

Rapport

Datadriven automatisering mellan myndigheter och kommuner

ES2024-02





Innehåll

1. Inledning.....	4
2. Uppgiftslämnandet mellan kommuner och myndigheter.....	5
2.1 Insamling av uppgifter.....	6
3. Datadriven automatisering.....	8
3.1 Förmåga till att automatisera på ett datadrivet sätt.....	8
4. Identifierade dataflöden som kan automatiseras.....	11
4.1 SCB – ekonomisk statistik.....	11
4.2 Skolverket - skolinformation.....	12
5. Fortsatt arbete med datadriven automatisering.....	13
5.1 Genomförandet av datadriven automatisering.....	13
5.2 Fortsätta identifiera konkreta dataflöden för automatisering.....	14
5.3 Stöd och samordning.....	14



1. Inledning

I eSams verksamhetsplan för 2023/2034 framgår att medlemmarna ska utforska möjliga utvecklingsområden för datadrivna flöden mot kommuner. Syftet är att bidra till verksamhetsnytta genom att undersöka möjligheterna att nyttja och tillgängliggöra data på ett effektivt och kvalitativt sätt.

Dataverkstaden är ett initiativ som Västra Götalandsregionen ansvarar för. Initiativet arbetar för att öka kommuners och regioners användning och tillgängliggörande av data för att uppnå automatiserade datadrivna flöden. Målsättningen är att arbetet ska leda till nytta hos alla inblandade parter; eSams medlemmar, kommunerna samt de aktörer (datakonsumenter) som vill använda datat för olika ändamål, exempelvis i form av minskade kostnader och ökad datakvalitet och aktualitet.

Under våren 2023 genomfördes en inledande diskussion mellan de myndigheter som har en särskild relation till kommuner och Dataverkstaden i syfte att identifiera möjliga datadrivna flöden att samverka kring samt hur en fortsatt samverkan skulle kunna bedrivas. De myndigheter som deltog i diskussionen var SCB, Skatteverket, Naturvårdsverket, Bolagsverket, Skolverket, CSN, Länsstyrelserna och Lantmäteriet.

Under hösten och vintern 2023 genomfördes ett utforskande arbete hos Bolagsverket, SCB, Skolverket samt Sveriges Kommuner och Regioner ur tre olika perspektiv:

1. Tydliggöra helhetsperspektivet för uppgiftslämnandet mellan kommuner och myndigheter.
2. Identifiera konkreta dataflöden som kan utvecklas mot en datadriven automatisering mellan kommuner och myndigheter.
3. Identifiera mönster som kan återanvändas när man utvecklar datadrivna flöden mellan kommuner och myndigheter.

Denna rapport beskriver resultatet av arbetet och en plan för fortsatt hantering av resultatet. Arbetet har bedrivits i samarbete mellan eSam, Dataverkstaden och SKR.



2. Uppgiftslämnandet mellan kommuner och myndigheter

Myndigheters inhämtande av uppgifter från kommuner regleras i *Förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner*. Förordningen ska iakttas av samtliga myndigheter och gäller för uppgiftslämnande via blanketter eller annat medium. Förordningen behandlar utformningen av inhämtandet av uppgifter samt tidsfrister. Det framgår även att det hos myndigheten ska finnas en förteckning över myndighetens planerade och beslutade enkäter till näringsidkare och kommuner.

När en myndighet vill genomföra en datainsamling från regioner och kommuner, ska det anmälas till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Syftet är att undvika att olika myndigheter genomför liknande datainsamlingar enskilt istället för att genomföra en gemensam datainsamling samt att säkerställa att datainsamlingar kan genomföras med förväntat resultat och kvalitet. Det innebär att SKR har tillgång till statistik över hur många datainsamlingar som myndigheterna årligen genomför hos Sveriges regioner och kommuner.

