. Sammantaget skapas förutsättningar för en bättre, framtida välfärd.

Verksamhet som kommuner och regioner ansvarar för kan drivas i egen regi eller lämnas över till en privat utförare, om det inte i lag eller författning anges att verksamheten ska bedrivas av kommun eller region.

Med privat utförare avses en juridisk eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En privat utförare är en helt privat aktör utan kommunalt ägande. Formellt överlämnas verksamhet till privata utförare oftast efter att offentlig upphandling görs (LOU, LUF), valfrihetssystem införs (LOV) eller att avtal tecknas med privata utförare. Kommuner och regioner är huvudman för sina

verksamheter oavsett om den bedrivs i egen regi eller om den lämnas över till privat utförare.

I Sverige ser vi en utveckling där privata utförare i större utsträckning bidrar till att tillgodose medborgarnas behov av välfärdstjänster. Allt fler medborgare berörs av välfärd som bedrivs av privata utförare. Det är också allt fler som har sin anställning där, istället för hos kommuner eller regioner. Utvecklingen ser olika ut för olika verksamhetsområden, och det finns också stora skillnader mellan enskilda kommuner och regioner<sup>3</sup>.

Enligt regeringsuppdraget ska DIGG kartlägga och analysera förutsättningar för att såväl kommuner, regioner som privata utförare av offentligt finansierad verksamhet ska kunna vara en del av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte. Här har vi funnit att privat utförare som lagstadgat begrepp avgränsar enskilda huvudmän med tillstånd att bedriva offentligt finansierad verksamhet. Ett tydligt exempel på avgränsning inom välfärdsområdet är enskilda huvudmän som bedriver fristående skolor.

Eftersom uppdraget syftar till att stärka välfärdens digitalisering för att tillgodose behov av vård, skola och omsorg samt hälso- och sjukvård behöver såväl privata utförare som enskilda huvudmän av offentligt finansierad verksamhet ingå, med samma möjligheter som utförare av verksamhet i offentlig regi. I fortsättningen används därför samlingsbegreppet privata aktörer av offentligt finansierad verksamhet, även förkortat privata aktörer. För ett fortsatt analysarbete finns behov av ökad kunskap om de privata aktörernas förutsättningar i förhållande till infrastrukturen.

## **2.2 Digitaliseringens möjligheter**

En ökad digitalisering stärker kommuners och regioners kapacitet och förmåga att leverera välfärd med god kvalitet på det mest effektiva sättet. Det bidrar också till en öppnare förvaltning som främjar innovation och delaktighet. Förutom att säkerställa omhändertagande av välfärdsuppdragen med dess utmaningar behöver digitalisering bidra till förbättrad tillgänglighet och kvalitet för medborgare samt lättnader för medarbetare genom minskad administrativ börda.

För att kunna nyttja digitaliseringens möjligheter har bland annat Kommunutredningen och Välfärdscommissionen poängterat vikten av väl fungerande digital samverkan, informationsutbyte och informationsförsörjning. Det gäller inte

---

<sup>3</sup> SKR tillhandahåller fakta och analysunderlag inom området,  
<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/sectornisiffror/kopavverksamhet.35817.html>  
<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/kopavverksamhet2019.31141.html>



enbart inom eller mellan kommuner och regioner utan det som är gemensamt för hela den offentliga förvaltningen, även det som innefattar staten. Det är exempelvis aktuellt inom flera delar av välfärden, som hälso- och sjukvård, där det finns flera huvudmän inom ett område men för olika uppgifter och där gränsytan mellan myndighet – kommun – region kan dra nytta av väl fungerande, digitala informationsflöden.

Genom åren ser vi goda exempel på olika utbyten av information för såväl medborgarnytta som verksamhetsnytta, där gemensamma och gränsöverskridande insatser skapar förutsättningar och undanröjer hinder för effektiva informationsutbyten. Ett exempel är digital tjänst för ekonomiskt bistånd (SSBTEK), som skapats för att möta ett sektorsspecifikt behov. Tjänsten ger säker, effektiv och förenklad handläggning av ärenden genom att kommunerna får tillgång till digital information från berörda statliga myndigheter och organisationer. Det frigör tid som kan användas i verksamheten för personlig rådgivning och förebyggande insatser. Det är en viktig erfarenhet som behöver tas tillvara för kommande behov av utveckling. Ett annat exempel är sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag (SSBTGU), som möjliggör utbyte av företagsinformation i offentlig förvaltning för att förenkla för företag och tillgängliggöra information av god kvalitet i verksamheterna.

Den brist som påtalats i Kommunutredningens slutbetänkande<sup>4</sup> är just att det saknas en nationell digital infrastruktur, som medfört att myndigheter, kommuner och sektorer skapat egna lösningar för att tillgodose egna verksamhetsbehov. Bedömningen är därför att det behövs gemensamma grundläggande förutsättningar och lösningar för att utbyta digital information mellan stat, kommuner och regioner. Det är också ett behov som kan sägas ha accelererat till följd av den omställning som pandemin medfört, en ökad digital mognad och nyttor som i större utsträckning kan ses i praktiken när digitaliseringens möjligheter tas tillvara.

Under pandemin har exempelvis behovet av säkra digitala möten ökat. Det innebär att fysiska möten behöver ersättas med digitala möten som klarar sekretess- och säkerhetskraven som ställs för att skydda känsliga personuppgifter. I regeringsuppdraget har en nyttoanalys<sup>5</sup> genomförts i syfte att studera nyttan med digitala möten vid handläggning av ärenden inom socialtjänsten, där kommun, region och myndighet utgör mötesdeltagare. Analysen visar att potentialen för studerade ärendetyper uppgår till totalt 1,5 miljoner timmar eller 545,8 mnkr när möten kan ske digitalt istället för fysiskt. Om lösningar som tas fram för att möta behovet blir

---

<sup>4</sup> Slutbetänkande av kommunutredningen, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, Stockholm, 2020, [Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/491313/publications/491313)

<sup>5</sup> Bilaga Nyttanalyser, Digitala möten, sidorna 2–3.

specifika för varje myndighet, kommun, region eller sektor löser de inte kraven som finns och nyttorna går förlorade. Istället behövs vissa förvaltningsgemensamma lösningar som exempelvis hantering av digitala identiteter, ramverk, juridiska riktlinjer och rekommendationer.

