

Förstudie om centrala digitala tjänster för kommunala förfaranden inom SDG

Sammanfattning

EU-förordningen (EU) 2018/17242, även kallad SDG-förordningen, om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster antogs 2018. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har i uppdrag att genomföra SDG förordningens krav i Sverige på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som de positiva effekterna av genomförandet tillvaratas.

I Sverige hanteras majoriteten av förfaranden som berör företag på kommunal nivå. Det innebär stora krav på kommunala investeringar för att kunna nå upp till kraven i förordningen. Tillväxtverket har sedan 2016 i projektet Serverat och FörRätt arbetat med effektivisering av kommunala förfaranden. Mot denna bakgrund bad Digg Tillväxtverket att genomföra en förstudie med fokus på hur centrala digitala tjänster för kommunala anmälnings- och tillståndsförfaranden kan utvecklas och förvaltas

Arbetsgruppen har landat i att rekommendera en centralisering av förfarandena med placering antingen på sektorsmyndigheter eller på en central aktör. Det ses som mer kostnadseffektivt (kostnaderna för implementering bedöms uppgå till ca 1-1,5 mdkr jämfört med 40 mdkr utan central styrning) samtidigt som möjligheterna till standardisering och därmed förenkling av respektive förfarande ökar. För att detta ska vara möjligt lämnar förstudien ett antal rekommendationer, nämligen:

- Att det nationella genomförandet av EU-förordningen är ambitiösare än lägsta möjliga nivå för SDG-efterlevnad. En högre ambitionsnivå kommer kunna bidra till målen för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen bland annat eftersom det innebär att digitaliseringen även kommer våra inhemska företag till del (i dagsläget är kraven i SDG utformade så att det endast gäller utländska företag som har ärenden i Sverige).
- Att sektorsmyndigheter får ett utökat ansvar att ta fram standarder för de av Digg identifierade relevanta tjänsterna samt att dessa tjänster antingen placeras på respektive sektorsmyndighet eller på en central aktör.
- Att rätt förutsättningar finnas på plats för införandet av centrala digitala tjänster. Dessa innefattar tydlig instruktion, juridiska förutsättningar samt finansiering från regeringen till sektorsmyndigheterna.
- Att sektorsmyndigheterna delges det samordnande ansvaret för utvecklingen och förvaltning av kommunala förfaranden och att kommunerna deltar aktivt i arbetet.



Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 2 |
| 1 Bakgrund | 4 |
| 2 Metod | 6 |
| 3 Värden med centrala digitala tjänster | 8 |
| 3.1 E-tjänster och verksamhetssystem i kommunerna | 8 |
| 3.2 – Hur centralisering kan skapa kostnadseffektivitet..... | 9 |
| 4 Framtagna scenarion | 11 |
| 4.1 – Nolläge och 3 scenarion | 11 |
| 4.2 – Förutsättningar | 14 |
| 4.3 – Arbetsgruppens val av scenario | 16 |
| 5 Förslag till hur kommunala tjänster kan samordnas | 17 |
| 5.1 – Beskrivning av scenario 2 och 3 | 17 |
| 5.2 – Organisation och förvaltning | 19 |
| 5.3 – Juridiska frågeställningar | 23 |
| 5.4 – Nytt- och kostnadsanalys..... | 24 |
| 5.5 – Tidplan..... | 27 |
| 5.6 – Riskanalys..... | 29 |
| 6 Slutsatser och rekommendationer | 31 |
| Bilaga 1 - Risktabell | 34 |

1 Bakgrund

Single Digital Gateway (SDG) ska leda till en gemensam digital ingång till information och för att utföra ärenden digitalt för privatpersoner och företag i hela EU. Den gemensamma ingången, youreurope.eu, ska minska handelshinder och göra det enklare för företagare att bedriva gränsöverskridande verksamhet. Privatpersoner och företag ska på så sätt enkelt få tillgång till den information de behöver för att utföra tjänster digitalt inom EU. SDG-förordningen syftar därmed till att minska administrativa kostnader för privatpersoner och företag, eliminera diskriminering samt säkerställa och tillhandahålla information och förfaranden. Införandet av SDG i Sverige innebär att myndigheter, kommuner och regioner behöver säkerställa att berörda förfaranden lever upp till de krav som ställs i förordningen. SDG-förordningen antogs 2018 och ska vara fullt implementerad den 12 december 2023.

Tillväxtverket och Bolagsverket fick under sommaren 2022 en förfrågan från Myndigheten för Digital förvaltning (Digg) om att leda en förstudie kring centrala digitala tjänster för kommunala förfarandena inom livshändelsen starta och driva företag. Arbetet i förstudien genomfördes mellan 1 september och 30 januari 2023. Myndigheter som kan anses vara sektorsmyndigheter för kommunala förfaranden och berörs av SDG-förordningens livshändelse starta och driva företag bjöds in att delta i förstudien.