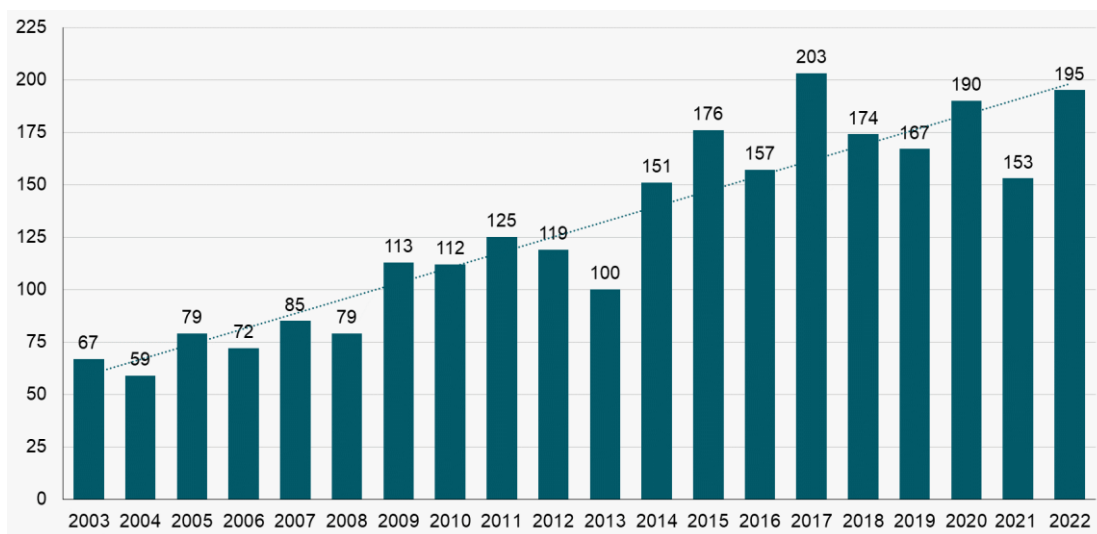
Delar av rapporteringen berör EU men den största delen följer av nationella regler. Det finns också en lång rad obligatoriska planer som kommuner och regioner regelbundet ska lämna till statliga myndigheter. Många av de uppgifter som kommuner och regioner lämnar är obligatoriska, medan andra är frivilliga. Statskontorets tidigare granskning av administrativa kostnader i kommunsektorn visar att statliga myndigheter ofta frågar efter snarlika uppgifter på grund av bristande samordning.¹

Kommunernas totala uppgiftslämnande till myndigheter ökar för varje år. 2015 genomförde SKR en utredning som pekade på att kommunerna lägger ca 800 000 arbetstimmar per år för att förse olika myndigheter med data. Totalt omfattades 700 olika datainsamlingar i denna utredning. Om en liknande utredning skulle genomföras idag (2023) är bedömningen att antalet datainsamlingar skulle vara det dubbla eller kanske ännu fler. Bedömningen baseras på den statistik som SKR sammanställt i grafiken nedan och som illustrerar antalet nya datainsamlingar som myndigheterna anmäler till SKR per år. Det är en blandning av återkommande datainsamlingar och datainsamlingar som endast genomförs en gång. Det innebär i sin tur att antalet datainsamlingar inte kan aggregeras rakt av.

¹ [Att styra de självstyrande - en analys av statens styrning av kommuner och regioner \(statskontoret.se\)](https://www.statskontoret.se/rapporter/att-styra-de-sjalfstyre-ende-en-analys-av-statens-styrning-av-kommuner-och-regioner)



Bild 1 – inkomna samråd till SKR från myndigheter 2003-2022



För att erhålla en samlad bild över uppgiftslämnandet till myndigheter behöver varje enskild kommun göra en egen sammanställning. Förutom den statistik som redovisas i grafiken ovan och SKRs tidigare utredning erbjuds inget särskilt stöd för att hålla samman helhetsperspektivet för uppgiftslämnandet. SKR behandlar samordningen av nya insamlingar som myndigheterna genomför, det finns däremot ingen konsoliderad, samlad och kontinuerligt underhållen bild över det totala uppgiftslämnandet som en kommun behöver genomföra.

Ur myndigheternas perspektiv håller varje myndighet, i enlighet med förordningen, en förteckning över planerade och beslutade enkäter till kommuner. Myndigheterna har på så sätt en samlad bild över den egna myndighetens datainsamlingar från kommuner.

2.1 Insamling av uppgifter

Trenden visar att myndigheternas behov av att samla in data från kommuner för bl.a. analyser och beslutsunderlag ständigt ökar.

