



En reform för datadelning (SOU 2023:96)

Remiss från Finansdepartementet
Remisstid den 3 maj 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att uppdra åt en särskild utredare att analysera befintlig styrning och reglering av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och till externa aktörer. Stockholms stad har fått utredningen på remiss för yttrande.

I utredningen föreslås bland annat införandet av en ny lag benämnd lagen om den offentliga förvaltningens interoperabilitet och att så kallade nationella interoperabilitetslösningar ska införas och meddelas genom föreskrifter. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret ser generellt positivt på att utredningen belyser värdet av datadelning inom den offentliga förvaltningen och till externa aktörer.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Jag välkomnar att utredningen *En reform för datadelning* belyser värdet av datadelning inom den offentliga förvaltningen och till externa aktörer. Stockholms stad driver sedan länge ett arbete med att tillgängliggöra och dela data och har de senaste åren utvecklat arbetet, stärkt samordningen inom staden och fokuserat på öppna data med kvalitet över tid.

Det är dock viktigt att finansieringsprincipen gäller och att staten ersätter kommunerna för de potentiellt omfattande kostnader som implementeringen av

utredningens förslag riskerar att innebära. I övrigt hänvisar jag till
stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 17 april 2024

Karin Wanngård

Bilaga

Remiss – En reform för datadelning (SOU 2023:96), dnr KS 2024/192-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

I utredningen föreslås att:

- Det ska vara ett politiskt mål att offentlig förvaltnings mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel senast år 2030.
- En ny lag benämnd som lagen om den offentliga förvaltningens interoperabilitet ska införas för att samla styrning för att uppnå interoperabilitet vid datadelning.
- Så kallade nationella interoperabilitetslösningar ska införas och meddelas genom föreskrifter. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) ska ansvara för att ta fram lösningarna och får föreskriva om dem.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ges i uppdrag att utreda om adekvata, gemensamma och koordinerade skyddsnivåer eller andra lämpliga säkerhetsåtgärder kan användas vid datadelning inom hela den offentliga förvaltningen och med externa aktörer.

De huvudsakliga delarna av utredningens förslag som bedömts påverka den kommunala verksamheten beskrivs i följande avsnitt.

Ny lag om den offentliga förvaltningens interoperabilitet

I utredningen föreslås att styrning för att uppnå interoperabilitet vid datadelning ska samlas i en ny lag benämnd lagen om den offentliga förvaltningens interoperabilitet. Lagen ska tillämpas vid den offentliga förvaltningens datadelning. Lagen ska inte påverka tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning som ger någon rätt att få tillgång till data, eller som begränsar en sådan rätt, såsom regelverket om offentlighet och sekretess. Den ska inte heller påverka tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter.

I den offentliga förvaltningen i detta sammanhang ingår statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag och det är dessa som ska tillämpa kraven i lagen.

Vidare föreslås att ett antal begrepp och definitioner förs in i lagen. Det gäller begreppen data, datadelning, interoperabilitet och interoperabilitetslösning.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Nationella interoperabilitetslösningar

I den föreslagna lagen regleras en skyldighet för den offentliga förvaltningen att använda så kallade nationella interoperabilitetslösningar. Interoperabilitetslösning definieras som en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitekturer, tekniska specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå

interoperabilitet vid datadelning. Lösningarna kan exempelvis avse standarder, specifikationer och andra liknande lösningar eller krav som ska tillämpas vid datadelning.

De interoperabilitetslösningar som den offentliga förvaltningen ska tillämpa ska meddelas genom myndighetsföreskrifter. Digg ska ansvara för att ta fram lösningarna och får föreskriva om dem. Digg kan också välja att rekommendera nationella interoperabilitetslösningar som inte blir tvingande att använda.

I syfte att säkerställa att lösningarna blir ändamålsenliga föreslår utredningen ett krav på samarbete med offentlig förvaltning och externa aktörer vid framtagandet av lösningarna, och att föreskrifter får meddelas först efter att berörda aktörer getts tillfälle att yttra sig. Innan Digg meddelar föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar ska myndigheten även utreda och redovisa konsekvenserna.

Konsekvensbedömningar

Nyttor

I utredningens konsekvensbedömning framgår att förslagen förväntas skapa bättre förutsättningar för styrning av den offentliga förvaltningens interoperabilitet och underlätta datadelning. Bland de konsekvenser i form av nyttor för kommuner och regioner som lyfts är det främst större nyttor i form av förenklad kärnverksamhet genom effektivisering, förenklad teknisk utveckling och förenklat uppgiftslämnande till exempelvis statliga myndigheter.