Andra förvaltningsgemensamma behov som identifierats, och som stöds i fallstudien som genomförts av kommuners och regioners olika förutsättningar, är tillgången till säker digital kommunikation. Statliga myndigheter, kommuner och regioner behöver grundläggande förutsättningar för säkert informationsutbyte när manuella flöden med stöd av brev, fax m.m. ska ersättas av digital och säker meddelandeöverföring. Det är ett behovsområde som kan använda tillämpbara delar av infrastrukturen och ta hem de nyttor som beskrivs i genomförd nyttoanalys<sup>6</sup>. Det finns också flera exempel på mer specifika processer som skulle kunna dra nytta av säker digital kommunikation. Det kan handla om handläggning och samverkan i ärenden som rör psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, samt begäran om underlag vid utredning om vård av unga (LVU) och vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Behovet finns dock inom många områden, där automatiserade informationsutbyten av strukturerade data inte kan ske.

### **2.3 Målgruppens varierade förutsättningar**

Invånarantalet i svenska kommuner och regioner varierar, exempel på det är spannet från 2 387 invånare i Bjurholm till 975 551 invånare i Stockholm enligt befolkningsstatistik. Totalt 16 kommuner har under 5 000 invånare och en mediankommun i Sverige har 16 080 invånare. Det är vanligt att befolkningsmässigt små regioner och kommuner har de största ytorna och den mest spridda befolkningen. Regionerna varierar från Region Gotland med 60 124 invånare till Region Stockholm med 2 391 990 invånare. Medianregionen i Sverige har 287 502 invånare, ett antal som motsvarar storleken för Region Gävleborg.

Oavsett storlek har alla kommuner och regioner i princip samma ansvar och skyldigheter att erbjuda välfärd till sina medborgare utifrån nationella krav och medborgarnas behov. Det förutsätter att alla kommuner och regioner har kapacitet och förmåga att omhänderta såväl den dagliga driften som den mer strategiska utveckling som behövs för att säkra uppdraget. Kommunutredningen visar att mindre kommuner och regioner har en svagare kapacitet och därmed en större sårbarhet i sitt uppdrag gentemot medborgarna.

---

<sup>6</sup> Bilaga Nyttoanalyser, Säker digital kommunikation (SDK), sidorna 3–7.

Variationer som finns mellan kommuner och regioner påverkar även deras digitalisering och förutsättningar att frigöra tid och resurser för att kunna ta emot, implementera och vidareutveckla lösningar för informationsutbyte. Även här påvisar Kommunutredningen i sitt slutbetänkande att det finns skillnader mellan kommuner när det gäller att nyttja potentialen i digitala lösningar, där små kommuner ofta har sämre ekonomiska resurser och möjligheter att rekrytera kompetens.

Fallstudien<sup>7</sup> av projektet Säker digital kommunikation, SDK bekräftar bilden som beskrivs och visar på behov som finns för att tillgodose ett effektivt införande, särskilt när det gäller de mindre kommunernas möjlighet att kunna ta del av lösningar. För att kunna ansluta till SDK efterfrågas en tydlig bild av projektet i sin helhet och nyttan med tjänsterna, men även målgruppsanpassad information, tydliga instruktioner och handfast stöd. I fallstudien framgår också att det finns behov av stöd inom IT- och digital kompetens samt inom juridiska frågor. Värdet av att under ett införande ha tillgång till och arbeta i kluster för att stödja varandra är en annan insikt som kan ses av fallstudiens resultat, liksom att olika aktörer i ett införande har väl fungerande samordning för att stödja anslutning, införande och användning.

#### **2.4 Kommunernas och regionernas aktörer för digitalisering**

SKR-koncernen<sup>8</sup> är ett stöd i kommunernas och regionernas utvecklingsarbete genom att skapa förutsättningar för digitalisering. Därutöver finns fristående nätverk och organisationer för lärande, stöd och erfarenhetsutbyte riktat till kommuner och regioner.

Koncernens uppdrag och roller skiljer sig åt samt utgör varandras komplement. SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation för samtliga kommuner och regioner i landet. De har till uppgift att stödja och bidra till utveckling av kommuners och regioners verksamhet. Vidare fungerar de som nätverk för kunskapsutbyte och samordning, ger service och rådgivning samt anordnar kurser och konferenser.

Adda är ett verksamhetsstöd som erbjuder avtal och tjänster inom strategisk försörjning. Det är inom affärsområdena ramavtal och tjänster, tjänster inom inköp och juridik samt kompetens i form av utbildning, systemstöd och tryckt media.

Ineras kärnverksamhet är att förse kommuner och regioner med gemensam digital infrastruktur och arkitektur för att skapa förutsättningar för dem att använda digitaliseringens möjligheter i sina verksamheter. Med digital infrastruktur menas lösningar, bland annat tekniska plattformar och tjänster, som ger förutsättningar för

---

<sup>7</sup> Fallstudie: Säker digital kommunikation, SDK.

<sup>8</sup> Består av SKR, Inera AB och Adda (tidigare SKL Kommentus).

digital samverkan och informationsutbyte. Stora delar av 1177 Vårdguiden är exempel på infrastruktur. Likaså samverkansprojektet Säker digital kommunikation (SDK), som Inera är projektägare för och som för närvarande arbetar med att ta fram och pilottesta lösningar. Digital arkitektur handlar om överenskomna principer och spelregler för hur IT-lösningar, system och tjänster ska byggas för att kunna samverka med varandra. Inera är också leverantör av tjänster som är beställda av kommunerna eller regionerna, i de fall tjänster inte kan tillgodoses av marknaden.

Kommuner och regioner har ett stort beroende till privata systemleverantörer när de genomför sin utveckling med stöd av digitalisering. Behovsbild och kravställning är centrala inslag, liksom leverantörernas möjligheter att omsätta dessa i praktiken. Det gäller inte minst efterlevnaden av rättsliga krav som ställs på utveckling, med behov av stöd som kan finnas hos kommuner och regioner. Systemleverantörer är sammantaget möjliggörare för att kommuner och regioner ska kunna använda och dra nytta av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, där värdet ökar i takt med användning.

Aktörerna som beskrivs är viktiga för kommunernas och regionernas möjligheter att utveckla sina verksamheter med stöd av digitalisering. De är också viktiga för att skapa samordnade kontaktytor gentemot kommuner och regioner, vilket är ett behov som har identifierats för infrastrukturen, från tidig idéfas till realisering med insatser som kan behövas av var och en. För det fortsatta arbetet behövs en vidareutveckling av kontaktytor som stödjer såväl utveckling av infrastrukturen som införande och användning.