För att införandet av SDG-förordningen i Sverige ska bli så kostnadseffektivt som möjligt ser Digg nyttan av gemensamma centrala lösningar. Lösningarna innebär att sektorsmyndigheter ansvarar för framtagande av nationella specifikationer för berörda förfaranden. Detta kan jämföras med ett så kallat nolläge där behöriga myndigheter inte tar ansvar för att samordna SDG-implementeringen utan låter kommuner enskilt utveckla och förvalta alla tjänster till de förfaranden som omfattas av SDG. Syftet med gemensamma centrala lösningar är att effektivisera implementeringen i SDG jämfört med om kommuner enskilt skulle utveckla de digitala tjänsterna, installera dessa i sin lokala miljö och ansluta dem till verksamhetssystem.

Syftet med förstudien är att ge förslag på hur centrala digitala tjänster för kommunala anmälnings- och tillståndsförfaranden kan utvecklas och samordnas

- ur ett kundperspektiv (enkelt för företagare)
- ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (kostnadseffektivt för myndigheter och kommuner).

Förstudien utgår från tre ingångsvärden som svar på varför centrala digitala tjänster bör utforskas. I dessa tre finns tydliga kopplingar både till både till målen inom förenklingsområdet¹ och regeringens digitaliseringsstrategi².

1. Det första och största ingångsvärdet är kostnadseffektivitet.

¹ Regeringens skrivelse 2021/22:3. *En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga.*

² Sveriges Digitaliseringsstrategi

https://digitaliseringsradet.se/media/1191/digitaliseringsstrategin_slutlig_170518-2.pdf

2. Det andra är att driva på takten i digitaliseringsarbetet då SDG-förordningen ställer krav på interoperabilitet, enkla transparenta förfaranden och principen om en uppgift en gång.
3. Det tredje är likvärdighet - att det ska vara icke-diskriminerande och därmed inte försämra för någon jämfört med idag.

2 Metod

Förstudien tar avstamp i Diggs Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen³ samt Livsmedelsverket och Tillväxtverkets arbete i projektet FörRätt⁴.

De 13 myndigheter⁵ som berörs av de kommunala förfaranden inom SDG-förordningens livshändelse starta och driva företag bjöds in att delta i förstudien. Av dessa valde fyra myndigheter att delta i förstudien. Utöver Tillväxtverket, har därmed Livsmedelsverket, Boverket, Strålsäkerhetsmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) deltagit i förstudien. De deltagande myndigheternas har diskuterat olika förutsättningar för centrala digitala tjänster för de kommunala förfarandena enligt SDG-förordningen inom livshändelsen starta och driva företag. Myndigheternas roll har även innefattat att bidra med underlag till Tillväxtverket samt att stödja i slutredovisningen.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har också deltagit i förstudien. SKR:s roll har främst varit att beskriva hur kommuner är organiserade och hur deras IT-ekosystem ser ut. SKR har även bidragit till förstudien genom att löpande förankra förstudiens arbete i den kommunala referensgrupp som tillsatts, samt återföra inspel från referensgruppen till förstudien. Den kommunala referensgruppen består av Falkenberg, Helsingborg, Norrköping, Sotenäs, Stockholm, Sundsvall och Värmdö.

För arbetet med förstudien satte Tillväxtverket samman en intern projektgrupp med samlade erfarenheter från arbetet med myndighetssamarbetet starta och driva företag samt projekten Serverat, samtjänst vattenbruk och FörRätt. Både Serverat och FörRätt är projekt med fokus på att utveckla nationella digitala tjänster som gör det enklare för företagare att starta och driva företag och att lämna uppgifter till kommuner.

Projektgruppen har arbetat förslagsdrivet i förstudien. Förslagsdrivet innebär i detta sammanhang att projektgruppen har arbetat fram förslag på utveckling och förvaltning av centrala digitala tjänster och tagit in de deltagande myndigheterna och SKR:s inspel och synpunkter på materialet. De deltagande myndigheterna samt SKR utgör vad som benämns som arbetsgruppen. För att säkerställa att det kommunala perspektivet vävts in i förstudien har SKR drivit en parallell mötesserie med den kommunala referensgruppen.

Förstudiens arbete har organiserats i åtta fokusområden.

- Fokusområde 1: Ett förslag till hur information och centrala digitala tjänster för kommunala anmälnings- och tillståndsförfaranden kan utvecklas och

³ Myndigheten för digital förvaltning, *Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen I2021/01595*, 2021.

⁴ Livsmedelsverket, "FörRätt - kommunala digitala tjänster för omklassning och registrering av livsmedelsverksamheter" Livsmedelsverket, hämtad 24 november, 2022
<https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/samarbeten-och-projekt/projekt2/kommunala-digitala-tjanster-for-registrering-och-riskklassning-av-livsmedelsverksamheter>

⁵ Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket, MSB, Boverket, Livsmedelsverket, Polisen, Socialstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Skolinspektionen, Spelinspektionen, Jordbruksverket och DO

samordnas ur ett kundperspektiv (enkelt för företagare) och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (effektivt för myndigheter).

