

Rapport

# Roadmap för myndigheters datahantering

ES2024-15





## Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	4
2.	Roadmap.....	5
2.1	Förändringen skapar nationella möjligheter.....	5
2.2	Att bli mer proaktiv .....	7
3.	Trender.....	9
3.1	Generativ AI lyfter automatiseringen till helt nya nivåer .....	9
3.2	Relevanta och tillgängliga data – vår tids och framtids mest värdefulla tillgång.....	9
3.3	En ökande reglering av det digitala samhället.....	10
3.4	Ett alltmer förvärrat säkerhetsläge.....	10
4.	Målsättningar och strategier .....	12
4.1	Europeisk nivå.....	12
4.1.1	Målsättning och strategi.....	12
4.1.2	Realisering av målbild och strategi .....	13
4.2	Nationell nivå.....	13
4.2.1	Målsättning och strategi .....	14
4.2.2	Realisering av målbild och strategi .....	15
4.3	Nuläge för myndigheternas digitaliseringsstrategier.....	16
5.	Förändrade förutsättningar att ta hänsyn till .....	18
5.1	Aktuella policyförändringar .....	18
5.1.1	Öppna-data direktivet .....	18
5.1.2	Dataförvaltningsförordningen (Data governance act) .....	18
5.1.3	Dataförordningen (Data act).....	19
5.1.4	Dataområden (Data spaces) .....	20
5.1.5	Nationella grunddata och grunddatadomäner .....	24
5.1.6	En reform för datadelning – SOU 2023:96 .....	25
5.2	Geopolitiska perspektivet .....	27
5.3	Ändrade förutsättningar inom säkerhetsområdet.....	29
6.	Digitaliseringen i Sverige.....	31
6.1	Digg.....	32
6.2	Utmaningar för fortsatt digitalisering.....	33
6.2.1	Styr på helhet och inte delar.....	33
6.2.2	Lagstiftning baserat på en analog värld .....	34
7.	Förändring av en myndighets förmågor.....	35



# 1. Inledning

Det sker ett omfattande förändringsarbete på EU-nivå gällande digitalisering i allmänhet och datahantering<sup>1</sup> i synnerhet. eSams styrgrupp har konstaterat att eSams medlemmar behöver dels få en bättre överblick över kommande regelförändringar och policyinitiativ som påverkar myndigheternas digitaliseringsarbete avseende data, dels göra en analys över hur myndigheterna kan bli mer proaktiva i sin planering utifrån förändringen.

Med utgångspunkt från detta har eSam tagit fram en radarbild<sup>2</sup> som beskriver policyinitiativ som påverkar myndigheternas digitaliseringsarbete. Radarbildens beskriver initiativ från EU, nationella initiativ och leveranser relaterade till byggblock inom Ena<sup>3</sup> som är av generellt intresse. Radarbildens uppdateras varje halvår.

Syftet med denna rapport är att beskriva en roadmap för att möta myndigheternas behov av att bli mer proaktiv i sin planering utifrån den omfattande förändring av datahantering som pågår såväl inom EU som nationellt.

Målgruppen för rapporten är ledande funktioner inom eSams medlemmar.

Arbetet med denna rapport har genomförts av en arbetsgrupp bestående av Beatrice Giolek Laerum (Skolverket), Beatrice Sablone (Finansinspektionen), Britt-Marie Calles (Trafikverket), Peter Hammar (Tullverket), Dan Stenvall (Tullverket), Linda Lindström (eSams kansli), Erik Enocksson (eSams kansli) och Mikael Österlund (eSams kansli). Kvalitetssäkring har skett i eSams rättsliga expertgrupp, expertgruppen i säkerhet samt koordineringsgruppen för arkitektur. Beredning har skett via eSams samordningsgrupp.

---

<sup>1</sup> Se eSams produkt ES2024-04 Styrnings- och ledningsfrågor inom datahantering för definition

<sup>2</sup> ES2024-07 Rapport Radarbild – initiativ som påverkar myndigheternas digitaliseringsarbete.

<sup>3</sup> Sveriges digitala infrastruktur. <https://www.digg.se/ledning-och-samordning/ena---sveriges-digitala-infrastruktur>



## 2. Roadmap

Den förändring som pågår i EU inom digitaliseringsområdet är omfattande vad gäller såväl investeringar och policyförändringar som medlemsstaterna behöver tillämpa och omsätta i nationell lagstiftning. De datastrategier som finns inom EU och Sverige pekar i riktningen mot EU:s dataområden, som har i syfte att stärka den inre marknaden och skapar förutsättningar för primär- och sekundäranvändning av data. Strategierna verkar ha en begränsad påverkan i myndigheternas egna strategier. Konceptet kring dataområden bygger på ett ekosystem mellan aktörer där data kan utbytas och nyttjas på ett säkert och ändamålsenligt sätt för att uppnå verksamhetseffekter för myndigheter, privatpersoner, näringslivet och professionen. Sekundäranvändningen av data inom ett dataområde belyser aktuella frågor som diskuteras mellan myndigheterna idag, t.ex. hur man kan samla data för att träna AI-modeller och användandet av data för analys i utvecklingsarbetet.

Det nationella digitaliseringsarbetet på policynivå är mer inriktat på att skapa förutsättningar, t.ex. i form av standardisering och stöd. Utifrån styrningen inom digitaliseringsområdet kan förväntade effekter främst anses avse effektiviseringar för organisationer snarare än effekter relaterade till samhällsutmaningar. Nationella digitaliseringsstrategier har historiskt varit mer av inriktningskaraktär och inte särskilt finansierade. Ansvarig minister för digitaliseringsfrågorna (civilministern) har annonserat en ny digitaliseringsstrategi som kan förändra landskapet.

På myndighetsnivå har viljan att samverka för att uppnå samhällseffekter bedrivits på olika sätt under hela 2000-talet. E-delegationen anammade begreppet livshändelser som är ett behovsdrivet angreppssätt för att erbjuda service och lösa privatpersoners och företags utmaningar på ett samlat sätt från myndigheterna. Inom eSam finns ett tydligt behov från myndigheterna att verka i olika digitala ekosystem tillsammans med andra offentliga organisationer och näringslivet.

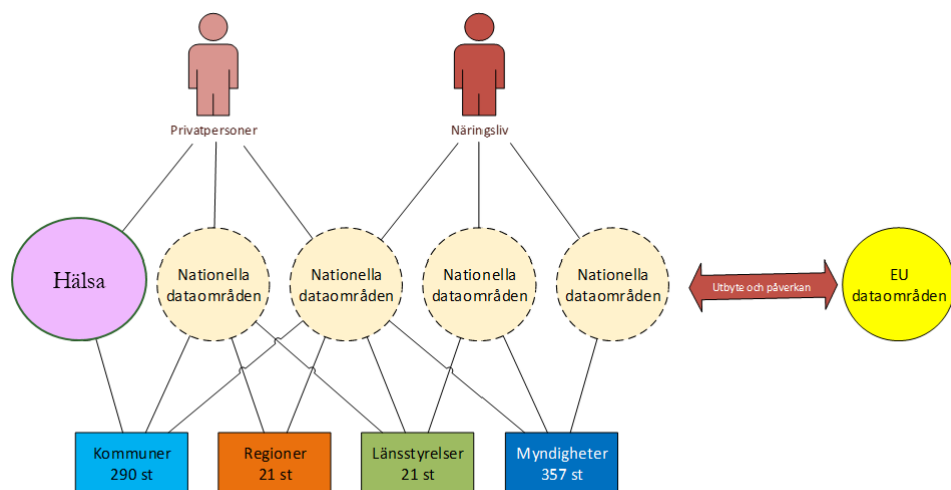
För att skapa en mer proaktiv planering för myndigheternas utveckling av datahanteringen bör blicken riktas åt den förändring som pågår inom EU kring dataområden.

### 2.1 Förändringen skapar nationella möjligheter

EU:s koncept för dataområden skapar förutsättningar för ett effektivt och säkert datautbyte baserat på tillit mellan såväl offentliga som privata aktörer inom respektive område. Ett arbete med dataområden ger även möjlighet att i samverkan fokusera på utvecklingsaktiviteter utifrån nyttor och effekter för myndigheterna, målgrupperna för



myndigheterna samt näringslivet. Genom att skapa konsoliderade och centraliserade nationella dataområden ges bättre förutsättningar att åstadkomma effektiv datadelning och verksamhetsutveckling över myndighetsgränserna.



Figur 1 – Illustration av nationella dataområden och de aktörer som kan ingå i ekosystemen

Nationella dataområden bör utgå från EU:s dataområden. Ett nationellt dataområde kan utgöra ett verksamhetsområde där det finns anledning att samordna aktörerna på ett enhetligt sätt. Ett exempel är det pågående arbetet inom Hälsa. Ett annat exempel kan hämtas från eSams pågående initiativ kring datadriven automatisering mellan kommuner och myndigheter. Ett av initiativen rör data inom skolan, som relaterar till EU:s dataområde för Färdigheter (Skills), där Skolverket har behov av automatiserad data kring skolhuvudmän och Folkhälsomyndigheten har behov av data som rör elevhälsa. Dataekosystemet berör i detta fall myndigheter, kommuner, privata utförare av offentlig verksamhet och leverantörerna av it-systemen.

Att åstadkomma en strukturell förändring förutsätter styrning och etablering av förutsättningar från högsta nivå i form av

- bred politisk och långsiktig uppslutning runt riktning, styrning och finansiering
- anpassning av lagstiftning
- relevanta nationella dataområden analyseras och identifieras
- samordning inom Regeringskansliet utifrån dataområden
- att en ansvarig myndighet per dataområde utses
- en nationell infrastruktur för dataområden etableras
- en nationell gemensam och koordinerande säkerhetsfunktion etableras



Genom att följa konceptet för datområden bidrar det till ett antal nyttor och effekter, t.ex. att myndigheterna stärker förmågan avseende

- styrning och uppföljning
- standardiserad datadelning
- innovation och digitalisering av offentlig sektor
- att möta medborgarnas krav på tjänster och kundupplevelse
- säkerhet och totalförsvar
- effektivt resursutnyttjande (personal och infrastruktur)
- hantering av förändringar på nationell- och EU-nivå samlat

Arbetet med att etablera, skapa förutsättningar för, styra och samordna EU:s dataområden behöver ledas av regeringen. I takt med att dataområden etableras inom EU behöver aktuell lagstiftning ses över och en ansvarsstruktur etableras. Inom e-hälsoområdet har en nationell samordnare utsetts inom Regeringskansliet, sannolikt behöver så ske inom samtliga dataområden för att hålla samman policyutvecklingen på systemnivå. Av effektivitetsskäl behövs sannolikt även en nationell infrastruktur för dataområden samt en gemensam säkerhetsfunktion. Därutöver behövs även en funktion med andra typer av stödfunktioner där tjänster och kompetens kan konsolideras.