### 3 Den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen

För närvarande etableras en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte och grunddata. Infrastrukturen ska kunna användas av den offentliga förvaltningen för ökad förmåga att leverera effektiv, säker och innovativ digital service till nytta för verksamhet, medborgare, företag och samhälle.

Med regeringsuppdragen<sup>9</sup> som tilldelats DIGG och andra myndigheter etableras en förvaltningsgemensam infrastruktur. Genom infrastrukturella lösningar och förvaltningsövergripande tjänster behöver inte var och en i offentlig förvaltning bygga egna lösningar på gemensamma problem. En minskad suboptimering leder till lägre kostnader när lösningar kan återanvändas och fungera med varandra.

Infrastrukturen är gräns- och sektorsöverskridande, inte myndighets- eller sektorsspecifik. För specifika lösningar som det offentliga bygger upp och investerar i är det av vikt att infrastrukturen tillämpas i valda delar och att lösningar kan fungera ihop.

En avgörande framgångsfaktor för infrastrukturen är anslutningsgraden, där hög anslutningsgrad åstadkommer stor nytta för offentlig förvaltning och enskilda. Vid låg anslutningsgrad är nyttan däremot starkt begränsad.

Nytta och värde är det som identifieras i en förvaltningsgemensam kontext och i gränsöverskridande utbyte av information. Att kontinuerligt fånga behov och värdera kostnads- och nyttoanalyser, där kommuner, regioner och privata aktörer ingår naturligt tillsammans med statliga myndigheter är en viktig fråga för infrastrukturens utveckling och användning.

---

<sup>9</sup> Regeringen, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*, Stockholm, 2019, [uppdrag-att-etablera-en-forvaltningsgemensam-digital-infrastruktur-for-informationsutbyte.pdf](#) ([regeringen.se](#))  
Regeringen, *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*, Stockholm, 2019, [uppdrag-att-etablera-ett-nationellt-ramverk-for-grunddata-inom-den-offentliga-forvaltningen.pdf](#) ([regeringen.se](#))

### 3.1 Infrastrukturens beståndsdelar

Den förvaltningsgemensamma infrastrukturen utgörs i dagsläget av 14 byggblock, ett nationellt ramverk för grunddata och en modell för styrning och finansiering. En fördjupad beskrivning av detta finns att läsa i delredovisningar<sup>10</sup> av regeringsuppdragen som syftar till infrastrukturens etablering.

#### 3.1.1 Byggblock

Byggblock i infrastrukturen finns inom digitala tjänster, informationsutbyte, informationshantering samt tillit och säkerhet. Blocken utgör en bred flora av standarder, ramverk, modeller, strukturer och tjänster som behövs för att möjliggöra och stödja digitalt utbyte av information. Utvecklingen av respektive block drivs framåt genom myndigheter som har ett utrednings- eller utvecklingsansvar, i någon av faserna idé, analys, utveckling, införande, förvaltning och avveckling.

I uppdragets analysarbete har det blivit än tydligare att det är på nivån byggblock som förutsättningar för användning finns och skapas. Det är också här som det i stor utsträckning bedrivs olika arbeten för att identifiera, fånga och omsätta den offentliga förvaltningens behov. För att få en bättre bild av förutsättningar som finns för kommuner, regioner och privata aktörer har en översiktlig analys genomförts av ett urval av byggblock i olika faser där olika erfarenheter finns att hämta.

##### 3.1.1.1 Digital post

Förvaltningsgemensam infrastruktur som möjliggör för kommuner, regioner och myndigheter att skicka digital post på snabbt, säkert och miljövänligt sätt till privatpersoner och företag. Fler än fyra och en halv miljoner privatpersoner och företag har idag en digital brevlåda dit de kan få sin post från det offentliga digitalt. Under 2020 skickades närmare 53 miljoner meddelanden via Digital post, och prognosen för 2021 är 65 miljoner. En siffra som kan komma att stiga när möjligheten att få covidbeviset via digitala brevlådor släpps.

I dagsläget är över 180 avsändare anslutna till tjänsten Mina meddelanden. Av dessa är drygt 100 kommuner och ett tiotal regioner. Anslutning sker fortlöpande och ställer inga krav på upphandling, utan sker genom att avtal tecknas med DIGG. För att komma igång rent tekniskt används främst något av följande alternativ:

- Avrop från Addas ramavtal för utskickstjänster, där leverantörer har koppling till Digital post.

---

<sup>10</sup> Delredovisning, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*, 2020, [Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte \(digg.se\)](#)  
Delredovisning, *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*, 2020, [Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen \(digg.se\)](#)

- Aktivering av verksamhetssystem som redan har koppling till Digital post.
- Användning av kostnadsfri Outlook-plugin för utskick från handläggare.

I detta uppdrag har ett framtidsscenario<sup>11</sup> för Mina meddelanden genomförts. Med den användning som finns idag visar analysen att det finns en outnyttjad nyttopotential inom kommuner och regioner. Om fler skulle använda sig av tjänsten i större utsträckning är bedömningen att det finns potential för kostnadsbesparingar.

SKR har i sina underlag bland annat lyft fram att den relativt låga anslutningsgraden hos kommuner och regioner kan förklaras med att Digital post saknar möjlighet till dubbelriktad kommunikation, och att det bara är halva kommunikationsbehovet som tillgodoses. Behovet tillgodoses i viss mån av tjänsten idag genom möjligheten att bifoga hyperlänkar. DIGG planerar även att utreda de praktiska och rättsliga utmaningar som behöver beaktas för att om möjligt kunna möta behov av dubbelriktad kommunikation.

DIGG bedömer att lösningen som tjänsten tillhandahåller utgör en delmängd av den förklaring som finns för kommuners och regioners anslutningsgrad, och att det av naturliga skäl varierar beroende på kommun eller region. Andra faktorer som framkommer är av organisatorisk karaktär när en kommun styrs och agerar på nämnds- och förvaltningsnivå istället för kommunövergripande, vilket gör att del för del behöver anslutas med tillhörande insatser. Det kan även hänga samman med de förberedelser som kommuner och regioner behöver göra i sina verksamheter i samband med anslutning, där olika kompetenser behövs för att gå i mål med användning och nyttiggörande. Sammanfattningsvis finns det fler förklaringar som påverkar anslutningsgraden än själva lösningen, som erbjuder låga trösklar till följd av den infrastruktur som finns och där själva anslutningskostnaden för majoriteten av de som ansluter är mycket låg eller kostnadsfri.