- Fokusområde 2: Beskrivning av olika scenarion för genomförandet av centrala digitala förfaranden.
- Fokusområde 3: En beskrivning av, och i den mån det varit möjligt förslag till hantering av eventuella juridiska frågeställningar med centrala digitala tjänster för kommunala anmälnings- och tillståndsförfaranden.
- Fokusområde 4: Ett förslag till organisering av utveckling, införande och framtida drift och förvaltning.
- Fokusområde 5: En kostnad och - nyttoanalys för utveckling och förvaltning för de delar som är gemensamma för de centrala digitala tjänsterna, samt en övergripande kostnadsanalys av anslutningskostnad för kommuner.
- Fokusområde 6: Tidplan för utveckling och införande.
- Fokusområde 7: Riskanalys för utveckling, införande och förvaltning.
- Fokusområde 8: Sammanställning, slutgodkännande och leverans av slutrapport.

För respektive fokusområde har förslag arbetats fram av Tillväxtverkets projektgrupp. I fokusområde 1 togs således förslag fram till hur information och centrala digitala tjänster för kommunala anmälnings- och tillståndsförfaranden kan utvecklas. Motsvarande förslag togs även fram för de sju andra fokusområdena. Dessa förslag har sedan i tur och ordning presenterats för de deltagande myndigheterna och SKR under höstens åtta arbetsmöten. Myndigheterna och SKR har under och efter mötena fått komma med inspel på det presenterade materialet. Tillväxtverket har tagit med sig de inspel och kommentarer som inkommit i det fortsatta arbetet vilket lett till de resultat som presenteras i kapitel 3.

Givet de komplexa frågeområden som behandlas i förstudien såsom Juridik, förvaltning, och teknisk infrastruktur har tidsramen för arbetet varit knäppt, vilket föranlett begränsningar i möjligheten att på djupet analysera respektive fokusområde.

Det fanns initialt ett önskemål från Digg om att beskriva hur verksamt.se kunde ta en roll i en framtida implementering av SDG. Under arbetets gång framkom behov från arbetsgruppen att genomföra GAP-analyser för att se hur väl rustade sektorsmyndigheter och kommunkollektivet är för att hantera SDG utifrån föreslagna scenarion. Det fanns dock inga möjligheter att genomföra dessa analyser inom den givna tidsplanen. Då rapporten är en gemensam produkt av arbetsgruppen (Tillväxtverket, Bolagsverket, sektorsmyndigheter och SKR) bedömdes det inte ligga i linje med att arbetsgruppen är avsändare att endast göra en gap-analys för hur verksamt.se måste förändras för att klara av den roll som beskrivs i ett enskilt scenario. En GAP-analys för verksamt.se som central aktör föreslås istället göras med avsändaren myndighetssamarbetet starta och driva företag.

Innehållet i rapporten är framskrivet av Tillväxtverkets projektgrupp med de deltagande myndigheterna och SKR:s ställningstaganden och inspel i åtanke. I syfte att åstadkomma en så transparent arbetsprocess som möjligt har de deltagande myndigheterna och SKR fått ta del av rapportutkast under rapportens framskrivning samt fått möjlighet att kommentera på rapporten i sin helhet.

3 Värden med centrala digitala tjänster

I det här avsnittet ges först en bakgrund om hur kommunala e-tjänster och verksamhetssystem fungerar i kommunerna idag samt svårigheterna med dessa. Därefter presenteras de värden med centrala digitala tjänster som förstudien ser.

3.1 E-tjänster och verksamhetssystem i kommunerna

Kommunerna har på grund av storlek, teknikmognad och teknisk infrastruktur väldigt olika förutsättningar att arbeta med digitalisering. Men några saker förenar kommunerna. Det absoluta flertalet av kommunerna använder e-tjänsteplattformar för att bygga e-tjänster i. Några av de större aktörerna är Open-E, Abou och Selfpoint. Generellt för dessa är att de erbjuder kommunerna möjligheterna att själv bygga sina e-tjänster och dela dessa med andra kommuner. En kommun som har byggt en tjänst i Open-E kan dela den med de över 100 kommuner som har Open-E. Detta innebär att utvecklingskostnaderna för en e-tjänst kan hållas nere men att den behöver sättas upp och integreras lokalt i varje kommun. Några av de största kommunerna bygger sina e-tjänster på helt andra sätt och kan därför inte dela lösningar till andra eller ta del av andras lösningar. Däremot kan de bygga tjänster som har liknande design och utformning som övriga. E-tjänsteplattformarna är även anslutna till nationell infrastruktur som SSBTGU. Det betyder att anslutningarna finns förberedda och testade i plattformarna men att kommunerna tekniskt behöver koppla upp sin kommun mot den nationella infrastrukturen. Vissa av plattformarna levereras även som molntjänster och då är alla anslutningar även tekniskt realiserade mot den nationella infrastrukturen.

De generella plattformarna har i regel inte som affärsmodell att sälja e-tjänster till kommunerna utan man tillhandahåller en funktionalitet för att bygga e-tjänster tillsammans med funktionaliteten för att driva kundmötesprocesserna för e-tjänster i plattformarna med t ex inloggning, nationell infrastruktur, eget utrymme, vidareförmedling till system, mina sidor funktionalitet mm.

Till denna bild kommer även att vissa av verksamhetssystemen i kommunerna säljer egna e-tjänstepaket under olika varumärken. Dessa är då inte generella utan specifika för just en sektor.