Utredarna bedömer även att nyttan med interoperabel datadelning, där gemensamma krav vid datadelning efterlevs, blir större ju fler myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning som följer samma krav. Vidare bedömer utredarna att myndigheter och andra aktörer med hög digital mognad generellt har de bästa förutsättningarna att direkt kunna tillgodogöra sig nyttorna av den ökade interoperabilitetsstyrningen. Myndigheter och andra aktörer med mognad på medelnivå eller låg nivå bedöms, åtminstone inledningsvis, ha sämre förutsättningar.

Kommunalt självstyre

I utredningen konstateras att förslagen innebär större konsekvenser för kommuner och regioner än för statliga myndigheter. Detta då de genom förslagen kommer att styras mer inom digitaliseringsområdet än statliga myndigheter jämfört med dagens situation.

Vidare konstateras att den kommunala självstyrelsen inskränks genom förslagen då kommuner och regioner kommer att vara skyldiga att använda de nationella interoperabilitetslösningar som Digg får meddela föreskrifter om. Kravet på att använda dessa lösningar gäller för hela den offentliga förvaltningen, vilket inkluderar kommuner och regioner. Förslaget innebär således ett nytt åliggande för kommuner och regioner.

Utredningen bedömer att en svagare styrning och mindre ingripande åtgärder inte skulle leda till den standardisering av datadelning som krävs för att komma till rätta med de samhällsutmaningar Sverige står inför. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen är enligt utredarna således helt nödvändig för att realisera nyttorna. Utredarna menar även att det finns risk att bristerna i interoperabiliteten förvärras utan mer och bindande styrning. Utredningens slutsats är att förslagen om inskränkning i den kommunala självstyrelsen är förenliga med kraven i regeringsformen.

Kostnader och finansiering

Kostnaderna för att implementera och använda nationella interoperabilitetslösningar kommer enligt utredningens bedömning att skilja sig åt beroende på vilken slags lösning det rör sig om och myndigheternas olika grad av digitala mognad. Utredarnas antagande är att kostnaderna generellt kommer att vara högre ju lägre digital mognad en myndighet eller annan aktör har.

Utredarna resonerar även om finansieringsprincipen utifrån de interoperabilitetslösningar som föreslås gälla för hela den offentliga förvaltningen. Utredarna menar att statlig finansiering enligt finansieringsprincipen endast kan komma i fråga för nationella interoperabilitetslösningar som går utöver åtgärder som kommuner och regioner ändå hade behövt vidta till följd av tekniska förändringar och krav i befintliga författningar. Utredarna menar dock att de nya åligganden som införs för kommuner och regioner i allt väsentligt kommer vara hänförliga till teknisk utveckling, och därför ska endast en mindre del av kommunernas och regionernas kostnader finansieras genom statliga bidrag. Enligt utredarna bör kostnaderna i allt väsentligt ligga på kommunerna och regionerna.

I utredningen förs även resonemang kring olika finansierings-modeller för de obligatoriska interoperabilitetslösningarna och de kostnader som anses oberoende av den pågående tekniska utvecklingen i samhället, vilka därmed bör täckas av statlig finansiering utifrån finansieringsprincipen.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser generellt positivt på att utredningen belyser värdet av datadelning inom den offentliga förvaltningen och till externa aktörer. Stockholms stad driver sedan länge ett arbete med att tillgängliggöra och dela data och har de senaste åren utvecklat arbetet, stärkt samordningen inom staden och fokuserat på öppna data med kvalitet över tid. Stockholms stad arbetar strategiskt för att effektivt

tillgängliggöra värdefull information som kan ge samhällsnytta, arbetet är en viktig del i stadens kvalitetsarbete.

Stadsledningskontoret delar många av de utmaningar, problem och brister inom datadelning och interoperabilitet som utredningen lyfter utifrån ett kommunalt perspektiv. Stadsledningskontoret delar även uppfattningen om att bristande interoperabilitet står i vägen för datadelning inom offentlig sektor som helhet.

Stadsledningskontoret ser därför positivt på förslaget att införa en lag om den offentliga förvaltningens interoperabilitet och införandet av föreskrifter av nationella interoperabilitetslösningar. De överväganden och bedömningar som utredningen gör i frågorna om förslagets förenlighet med EU-rätten och den kommunala självstyrelsen synes vara väl utredda och avvägda i förhållande till gällande EU-rätt och nationell rätt.

Stadsledningskontoret delar utredningens analys att nyttan med interoperabel datadelning, där gemensamma krav vid datadelning efterlevs, blir större ju fler myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning som följer samma krav. En nationella standardisering av datadelning är således nödvändig för att kunna realisera nyttorna.

Stadsledningskontoret ser även positivt på att utredningen pekar ut Digg och MSB som ansvariga myndigheter för de föreslagna uppdragen, samt föreslår omprioriteringar i budget så att myndigheterna får resurstillskott. Stadsledningskontoret vill dock uppmärksamma och lämna nedan synpunkter på delar av utredningens förslag.