Ett hinder som har identifierats och som SKR lyfter i en promemoria är att privata aktörer inte har möjlighet att ansluta till Digital post på motsvarande sätt som offentliga aktörer. Vidare anges den avgränsning som finns i förordningen för Digital post om att endast hantera meddelanden från myndigheter till enskilda. Detta sammantaget gör att den bedömda nyttan av att ansluta kommuner och regioner begränsas, eftersom verksamheter de ansvarar för även utförs i privat regi.

Det nuvarande lagförslaget Auktorisationssystem för Digital post öppnar upp för anslutning av privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom skola, hälso- och sjukvård samt omsorg. Det sker genom att kretsen för offentliga aktörer vidgas till att även omfatta dessa privata aktörer, vilket i sin tur påverkar

---

<sup>11</sup> Bilaga nyttoanalys, Framtidsscenario: Mina meddelanden, sidorna 8–14.

förordningen för Digital post. Lagförslaget möjliggör för DIGG att ta ut avgifter från de offentliga aktörer som är anslutna till tjänsten samt möjlighet att betala ersättning till anslutna leverantörer.

För övrigt kan nämnas att det pågår ett utvecklingsarbete kring Digital post för att möta framtida behov och krav.

### *3.1.1.2 Mina ombud*

För att möta behovet av att företräda andra digitalt och skapa tids- och kostnadsbesparingar för samhället utvecklas för närvarande infrastruktur kring byggblocket Mina ombud, en tjänst där användare får en överblick av sina tilldelade och utdelade fullmakter hos anslutna aktörer samt möjlighet att skapa och återkalla fullmakter. I konceptet ingår också möjligheten för Mina ombud att hålla fullmakter åt andra offentliga aktörer, vilket gör det möjligt att snabbare och till en lägre kostnad kunna ansluta till Mina ombud. Bolagsverket leder arbetet med Mina ombud.

Mina ombud är ett exempel på byggblock i tidig utvecklingsfas. I förstudien deltog SKR och flera kommuner. Här deltog också privata företag inom exempelvis ekonomi och redovisning samt telekom. Förstudien visade på behovet av Mina ombud som en gemensam infrastruktur, där ett tydligt behov bland kommuner var möjligheten att kunna hantera fullmaktsgivare för både fysisk och juridisk person. Likaså bekräftades behovet av att den myndighet som håller Mina ombud kan hålla fullmakter åt de som själva inte vill, har kapacitet eller finansiella resurser för att implementera en sådan funktion. Det är ett särskilt intressant värdeerbjudande för mindre kommuner och myndigheter. För närvarande pågår arbete för att skapa rättsliga förutsättningar för Bolagsverket att hålla denna information. Här finns dock en begränsning när det gäller möjligheten att hålla fullmakter åt privata företag, däremot kommer de att kunna ansluta till infrastrukturen.

Tjänsten som avser företrädare för juridiska personer planeras att lanseras hösten 2022. Bolagsverket har regelbunden kontakt med några kommuner och ett arbete har påbörjats tillsammans med en kommun för att testa anslutning till infrastrukturen. I arbetet hittills har inte funnits kontakt med regioner, vilket är en viktig insats för att identifiera behov och förutsättningar som kan finnas hos dem. Behovsanalyser och tidig medverkan från behovsägare i kommuner, regioner och hos privata utförare är viktigt för att skapa lösningar som ger nytta.

Ett tydligt behov som framkommit från byggblockets sida är tillgång till samordnad kontakt med kommuner och regioner, dels för att kunna sprida information om Mina ombud och bjuda in till deltagande och dels för att kunna testa och utvärdera behov. Det är avgörande för hur den fortsatta kontakten med flertalet kommuner och regioner kommer att se ut, samt hur effektivt arbetet kan genomföras. Kontakt har skapats med SKR i frågan och dialog pågår. I ett nästa steg av utvecklingsarbetet, det



vill säga när behoven och kraven identifierats och bekräftats hos målgruppen etableras kontakt med marknadens systemleverantörer för anslutning till infrastrukturen.

Bolagsverket har haft kontakt med utredaren för Ställföreträdarutredningen, och i den nyss publicerade utredningen som gjorts framgår att Mina ombud kan användas för att ansluta ett möjligt ställföreträdarregister. Även det är ett viktigt utvecklingsområde för att främja användning och nytta av förvaltningsgemensam infrastruktur.

### 3.1.1.3 Identitet

Är ett byggblock inom tillit och säkerhet som omfattar infrastruktur och tjänster för att säkert och digitalt kunna identifiera människor och organisationer. Elektronisk identifiering med e-legitimation är en mycket viktig och grundläggande förutsättning för den offentliga förvaltningens och samhällets digitalisering.

Sverige ligger långt framme när det gäller användare och användning av just e-legitimationer. För välfärdens digitalisering är individers tillgång till e-legitimation och hög grad av användning en viktig faktor för att motverka risk för utanförskap och parallella manuella processer när ärenden ska kunna hanteras hos en kommun eller region.

Ett hinder som SKR lyfter fram är privata utförares möjlighet, exempelvis inom välfärdsområdet, att använda lösning för elektronisk identifiering på motsvarande sätt som offentliga aktörer. Med tanke på att privata aktörer utför verksamhet som kommuner och regioner ansvarar för blir det en begränsande faktor som inte når den potential som finns. Med nuvarande lagförslag<sup>12</sup> där valfrietssystem blir auktorisationssystem, öppnas det upp för privata aktörer av offentligt finansierad verksamhet genom att ingå i kretsen av offentliga aktörer som ska ges möjlighet att ingå som förlitande parter. Ett ikraftträdande av lagen, som förväntas under 2022, innebär samma möjligheter för privata aktörer som offentliga.

Utöver elektronisk identifiering av fysiska personer har en modell för medarbetare utvecklats som stödjer att e-tjänstelegitimationer ska kunna användas i många externa tjänster. Det är en välkommen utveckling med redovisad nyttopotential<sup>13</sup> som svarar upp mot behovet som bland annat identifierades i e-legitimationsenkäten 2019<sup>14</sup>. Det svarar även upp mot problematik som uppstår kring ansvar, personlig

---

<sup>12</sup> Promemoria, Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och för digital post, 2020, <https://www.regeringen.se/4b021e/contentassets/e333a16ce7b341a6a9e22a0b08e295cf/auktionssystem-for-elektronisk-identifiering-och-digital-post>

<sup>13</sup> Bilaga Nyttöanalyser, eID för medarbetare, sidorna 14–25.