De verksamhetssystemen som kommunerna hanterar procedurerna som omfattas av SDG i består ofta av en liten uppsättning dedikerade system för en viss uppgift t ex bygglovshantering eller hantering av livsmedel och miljöfrågor. Det betyder att det ofta finns en uppsättning mottagande verksamhetssystem för en viss sektorsmyndighets ansvarsområde. Tar vi t ex marknaden för att leverera system för miljö- och livsmedelshantering finns systemen EDP Vision (EDP), ECOS (Sokigo), Castor (Prosona) och Lex (Solarplexus). Det innebär att det för ett SDG-införande är ett begränsat antal aktörer som berörs på både verksamhetssystemssidan och e-tjänsteplattformssidan.

Denna situation där kommunerna upphandlar verksamhetssystem och e-tjänsteplattformar för att bygga e-tjänster skapar ett antal utmaningar. Det finns ingen standardisering idag för hur en viss e-tjänst ska se ut, vilken information den ska samla in och hur den ska kommunicera med verksamhetssystemen. Därför blir det dyrt i alla led där kommunerna står för mycket av realiseringen lokalt. Tjänster kan delas men bristen på standardisering genom sektorsmyndigheter gör att kommuner av osäkerhet och lokala verksamhetskrav som divergerar adderar innehåll till tjänsterna vilket driver kostnader inte minst för integrationsarbete så

att ärenden ska hamna direkt i verksamhetssystemen. Kostnaderna gör att kommuner under medianen (ca 20 000 invånare) har mkt svårt att digitalisera i ärendetyper/tillstånd med låga volymer som många av procedurerna som omfattas av SDG har.

3.2 – Hur centralisering kan skapa kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet är ett av de största värdena med centrala digitala tjänster för kommunala förfaranden. Det är även anledningen till att Digg har föreslagit gemensamma centrala lösningar för införandet av SDG-förordningen⁶. Samordnad utveckling av gemensamma digitala tjänster samt användning av förvaltningsgemensam infrastruktur ses ge en stor kostnadsbesparing jämfört med om varje kommun själv tvingas utveckla och förvalta digitala tjänster. Digg gör antagandet att kostnaden kan bli en tiondel av den totala genomförandekostnaden om rekommenderade satsningar genomförs⁷. Det poängteras dock av Digg att kostnaderna behöver analyseras ytterligare, vilket gjorts inom ramen för den här förstudien, se avsnitt 3.3.4.

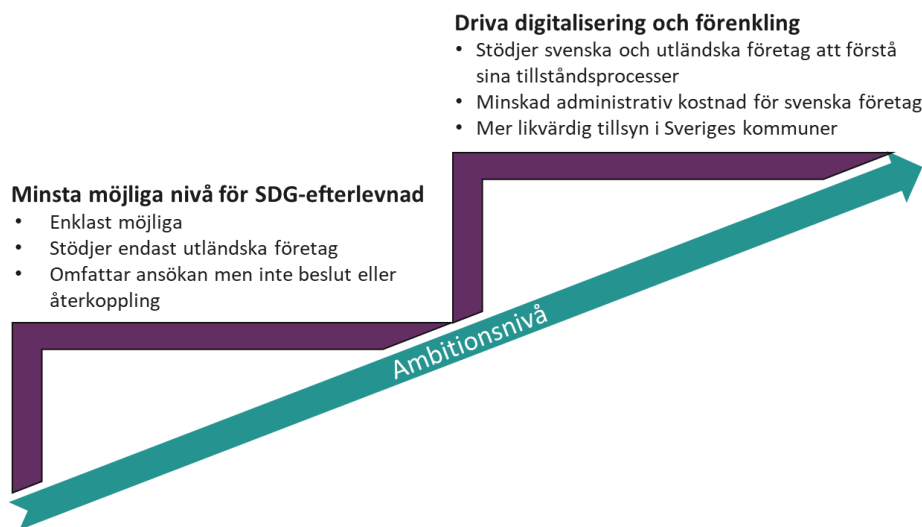
Att driva på takten i digitaliseringsarbetet är ytterligare ett värde som centrala digitala tjänster ses bidra med. Genom att utveckla digitala tjänster och verka för kommuners ökade anslutning till digitala tjänster kommer Sverige ett steg närmare målen i regeringens digitaliseringsstrategi.

Förstudien konstaterar att centrala digitala tjänster skapar förutsättningar för att kommunala förfarandena inom livshändelsen starta och driva företag blir likvärdiga för företagare, oavsett var i landet de verkar. Detta värde gäller även utöver tjänster inom ramen för SDG-förordningen. Att tjänster utvecklas gemensamt och sedan ansluts till kommunerna innebär att alla kommuner som ansluter till tjänsterna eller deras funktioner via API:er får tjänster med liknande funktioner och upplevelser för användarna. Detta kan bidra till värden som mer likvärdig tillsyn i Sveriges kommuner och mer likvärdig hantering av tillstånd i olika kommuner. Samtliga tjänster inom SDG måste översättas till förslagsvis engelska och detta bedöms kunna gynna även svenska företag i Sverige med begränsad kunskap i det svenska språket.

Det går att lägga arbetet med centrala digitala tjänster på olika ambitionsnivåer, och på så sätt nå fler eller färre värden, vilket figur 1 visar. Utöver de kraven i SDG-förordningen om att underlätta för utländska företag har arbetet även potential att bidra med värden för svenska företag.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012. EUT L 295, 21.11.2018, s. 1 – 38.