Insamlingen av uppgifter sker idag i stor sträckning via enkäter som skickas till kommunerna för ifyllnad i olika former av textbaserade format, t.ex. i Officeprodukter.

Handhavandet hos kommunerna för att svara på enkäter varierar beroende på uppgifter som ska samlas in. I vissa fall går det att sammanställa direkt från ett it-system, i andra fall behöver andra rutiner och lösningar etableras för att framställa och rapportera in begärda data till en myndighet – det kan t.ex. röra sig om att rapportera in grundläggande information om skolverksamheterna i en kommun till Skolverket. Det förekommer



också att kommunerna inte rapporterar in den data som en statlig myndighet efterfrågar p.g.a. att det inte finns ett tillräckligt starkt legalt stöd för datainsamlingen, att den anses ta alldeles för mycket resurser i anspråk eller att det saknas grundläggande förutsättningar för sådan datainsamling hos kommunerna.

Ett sådant exempel är Livsmedelsverket som samlar in data om matsvinn hos kommuner, endast 30% av Sveriges kommuner rapporterar in denna data. En anledning till det är att de saknar tillräckligt bra systemstöd och andra tekniska förutsättningar för att kunna göra det på ett effektivt och kvalitativt sätt. Ett sätt att lösa detta på är att samarbeta med de systemleverantörer som idag tillhandahåller it-system för kost- och måltidsinformation till kommuner, så att de kompletterar sitt it-system med funktioner för att rapportera in data om matsvinn till Livsmedelsverket på ett effektivt och kvalitativt sätt. I teorin skulle en sådan åtgärd kunna medföra att kommunerna automatiskt kan rapportera in data om matsvinn på daglig basis till Livsmedelsverket.

Hos de myndigheter som samlar in och sammanställer data uppstår kostnader i form av förberedelsearbete, datainsamling och inte minst med att kvalitetssäkra den data som samlats in. I vissa fall kan arbetsinsatsen för insamling och kvalitetssäkring vara betydande. Det kan ta månader i kalendertid att kvalitetssäkra den data som samlats in vilket i sin tur kan få till följd att när den väl är sammanställd och klar anses datat vara förhållandevis inaktuellt och användningsområdet kan ha blivit mer begränsat. Värdet på datat kan anses minska i relation till när den ursprungligen samlades in. Det finns exempel där data som är 1,5 år gammalt används som underlag för beslut, vilket kan påverka både beslutets riktighet och relevans negativt.



3. Datadriven automatisering

Uppgiftslämnandet mellan kommuner och myndigheter kan effektiviseras genom att skapa regelstyrda dataflöden som använder modern teknik där kommunerna tillgängliggör data och myndigheterna automatiserar insamling och validering.

En datadriven automatiserad hantering är särskilt befogad om

- insamlingen sker upprepade gånger, t.ex. årsvis.
- arbetsbelastningen för att sammanställa uppgifterna är betydande och uppgifterna finns tillgängliga i kommunens it-system
- arbetsinsatsen för att skapa ett datadrivet automatiserat flöde är mindre än eller motsvarar en manuell insamling
- den manuella insamlingen är så tidskrävande att datat har förlorat sin aktualitet när arbetet är klart
- nyttor uppstår hos såväl kommuner som insamlade myndighet

En automatiserad datadriven hantering ger flera positiva effekter. Administrativa kostnader och tidsåtgången för att tillgängliggöra, samla in och kvalitetssäkra data minskar. Insamlade data blir mer aktuell och kvalitativ vilket bidrar till att höja värdet på insamlingen och höjer kvaliteten i analys och beslutsunderlag. Det finns även möjlighet till att genomföra insamlingar oftare, t.ex. månadsvis i stället för årsvis, vilket ger möjlighet till en mer utvecklad och värdeskapande hantering som kontinuerligt är aktuell. Värdet på den data som samlas in och delas ökar därmed.

Den mängd data som efterfrågas från kommunerna i dagsläget, samt trenden som visar på ett ständigt ökat behov, ger en betydande potential till att effektivisera den offentliga förvaltningen.