<sup>14</sup> DIGG, SKR och Regeringskansliet genomförde gemensamt en e-legitimationsenkät 2019. Enkätundersökningen resulterade i två rapporter:

integritet och rättssäkerhet när en användare i tjänsten är hänvisad till användning av sin egen e-legitimation.

I förstudierapporten<sup>15</sup> eID för medarbetare som DIGG publicerade i december 2020 konstateras att det finns ytterligare behov som behöver tillgodoses när det gäller elektronisk identifiering för medarbetare, och som ligger i linje med de synpunkter som SKR framfört när det handlar om kommuner och regioner. Ett av dessa är att alla alternativ som finns idag med svenska eID-utfärdare ännu inte är godkända av DIGG.

Det finns heller inget eID-alternativ som en arbetsgivare kan anskaffa och som fungerar i ett stort antal sektorsoberoende digitala tjänster, vilket begränsar användning. För att göra det möjligt arbetar DIGG med att ta fram ersättningslösa avtal i två varianter kopplade till elektronisk identifiering av medarbetare. Avsikten med den andra varianten är att ge avtalsstöd för auktorisation av medarbetare in i de digitala tjänsterna. DIGG har för övrigt i samverkan med bland annat Inera tagit fram en teknisk sektorsoberoende profil för medarbetare, som skyddar medarbetares personliga integritet och stödjer behov av sekretess.

För kommuner och regioner har för infrastrukturen totalt sett lyfts fram vikten av långsiktiga och förutsägbara planeringsförutsättningar när det handlar om att ansluta till och använda förvaltningsgemensam digital infrastruktur. I fallet med elektronisk identifiering bedömer SKR att avgiftsmodellen med betalning per användning utan kostnadstak skapar osäkerhet och svårigheter i bedömning, vilket kan påverka resultat och takt i kommuners och regioners digitaliseringsarbete. Avgiftsmodellen anses även kunna påverka utfärdare av elektroniska legitimationer, bland annat med hänsyn till den investeringskostnad som finns. Därför utgör de kommande ersättningslösa avtalen som DIGG tar fram en viktig möjlighet. En framgångsfaktor är god anslutning till avtalen.

Identitet är exempel på byggblock i förvaltning som skapar förutsättningar för och användning av digitala tjänster, informationshantering och informationsutbyte. Byggblocket har utvecklat värdefulla erfarenheter och visar på vikten av hög grad av involvering och delaktighet från olika intressenter för att skapa lösningar som tillgodoser den offentliga förvaltningens behov, till värde för enskilda och samhället.

---

Rapport DIGG, *E-legitimering inom den offentliga förvaltningen 2019*, dnr 2019-389,  
<https://www.digg.se/publicerat/publikationer/2019/e-legitimering-inom-den-offentliga-forvaltningen-2019>  
Rapport SKR, *Rapport enkät e-legitimationer*, ISBN 978-91-7585-823-4, <https://webbutik.skr.se/sv/artiklar/rapport-enkat-e-legitimationer.html>

<sup>15</sup> Förstudierapport, *eID för medarbetare*, 2020,  
<https://www.digg.se/4afaad/globalassets/dokument/publicerat/publikationer/eid-for-medarbetare.pdf>

### 3.1.2 Grunddatadomäner

Det nationella ramverket<sup>16</sup> för grunddata syftar till att möta de positiva samhällseffekter som finns med säker och effektiv tillgång till grunddata. Ramverket i sig utgör ett stöd för att de data som utbyts i infrastrukturen är korrekta och tillgängliga.

Nationella grunddata är uppgifter inom offentlig förvaltning som flera aktörer har behov av, är viktiga i samhället och uppfyller överenskomna egenskaper, principer och riktlinjer. Områden där nationella grunddata hänger ihop benämns som grunddatadomäner.

Under 2021 etableras tre grunddatadomäner som beskrivs längre ner och som övergripande har analyserats ur perspektivet kommuner, regioner och privata aktörer i syfte att få en bild av aktuella förutsättningar.

När grunddatadomänerna har etablerats och anpassat sina grunddata till det nationella ramverket, samt fått nödvändiga medel för att kunna erbjuda avgiftsfria nationella grunddata för hela den offentliga förvaltningen förväntas fler nyttor uppnås. Till delrapporten bilades ett författningsförslag<sup>17</sup> som föreslår en förordning som pekar ut grunddatadomänansvariga, samt ett förslag att regeringen ska tillsätta en statlig utredning för att utforma en sammanhållen lagstiftning kring informationsförsörjning av grunddata.

#### 3.1.2.1 Personinformation

Kommuner, regioner och privata aktörer av offentligt finansierad verksamhet får på motsvarande sätt som statliga myndigheter tillgång till denna information genom avtal med Skatteverket. Avtalet innebär att man betalar per fråga/slagning/sökning mot folkbokföringsregistret. De kan även få tillgång till denna information genom sina verksamhetssystem. Systemleverantören har ett avtal med Skatteverket och förmedlar informationen till kommuners, regioners och privata aktörers användare. Kostnaden för informationen kopplas i detta fall till kostnaden för IT-systemet. Vid en jämförelse med statliga myndigheter är de finansiella förutsättningarna inte likvärdiga, då statliga myndigheter till skillnad från övriga har tillgång till personinformation avgiftsfritt till följd av Skatteverkets ersättning via budget.

#### 3.1.2.2 Företagsinformation

Kommuner, regioner och privata aktörer är idag hänvisade att använda sig av de tjänster som finns på marknaden. De kan teckna avtal med Bolagsverket eller privata

---

<sup>16</sup> Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen, version 1.0, 2021, [Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen \(digg.se\)](#)

<sup>17</sup> Samordnad hantering av grunddata – bilaga författningsförslag, 2021, [Samordnad hantering av grunddata – bilaga författningsförslag, avsnitt 5.2](#)

aktörer som köpt informationen av Bolagsverket (UC, Biznode m.fl.). Kostnaden är beroende på vilken typ av avtal som tecknas, man kan betala per sökning, prenumerera per månad eller år. Vid en jämförelse med statliga myndigheter är de finansiella förutsättningarna inte likvärdiga, då statliga myndigheter har tillgång till företagsinformation avgiftsfritt av samma skäl som för Skatteverkets förmedling av personinformation.