⁷ Myndigheten för digital förvaltning, *Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen I2021/01595*, 2021.



Figur 1: Hur val av ambitionsnivå påverkar värden som kan uppnås med arbetet.

Då SDG-förordningen syftar till att främja gränsöverskridande verksamhet träffar den endast tjänster för utländska företag som vill starta verksamhet i Sverige och inte primärt svenska företag. Väljer Sverige att lägga arbetet med de centrala digitala tjänster som den här förstudien omfattar på lägsta möjliga nivå för att uppfylla SDG-förordningen kommer tjänsterna enbart stödja utländska företag. Dessutom kommer tjänsterna då enbart omfatta inlämning av ansökan och inte meddelande om beslut.

Om arbetet istället genomförs med en högre ambitionsnivå finns det däremot god potential att även kunna använda samma tjänster med mindre modifikationer då svenska företag ska söka tillstånd eller göra en anmälan. För att detta ska realiseras behöver de tekniska lösningarna vara tillräckligt avancerade för att driva digitaliseringen framåt. Värden som skulle kunna uppnås då inkluderar minskat uppgiftslämnande och minskade administrativa kostnader för svenska företag samt en mer likvärdig hantering av tillstånd och mer likvärdig tillsyn i Sveriges kommuner. Därutöver torde det kunna innebära ökat informationsutbyte mellan olika myndigheter och myndighetsnivåer samt en bättre sammanvävd digital infrastruktur som öppnar för fler effektiva tjänster, informationsutbyten och möjligheter i den fortsatta digitaliseringen av det offentliga Sverige.

4 Framtagna scenarion

I det här avsnittet beskrivs de scenarion som tagits fram som alternativ för hur centrala digitala tjänster kan utvecklas och placeras. Först presenteras nolläget och de tre scenariona. Därefter redogörs de grundläggande ansvarsåtaganden som behöver uppfyllas av de olika aktörerna oavsett scenario. Vidare beskrivs även de förutsättningar som krävs för att digitala tjänster ska kunna utvecklas, oavsett scenario. Avslutningsvis framförs arbetsgruppens val av scenario.

Vissa sektorsmyndigheter har påpekat risken att både vara föreskrivande myndighet och utveckla tjänster och ansvara för förfaranden. Andra sektorsmyndigheter har kunnat ta på sig ett liknande ansvar inom ramen för sin myndighetsroll och det uppdrag dessa har för att förenkla och göra den kommunala hanteringen av förfaranden mer likvärdig.

4.1 – Nolläge och 3 scenarion

Nolläget återspeglar de scenarion som med stor sannolikhet skulle realiseras ifall inget annat scenario realiseras. Detta skulle i så fall innebära att kommunerna utvecklar de digitala tjänsterna och ansvarar för att installera dessa i sin lokala miljö och tjänsterna ansluts till det lokala verksamhetssystemet. I detta läge skulle inget gemensamt informationsinnehåll (se kap 3.1.2) utvecklas tillsammans med sektorsmyndigheterna. Varje enskild kommun har i detta läge eget ansvar för utformning och utveckling av tjänsterna. Förutom att nolläget förväntas bli väldigt kostsamt innebär det också minskad likvärdighet i införandet samt att ett stort ansvar läggs på Sveriges samtliga kommuner.

Som alternativ till nolläget har tre alternativa scenarion utarbetats. De scenarion som presenteras i avsnittet är utvalda med hänsyn till tidigare erfarenheter och pågående myndighetsinitiativ. Livsmedelverket och Tillväxtverkets arbete med FörRätt⁸ är ett exempel på myndighetsinitiativ som går att likställa med scenario 1. I FörRätt arbetar myndigheterna tillsammans med kommunerna för att ta fram kommunala digitala tjänster för omklassning och registrering av livsmedelsverksamheter.

Scenariona visar på en övergripande nivå hur tjänsterna kan utvecklas och var tjänsterna kan placeras. Med andra ord, vilka myndigheter ska ansvara och vara en del av utvecklingen av tjänsterna samt i vems IT-miljö och plattform ska tjänsterna ligga. För att fånga de alternativ som finns på ett pedagogiskt sätt har vi valt att beskriva det med de aktörer som är mest givna vid ett genomförande. Tabell 1 beskrivs de tre scenariona översiktligt. Notera att dessa scenarion fokuserar på infrastrukturen för lösningen medan den tekniska lösningen för bevisutbytet inte har inkluderats då det fortfarande finns allt för många oklarheter kring hur det ska lösas.