## 2.2 Att bli mer proaktiv

Även om ett fullt utvecklat arbete med nationella dataområden behöver ledas av regeringen och samordnas nationellt finns det anledning för myndigheter att enskilt och i samverkan initiera arbete utifrån befintliga förutsättningar för att bli mer proaktiva.

Då konceptet för dataområden bygger på ett dataekosystem mellan aktörer är det en förutsättning att det finns en gemensam inriktning som även återspeglas i myndigheternas strategier. Strategierna behöver förhålla sig till att

- myndigheten behöver anpassa sig till att ingå i ett eller flera dataområden
- myndigheten inte själv kommer kunna styra utvecklingen i de ekosystem som etableras, och därmed behöver tydliggöra sin roll i styrningen

Arbetet i dataekosystem förutsätter samverkan mellan samtliga aktörer i systemet och behöver på sikt hållas ihop nationellt. Inom ramen för eSam bör följande aktiviteter genomföras:

1. Identifiera nationella dataområden. Med utgångspunkt från dataområdena i EU identifieras potentiella nationella dataområden, arbetet med att utveckla grunddatadomäner behöver ingå i arbetet. Det kan finnas olika sätt för hur



dataområdena fungerar som får olika konsekvenser för aktörerna i ekosystemet. Därför bör en beskrivning av hur olika alternativ kan utformas tas fram och värderas med hänsyn till för- och nackdelar.

2. Sammanställa material och resurser från EU-kommissionens arbete som kan återanvändas av myndigheterna, t.ex. referensarkitektur för dataområden.
3. Utifrån de identifierade nationella dataområdena skapas samverkanskluster.
4. Skapa stöd för att höja kunskapen om dataområden och dess påverkan på offentliga och privata aktörer.
5. Formulera en gemensam strategisk ansats som medlemmarna kan använda som inspiration för den egna strategiska inriktningen. Arbetet ger en plattform för en diskussion om riktningen för utvecklingen inom dataområdet.

eSam bör i arbetet föra dialog med Myndigheten för digital förvaltning, Digg, kring behovet av nationell samordning och nationella frågor som rör etableringen av dataområden.

Det finns flera aktiviteter som varje enskild myndighet kan göra för att vara mer proaktiv inför kommande förändringar:

1. Fortsätta eller påbörja arbetet med att stärka myndighetens förmåga till datahantering och övergången till en datacentrerad arkitektur. Flera gemensamma produkter bör användas i arbetet, t.ex. Diggs ramverk för nationella grunddata<sup>4</sup> och eSams referensarkitektur för datahantering.
2. Identifiera hur myndigheten påverkas av dataområden både som konsument och producent av data. T.ex. bör myndigheten identifiera vilken data som finns inom myndigheten och hur den kan bidra till ekosystemet.
3. Anpassa sin strategi kring datahantering/digitalisering för att säkerställa framfart och organisatorisk utveckling utifrån hur myndighetens roll i ekosystemet ser ut.
4. Bidra i samverkanskluster kring dataområden som bedöms relevanta för myndigheten.
5. Säkerställa att myndigheten kan ingå i ekosystem kring dataområden.

---

<sup>4</sup> [Nationella grunddata | Digg](#)



## 3. Trender

I arbetet med denna roadmap har särskilt fyra trender<sup>5</sup> identifierats som har betydelse för myndigheternas datahantering.

- Generativ AI lyfter automatiseringen till helt nya nivåer
- Relevanta och tillgängliga data – vår tids och framtids mest värdefulla tillgång
- En ökande reglering av det digitala samhället
- Ett allt mer förvärrat säkerhetsläge

### 3.1 Generativ AI lyfter automatiseringen till helt nya nivåer

Generativ AI (GAI) kan skapa innehåll genom att lära sig från stora mängder data. De stora språkmodeller som finns använder omfattande datamängder för att bland annat generera sammanhängande text.

Sannolikt kommer det framöver ske en tillväxt av digitala assistenter inom olika områden. GAI skapar förutsättningar för att förbättra och effektivisera offentlig förvaltning och kan bidra till att ta fram helt nya sätt att lösa utmaningar och skapa värde.

Men med potentialen följer också utmaningar och risker. Etiska överväganden, legalitet och säkerhet kring användningen och uppbyggnaden av olika tjänster utgör en viktig del av hur GAI kan användas på ett ansvarsfullt sätt. Införandet kan bli avhängigt vilka resurser myndigheter har. Mindre myndigheter kommer sannolikt att behöva stöd och draghjälp av större myndigheter för att hantera kostnader och legala utmaningar som följer med investeringar som kan behövas i införandet av GAI.

### 3.2 Relevanta och tillgängliga data – vår tids och framtidens mest värdefulla tillgång

Förändringen från ett industriellt till ett datadrivet<sup>6</sup> samhälle gör data till en allt viktigare och mer värdefull resurs. Det finns ett behov av tillgängliga och strukturerade data för att kunna nyttja nya tekniker. Nationella grunddata<sup>7</sup> som är interoperabla är förutsättningsskapande för den offentliga förvaltningens arbete med effektivt och säkert datautbyte inom och med offentlig förvaltning, och möjliggör större precision, kvalitet och automatiseringsgrad i offentlig verksamhet.

---

<sup>5</sup> Urvalet av trender är hämtat från ES2024-03 Rapport Trender som påverkar digitaliseringen av offentlig förvaltning.

<sup>6</sup> Se eSams rapport ES2024-04 Styrning och ledning av data för definition av datadrivet

<sup>7</sup> <https://www.digg.se/ledning-och-samordning/ena---sveriges-digitala-infrastruktur/nationella-grunddata>





Förmågor att hantera och förädla data samt att samverka med andra, både myndigheter och näringsliv, blir allt viktigare för att ta tillvara invånarens förväntningar på offentliga aktörer. Inte minst ställer den digitala transformationen krav på infrastruktur för delning av data så att nyttan kan realiseras.

Kompetenser kopplade till säker, regelrätt och effektiv datahantering kan komma att bli mer efterfrågade. Även kompetens kopplad till att skapa nya användningsområden för tillgängliga data kommer troligen att efterfrågas alltmer. Med ökad tillgång till data ökar kraven på dataanalysförmåga och sambandsanalys inom och mellan myndigheter.

### **3.3 En ökande reglering av det digitala samhället**

Det sker en ökad grad av internationell reglering och styrning som påverkar Sverige där till exempel EU:s strategier, reformpaketet och lagstiftning styr svenska myndigheters hantering av data och digitalisering i allt större utsträckning.

Regleringen av det digitala samhället handlar inte bara om teknik i sig utan även om vad teknik och datatillgänglighet möjliggör. Internationell styrning och samordning kommer att öka och uppmärksammas mer.

Det finns därmed behov av att utveckla lagstiftningen och stärka den samlade juridiska kompetensen på ett antal områden som berörs av förordningarna. Bland annat behöver förmågor såsom att kunna tolka och kommunicera regleringar samt att utvärdera och följa upp implementering, utvecklas vidare. Behovet av testverksamhet och regulatoriska sandlådor kommer även sannolikt att öka. Behov av att i flera fall se över och utveckla lagar och förordningar för att kunna möjliggöra och ta tillvara teknikens möjligheter är en viktig del i möjliggörandet.

Krav som ställs vid implementering av nya förordningar kan bidra till ett ökat fokus på behovet av myndighetsgemensamma lösningar och resurser. Fler myndigheter kommer att behöva prioritera samverkan och samskapande.

### **3.4 Ett alltmer förvärrat säkerhetsläge**

En allt högre nivå av digitalisering medför en högre hotbild mot digitala samhällsfunktioner. Det är bland annat påverkanskampanjer och ekobrott som driver denna trend. Antalet konflikter i världen har ökat de senaste 15 åren och konflikterna varar längre och uppstår lättare och snabbare än förr. Den teknologiska utvecklingen har varit och är fortsatt snabb. Med teknikens hjälp blir det lättare att komma över känsliga uppgifter genom intrång i andra länders datasystem eller att sprida felaktig information



som kan medföra politisk eller ekonomisk skada. Attackerna på svenska institutioner har ökat genom intrång och infiltration, samt desinformationskampanjer.<sup>8</sup>

Det nuvarande ansträngda säkerhetsläget och geopolitiska motsättningarna ser ut att finnas kvar under en överskådlig tid.<sup>9</sup> Redan idag är den växande mängden attacker som lyckats genomföra sitt uppdrag försvårande för medlemmarna i eSam. Därför blir det allt viktigare för svenska myndigheter att så effektivt som möjligt skydda känslig information, att motverka cyberangrepp, samt att tillsammans med andra kommunicera en så korrekt lägesbild som möjligt.<sup>10</sup> Enligt en rapport från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är dock myndigheters motståndsförmåga generellt för låg.<sup>11</sup> Offentlig förvaltning kommer därför behöva arbeta aktivt med att skapa robusta system, säkerställa tillgång till relevanta datamängder, stå emot attacker, öka motståndskraften mot desinformation och vara beredda att utföra gemensamma insatser. Vidare behöver även arbete bedrivas för att identifiera vilka datamängder som är viktiga att ha tillgång till i ett stort läge och säkerställa tillgång och interoperabilitet.

Flertalet myndigheter har de senaste åren också erhållit nya uppgifter som en följd av ett försämrat säkerhetsläge och med syftet att stärka beredskapen i det svenska samhället. Nya uppgifter kan leda till en ökad konkurrens kring den kompetens som behövs för att lösa dessa uppgifter. Samtidigt behöver de flesta myndigheter stärka förmågan kopplat till hur data och information får och kan nyttjas, nya samverkansformer möjliggör att kunskap sprids mellan myndigheter och den generella kompetensnivån höjs inom området. Kompetensförsörjning inom informationssäkerhetsområdet förväntas bli ett alltmer angeläget område för offentlig förvaltning.

---

<sup>8</sup> [Försämrat säkerhetsläge när bilden av Sverige förändras - Säkerhetspolisen \(sakerhetspolisen.se\)](https://sakerhetspolisen.se)

<sup>9</sup> [Allvarligt säkerhetspolitiskt läge och risk för eskalation - Försvarmakten \(forsvarsmakten.se\)](https://forsvarsmakten.se)

<sup>10</sup> [When war came close – Annual Report – IT Incident Reporting 2022 \(msb.se\)](https://msb.se)

<sup>11</sup> Det systematiska informations- och cybersäkerhetsarbetet i den offentliga förvaltningen: Resultatredovisning av Infosäckkollen och It-säckkollen, MSB2333, ISBN-nummer 978-91-7927-489-4.