### 3.1.2.3 Fastighetsinformation och geografisk information

Kommuner och regioner får tillgång till denna information genom avtal med Lantmäteriet, geodatasamverkan, i syfte att stödja viktiga samhällsprocesser. Avtalet innebär tillgång till de fyra största geodataproducerande myndigheternas data i en abonnemangslignande lösning.

Genom geodatasamverkan och att större mängder av information redan idag tas fram av kommuner i rollen som grunddataproducent, finns en väl utvecklad samverkan både i insamling, lagring och tillhandahållande av geodata. Utöver det finns enskilda avtal mellan Lantmäteriet och kommuner där ersättning utgår till kommuner för att kunna bidra med uppdatering och kvalitetshöjning av geodata, både fastighetsinformation och geografisk information.

Det är styrningsmässigt inte möjligt att ålägga enskilda kommuner eller regioner att ansvara för nationella lösningar. Det har Lantmäteriet mött genom att säkerställa ett deltagande med ersättning, referensgrupper och dialog med SKR och kommuner i alla framtagna lösningar. Detta för att säkerställa samverkan och delaktighet med utgångspunkt från kommunernas behov.

### 3.1.3 Modell för styrning och finansiering

Den modell som finns för styrning och finansiering är densamma för byggblock och grunddatadomäner. Styrmodellen som är under etablering innehåller ett antal roller som beskrivits utifrån ansvar och befogenheter, en processkarta som beskriver hur samverkan inom infrastrukturen ska gå till samt beskrivning av de funktioner och forum som behöver finnas på plats för att arbetet med infrastrukturen ska fungera.

DIGG har tillsammans med SKR utforskat förutsättningar som finns för att kommuner, regioner och privata aktörer ska kunna vara en del av styrmodellen. Det har skett med utgångspunkt från det som kännetecknar målgruppen och pågående etablering där frågor omhändertas fortlöpande. Frågor som aktualiserats i detta analysuppdrag är huruvida kommuner och regioner kan delta och representeras i styrmodellen samt påverka inriktning, bland annat med anledning av att de inte ansvarar för infrastruktur på det sätt som statliga myndigheter gör. Nedan beskrivs respektive beståndsdel med tillhörande resultat från organisatorisk och rättslig analys.

### *3.1.3.1 Samordningsforum*

Samordningsforum finns för att säkra infrastrukturens utveckling, förvaltning och nyttjande på kortare och längre sikt. Dessa finns på strategisk, taktisk och operativ nivå.

Inom arbetet med infrastrukturen har SKR deltagit i dessa samordningsforum. Utifrån ett organisatoriskt perspektiv är bedömningen att SKR är den part som kan representera sina medlemmar i samordningsforum. Här förväntas SKR samla in synpunkter från sina medlemmar i relevanta frågeställningar och beslutspunkter. I specifika frågor kan det vara relevant att göra en djupare förankring av frågeställningar för att säkra ett samlat svar från medlemmarna, detta behöver då möjliggöras utifrån ett tidsperspektiv. I vilka frågor detta gäller behöver i förväg definieras eller överenskommas på enskild frågebasis.

Sett till det rättsliga perspektivet finns vissa begränsningar med SKR som representant med anledning av kommuners och regioners självstyre samt rättsliga status. Den samlade analysen visar på vikten av att balansera organisatoriska förutsättningar med rättsliga.

Som deltagare i samordningsforumen agerar man som ett stöd till DIGG i rollen som beslutsfattare, genom att konsulteras i relevanta frågor inför att beslut tas. Deltagare ska även, på relevant sätt, samverka med övriga samordningsgruppsdeltagare i syfte att säkra infrastrukturens etablering. Sett till hur samordningsforumen är utformade finns i dagsläget inget som tyder på att det skulle vara ett problem för SKR att delta.

### *3.1.3.2 Samverkan*

Samverkan är en förutsättning för att infrastrukturen ska fungera på ett effektivt sätt, både inom och utanför infrastrukturen, på olika nivåer och med olika typer av organisationer. Syftet är bland annat att förankra infrastrukturens målbild, roll och funktion samt säkra att behovsbilden speglar de behov som finns och därmed bidrar till den långsiktiga planen.

I analysuppdraget har framkommit behov av att nå ut med information, kommunicera och fördjupa dialogen mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner, privata aktörer, systemleverantörer med fler om förutsättningar för användning av infrastrukturen.

SKR uttrycker behov av koordinerade och fördjupade sektorsvisa dialoger för frågor som har eller kan ha ett nära beroende till infrastrukturens användning. Skolväsendets digitalisering har ringats in som ett sådant område med behov av att knyta samman aktörer. Sådana behov kan med fördel mötas genom den samverkan som avses i styrmodellen och i nära anslutning till den förvaltningsgemensamma infrastrukturen.

Ur ett rättsligt perspektiv finns inga särskilda rättsliga hinder för den här formen av samverkan som syftar till att sprida och dela information. Här blir det viktigt att inbjudan till och den information som delas är konkurrensneutral gentemot exempelvis tjänsteleverantörer. Det handlar även om att särskilja utformning och innehåll för samverkan från upphandlingsprocessen, för att minimera risk att påverka möjlighet till upphandling.

#### *3.1.3.3 Kompetensområden*

Som stöd för infrastrukturen etableras kompetensområden inom juridik, informations säkerhet, arkitektur, data och arkiv. Varje kompetensområde tillhandahåller stöd för infrastrukturen i sin helhet och för enskilda byggblock och grunddatadomäner.

Deltagare som bemannar ett kompetensområde sitter där i egenskap av sin specifika kompetens, och inte utifrån representation. Rätt kompetenser och förutsättningar behövs för att lyckas med uppgiften inom områdena, som inte är skapade för att informera, förankra eller påverka. Den som sitter i ett kompetensområde äger samtidigt ett förvaltningsgemensamt ansvar.

SKR, organisation inom SKR-koncernen eller kommun och region skulle ur ett organisatoriskt perspektiv ha möjlighet att delta i kompetensområden för att bistå med kunskap.