⁸ Livsmedelsverket, "FörRätt - kommunala digitala tjänster för omklassning och registrering av livsmedelsverksamheter" Livsmedelsverket, hämtad 24 november, 2022
<https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/samarbeten-och-projekt/projekt2/kommunala-digitala-tjanster-for-registrering-och-riskklassning-av-livsmedelsverksamheter>

Tabell 1: Kort beskrivning av scenariona

| | Design av tjänsterna | Placering av tjänsterna |
|-------------------|--|--------------------------|
| Nolläge | Enskilt framtagande av kommunerna | Kommunerna |
| Scenario 1 | Gemensam design mellan kommunerna och sektorsmyndighet. Utveckling i kommunernas e-tjänsteplattformar. | Kommunerna (ex. FörRätt) |
| Scenario 2 | Gemensam design mellan kommunerna och sektorsmyndighet. Utveckling i sektorsmyndigheternas miljöer. | Sektorsmyndighet |
| Scenario 3 | Gemensam design mellan kommunerna och sektorsmyndigheterna. Utveckling i nationell myndighets miljö. | Nationell myndighet |

Nolläge

Nolläget återspeglar det läge som med stor sannolikhet skulle realiseras ifall inget av föreslagna scenarion implementeras. Det skulle innebära att kommunerna utvecklar de digitala tjänsterna och ansvarar för att installera dessa i sin lokala miljö och tjänsterna ansluts till det lokala verksamhetssystemet. I detta läge skulle inget gemensamt informationsinnehåll (se kap 3.1.2) utvecklas tillsammans med sektorsmyndigheterna utan varje enskild kommun skulle ha eget ansvar för utformning och utveckling av tjänsterna. Då nolläget inte ligger i linje med uppdraget för förstudien utforskas detta inte vidare i rapporten.

Ansvar och roller oavsett scenario

Det finns ansvar och roller som de olika aktörerna måste axla oavsett scenario, dessa beskrivs nedan

Kommunerna kommer oavsett scenario behöva ansvara för att delta i design av de digitala tjänsterna tillsammans med andra myndigheter och i det samarbetet stå för verksamhetskunskap kring lokal tillämpning. Kommunerna behöver således även i samverkan med sektorsmyndigheterna ansvara för den kravställning som måste göras gentemot leverantörer. Framgent kommer kommunerna även behöva vara en aktiv aktör gällande förvaltning och vidareutveckling av tjänsterna. Oavsett var tjänsterna placeras och driftas kommer kommunerna behöva ansluta tjänsterna eller tjänsternas funktioner med hjälp av API:er mot sitt egna verksamhetssystem.

Sektorsmyndigheterna kommer oavsett scenario behöva ansvara för att samordna kravställning av de digitala tjänsterna tillsammans kommunerna. I det arbetet kommer sektorsmyndigheterna stå för normgivning av tjänsterna gällande föreskrifter och lagstiftning. Samtidigt kommer sektorsmyndigheterna behöva ansvara för att ta fram specifikationer över API och de grunddata (bevis) som behövs till en viss tjänst. Därtill måste sektorsmyndigheterna ansvara för att tillhandahålla specifikationer av tjänstens utformning och ge support till verksamheterna som realiserar tjänsterna.

För att driva digitalisering bör en API-hantering mellan tjänster och kommunala verksamhetssystem vara huvudspåret. Med de små ärendeflödena i mindre kommunerna kommer det däremot inte vara ekonomisk försvarbart med en fullt digital hantering. Därför bör det även utvecklas en anslutningsmetod som är digital för användaren, men manuell internt på kommunen.

En nationell myndighet kommer oavsett scenario behöva ansvara för att vägleda andra kommunala och statliga myndigheter kring nationella byggblock, funktionalitet, begrepp, samt därmed även att tillhandahålla de nationella blocken. Den nationella myndigheten legitimerar tjänsteutvecklingsarbetet och ansvarar för styrning av systemet med kommuner, myndigheter och kommunernas leverantörer. En nationell myndighet behöver också vägleda eller föreskriva om anslutningskrav och formkrav som kommunerna kan peka på gentemot sina leverantörer.

Scenario 1: Gemensam design med placering på kommunerna

I det första scenariot utvecklar kommunerna tjänsterna och ansvarar för att installera och drifva dessa i sin lokala miljö. I praktiken kommer tjänsterna troligen att utvecklas av en eller en liten grupp kommuner per plattform som sedan delar tjänsten till resten av kommunkollektivet. Detta innebär att systemintegrationer är valbara för kommunerna och att det inte finns krav på gemensam teknisk infrastruktur. Sektorsmyndigheterna är ansvariga för att samordna kravställningen i samarbete med kommunerna. Sektorsmyndigheterna tar också tillsammans med kommunerna fram referenstjänster, en form av standardtjänst som kan spridas mellan kommuner, för kommunerna att använda. Referenstjänsterna bygger på nationella byggblock och är anpassade till flerspråk, bevisutbyte etc. Sektorsmyndigheterna förvaltar och versionshanterar specifikationer men har inga tekniska lösningar i drift.