## 4. Målsättningar och strategier

### 4.1 Europeisk nivå

Europeiska unionen (EU) har utsett 2020-talet till "det digitala decenniet", för att sträva efter att nyttja digitaliseringens möjligheter för att stärka bland annat konkurrenskraft och välfärd inom unionen. EU har därför under ett antal år har arbetat med att stärka medlemsländernas förmåga att nyttja digitaliseringens möjligheter. En viktig del i arbetet är att främja en säker och effektiv datadelning för att kunna nyttja den nya teknikens möjligheter.

#### 4.1.1 Målsättning och strategi

EU:s målsättning är att medlemsländerna ska vara ledare i ett datadrivet samhälle. Avsikten är att skapa en "single market" för data som gör att data ska kunna flöda fritt inom EU och mellan sektorer. På så sätt skapas nytta för företag, forskning och offentlig sektor. EU:s datastrategi syftar till att främja datadriven innovation, tillväxt och välfärd inom EU samtidigt som medborgarnas rättigheter skyddas och konkurrenskraften främjas.

EU:s datastrategi fokuserar på flera områden:

- **Datadelning och tillgänglighet:** Främjar datadelning över gränser och sektorer för att öka tillgången till data och främja innovation.
- **Dataskydd och integritet:** Säkerställer att medborgarnas personuppgifter skyddas och respekteras enligt EU:s dataskyddsförordning<sup>12</sup> (GDPR) samtidigt som man främjar innovation och tillväxt.
- **Datatillgång:** Arbetar för att öka tillgången till data av hög kvalitet för forskning, innovation och offentlig sektor.
- **Dataskapande:** Främjar utvecklingen av datainfrastrukturer och standarder för att underlätta datadelning och användning över olika sektorer.
- **Kompetens och utbildning:** Satsar på att öka kompetensen inom datahantering och dataanvändning genom utbildning och kapacitetsuppbyggnad.
- **Internationellt samarbete:** Samarbetar med internationella partner för att främja globala normer och standarder för datahantering och datadelning.

---

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).



Genom att främja dessa åtgärder strävar EU:s datastrategi efter att skapa en gynnsam miljö för datadriven innovation och tillväxt samtidigt som man säkerställer att medborgarnas rättigheter och integritet skyddas.

#### 4.1.2 Realisering av målbild och strategi

På EU-nivå drivs initiativ för att uppnå målen i datastrategin som är en del av den digitala agendan. Initiativen utgörs bland annat av *etablerandet av lagstiftning* samt *Data spaces* (dataområden). Dessa två initiativ är de som bedöms av arbetsgruppen ge mest direkt påverkan på digitaliseringen inom EU och dess medlemsländer.

EU:s dataområden är ett centralt koncept inom EU:s datastrategi. Syftet är att främja datadelning och användning över olika sektorer och gränser inom Europeiska unionen. Dataområden är virtuella miljöer där data kan samlas in, lagras, bearbetas och delas mellan olika aktörer på ett säkert och interoperabelt sätt. Dataområdena är utformade för att underlätta samarbete och innovation inom olika områden genom att öka tillgången till utbytbara data. Även datadelning mellan dessa dataområden, för att ytterligare främja datadriven utveckling, omnämns i strategin. Den pågående realiseringen av EU:s dataområden berör flera viktiga aspekter, som till exempel:

- praktisk tolkning och tillämpning av EU lagstiftning, förordningar och direktiv,
- säkerhetsfrågor kopplade till data,
- reglering av dataåtkomst mellan inblandade aktörer,
- användningen av AI,
- digital suveränitet och infrastruktur.

Sammanfattningsvis drivs utvecklingen och digitaliseringen från EU i rask takt och med starkt fokus på data. Utvecklingen kommer att påverka medlemsländerna och för Sveriges del behöver anpassningar/förändringar göras för att samhället och offentlig förvaltnings digitalisering ska möjliggöras, exempelvis av ansvar, legala aspekter, standardisering för olika datamängder och nya affärsmodeller inom offentlig verksamhet.

## 4.2 Nationell nivå

Sveriges mål med digitaliseringspolitiken är att “Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter”<sup>13</sup>. Regeringen har aviserat en översyn av digitaliseringspolitiken och avsikten att ta fram en ny digitaliseringsstrategi.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> [Mål för digitaliseringspolitik - Regeringen.se](#)

<sup>14</sup> [Digitaliseringsrådet bjuder in till workshops inför översyn av digitaliseringspolitiken - Regeringen.se](#)



För att möjliggöra EU:s digitaliseringspolitik och ambitionerna med att stärka konkurrenskraften och öka välfärden genomförs ett antal initiativ. Ett exempel är uppdraget “Mot ett digitalt Sverige 2030” där Digg gjort en delrapportering<sup>15</sup> som bland annat lyfter behovet av en sammanhängande digital offentlig sektor, människan i det digitala samhället, det digitala näringslivet och digital kompetens. Behovet av en sammanhängande digital offentlig sektor handlar främst om interoperabilitet. Interoperabilitetsutredningen<sup>16</sup> har framfört flera förslag på åtgärder inom detta område.

#### 4.2.1 Målsättning och strategi

Sverige har en datastrategi, *Data en underutnyttjad resurs för Sverige - En strategi för ökad tillgång av data*<sup>17</sup> för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation. Strategin följer i stor det som uttrycks på EU-nivå. I strategin lyfts följande sex insatsområden:

- **Ökad tillgång till data:** Tillgången till data som delas öppet eller kontrollerat ökar kontinuerligt. År 2023 ska det finnas delade data för att möta prioriterade samhällsutmaningar samt inom en majoritet av de dataområden som definieras i EU:s datastrategi.
- **Öppen och kontrollerad datadelning:** Statliga myndigheter och statliga företag har en god förmåga att dela data både på ett öppet och kontrollerat sätt.
- **Samverkan och kultur:** Samverkan mellan offentliga och privata aktörer är organiserad i en arena så att ett institutionellt lärande säkras och en kulturförändring kommer till stånd där data betraktas som en strategisk resurs.
- **Styrning, reglering och uppföljning:** Regeringen har en förmåga att på nationell nivå tvärsektorielt och löpande följa upp tillgången till och användningen av data för att kunna utveckla relevant styrning och policy på området. Sverige deltar aktivt i det europeiska regleringsarbetet samt utreder löpande olika aspekter av de rättsliga förutsättningarna för datadelning.
- **Forskning, utveckling och kompetens:** Sverige är ett attraktivt land för forskning, innovation, test- och demoverksamhet samt utveckling på AI- och dataområdet och det finns möjligheter att testa och rekommendera användning av standarder, specifikationer och modeller för datadelning inom ramen för testbäddar, labb etc. Allt fler datadrivna innovativa lösningar och tjänster når marknaden eller genomförs i offentlig verksamhet.
- **EU och internationellt samarbete:** Sverige agerar aktivt inom ramen för det internationella samarbetet för datadelning och betraktas som en pålitlig och

<sup>15</sup> [Delrapport: Mot ett digitalt Sverige 2030 \(digg.se\)](#)

<sup>16</sup> En reform för datadelning SOU 2023:96.

<sup>17</sup> [Data för ett kunskapsbaserat och innovativt Sverige \(regeringen.se\)](#)



ledande partner inom området datadelning samt deltar aktivt i uppbyggandet av den inre marknaden för data.

#### 4.2.2 Realisering av målbild och strategi

Det befintliga målet med digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. EU-kommissionen följer sedan 2015 upp medlemsländernas digitala utveckling. Sverige är inte bäst i Europa och Finland ligger högre i rankningen än Sverige, exempelvis på medborgarnas möjligheter att göra myndighetsärenden på nätet.<sup>18</sup>

Framdriften av digitaliseringen utmanas av den svenska förvaltningsmodellen, där Sverige styrs på nationell nivå, regional nivå och lokal nivå, tillsammans med styrningen från EU. Många myndigheter hanterar sin digitalisering inom den egna organisationen. Ibland sker samverkan mellan myndigheter utifrån ett större perspektiv, dessa drivs främst av eldsjälur och är oftast inte fullt ut finansierade.

Ena, Sveriges digitala infrastruktur, har under 2024 annonserats som etablerad av ansvarig minister. I budgetpropositionen för 2025 skriver regeringen att Ena ska fortsätta att utvecklas i syfte att säkerställa ett säkert och effektivt informationsutbyte mellan myndigheter. Det pågår ett arbete med att ta fram en strategisk färdplan för utvecklingen.

För att uppnå EU:s intentioner behöver Sverige utveckla styrningen av den offentliga verksamheten. En utvecklad styrning möjliggör förbättrad datadelning mellan och med offentlig förvaltning. Den kan också bidra till att skapa nya affärsmodeller så att samma eller liknande tjänster inte utvecklas parallellt inom offentlig förvaltning.

För att genomföra datastrategin för offentlig verksamhet behövs en tydligare styrning. Idag sker arbetet främst genom frivillig samverkan som oftast är ofinansierad. Utredningen om interoperabilitet vid datadelning är ett bra exempel på lagkrav på att nationell infrastruktur (interoperabilitetslösningar) ska användas vid datadelning. Men processerna är långsamma, utredningen har remitterats till ett antal myndigheter samtidigt som det föreslås utredning av ytterligare områden såsom områden/ sektorer.

På EU-nivå är det tydligare angående hur en ökad datadelning ska åstadkommas, det beror troligtvis på att man är organiserad i en sektors och områdesvis struktur. Den nationella målbilden bör harmonisera med EU:s målbild så att datadelning mellan Sverige och EU kan ske på ett effektivt och säkert sätt.

---

<sup>18</sup> [Digitala mål för 2030 - Europeiska kommissionen \(europa.eu\)](https://europa.eu/digital-2030)



Mot den bakgrunden borde Sverige utforska vad en mer sektors- och områdesgemensam struktur skulle kunna ge offentlig sektor och näringslivet för fördelar, samt vilka utmaningar en sådan struktur kan medföra.

### 4.3 Nuläge för myndigheternas digitaliseringsstrategier

Inom ramen för arbetet med denna rapport har arbetsgruppen efterfrågat digitaliseringsstrategier från de myndigheter som ingår i eSam. Totalt delade 16 myndigheter med sig av sina strategier. Strategierna ger en inblick i hur myndigheterna tar sig an datahantering.

Utifrån myndigheternas olika uppdrag och förutsättningar kan man se en variation i strategiernas fokus. I vissa strategier betonas ekosystemet som myndigheten verkar inom medan det i andra strategier lyfts fram hur digitaliseringen kan stärka myndighetens arbete. I strategierna omnämns även hur man avser att agera kring data. Myndigheterna uttrycker avsikter för tillgängliggörande av data, att man ska ta ett datacentrerat perspektiv och behandla data som en resurs eller att datakvalitet och datadriven organisation är i fokus. Det kan noteras att flera myndigheter saknar en strategisk riktning för datahantering och förväntade effekter.