Tillgängliggjord data med kvalitet kräver arbete och resurser

Stadsledningskontorets erfarenheter har visat att det krävs strategiska arbetsinsatser för att tillgängliggöra och dela data som håller god kvalitet och som borgar för att innovation kan möjliggöras. Tillgängliggjord data måste göras begripliga, säkra och tillhandahållas via servrar och plattformar som kräver förvaltning. Information inom en myndighet är ofta anpassad för de interna verksamhetssystemen och behöver inte sällan behandlas för att vara användbar i en offentlig kontext. Arbetsmoment kan bestå av sekretessprövningar, informationssäkerhetsbedömningar, informationsklassningar och grundläggande informationsförvaltning. Det krävs således alltid en arbetsinsats vid tillgängliggörande av data. Stadsledningskontoret bedömer att dessa insatser och kostnader för att tillgängliggöra data ofta underskattas. Vid förslag om ny lagstiftning som berör datadelning vill stadsledningskontoret därför uppmärksamma dessa aspekter om datadelning utifrån ett kommunalt perspektiv.

Behov av finansiering

Stadsledningskontoret ser positivt på införandet av nationella interoperabilitetslösningar men efterfrågar finansiella förutsättningar för att kunna uppfylla de framtida kraven. Stadsledningskontoret ser en risk för omfattande kostnader i och med anpassningar till interoperabilitetslösningarna inom den kommunala sektorn. I de fall när interoperabilitetslösningarna föreslås bli obligatoriska att använda för kommuner är stadens hållning att finansieringsprincipen bör gälla. Stadsledningskontoret anser därför att staten bör ersätta kommunerna för de ökade kostnaderna det utökade uppdraget innebär.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till att Digg, enligt utredningen, ska genomföra och presentera konsekvensanalyser innan beslut fattas om föreskrifter för nationella interoperabilitetslösningar.

Nationella interoperabilitetslösningar

Stadsledningskontoret vill i och med införandet av nationella interoperabilitetslösningar betona vikten av att denna implementeringsprocess präglas av effektivitet, transparens och insyn. Stadsledningskontoret ser positivt på utredningens förslag om krav på samarbete med offentlig förvaltning och externa aktörer vid framtagandet av lösningarna, och att föreskrifter får meddelas först efter att berörda aktörer getts tillfälle att yttra sig. Det är nödvändigt att myndigheter, kommuner, regioner och andra relevanta aktörer med specialistkompetens och verksamhetskännedom ges möjligheten att ge sina synpunkter på föreslagna interoperabilitetslösningar som de är berörda av. Stadsledningskontoret anser även att utvecklingen av interoperabilitetslösningar bör vara en integrerad del av arbetet med nationella grunddata och den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, Ena.

Med anledning av de föreslagna utökade ansvarsområdena för Digg anser stadsledningskontoret att det är av stor vikt att myndigheten ges adekvata resurser och mandat att framgångsrikt leda och genomföra arbetet med nationella interoperabilitetslösningar. Detta för att säkerställa att den offentliga förvaltningen kan agera enhetligt och effektivt avseende datadelning.

Vidare vill stadsledningskontoret uppmärksamma innebörden och omfattningen av de föreslagna interoperabilitetslösningarna. I utredningen framgår att begreppet inte enbart begränsas till standarder för effektiv datadelning, utan också innefattar möjligheten att utfärda föreskrifter rörande specifika tjänster och applikationer. Denna bredd i definitionen kan medföra betydande möjligheter men även osäkerhet gällande vilken påverkan detta breda mandat kan ha, vilket gör det svårt att i dagsläget fullt ut bedöma dess konsekvenser.

Stadsledningskontoret vill också framhålla vikten av att de nationella interoperabilitetslösningarna bygger på och är förenliga med befintliga nationella specifikationer, exempelvis de som används inom systemet för den officiella statistiken. Stadsledningskontoret anser även att dessa lösningar bör bli obligatoriska

att använda för den offentliga förvaltningen. Detta för att säkerställa en enhetlig och effektiv tillämpning över hela sektorn. Stadsledningskontoret ser en risk att frivilliga rekommendationer inte kommer att få det genomslag som behövs. Utan bindande regelverk finns en överhängande risk att interoperabiliteten inte förbättras i den utsträckning som är nödvändig för den offentliga sektorn.

Stöd för tillämpning och implementering

Stadsledningskontoret ser ett fortsatt behov av stöd i form av utbildningsinsatser och handledningar som inriktar sig på datadelning, interoperabilitet och den föreslagna nya lagstiftningen i sin helhet.

Stadsledningskontoret vill också betona vikten av att erbjuda stöd och vägledning som tar hänsyn till det kommunala perspektivet. Behoven och förutsättningarna att dela data kan variera betydligt mellan kommunala aktörer och statliga myndigheter. Därför bör stödet vara anpassat för att vara effektivt och relevant för alla berörda parter.