3.1 Förmåga till att automatisera på ett datadrivet sätt

Att bedriva ett arbete med att automatisera uppgiftslämnandet mellan kommuner och myndigheter förutsätter att det finns förmåga till

- att tillgängliggöra relevanta data från kommunerna
- att myndigheterna kan samla in data på ett automatiserat sätt från kommunerna för vidare behandling
- att kunna genomföra automatiseringsinitiativ på ett koordinerat sätt mellan kommuner och en myndighet.



Det är även viktigt att i samverkan använda och bidra till vidareutveckling av standarder inom det sakområde som uppgiftslämnandet omfattar.

Tillgängliggörandet av data från kommunerna behöver vara koordinerat så att samtliga kommuner kan leverera data på ett automatiserat sätt. Kommunernas it-leverantörer har en särskild roll i detta. Övergången till ett automatiserat förfarande underlättas av ett kontinuerligt arbete med att tillgängliggöra kommunernas data som öppna data för allmän åtkomst från myndigheterna i kombination med ett koordinerat tillgängliggörande av behörighets-/regelstyrda data utifrån specifika behov. Dataverkstaden utgör en samlade kraft med förmåga att arbeta med båda alternativen.

Det vanligaste sättet att lämna data från kommuner till myndigheter är att fylla i webbenkäter manuellt. En utveckling mot en datadriven automatisering skulle gynnas av att det finns flera olika sätt för detta, exempelvis:

- Traditionellt genom manuell rapportering via webbenkät eller fil för de kommuner som inte har renodlade it-system för att rapportera in efterfrågade data
- Automatisk publicering/inrapportering av data från ett it-system via ett öppet och säkert API (automatiskt eller manuellt).

Det behöver identifieras ett sätt för varje kommun att kunna lämna data utifrån den egna organisationens förutsättningar, t.ex. att en liten kommun kan publicera en fil som öppna data enligt en bestämd dataspecifikation och standard medan en större kommun kan tillgängliggöra sin data enligt samma dataspecifikation och standard för automatisk uppdatering och insamling. Det ökar även chanserna att kommuner framöver kan lämna data automatiskt då de kan upphandla stöd för detta vid nästa avtalsfönster samt komma igång tidigare med den manuella hanteringen. Användningen av olika lösningsmönster behöver samordnas mellan myndigheterna för att effektivisera arbetet.

Genom att utgå från den insamling av data som idag sker från kommunerna, t.ex. via enkäter, kan analys ske om en datadriven automatisering skulle ge betydande effekter. Det är särskilt intressant om det går att hitta onödiga flöden som kan tas bort p.g.a. att uppgifter redan har samlats in och därmed kan delas av annan myndighet, alternativt en automatisering som bidrar till effektivisering såväl hos kommunerna som hos den aktuella myndigheten. Den data som utbyts behöver inte vara gemensam mellan flera myndigheter. Den kan vara specifik inom särskilda sakområden och inte enbart begränsas till s.k. öppna data. Vissa dataflöden kan även vara känsliga ur ett personuppgiftsperspektiv men där en automatisering kan öka genom lämpliga



säkerhetslösningar, t.ex. att Skolverket får en API-nyckel av respektive kommun eller privat aktör för att lämna eller hämta data på ett standardiserat, kvalitativt och säkert sätt.

När data utbyts mellan kommuner och myndigheter på ett automatiserat sätt finns olika lösningsmönster som kan återanvändas för olika situationer. När flöden automatiseras uppstår vinster om kommunerna och myndigheterna samordnar sig kring vilket/vilka mönster som ska återanvändas för den aktuella datainsamlingen. I takt med att nya automatiserade dataflöden etableras mellan myndigheter och kommuner kommer denna kunskap successivt att öka.



4. Identifierade dataflöden som kan automatiseras

Ambitionen för arbetet i uppdraget har varit att identifiera dataflöden som skulle kunna vidareutvecklas med start under våren 2024. Ett sådant utvecklingsarbete innebär att såväl berörda myndigheter som kommunerna behöver anpassa sin hantering av denna data. På kommunsidan kan kravställning på systemleverantörer vara en väg till genomförande. Insamlingsarbetet hos myndigheterna kan få ökat värde genom att identifiera och involvera fler datakonsumenter, t.ex. om en EU-myndighet kan ta emot data från en nationell myndighet med högre kvalitet och aktualitet jämfört med idag. I utredningsarbetet har SCB och Skolverket identifierat följande dataflöden som kandidater att automatisera.