Scenario 2: Gemensam design med placering på sektorsmyndigheter

I det andra scenariot ansvarar sektorsmyndigheterna för att ta fram de digitala tjänsterna som driftsätts på sektorsmyndighetens plattformar. Detta innebär att systemintegrationer är huvudspåret för kommunerna vilka kan komma att innebära stora införandeprojekt. Men likt tidigare resonemang finns behov av en enklare lösning som uppfyller SDG utåt men är analogt på insidan. Plattformarna är kopplade mot nationella byggblock och är anpassade till flerspråk, bevisutbyte etc. Även i detta scenario är sektorsmyndigheterna ansvariga för att samordna kravställningen i samarbete med kommunerna, samt för att utveckla de digitala tjänsterna på sina plattformar. Sektorsmyndigheterna implementerar, förvaltar, driftar och versionshanterar tjänsterna och specifikationer för kommuners anslutning, samt ger kommunerna stöd för anslutning. Sektorsmyndigheterna står därmed för plattform och generella förmågor. Kommunerna är ansvariga för att ansluta till sektorsmyndigheternas tjänster eller deras funktioner via API:er samt koppla samman dessa med sina verksamhetssystem. De tekniska gränssnitten behöver vara standardiserade mellan sektorsmyndigheterna för kostnadseffektiv anslutning i kommunerna i linje med ENA:s standarder och komponenter. Här ser förstudien att en nationell aktör har ett viktigt ansvar att normera detta och helst föreskriva om tekniska standarder för informationsutbyte som sektorsmyndigheterna operationaliserar med sektorsspecifik information för informationsutbytet.

Scenario 3: Gemensam design med placering på nationell myndighet

I det tredje scenariot ansvarar en nationell myndighet för att utveckla och drifva de digitala tjänsterna på den nationella myndighetens plattform exempelvis en plattform som verksamt.se. Detta innebär att systemintegrationer är huvudspåret för kommunerna vilka kan komma att innebära stora införandeprojekt. Men likt tidigare resonemang finns behov av en enklare lösning som uppfyller SDG utåt men är analogt på insidan. Den nationella myndigheten ansvarar för implementering och förvaltning av tjänsterna och står därmed för plattform och generella förmågor.

Kravställning av tjänsterna samordnas av sektorsmyndigheterna som sker i samverkan med den nationella myndigheten, och kommunerna. Sektorsmyndigheterna är ansvariga för utformning, logik och innehåll av de digitala tjänsterna och lämnar tillsammans med kommunerna specifikationer till den nationella myndigheten som gör själva utvecklingen av tjänsterna. Kommunerna är ansvariga för att ansluta till den nationella myndighetens tjänster eller deras funktioner via API:er samt koppla samman dessa med sina verksamhetssystem.

Notera att även med scenario 1 eller 2 kan verksamt.se användas för att guida företag till rätt tjänst hos rätt kommun eller sektorsmyndighet.

4.2 – Förutsättningar

Det finns skillnader vad gäller förutsättningar som behöver finnas på plats för de presenterade scenarierna. Samtidigt finns det en del grundläggande förutsättningar som behöver finnas oavsett scenario. De förutsättningar som krävs för att utveckla centrala digitala tjänster för kommunala anmälnings- och tillståndsförfaranden, oavsett scenario, beskrivs nedan.

Den första förutsättningen som krävs är att det finns mandat och styrmedel. För att den föreslagna generella rollen ska vara genomförbar behöver sektorsmyndigheterna förse med ett mandat och förutsättningar att kunna styra kommuner och kommunernas leverantörer att använda, ansluta till och på andra sätt hantera den beslutade lösningen. Mandatet behöver omfatta rätt juridiska ramar kring exempelvis GDPR och rätt att hantera personuppgifter som finns på plats som tillåter den föreslagna tekniska lösningen. Detta innebär att det behöver finnas stöd i regeringsuppdrag och instruktioner för att genomföra de olika scenarierna. Därtill kommer det behövas en genomlysning av lagstiftningen inom varje sektorsområde för att säkerställa att det är görbart att lösa i enlighet med föreslaget scenario.

När det gäller mandatet befinner sig de olika sektorsmyndigheterna i olika lägen. I rapporten görs inte en komplett genomlysning av vilka uppdrag, instruktioner och därmed mandat som de olika myndigheterna har och därmed görs inte en analys av gapet för respektive myndighet i studien. Nedan ges dock ett exempel som visar hur styrningen i instruktionen av två av myndigheterna ser ut och vilka möjligheter olika styrning ger.

Livsmedelsverket har uppdrag att förenkla för företag och uppdrag att genomföra insatser för att livsmedelskontrollen i kommunerna ska bli mer jämlik. Livsmedelsverkets instruktion⁹ innehåller följande passager.

Lednings- och samordningsuppdrag:

2. leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen och kontrollen av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, (SFS 2009:1426)

I instruktionen om likvärdig kontroll:

⁹ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20091426-med-instruktion-for_sfs-2009-1426

"1. verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig livsmedelskontroll och kontroll av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel i hela landet." (SFS 2009:1426)

I instruktionen om förenkling- och företagsperspektiv:

"6. informera konsumenter, företag och andra intressenter om gällande regelverk, en hållbar livsmedelskonsumtion och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet," (SFS 2009:1426)

"7. underlätta och skapa goda förutsättningar för företagande i livsmedelssektorn för en konkurrenskraftig livsmedelskedja," (SFS 2009:1426)

Dessa paragrafer visar sammantaget på något som varit viktigt i arbetsgruppen, att Livsmedelsverket har instruktioner som gör det möjligt arbeta med förenkling, likvärdighet och nära styrning av kommuners kontroll. Detta innebär inte att Livsmedelsverket utan förändringar i uppdraget kan genomföra alla scenarierna presenterade i den här rapporten, men att myndigheten idag har uppdrag som gör att det inte innebär en helt ny verksamhet att arbeta nära kommunerna med deras information och tjänster samt styrning av kommunernas verksamhet genom vägledningar och föreskrifter. Det är dessa instruktioner som möjliggör Livsmedelsverkets arbete med FörRätt (som liknar scenario 1) och arbetet med förenkling av kommunala tillstånd på Livsmedelsområdet.