Den rättsliga analysen visar att den kommunala kompetensen och det allmänna intresset sätter ramarna för kommuners och regioners förutsättningar att ingå i ett kompetensområde. I såna fall skulle ett deltagande på tydligt sätt kunna härledas till deras egna intresse. Ett deltagande får rättsligt sett inte bli konsultliknande med köp- och säljförhållande eller företrädande för andra. Då syftet med kompetensområden är att fokusera på infrastrukturen i sin helhet går de rättsliga möjligheterna stick i stäv med ändamålet, eftersom en kommun eller region inte ska tillhandahålla resurser för andra.

För att finna en organisatoriskt och juridiskt hållbar lösning som säkrar att kommuner, regioner samt organisationer inom SKR-koncernen kan delta behövs ett fördjupat arbete. Det finns däremot inga hinder vad gäller SKR:s deltagande i kompetensområden.

#### *3.1.3.4 Utforskande utveckling*

Handlar om att starta och möjliggöra insatser som tillgodoser förvaltningsgemensamma behov. Här ingår att analysera behov och krav samt rättsliga och finansiella förutsättningar. Insatser prioriteras i en process som kallas Klassificera och prioritera idékandidater.

I utforskande utveckling finns ett tydligt behov av kommunal eller regional medverkan, då det ofta handlar om att tydliggöra behovet av en potentiell komponent i infrastrukturen. Här är den fördjupade behovsbilden en mycket viktig beståndsdel i utredningen.

I uppdraget hittills har utforskande utveckling testats tillsammans med SKR kring behovet av elevdata och förutsättningar för elevdata som grunddatadomän. Processen har prövats utifrån ett kommun- och regionperspektiv samt fortsatt hanteras i styrmodellens flöde. Förutom insikter som nåtts för detta uppdrag, har värde skapats för infrastrukturen i stort genom tydliggörande av processer med mera.

Eftersom det i utforskande utveckling handlar om att bidra med att identifiera behov och testa främst koncept finns inga rättsliga hänsyn att ta när det handlar om kommuners och regioners möjlighet att delta. Här är det mer organisatoriska förutsättningar som behöver beaktas i praktiken, bland annat med hänsyn till tidsåtgång.

#### *3.1.3.5 Utveckling, införande och förvaltning*

Här ingår byggblock och grunddatadomäner som fått beslut om etablering. Därefter kommer de att förvaltas och tillgängliggöras för användning. Även i den löpande förvaltningen av byggblock och grunddatadomäner behöver myndigheter, kommuner, regioner och privata aktörer av offentligt finansierad verksamhet fortsätta involveras och göras delaktiga för att säkerställa önskad utveckling.

När det handlar om kommuners och regioners möjligheter att delta i utveckling av lösningar som tillhandahålls till andra aktörer, finns rättsliga hinder med anledning av det kommunala allmänna intresset, konkurrens- och upphandlingslagstiftning. För att kunna fånga deras perspektiv och behov samt kvalitetssäkra lösningar som tas fram kan däremot referensgrupper eller liknande användas. Det aktualiserar i sin tur behovet av samordnade kontaktytor för att göra det möjligt.

### **3.2 Rättsliga förutsättningar för informationsutbyte**

En av de stora vinsterna med förvaltningsgemensam digital infrastruktur är ökade och mer effektiva möjligheter att skicka och ta emot information mellan offentliga aktörer. I regeringsuppdraget analyseras rättsliga förutsättningar för informationsutbyte i syfte att identifiera vilka utmaningar som kan finnas för att i nästa steg kunna ge eventuella förslag på lösningar.

Analysen delas upp i tre olika rättsliga perspektiv:

- Information i samband med anslutning – Rättsliga frågor som kan uppstå till följd av tekniska och organisatoriska olikheter som finns mellan enskilda kommuner och

regioner. Det är respektive kommun och region som ansvarar för att frågorna utreds, med förutsättningar som behövs för det.

- Generella rättsliga förutsättningar vid informationshantering – Det kan vara komplicerade rättsliga bedömningar som behöver göras inför en utkontraktering och i förhållande till sekretesslagstiftningen.
- Särskilda rättsliga förutsättningar vid informationshantering – Det kan även finnas sektorsspecifika rättsliga frågor att ta hänsyn till. En inte obetydlig mängd data hos kommuner och regioner regleras idag av strikta lagkrav som i viss mån kan hämma den digitala utvecklingen.

I rättsliga analysen, fallstudien för SDK och i DIGG:s regeringsuppdrag om rättsligt stöd framgår att, inte minst de mindre kommunerna, kan ha vissa svårigheter att identifiera och tillämpa befintliga lagar. Informationsövergångar ställer i viss utsträckning krav på tillgång till rättslig kompetens hos mottagarna, en kompetens som analyserna visar på behövs i större utsträckning.



# 4 Förutsättningar för långsiktigt hållbar utveckling

Här redovisas identifierade förutsättningar och resultat hittills som kan relateras till en långsiktig utveckling av förvaltningsgemensamma insatser, som främjar användning och nytta av den digitala infrastruktur som etableras.

Det finns ytterligare förutsättningar som behöver beaktas och som svarar upp mot delar av innehållet i detta regeringsuppdrag. En del av dem relaterar till frågor som inte har ett enkelt eller entydigt svar, och heller inte en given lösning, men som är viktiga att lyfta för en långsiktigt hållbar utveckling. Det är också frågor som behöver fortsätta hanteras i nära anslutning till etableringen av infrastrukturen, för att säkerställa att förutsättningar som rör kommuner, regioner och privata aktörer hanteras i ett sammanhang.

## 4.1 Ansvar för infrastruktur

Av regeringsuppdraget framgår att DIGG ska analysera förutsättningar för enskilda kommuner och regioner att ta en aktiv roll i utvecklingen och förvaltningen av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.

Här har analysarbetet tillsammans med SKR utgått från ett byggblocks- eller grunddata-domänansvar samt ansvaret som ingår att utveckla och förvalta infrastrukturen. Likaså har frågan belysts ur olika perspektiv i relation till skapandet av en långsiktigt hållbar infrastruktur. Tidigare erfarenheter har inhämtats från sektorsspecifika lösningar som SSBTEK och intygstjänsten, vilka lyfts fram av SKR.

### 4.1.1 Kommuners och regioners ansvar för infrastruktur

Till skillnad från statliga myndigheter har kommuner och regioner rättsliga utmaningar att ta en aktiv roll som ansvarig för byggblock och grunddatadomäner, med hänsyn till den kommunala kompetensen och möjligheten att tillgodose egna men inte andras behov av infrastruktur. Med kommunal kompetens menas de uppgifter som en kommun får utföra i enlighet med kommunallagen och speciallagstiftning.