4.1 SCB – ekonomisk statistik

SCB:s verksamhet behöver göra förflyttningar för att kunna följa och beskriva omvärlden i och med de snabba förändringarna som sker i samhället idag. Myndigheten har satt upp det strategiska målet *Smart datafångst och databantering* för att visa på att förflyttningen behöver gå från datainsamling till datafångst. Det strategiska målet kopplas också nära till myndighetens krav att minska uppgiftslämnarbördan och även kostnaden kring datainsamling. Myndigheten behöver ändra arbetssätt och hitta nya datakällor för att minska uppgiftslämnandet och effektivisera statistikproduktionsprocessen.

På SCB:s dataavdelning drivs olika projekt som strävar mot att minska uppgiftslämnarbördan och kostnaden för databantering. Ett av dessa projekt riktar sig mot undersökningen *Räkenskapssammandraget (RS)* som är den största undersökningen som samlas in av myndigheten avseende kommunernas ekonomi. I projektet undersöks och testas möjligheten att gå från dagens insamling med excelformulär till en ny datastruktur där datat i ett första steg kan lämnas i en txt- eller CSV-fil. Utgångspunkten är en datastruktur som är uppbyggd på tre standarder om konto, verksamhet och motpart, som ligger till grund i undersökningen för att påvisa vilken information som kan erhållas på ett automatiserat sätt. Datastrukturen som testas kan innehålla mer detaljer och fler uppgifter jämfört med excelformuläret. Tanken är att uppgifterna som lämnas av kommunerna enligt den nya datastrukturen skulle vara mer av ”rådata-karaktär” och öppna upp möjligheten för en teknikneutral mottagning av uppgifterna på SCB och att tydliggöra behovet av specifika formulär eller filer i framtiden.



Medelvärdet för kommunernas rapporteringstid under förra årets insamling av Räkenskapssammandraget var 78 timmar. Uppräknat för alla kommuner handlar det om 22 620 timmar.

4.2 Skolverket - skolinformation

Skolhuvudmän har en lagstadgad uppgiftslämnarbörda som innebär att de ska rapportera skolinformation till Skolverket. Det görs i första hand en gång per år som underlag för bland annat *Skolenhetsregister* och statistik men även löpande i olika syften. Nuvarande lösning innebär en omfattande handpåläggning hos huvudmännen.

Inom ramen för Skolverkets sektorsansvar för skolväsendets digitalisering sker utforskande arbetet kring möjligheten att förenkla datainsamling genom automatisering. Skolverket vill pröva automatisk överföring av definierade informationsmängder från ett antal huvudmäns skoladministrativa system, till Skolverket.

Det ska ge kunskap och praktisk erfarenhet om förutsättningarna för hur automatisering kan samla in data från huvudmän och en teknisk grund för fortsatt arbete med automatisk inhämtning av skolinformation.

Skolverket har behov av informationen i många verksamhetsprocesser men har inte alltid tillgång till aktuell information. Andra intressenter använder informationen som Skolverket har samlat in och som tillgängliggörs som öppna data i form av Skolenhetsregistret. En automatisk insamling är en förutsättning för en aktuell information och stärker förutsättningarna för korrekt information. Det kan innebära en förbättrad och kostnadseffektiv hantering för huvudmännen.



5. Fortsatt arbete med datadriven automatisering

Uppdragets resultat visar på två konkreta aktiviteter som kan genomföras för att skapa nyttor genom datadriven automatisering. SCB och Skolverket har som ambition att genomföra aktiviteterna i samarbete med Dataverkstaden med start under våren 2024.

Analysen av helhetsperspektivet för uppgiftslämnandet mellan kommuner och myndigheter visar att man kan realisera betydande effekter genom fortsatt arbete med att automatisera insamlingen av data. Ansvar för att hålla samman arbetet ligger idag på varje kommun samt de enskilda myndigheterna, ett arbete i samverkan skapar nya möjligheter för samordning och effektivt nyttjande av erfarenheter kring automatisering. Arbetet med att identifiera konkreta dataflöden som kan automatiseras fortsätter i samarbete mellan Dataverkstaden och de myndigheter inom eSam som samlar in data från kommuner.