Det kan noteras fyra huvudsakliga anledningar, eller förväntade effekter, till hur myndigheter beskriver att de vill arbeta med data som strategisk resurs eller kärnprocess:

- skapa förmåga till att ta datadrivna beslut eller genomföra datadriven utveckling,
- effektivisering, ökad omställningsförmåga eller förmåga till snabbare omställning/förändring av verksamheten,
- underlätta för sina kunder, användare och uppgiftslämnare, både att använda myndighetens tjänster och uppgifter och att lämna de uppgifter som myndigheten behöver,
- som möjliggörare för att uppnå andra långsiktiga strategiska mål, samt att optimera myndighetens beslutsfattande.

När det gäller vägar eller medel för att uppnå den strategiska ansatsen är följande faktorer återkommande i flera myndigheters svar:

- samverkan/partnerskap med andra aktörer när det gäller att skapa, tillgängliggöra och använda data,
- datautbyte och datadelning på en teknisk nivå genom t.ex. automatisering och användande av maskinläsbara format,



- ”En uppgift en gång” både i inhämtning och intern återanvändning,
- tillgängliggörande av data som öppna data,
- säkerhet i datahanteringen,
- effektivare och bättre informationsstyrning där ägarskap över och tillgång till data baseras på syfte eller användning snarare än person, organisation eller IT-system,
- användning av metadata för att beskriva och även katalogisera data för optimal användning,
- kvalitetsbeskrivning av data i syfte att använda data på bästa sätt efter vad den kan användas till.

Utifrån de inkomna svaren kan det konstateras att det finns en hög ambition hos vissa myndigheter att arbeta datadrivet. Det är ett område som ses som en möjliggörare för att nå viktiga strategiska mål. Däremot har de flesta myndigheter i nuläget inte kommit så långt, strategier och målbilder är till sin natur framåtriktade men det är också tydligt av de svar som inkom att de flesta ännu inte inlett eller befinner sig i början av sin transformation. Det finns ibland delar av organisationerna som kommit längre eller går i tåten, endast i något enstaka fall finns beskrivningar som visar att tankesättet genomsyrar verksamheten som helhet. I andra fall finns en ambition men inte etablerade förutsättningar i organisationen. Det medför att samverkan med andra och partnerskap framstår som önskvärt för många, både i konkret datadelning och i att lära av varandra.

En annan reflektion är att i ett antal fall finns vägar och medel utpekade, men det saknas en del kring ”varför”, medlen tenderar i dessa fall att bli mål i sig. Det kan bero på att det finns taktiska och operativa initiativ inom myndigheten men den strategiska målsättningen saknas.

Utformningen av strategierna utgår i stor utsträckning från myndighetens egna verksamhet. Det kan konstateras att EU:s datastrategi och Sveriges datastrategi har mindre genomslag som gemensamma riktningar utifrån myndigheternas perspektiv.





## 5. Förändrade förutsättningar att ta hänsyn till

### 5.1 Aktuella policyförändringar

Detta avsnitt utgår från ett urval av direktiv, förordningar och utredningar som är av betydelse för myndighetens datahantering. Ytterligare policyförändringar som påverkar finns upptagna i eSams radarbild<sup>19</sup>.

#### 5.1.1 Öppna-data direktivet

Fritt och allmänt tillgängliga öppna data är en värdefull resurs för att främja ekonomiskt och samhällligt värde. EU-direktivet om öppna data säkerställer insyn i den offentliga sektorn och rättvis konkurrens för intressenter som är intresserade av att återanvända uppgifter från den offentliga sektorn. I Sverige tillgängliggörs öppna och andra data på den nationella dataportalen<sup>20</sup>.

Öppna data-direktivet har implementerats i lag (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data och i samma lag implementeras även dataförvaltningsförordningen. Direktivets genomförandebestämmelser om värdefulla data ställer krav på ett antal myndigheter att tillgängliggöra data inom sex teman:

- Geospaciala data
- Jordobservation och miljö
- Meteorologiska data
- Statistik
- Företag och företagsägande
- Rörlighet.

Inom flera teman finns data som tidigare varit avgiftsbelagda, men som nu ska bli tillgängliga avgiftsfritt. Flera av eSams medlemmar berörs av arbetet, Lantmäteriet hör till de myndigheter som gör stora förändringar till följd av detta.<sup>21</sup>

#### 5.1.2 Dataförvaltningsförordningen (Data governance act)

Dataförvaltningsförordningen (Data Governance Act) syftar till att öka förtroendet för datadelning och på så sätt möjliggöra för bättre datatillgång. Den omfattar villkor för

<sup>19</sup> ES2024-07 Rapport Radarbild – initiativ som påverkar myndigheternas digitaliseringsarbete

<sup>20</sup> [Sveriges Dataportal](#)

<sup>21</sup> [Värdefulla datamängder | Lantmäteriet \(lantmateriet.se\)](#)



vidareutnyttjande av vissa typer av skyddade data från offentliga myndigheter, en ram för anmälan av och tillsyn över tillhandahållande av dataförmedlingstjänster, ett ramverk för frivillig registrering av och tillsyn över dataaltruismorganisationer samt inrättande av en europeisk datainnovationsstyrelse.. Den stödjer även framväxten av dataområden inom EU. Avsikten är att det ska vara enklare att dela data på ett tillförlitligt och säkert sätt mellan olika aktörer. På så sätt kan datats ekonomiska och sociala potential utnyttjas bättre inom unionen. För offentlig sektor rör det sig om tillgängliggörande av särskilt utpekade datakategorier för vidareutnyttjande, t.ex. data som skyddas av viss sekretess, dataskydd eller tredje mans rätt.

Förändringen ställer ett antal krav på den offentliga sektorn.

- Tekniska krav som har till avsikt att säkerställa att uppgifternas konfidentialitet och integritet respekteras fullt ut vid vidareutnyttjande.
- Stöd från den offentliga myndigheten för att hjälpa den potentiella vidareutnyttjaren att begära den enskildes samtycke att vidareutnyttja sina personuppgifter.
- Begränsningar i exklusiva avtal om vidareutnyttjande av data för enskilda företag.
- Rimliga avgifter och uppmuntran att fler ska kunna vidareutnyttja data genom att minska eller utesluta avgifter.
- Myndigheter har två månader på sig att fatta beslut om en begäran om vidareutnyttjande.
- Hjälpa potentiella vidareutnyttjare att hitta relevant information om uppgifter.

### 5.1.3 Dataförordningen (Data act)

Dataförordningen (Data act), trädde i kraft den 11 januari 2024 och börjar tillämpas i september 2025. Den syftar till att skapa en mer rättvis och innovativ dataekonomi i Europa genom att förbättra tillgången till och användningen av data. Rättsakten är en hörnsten i EU:s datastrategi och kommer att ge ett betydande bidrag till det digitala decenniets mål att främja den digitala omvandlingen. Dataförordningen kommer att möjliggöra en rättvis fördelning av värdet av data genom att fastställa tydliga och rättvisa regler för tillgång till och användning av data inom den europeiska dataekonomin, en nödvändighet som förstärks av den växande förekomsten av sakernas internet.

Dataförordningen är en sektorsövergripande lagstiftning (dvs. den innehåller principer och riktlinjer som gäller för alla sektorer). Det ändrar inte befintliga skyldigheter i fråga om tillgång till uppgifter, men framtida lagstiftning bör anpassas till dess principer.



Dataförordningen rör data som genereras av uppkopplade apparater (sakernas internet) och har tre huvudsakliga syften:

- stärka företagens och konsumenternas rättigheter genom att ge dem mer kontroll över sina data,
- öka datadrivna innovationer genom att göra det lättare för företag att dela data med varandra och med forskare,
- skapa en mer konkurrenskraftig datamarknad i Europa genom att bryta ner silos och underlätta dataflödet.

Dataförordningen gör det möjligt för konsumenterna att enkelt byta från en molnleverantör till en annan. Skyddsåtgärder mot olaglig överföring av data har också införts, liksom standarder för att uppnå interoperabilitet för datadelning och databehandling i linje med EU:s standardiseringsstrategi.

Myndigheter kan påverkas av Europas nya dataförordning. Nya regler gör det möjligt för offentliga myndigheter att få tillgång till och använda data som innehas av den privata sektorn för särskilda ändamål av allmänt intresse. Offentliga myndigheter kommer till exempel att kunna begära de uppgifter som krävs för att hjälpa dem att reagera snabbt och säkert på en allmän nödsituation, med minimal börda för företagen. Hur nya dataförordningen påverkar specifika myndigheter beror på vilken samhällsfunktion som myndigheten utgör och en bedömning måste göras i varje enskilt fall.

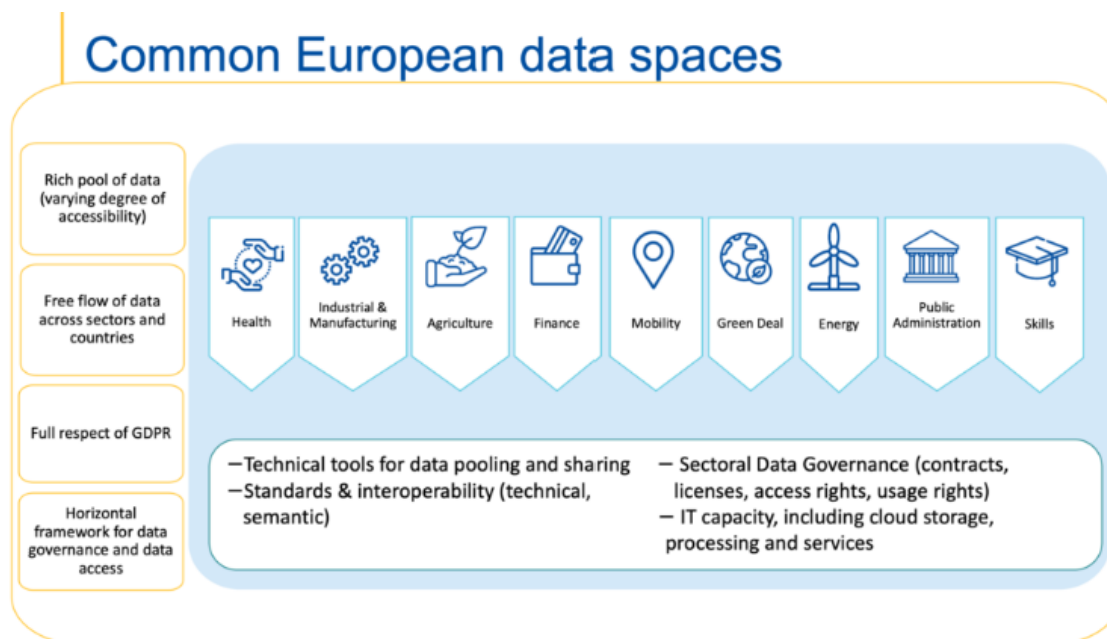
#### 5.1.4 Dataområden (Data spaces)

Den europeiska strategin för data syftar till att skapa en inre marknad för data som säkerställer Europas globala konkurrenskraft och datasuveränitet. Gemensamma europeiska dataområden kommer att säkerställa att mer data blir tillgänglig för användning i ekonomin och samhället, samtidigt som företag och individer ska kunna ha kontroll över sitt data.