Likaså finns organisatoriska utmaningar kring ett ansvarstagande, som inte har direkt bäring på det som en kommun eller region har att utföra inom sitt uppdrag. Den samlade bedömningen är att kommuner och regioner inte kan eller ska ansvara för

förvaltningsgemensam infrastruktur, utan att fokus istället ska ligga på deras behov och användning av infrastrukturen.

#### 4.1.2 Andra lösningar för ansvar

Bedömningen av ansvar som görs för kommuner och regioner kan aktualisera frågor kring andra lösningar som behövs, i de fall det finns behov av ett ägande av infrastruktur. En fråga handlar om det kommunalt och regionalt ägda bolaget Ineras möjligheter att ansvara för utveckling och förvaltning av infrastruktur. Även i det fallet finns rättsliga tolkningar som visar på begränsningar när det kommer till ansvar som avser förvaltningsgemensam digital infrastruktur, som inkluderar hela den offentliga förvaltningen. Det är med anledning av juridiken kring upphandling för statliga myndigheter.

En annan väg skulle vara att SKR uppdrar till Inera att ansvara för infrastruktur som ska användas av hela offentliga förvaltningen för SKR:s räkning. Då analysen för kommuner och regioner visar på utmaningar med ägarskap uppstår frågan om SKR som medlems- och arbetsgivarorganisation kan ta ett vidare ansvar än sina medlemmar. För detta behövs i så fall en fördjupad utredning.

#### 4.2 Behov av främjande insatser

När fokus läggs på kommuners, regioners och privata aktörers användning och nytta av infrastrukturen framträder ett tydligt behov av främjande insatser genom hela kedjan, utifrån deras olika förutsättningar. Förutom att fortsätta reducera trösklar för anslutning och förutsäga rättsliga, finansiella och organisatoriska förutsättningar, handlar det om att vidareutveckla samspelet mellan aktörer som har ett uppdrag eller en roll att samordna och stödja digitalisering.

För att svara på frågeställningen i uppdraget om vilken roll som Inera och Adda kan ha och på vilket sätt de kan bidra, betonar DIGG vikten av deras insatser för att främja kommuners och regioners anslutning till och användning av infrastrukturen. Inera genom sitt uppdrag och Adda med möjlighet att skapa förutsättningar för att de lösningar som tas fram och införs bygger på infrastrukturen. I sammanhanget kan nämnas att det i förslag till ägaröverenskommelse för Inera framgår att bolagets tjänsteutveckling och tjänsteutbud så långt som möjligt ska utgå från och styras av tillgänglig nationell digital infrastruktur, en mycket välkommen utveckling.

Ett fortsatt analysarbete inom området främjande behövs för att tydligare kunna ringa in vad insatser bör bestå av, vad som finns att tillgå redan idag och eventuella gap. I det ingår rättsliga, finansiella och organisatoriska perspektiv.

#### 4.3 Finansiella förutsättningar för infrastrukturen

En viktig grundläggande förutsättning är långsiktig och stabil finansiering av en infrastruktur som omfattar hela offentliga förvaltningen för att nå de effekter som

eftersträvas. För finansiering av utveckling, förvaltning, styrning och användning av infrastruktur finns ställningstagande och rekommendation från DIGG och övriga myndigheter samt underlag från ESV, se delredovisning av infrastrukturens etablering och rapport<sup>18</sup> om styrning och finansiering. Här framgår bland annat att infrastrukturen bör ses som samhällsinvestering och finansieras genom anslag, vilket ligger i linje med de analyser som SKR gjort utifrån förutsättningar som finns för kommuner och regioner.

Hur kostnaderna som uppstår för infrastrukturen ska finansieras är ytterligare en fråga. Här anser statliga myndigheter att finansiering ska ske genom en omfördelning inom staten, samt att det finns fortsatt behov av att analysera och föreslå hur nyttor och kostnader ska hanteras framåt. Motsvarande analys har inte gjorts för kommuners och regioners deltagande i infrastrukturen. För fortsatt arbete behövs en finansiell analys för infrastrukturen och offentliga förvaltningen i sin helhet, i nära samarbete mellan detta uppdrag och uppdraget att etablera förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte. I det arbetet är hittills vunna erfarenheter och analysresultat kring kommuners och regioners förutsättningar av värde.

#### **4.4 Former för anslutning**

En annan fråga är den om obligatorisk eller frivillig anslutning till infrastrukturen. Här är SKR:s generella hållning att det behövs frivillighet framför lagstiftning när det kommer till kommuners och regioners förutsättningar för anslutning och användning. Även om frivillighet kan vara att föredra påtalar myndigheter inom infrastrukturen samt enskilda kommuner och regioner att en tydligare styrning kan behövas i vissa lägen för att öka avsedd nytta och skapa incitament för införande.

I delredovisningen av regeringsuppdraget att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för informationsutbyte anger myndigheter exempelvis att frivillig anslutning kan vara viktig i initiala faser av utveckling, medan obligatorisk kan behövas och vara ett stöd när infrastrukturen är etablerad.

DIGG anser att obligatorisk anslutning kan behövas för att uppnå de nyttor som finns och för att få en snabbare anslutningstakt. Det blir för samhället dyrt om den förvaltningsgemensamma infrastrukturen lever parallellt med konkurrerande lösningar på samma problem. Då uppnås inte heller nyttan med att många aktörer

---

<sup>18</sup> Rapport ESV, *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur*, Stockholm, 2020, [Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur \(esv.se\)](https://www.esv.se/rapport-styrning-och-finansiering-av-forvaltningsgemensam-digital-infrastruktur)

finns i samma lösning, vilket troligen kommer vara bra både för deras egna behov och för medborgare och företag.

Det finns exempel på lyckosamma införanden med stöd av obligatorisk anslutning, som i fallet med nya lagen som ställer krav på att alla inköp i offentlig sektor ska faktureras med elektronisk faktura (e-faktura), i syfte att nå förändring. Å andra sidan kan det finnas lagstadgad styrning som inte uppnått samma förväntade effekter. Inte heller i den här frågan finns entydiga svar, utan det beror på och behöver kontinuerligt sättas i relation till ambitionen med en förvaltningsgemensam infrastruktur och de värden som ska åstadkommas.