Uppdraget utgör fortsatt en kontaktpunkt i frågor som gäller datadriven automatisering mellan kommuner och myndigheter vilket möjliggör stöd och samordning inom området.

Arbetet med att stärka datadriven automatisering mellan kommuner och myndigheter ligger väl i linje med interoperabilitetsutredningens betänkande – *En reform för datadelning (SOU 2023:96)*².

5.1 Genomförandet av datadriven automatisering

SCB:s initiativ som rör ekonomisk statistik och Skolverkets initiativ som rör skolinformation genomförs med start under våren 2024 i samarbete med Dataverkstaden. I utvecklingen är det viktigt att återanvända mönster och erfarenheter. Arbetet följs av eSam för att fånga upp erfarenheter och gemensamma frågor. När arbetena är slutförda genomförs en samlad övning för att bl.a. identifiera återanvändningsbara mönster, framgångsfaktorer för arbetet och effekter av genomfört arbete.

² <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/12/sou-202396/>



5.2 Fortsätta identifiera konkreta dataflöden för automatisering

Arbetet med att identifiera konkreta dataflöden för automatisering fortsätter i samarbete med de av eSams myndigheter som samlar in data från kommuner. Det gäller bland annat SCB, Skolverket, Skatteverket, Naturvårdsverket, Bolagsverket, CSN, Länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och Lantmäteriet.

När en myndighet har för avsikt att göra en ny insamling av uppgifter från kommunerna, t.ex. i ordinarie verksamhet eller via regeringsuppdrag, bör man överväga att använda datadriven automatisering. Berörda myndigheter uppmuntras att söka stöd från uppdraget i dessa situationer.

Berörda myndigheter som nämns ovan behöver utforska vidare om det finns anledning att hålla en sammanställd bild över planerade och beslutade insamlingar från kommunerna i syfte att stärka förutsättningarna för en mer samlad och effektiv hantering av uppgiftslämnandet.

Vidare bör berörda myndigheter överväga att se över de datainsamlingar som sker från kommuner och göra en bedömning av resursåtgång, om det är svårt att få in data samt om tidsaspekten gör att data inte är aktuell när arbetet med insamling och kvalitetssäkring är klar.

5.3 Stöd och samordning

Erfarenheterna från arbetet med att automatisera dataflöden byggs upp successivt och behöver tas tillvara. Avsikten är att samla och dokumentera kunskapen i form av vägledningar. Det kan röra sig om vägledning kring rutiner och tekniska lösningar för datainsamling och delning av insamlade data, framtagning eller återanvändning av standarder, autentisering och behörighetstilldelning samt juridiska frågeställningar. Inom uppdraget etableras former för hur man kan dela konkreta resultat och resurser på ett effektivt sätt.

De former för samordning som etablerats i uppdraget utgör en samlingspunkt för frågor kring datadriven automatisering där myndigheter kan utbyta erfarenheter samt föra samlad dialog med Dataverkstaden kring relationen till kommunerna.

SKR och eSam bör fortsätta dialogen kring relationen mellan ett fortsatt arbete inom eSam och den samordning av uppgiftslämnande som sker på SKR. Det bör t.ex. utforskas om den anmälan av datainsamlingar som sker till SKR kan fångas upp av



eSams initiativ för att ge stöd kring datadriven automatisering, alternativt om SKR kan bistå med stöd.

eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter för att underlätta och påskynda digitaliseringen inom det offentliga. eSam bildades 2015 som en frivillig fortsättning på E-delegationen. En viktig uppgift för eSam är att ta fram stöd och vägledningar som ger förutsättningar för att öka den digitala samverkan inom offentlig förvaltning.

Alla stöddokument finns på esamverka.se

I eSam ingår Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Boverket, Centrala Studiestödsnämnden, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Havs- och vattenmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Patent- och Registreringsverket, Pensionsmyndigheten, Riksarkivet, Rättsmedicinalverket, Sida, Skatteverket, Skolverket, Statens institutionsstyrelse, Statens servicecenter, Statens tjänstepensionsverk, Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket och Universitets- och högskolerådet (okt 2023)