Generellt sett syftar ett dataområde till att tillhandahålla ett enhetligt och säkert system för att lagra, hantera och dela data mellan olika intressenter. Intentionerna med ett dataområde kan dock variera beroende på det specifika sammanhanget och målen för initiativet eller organisationen som implementerar det. Detta kan innebära att skapa en standardinfrastruktur för datadelning inom en organisation, integrera system och databaser från olika källor, eller skapa ett ekosystem för att dela data mellan olika organisationer, sektorer eller till och med länder.



Målet med ett dataområde är att underlätta datadriven innovation, samarbete och tillväxt samtidigt som man säkerställer integriteten och datasäkerheten. Målen relateras till de områden som är aktuella, t.ex. förbättra sjukvården, skapa säkrare och renare transportsystem, skapa nya produkter och tjänster, minska kostnaderna för offentliga tjänster eller förbättra hållbarhet och energieffektivitet.



Figur 1, EU:s dataområden. <https://dataeconomy.eu/en-data-strategy-2020/#page-content>

Dataområden utvecklas successivt genom att olika ämnesmässiga områden etableras. De var ursprungligen nio stycken, men har nu utökats till fjorton. Dessa är strategiskt utvalda områden som ska etableras för att samla och dela data inom respektive område, först nationellt och sedan inom EU<sup>22</sup>.

Gemensamma europeiska dataområden håller för närvarande på att utvecklas inom 14 sektorer/områden: Jordbruk, Kulturarv, Energi, Finansiella frågor, Den gröna given, Hälsa, Språk, Tillverkning, Medier, Rörlighet, Offentlig förvaltning, Forskning och innovation, Färdigheter och Turism.

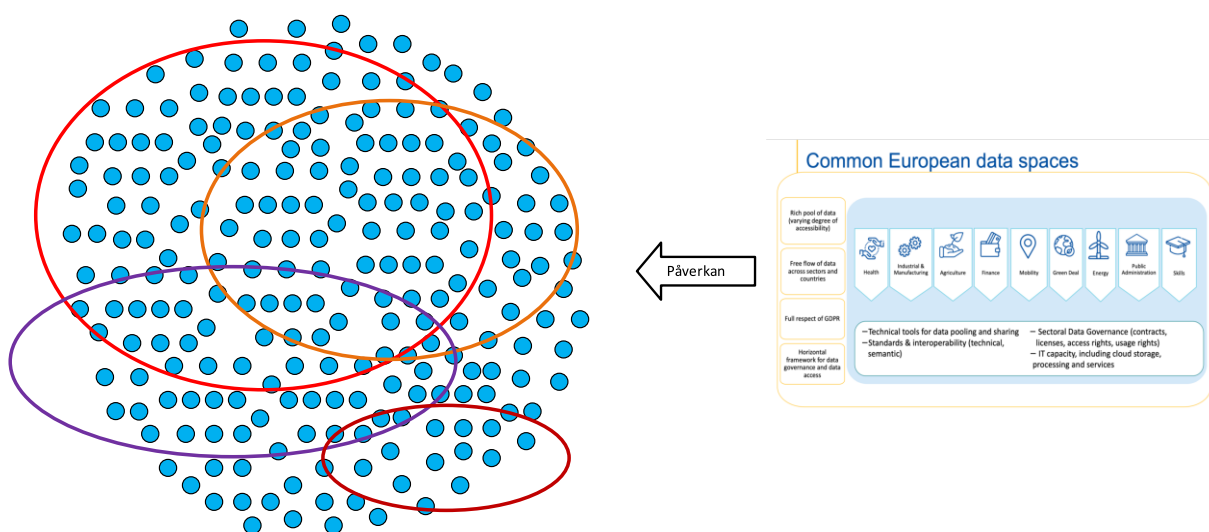
Införandet av dataområden påverkar i princip alla aktörer i Sverige. Inom exempelvis e-hälsoområdets arbete påverkas samtliga myndigheter inom sektorn samt de ca 15 000 vårdgivare som finns i Sverige (både privata och offentliga aktörer). Inom tullområdet påverkas samtliga aktörer i Sverige som bedriver handel utanför EU samt ca 40 myndigheter. För respektive dataområde etableras såväl verksamhetsmässiga, semantiska, tekniska och juridiska förutsättningar för dataekosystemet inom området med utgångspunkt från vilka effekter som ska uppnås. Det innebär även att vilka data som ska

<sup>22</sup> [Gemensamma europeiska dataområden | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](https://dataeconomy.eu/en-data-strategy-2020/#page-content)



utbytas, ska beskrivas ändamålsenligt i förhållande till olika aktörer samt centrala aktörer i systemet kommer att regleras.

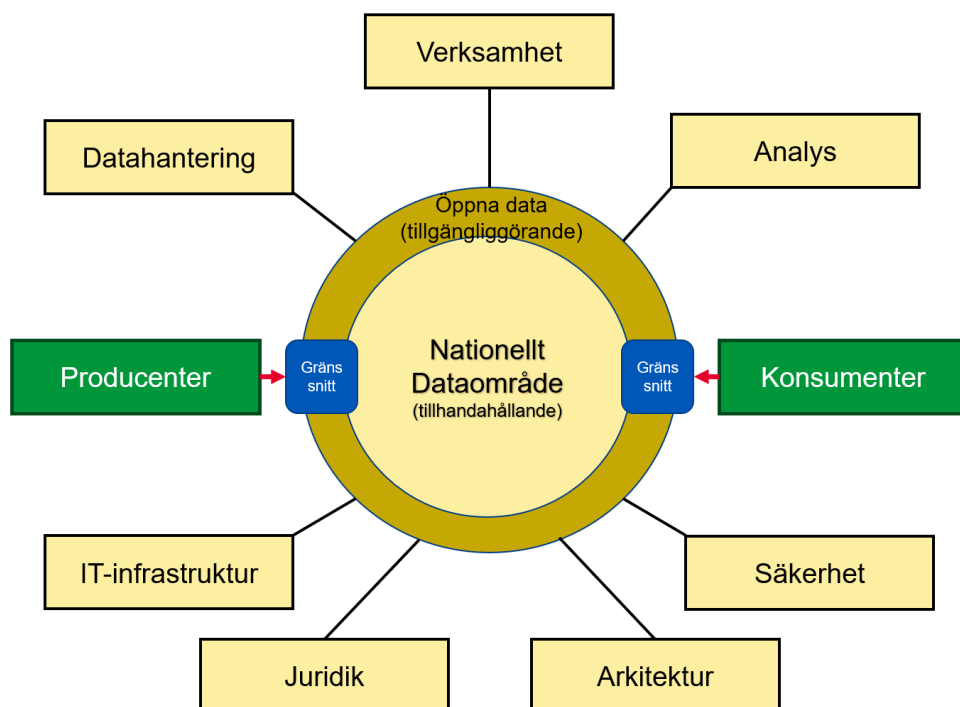
Etableringen av dataområden innebär att en områdesövergripande reglering av data införs inom respektive dataområde. Parterna inom dataområdet behöver standardisera datamängderna, arkitektur, infrastruktur, säkerhet samt reglering. Samtliga offentliga aktörer kommer med största sannolikhet ingå i ett eller flera dataområden, nedan illustreras hur en sådan indelning kan se ut.



Figur 2, de europeiska dataområdena kommer att bilda kluster av organisationer som samarbetar

#### 5.1.4.1 Olika perspektiv på ett dataområde

Ett dataområde utgörs av ett dataekosystem där aktörerna använder sig av en gemensam infrastruktur, tjänster och standarder. Producenter levererar data inom dataområdet. Vilka data som producenterna ska dela med sig av samt hur de ska beskrivas semantiskt regleras av EU. Konsumenter av data regleras via behörigheter för vilka data dessa ska ha tillgång till.



Figur 3, Beskrivningar av olika funktioner som kan omfattas inom ett dataområde

**Producenter:** Kan vara berörda aktörer inom offentlig sektor men även externa juridiska aktörer såväl som fysiska aktörer vilka tillhandahåller information genom standardiserade gränssnitt eller e-tjänster.

**Konsumenter:** Kan vara berörda aktörer inom offentlig sektor men även externa juridiska såväl som fysiska vilka konsumerar information genom standardiserade gränssnitt eller e-tjänster.

**Öppna data:** Inom ett dataområdet kan öppen data tillgängliggöras från ingående aktörer, vilket kan leda till en effektivare hantering samt tillgång till öppen data för forskning och innovation.

**Juridik:** Ett flertal frågor behöver belysas och analyseras inom ett dataområde, bl.a. legala förutsättningar vid gemensam hantering och delning av data mellan inblandade aktörer. EU-lagstiftning såsom interoperabilitetsförordningen och AI-förordningen kommer att bli tolkade och realiserade i EU:s dataområden. Det finns en strävan att reglera på datanivå, exempelvis vilka data som ska tillgängliggöras samt vilka data respektive aktör ska ha tillgång till för att kunna genomföra sitt uppdrag.

**Säkerhet:** Eftersom ett dataområde potentiellt kan innehålla mycket information och även vara av känslig karaktär så blir säkerhetsperspektivet viktigt. Inom dataområdet får aktörerna bättre förutsättningar att upprätthålla en gemensam nivå av säkerhet. Det går



även att få en bättre gemensam tydlighet avseende datat och dess informationssäkerhetsklassning. Ytterligare en säkerhetsaspekt är att dataområdet kan vara av betydelse för civilsamhällets funktionalitet

**It-Infrastruktur:** Inom ett dataområde samnyttjas en gemensam it-infrastruktur som är anpassad för att hantera kontinuitet och olika nivå på datats känslighet, informationsklassning och betydelse för civilsamhällets funktionalitet.

**Avancerad analys:** Användandet av AI förutsätter att data kan användas inom ett visst område. Sekundär användningen av data inom ett dataområde skapar förutsättningar för att utveckla AI-algoritmer och AI-modeller.

**Datahantering:** Som i alla andra perspektiv så finns det en stor potential i samverkan, samnyttjande och standardiserade arbetssätt. Även funktionalitet som bevarande, gallring och lagring kan ske på ett gemensamt sätt.

### 5.1.5 Nationella grunddata och grunddatadomäner

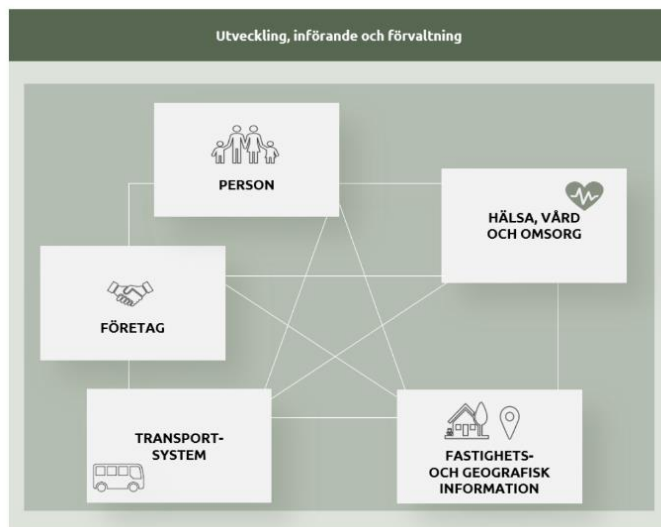
Nationella grunddata är information i digitalt format oberoende av medium, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av, som är viktiga i samhället och som genom överenskommelse bedömts följa *Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen*<sup>23</sup>, nedan kallat ”ramverket”. Nationella grunddata ska bland annat kunna nyttjas effektivt och enkelt, stödja ”en uppgift en gång”, vara interoperabla, ha tillgängliggjorda beskrivningar och behandlas på ett säkert sätt. Modeller och beskrivningar är tillgängliga på Sveriges dataportal.<sup>24</sup> När data uppfyller kriterierna i ramverket är de att betrakta som nationella grunddata.

Digg har ansvaret för ramverkets ändamålsenlighet, förvaltning och tillgängliggörande. Ramverket är i dagsläget frivilligt eftersom det saknas författningsreglering av ansvar och tillämpning. En överenskommelse finns dock mellan Digg och de myndigheter som varit utpekade i regeringsuppdragen som resulterat i Ena – Sveriges digitala infrastruktur om att följa framtagna styrning inom ramen för uppdragen.

---

<sup>23</sup> [Nationella grunddata | Digg](#)

<sup>24</sup> [Sveriges Dataportal](#)



Figur 4, Grunddatadomäner som inom ramen för Ena är under etablering

Med grunddatadomän avses ett specificerat tematiskt område med *datamängder* där samordnad och överenskommen hantering av nationella grunddata sker. Det finns idag fem utpekade grunddatadomäner som arbetar med att utveckla grunddatadomänerna i enlighet med det nationella ramverket.

Utmaningarna för myndigheter som är utpekade att leda arbetet med att utveckla och etablera grunddatadomäner är att regleringar, mandat och särskilda medel saknas.

Datamängderna som är föremål för att hanteras som nationella grunddata inom en domän hanteras ofta utanför den egna myndigheten. Ramverket eller domänspecifik styrning som är framtaget inom specifik domän/område är inte tvingande. Inom exempelvis transportsystemets grunddatadomän har transportmyndigheterna tagit fram överenskommelser<sup>25</sup> för att kunna ta fram gemensamma modeller och specifikationer för datamängder inom ramen för transportsystemet. För att grunddatadomänerna ska möjliggöra interoperabla datamängder från offentlig verksamhet och vara en pusselbit i etableringen av EU:s dataområden behöver regleringar och finansiering prioriteras. Nya affärsmodeller behövs för att finansiera nyttor som faller utanför den egna myndigheten. Vidare behöver en myndighet som ska ansvara för en grunddatadomän ha ett tydligt mandat, t.ex. i sin instruktion, som omfattar ett beskrivet område för att möjliggöra interoperabla data inom det aktuella området.

### 5.1.6 En reform för datadelning – SOU 2023:96

Syftet med utredningen är att främja utvecklingen av en effektiv och säker digital förvaltning och stärka möjligheterna till datadriven forskning och främja den digitala

<sup>25</sup> Trafikverket, Transportstyrelsen. Sjöfartsverket, Luftfartsverket, VTI och Trafikanalys





ekonomin i Sverige, dvs. att information och data kan återanvändas och utbytas inom och med offentlig förvaltning inklusive externa aktörer och mellan olika sektorer. Interoperabilitet nämns hittills inte i de svenska politiska målen men är en förutsättning för att målen ska kunna nås. Utredningens förslag är att säkerställa interoperabilitet för offentlig förvaltning utifrån att det i dag saknas en hård/reglerande styrning i frågan. Idag hanteras det genom överenskommelser. Utredningen föreslår ”En lag om den offentliga förvaltningens interoperabilitet” eftersom det idag saknas nationell styrning som gäller för hela offentlig förvaltning i syfte att data som delas ska vara interoperabel eller att den ska delas på ett interoperabelt sätt. Lagen föreslås träda i kraft 1 januari 2025. Målet är att Sverige ska vara en ledande datadelningsnation inom AI och digital innovation med syftet att stärka välfärden, konkurrenskraften och det robusta hållbara samhället.

Utredningen signalerar flera viktiga policyinriktningar för den svenska regeringen och den offentliga förvaltningen:

- **Fokus på digital förvaltning:** Genom att främja en effektiv och säker digital förvaltning lägger utredningen grunden för en policy som prioriterar digitalisering inom alla sektorer av offentlig verksamhet. Detta innebär en strävan efter att modernisera den offentliga sektorns processer och tjänster genom användning av digital teknik för att förbättra effektiviteten, tillgängligheten och säkerheten.
- **Datadriven forskning och digital ekonomi:** Utredningen betonar vikten av att stödja datadriven forskning och främja den digitala ekonomin, vilket pekar på behovet av en lagstiftning som erkänner data som en kritisk resurs för innovation, ekonomisk tillväxt och samhällsutveckling. Detta inkluderar att underlätta tillgång till och användning av data för forskningsändamål samt att stimulera digitala innovationer och affärsmodeller.
- **Förstärkning av Digg:** Genom att stärka Diggs roll i arbetet med den digitala infrastrukturen Ena, metadata, öppna data och datadelning, signaleras en policyinriktning som fokuserar på centraliserad styrning och samordning av digitaliseringsinsatser. Detta innebär en strävan efter att skapa en sammanhängande och interoperabel digital infrastruktur som kan stödja effektiv datadelning och användning över sektorsgränser.
- **Beaktande av Rättsliga och Säkerhetsmässiga Ramverk:** Utredningen tar upp beaktandet av arkivrättslig reglering, informations- och cybersäkerhet, nationell säkerhet, det offentlighets- och sekretessrättsliga regelverket samt dataskyddsreglering. Detta pekar behovet av en interoperabilitetslag som värderar integritet, säkerhet och laglighet i hanteringen av data och digitala



tjänster, vilket är avgörande för att bibehålla medborgarnas förtroende och skydda känslig information. Sammanfattningsvis reflekterar skrivningarna i utredningen en omfattande policyinriktning som syftar till att integrera digitalisering djupt inom den offentliga förvaltningen, främja innovation och ekonomisk utveckling genom datadriven forskning och digital ekonomi, samtidigt som man säkerställer rättssäkerhet och skyddar individens integritet och nationell säkerhet.

- **Sektorsspecifik interoperabilitetsstyrning:** Utredningen bedömer att interoperabilitet vid datadelningen inom sektorer eller områden med olika förvaltningsregleringar bör styras av lagstiftning för respektive område eller sektor. Behov av fortsatt utredning av förutsättningarna för att införa styrning av interoperabilitet inom flera sektorer eller områden efterfrågas motsvarande Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse (S 2022:10).

Även om lagen fastställs 1 januari 2025 så är detta ett långsiktigt arbete som alla myndigheter behöver arbeta med. Den myndighet som får föreskriftsrätt behöver konkretisera vad det innebär och ta fram/peka ut vilka lösningar som omfattas/föreslås som nationella interoperabilitetslösningar. Vidare behöver offentlig förvaltning medel att anpassa sin verksamhet efter föreslagna interoperabilitetslösningar och utveckla motsvarande förmågor.

En mer harmoniserad hantering och möte med offentlig verksamhet är en av de förväntade effekterna. Initialt kommer den ökade ambitionsnivån behöva finansieras, men på sikt kommer offentlig verksamhet att bli mer effektiv.

Den föreslagna föreskriftsrätten är central i vad förändringen kan bli för berörda aktörer. Utredningen föreslår lagstiftning som ger myndigheter föreskriftsrätt i frågor om interoperabilitet. Rimligtvis skulle det kunna inkludera befogenheter att specificera inte enbart hur data ska delas (dvs. på ett interoperabelt sätt), utan också att vissa data ska göras tillgängliga och delas mellan relevanta parter. Detta skulle vara i linje med målet att göra Sverige till en ledande nation inom datadelning, AI och digital innovation, som framhävs i utredningen.

Om så sker kommer alla berörda aktörer att få jobba med att tillgängliggöra föreskrivna data med rätt format och rätt teknik.

## 5.2 Geopolitiska perspektivet

Förhållningssättet till digitalisering och datahantering skiljer sig mellan de stora aktörerna inom området i form av USA, Asien (Kina) och EU.



Geopolitikens betydelse ökar över tid inom it-branschen, särskilt kopplat till globala it-tjänster. Kina är kanske det mest kända exemplet på att landet separerat sig från det övriga öppna internet genom deras ”great firewall”, en landsomfattande brandväggslösning som styr vad som får delas med Kina och vad som får skickas ut från landet via Kinas it-system, ett arbete som började redan år 1997.<sup>26</sup> År 2009 förbjöds Facebook<sup>27</sup> i Kina som en stor västerländsk it-tjänst. Kinesiska tjänsten Tiktok har misstänkts för att egentligen vara en spionprogramvara<sup>28</sup> och USA med flera länder har valt att besluta om förbud.<sup>29</sup> Idag kräver cyberlagar i Kina att alla anställda på teknikbolag som agerar/säljer i Kina aktivt måste hjälpa kinesisk underrättelsetjänst samt att all lagrad information (lagrad i kinesiska datorhallar) måste kunna läsas, destrueras och ändras av kinesiska staten. Motsvarande upplägg (lagar och regler) hittas även i andra länder, bl.a. Ryssland.

Via exekutiv order förbjöd amerikanska presidenten Adobes publika molntjänster för Venezuelas regering år 2019<sup>30</sup>, ett exempel på hur länder hindrar andra länders myndigheter tekniskt i geopolitiska syften. Flera marknadsledande molntjänster är idag avstängda i Ryssland på grund av kriget med Ukraina.<sup>31</sup>

Sommaren 2024 stoppar USA:s president en av de största antivirusleverantörerna Kaspersky<sup>32</sup> för alla medborgare och företag i USA. Ett beslut baserat på lång utredning och en geopolitik enligt amerikanska regeringen. Även Sverige fattar geopolitiska beslut kopplat till it. Ett exempel är att det i Sverige är förbjudet att använda Huawei:s 5G utrustning.<sup>33</sup>

Senaste och kanske viktigaste verktyget inom geopolitisk it är publika AI-lösningar. Istället för sålda sökresultat så som i sökmotorer kan publika globala AI-lösningar användas för att sälja in önskade idéer, resonemang, koncept eller bara tolkningar av tex lagar och regler. Dagens populäraste AI-tjänster lämnar vissa felaktiga eller tveksamma svar om svenska lagkrav och oönskade affärspåverkande incidenter.

För svenska myndigheter är det viktigt att beakta geopolitik när man planerar it-lösningar, särskilt med tanke på risken att bli utestängd från globala tjänster vid kris eller konflikt. Offentlig sektor bör analysera den geopolitiska risken vid val av it-lösningar och se till att man har möjlighet att snabbt byta lösningar vid behov. Frågor att diskutera:

---

<sup>26</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Great\\_Firewall](https://en.wikipedia.org/wiki/Great_Firewall)

<sup>27</sup> <https://time.com/6139988/countries-where-twitter-facebook-tiktok-banned/>

<sup>28</sup> <https://www.bbc.com/news/technology-64797355>

<sup>29</sup> <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/tiktok-forbud-rostas-igenom-i-usa-forsvinn-eller-salj>

<sup>30</sup> <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13884-blocking-property-the-government-venezuela>

<sup>31</sup> <https://www.techradar.com/pro/security/microsoft-is-now-blocking-russian-firms-from-using-its-cloud-services>

<sup>32</sup> <https://edition.cnn.com/2024/06/20/politics/biden-administration-bans-kaspersky-software/index.html>

<sup>33</sup> <https://www.domstol.se/nyheter/2022/06/forbud-mot-produkter-fran-huawei-star-fast/>



- Hur ser planen ut vid snabb förändring och nya exekutiva ordrar om access till anskaffad tjänst nekas?
- Hur ser risken ut för att svenska myndigheter ska bli utelästa från viss globaltjänst enligt egna myndighetens bedömning?

Vid anskaffning bör offentlig sektor också analysera den geopolitiska påverkan i tilltänkt lösning, finns det underliggande problem med tilltänkt lösning? En förmåga att kunna byta it-lösning på kort tid blir allt viktigare om geopolitiska problem skulle uppstå.

Geopolitik hänger också ihop med behov av digital suveränitet. Ska myndigheter välja it-lösningar som är känsliga för geopolitisk störning utifrån ett totalförsvarsperspektiv, eller kan en global it-tjänst stötta myndigheten vid störning eller krig?

### 5.3 Ändrade förutsättningar inom säkerhetsområdet

På EU-nivå har Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå, ENISA, i sin framtidsrapport<sup>34</sup> och årsbok<sup>35</sup> lyft fram att säkerhet nu är en integrerad del av alla EU:s policyområden. Cyberattacker har under lång tid orsakat både ekonomiska skador och samhällsstörningar inom EU.

Som svar på detta har EU tagit fram flera nya lagkrav, bland annat CRA (Cyber Resilience Act), CER (Critical Entities Resilience Directive) och NIS2 (Network and Information Security Directive).<sup>36</sup> Dessa lagar är utformade för att stärka EU:s motståndskraft mot cyberangrepp. Myndigheter kan förvänta sig att EU kommer jobba vidare med:

- Fler lagkrav och mer detaljerade regler kring cybersäkerhet rikade mot it-tillverkare, offentlig sektor och för kritiska samhällsfunktioner.
- Mer enhetliga regler inom EU, med mindre utrymme för landspecifika regler.

I Sverige blir det vanligare med utkontraktering, tillsammans med den ökade hotbilden mot publika it-tjänster skapas en säkerhetsproblematik.<sup>37</sup> It-leverantörer får ett stort ansvar kring sin egen säkerhet med landsaktörer som antagonist när man har myndigheter som kund. Syftet för antagonisten är dels att påverka bilden negativt av ett stabilt samhälle, dels ekonomisk brottslighet. Resurserna för antagonisten att attackera it-leverantören kan vara till synes obegränsade och med stor innovation. När flera digitala samhällsnyttiga funktioner från privata och offentliga verksamheter allt oftare nyttja

<sup>34</sup> <https://www.enisa.europa.eu/topics/foresight>

<sup>35</sup> <https://www.enisa.europa.eu/publications/corporate-documents/enisa-consolidated-annual-activity-report-2023>

<sup>36</sup> CRA (), CER (), NIS2 ()

<sup>37</sup> <https://www.dn.se/ekonomi/storforlust-efter-it-attack-vill-ha-skadestand/>



samma publika it-tjänst växer hotbilden på den specifika publika it-tjänsten. Därför bör myndigheterna beakta denna risk vid nyttjande av publika it-tjänster för att säkra sin informationshantering och säkerställa kontinuitet i verksamheten.

Gällande molntjänster kopplat till myndighetens egna verksamhetskontinuitet och totalförsvarsroll finns ett stort underliggande behov av förmåga till skyndsam flyttbarhet för alla myndigheter (utifrån NIS2/CER) kring hela sina it-landskap. Detta oavsett om myndighetens it-lösningar och datalagring finns i egen datorhall i egentillverkade it-tjänster eller upphandlade it-tjänster. Vid en stor volym utkontraktering behöver myndigheterna säkerställa flyttbarhet hos upphandlade it-tjänster. Flyttbarhet är en förmåga som kan ha olika lösningar, t.ex. öppna standarder för att flytta till andra leverantörer och tjänster, hållbar redundans inom tjänsten som uppfyller myndighetens krav kring verksamhetskontinuitet och svensk digital suveränitet. I denna ändrade förutsättning kring flyttbarhet bör myndigheten också beakta frågor kring kundinlösning i teknik, arbetssätt och avtal och om det praktiskt går att flytta vid kris eller krig.

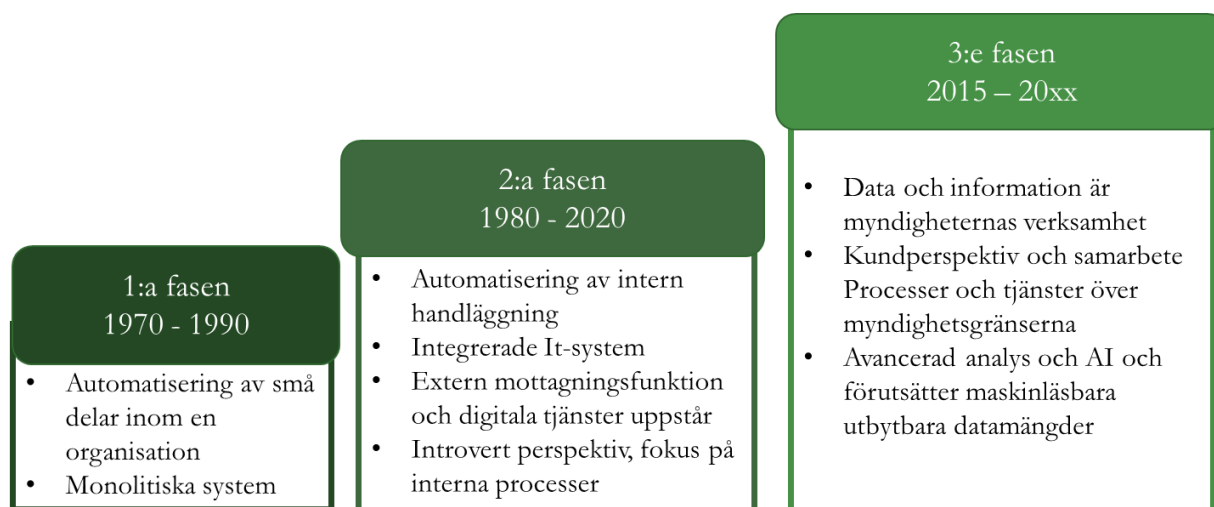
Med Sveriges kommande cybersäkerhetslagstiftning, baserad på NIS2 och CER, medföljer en ny miniminivå för säkerhet som gäller alla offentliga verksamheter och deras it-leverantörer. Lagarna klagör vilka säkerhetskrav myndigheter måste ställa vid utkontraktering och vilka egna förmågor och arbetssätt myndigheten behöver ha för att uppfylla dessa krav.



## 6. Digitaliseringen i Sverige

Digitaliseringsfrågorna har under de senaste två decennierna flyttats runt och flera omtag i frågorna har gjorts under åren. Verket för förvaltningsutveckling (Verva) bildades 2006 med målet att medborgare och företag skulle uppleva kontakten med förvaltningen som enkel, effektiv och ändamålsenlig. Verva lades ned den 31 december 2008. Delar av Vervas verksamhet togs över av Statskontoret, Kammarkollegiet, Domstolsverket och det nyinrättade Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS). En operativ e-delegation inrättades för att genomföra regeringens handlingsplan för e-förvaltning. Skatteverket fick ansvar för e-tjänster, Försäkringskassan fick ansvar för Spridnings- och hämningssystemet (SHS). E-delegationen bildades 2009 och skulle leda och samordna arbetet med att uppfylla målet att det ska vara så enkelt som möjligt för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Delegationen upphörde 2015. Medlemmarna i E-delegationen skapade sedan eSamverkansprogrammet där de fortsatte att träffas, i frivillig form. eSamverkansprogrammet har därefter utvecklats och omfattar idag ca 41 myndigheter.

Utvecklingen av digitaliseringen inom offentlig sektor kan delas in i tre faser. Den första fasen (1970 – 1990) omfattades främst av små delar inom en organisation. Monolitiska it-system infördes som administrativa stöd för specifika verksamheter. Ekonomiansvarig var ofta ansvarig för it. I den andra fasen (1980 – 2020) digitaliserades den interna handläggningen och administrationen. Externa mottagningsfunktioner uppstod och digitala tjänster mot externa målgrupper etablerades. It-system integreras inom organisationen för att utbyta information och få processer att hänga ihop. I den tredje fasen (2015 – 20xx) ökar kundperspektivet och myndighetssamverkan via datadelning, gemensamma kanaler samt processer över myndighetsgränser. Mmyndighetssamverkan står i fokus, verksamhetsprocesser och datadelning spänner över myndighetsgränserna och offentliga aktörer använder gemensamma kanaler och samverkande tjänster. Förändringen går mot digitala ekosystem där tjänster samspelar över organisationsgränser och data används som central resurs. AI skapar möjligheter att driva ett förändringsarbetet såväl inom som mellan organisationer.



2024-10-11

Figur 5, Illustration över digitaliseringens utveckling i Sverige

Samhällsutmaningar bli mer komplexa och kräver mer av offentliga organisationer där mer samhällsnytta ska levereras med mindre resurser. Den tredje fasen av digitalisering där samverkande organisationer, datadrivna verksamheter och AI står i centrum utmanar bl.a. relationen mellan integritet och verksamhetsnytta. Den tredje fasens digitalisering förutsätter samtidigt att angreppssätt och förhållningssätt förändras för att kunna möta samhällsutmaningarna och nå de effekter som eftersträvas.

## 6.1 Digg

Nästa organisation för att realisera den offentliga förvaltningens digitalisering, Digg, som bildades 2018 med det huvudsakliga uppdraget att samordna och stödja den förvaltningens gemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Digg har sedan starten bland annat haft två specifika uppdrag tillsammans med utpekade myndigheter att utveckla den offentliga förvaltningens digitalisering för ett säkert och effektivt datautbyte. Uppdrag att etablera en förvaltningens gemensam digital infrastruktur för informationsutbyte och etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen. Leveranserna från uppdragen hanteras nu inom ramen för Ena – Sveriges digitala infrastruktur. Ett antal byggblock och grunddatadomän är etablerade eller under etablering, t.ex. metadata, mina ombuid och API-hantering.

Etableringen av Ena har i delar utgått från regeringsuppdrag, det är en utmaning att användningen av Ena bygger på samverkan och frivillighet. Inom ramen för uppdragen har förslag till förordningar tagits fram för att reglera frågorna men förordningarna har inte beslutats utan arbetet har främst skett genom förnyade regeringsuppdrag. Avsaknaden av en långsiktig finansierad plan och tydliga ansvar/mandat för att Ena ska



användas av offentliga aktörer i Sverige har medfört en osäkerhet för myndigheter att satsa egna resurser i arbetet. Finansiering för att etablera Ena ingick under 2021 till 2023 i Sveriges återhämtningsplan, som är kopplad till EU:s facilitet för återhämtning och resiliens (*the Recovery and Resilience Facility*, RRF). Sommaren 2024 fick Digg uppdrag att utreda hur Sveriges digitala infrastruktur bör utvecklas och förvaltas.<sup>38</sup> Regeringens finansiering av Ena har från år 2024 sänkts från tidigare cirka 70 till cirka 40 msek, vilket har medfört att flera delar inom ramen för Ena inte prioriterats. Bland annat har arbetet att utveckla grunddatadomäner och nationella grunddata inte prioriterats i detta arbete.

## 6.2 Utmaningar för fortsatt digitalisering

Utmaningarna inom myndighetssverige är många, digitaliseringen är ett paradigmskifte som kräver nya/förändrade regleringar, datastrukturer och affärsmodeller. Samtidigt är vi kvar i den svenska förvaltningsmodellen med arv från Axel Oxenstjernas utformning av statsapparaten från 1600-talet. I kombination med detta driver EU digitaliseringsfrågor med starkt fokus på ett datadrivet samhälle inom ramen för det "Digitala decenniet" som ett medel att nyttja digitaliseringens möjligheter för att stärka bland annat konkurrenskraft och välfärd inom unionen.

För att nå EU:s och Sveriges målsättning med det "det digitala decenniet" att nyttja digitaliseringens möjligheter för att stärka bland annat konkurrenskraft och välfärd inom unionen behöver vi utifrån den digitala agendans strategiska prioriteringar för digitaliseringspolitiken 2025–2030 ta fram taktiska planer för vad och vem som realiserar delarna för att säkerställa digitaliseringens framdrift för att uppnå målsättningen om en sammanhängande digital offentlig sektor.

### 6.2.1 Styr på helhet och inte delar

Myndigheter på statlig, kommunal och regional nivå har en självständig ekonomisk och juridisk ställning men för att nå full effekt av digitaliseringen i offentlig sektor måste det till organisationsöverskridande mekanismer och förmågor. Det finns idag starka regulatoriska och finansiella mekanismer som driver myndigheter till att prioritera en optimering av sin informations-/datahantering mot intern produktionseffektivitet och effektivisering (egna "pengar") avgränsat till eget uppdrag. Ytterst svaga incitament finns för att möta andra organisationers behov eller på något sätt prestera utöver egna behov exempelvis avseende datakvalitet (noggrannhet, aktualitet, rättidighet, etc). För att få en sammanhängande digital offentlig sektor behöver regleringar kopplat till interoperabilitet och nyttjande av gemensamma lösningar regleras och förtydligas. Myndigheternas delaktighet och ansvar behöver tydliggöras och medel fördelas till de myndigheter som

---

<sup>38</sup> [Uppdrag att utreda hur Sveriges digitala infrastruktur bör utvecklas och förvaltas | Digg](#)





har ansvar att leverera delar i planen. Nya samverkans-/ affärsmodeller behöver tas fram, idag har exempelvis en myndighet svårt att finansiera något som kan vara bra för helheten, där nyttan genereras utanför den egna organisationen/myndigheten. Har vi idag koll på vad det kostar skattebetalarna när flera myndigheter/regioner/kommuner utvecklar och utreder i princip samma saker?

## 6.2.2 Lagstiftning baserat på en analog värld

Sverige har i princip en lagstiftning med utgångspunkt från en analog dokumentbaserad hantering med handlingar. Den offentliga förvaltningen baseras på att myndigheter har en informationshantering som är sluten till den egna myndigheten. Detta försvårar att nyttja digitaliseringens möjligheter kopplat till ett effektivt och säkert informations- och datautbyte inom och med offentlig sektor, skapa gemensamma tjänster och användandet av AI.

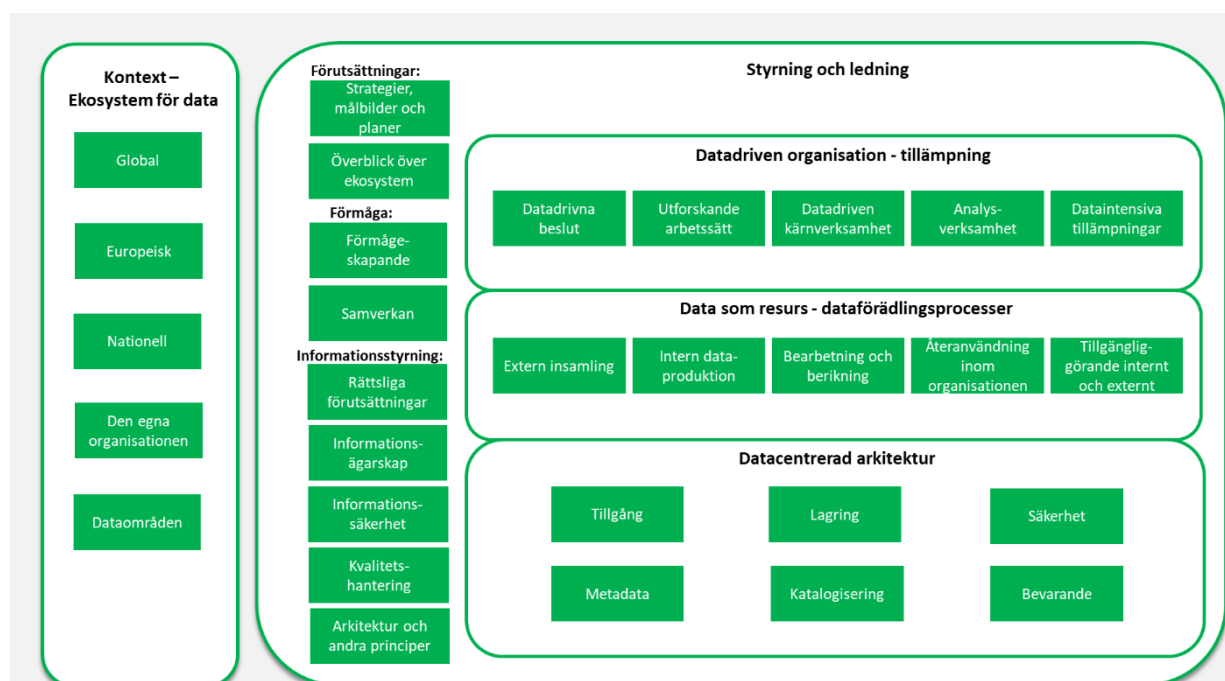
Avsaknanden av en reglering av gemensam organisationsöverskridande samverkan med informations och datautbyte medför att det är utmanande och ineffektivt att jobba i digitala ekosystem inom myndighetsverige.



## 7. Förändring av en myndighets förmågor

Det finns ett antal förmågor som varje myndighet behöver etablera utifrån den förändring som det innebär att utvecklas mot en datadriven organisation och anpassa sig till den kommande förändringen avseende dataområden. I eSams rapport kring *Styrnings- och ledningsfrågor inom databantering*<sup>39</sup> tydliggörs vilka förmågor en myndighet behöver adressera i sitt utvecklingsarbete för att stärka sin förmåga till att bli mer datadriven. Genom att hela organisationen har en god tillgång till data med hög kvalitet skapas en datadriven kultur som kan ge nya perspektiv och möjligheter som leder till bättre leveranser och ökade värden.

Förmågorna avser styrning och ledning, en datadriven arkitektur, tillämpningsområden, dataförädlingsprocesser och kontexten i ekosystemet för data.



Vad gäller dataområden behöver en myndighet vara del av ett eller flera data-ekosystem samt kunna agera såväl producent som konsument. Som producent ansluter myndigheten till det ekosystem som dataområdet omfattar. En anpassning behöver ske för tillgängliggörande av data utifrån de tekniker, standarder och semantik som gäller

<sup>39</sup> <https://www.esamverka.se/download/18.116cfc1b18df2e23ff33bc0d/1710430336110/ES2024-04%20Rapport%20Styrning-%20och%20ledningsfr%C3%A5gor%20inom%20databantering.pdf>



inom respektive dataområde för infrastruktur, datakvalitet och tillgänglighet. En myndighet behöver anpassa sina förmågor utifrån samtliga områden som illustreras i förmågebilden ovan. Utveckling behöver ske i dataarkitekturen, dataförädlingsprocesser, tillämpningsområden och styrningen och ledningen av data i organisationen.

Den förändring som nu sker i det regulatoriska landskapet från EU kommer att fortsätta och troligtvis intensifieras. Myndigheterna behöver förbereda sig på att möta betydande förändringar med relativt korta genomförandetider. Det kommer bli allt viktigare att hålla en aktuell bild över förändringar som påverkar myndighetens digitaliseringsarbete samt att i möjligaste mån anpassa strategier och interna styrmedel så myndighetens utveckling är anpassad till att möta kommande förändringar. Det interna utvecklingsarbetet behöver säkerställa att man går i rätt riktning.

eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter för att underlätta och påskynda digitaliseringen inom det offentliga. 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 publikationer finns på [esamverka.se](https://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, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Rättsmedicinalverket, Sida, Skatteverket, Skolverket, Statens institutionsstyrelse, Statens servicecenter, Statens tjänstepensionsverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Universitets- och högskolerådet samt Utbetalningsmyndigheten (juni 2024).