Jämför vi denna situation med t ex Strålskyddsmyndigheten ser vi en stor skillnad i nuvarande verksamhetsinriktning när det gäller myndighetens styrning av kommuner och stöd i kommunernas information och tjänster riktade mot företag. I Strålsäkerhetsmyndighetens instruktion¹⁰ finns endast följande passage:

2 a § Strålsäkerhetsmyndigheten ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. (SFS 2008:452)

Reglerna ska vara kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag men det finns ingen skrivning i instruktionen som innebär att myndigheten särskilt ska underlätta kommunernas dialog och information och tjänster till företag.

Det innebär att det är stora skillnader i uppdrag mellan dessa myndigheter när det gäller hur myndigheten i instruktionen har i uppdrag att arbeta med kommuner. Detta innebär också att dessa myndigheter har helt olika utgångspunkter när det gäller införande av SDG för kommunala förfaranden och stöd till kommunerna enligt de scenarier som redovisas i rapporten. Det visar också vilka möjligheter regeringen har att styra sina myndigheter i önskad riktning. Ett uppdrag i linje med Scenariona innebär dock för båda myndigheterna ett stort och nytt åtagande.

Vid sidan om uppdrag och mandat för att arbeta med kommunala förfaranden visar erfarenheterna från FörRätt och Serverat att det är viktigt att det finns tydliga styrmekanismer som ger myndigheterna ett tydligt mandat i form av föreskriftsrätt

¹⁰ Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2008452-med-instruktion-for_sfs-2008-452

eller motsvarande. Detta för att kunna styra och normera informationsinnehåll och informationsutbyten i olika förfaranden för kommuner och dess leverantörer.

Den andra förutsättningen som krävs är tillgång till resurser. Att utveckla digitala tjänster enligt den föreslagna generella rollen och den i förstudien valda scenariobeskrivningens specifika roll ryms inte inom myndigheternas uppdrag, resurssättning och förmågor idag. Myndigheterna och kommunerna behöver ekonomiska förutsättningar för att kunna realisera lösningen och behöver om regeringen beslutar att ge myndigheterna uppdragen även tid för att bygga upp förmågor att beställa eller utveckla och förvalta lösningen. Resurser krävs även årligen för förvaltning och vidareutveckling av tjänsterna.

Den tredje förutsättningen som krävs är att se över sektorsmyndigheternas roll i genomförandet. Varje sektorsmyndighets förutsättningar att ta den i förstudien beskrivna generella rollen och den i förstudien valda scenariobeskrivningens specifika roll behöver prövas och om lämpligt omsättas i styrning. Förutsättningarna som behöver prövas rör till exempel om utveckling av tjänster kommer i konflikt med andra uppdrag som tillsyn över kommuners verksamhet, prioriteringar kring myndighetens belastning och andra uppdrag samt om annan aktör, till exempel Länsstyrelserna som har ett vägledande ansvar gentemot kommunerna i vissa sektorer, kan vara lämpligare för uppdraget.

Slutligen krävs det även en tydlighet kring vilka förfaranden som omfattas av SDG samt vem som äger rätten att avgöra vilka förfaranden som omfattas.

4.3 – Arbetsgruppens val av scenario

De tre scenariona, och dess för- och nackdelar, har diskuterats i arbetsgruppen. Givet att förutsättningarna i dagsläget ännu inte är helt klara har en myndighet i arbetsgruppen valt att inte ta ställning till något scenario. SKR förespråkar scenario 2 eller 3, alltså en digital tjänst utvecklad och placerad centralt hos sektorsmyndigheterna eller en nationell myndighet. Detta motiveras med argumentet att de lokala installationerna skulle bli för dyra och resurskrävande, framför allt i de mindre och resurssvaga kommunerna. SKR påpekar också vikten av att skapa API:er som är gemensamma för alla tjänster. De tre övriga myndigheterna förespråkar även de scenario 2 eller scenario 3. För att dessa två scenarion ska vara realistiska påpekar dock alla tre myndigheter att de förutsättningar som beskrivits i kapitel 3.3 måste vara uppfyllda.

Baserat på ovan argument ser inte förstudien scenario 1 som ett prioriterat vägval och det väljs därför bort i den fortsatta analysen. Scenario 1 finns dock med som referens i kostnads- och nyttoanalysen samt i riskanalysen.

5 Förslag till hur kommunala tjänster kan samordnas

I det här kapitlet utvecklas de två scenarierna, scenario 2 och 3, som arbetsgruppen förespråkade och valde att gå vidare med. Först ges en mer detaljerad beskrivning av de två scenarierna. Därefter ges förslag till organisation och förvaltning följt av de juridiska frågeställningarna som framkommit i förstudien. Efter det följer en kostnads- och nyttoanalys samt tidplan för arbetet. Slutligen presenteras en övergripande riskanalys för de centrala digitala tjänsterna.

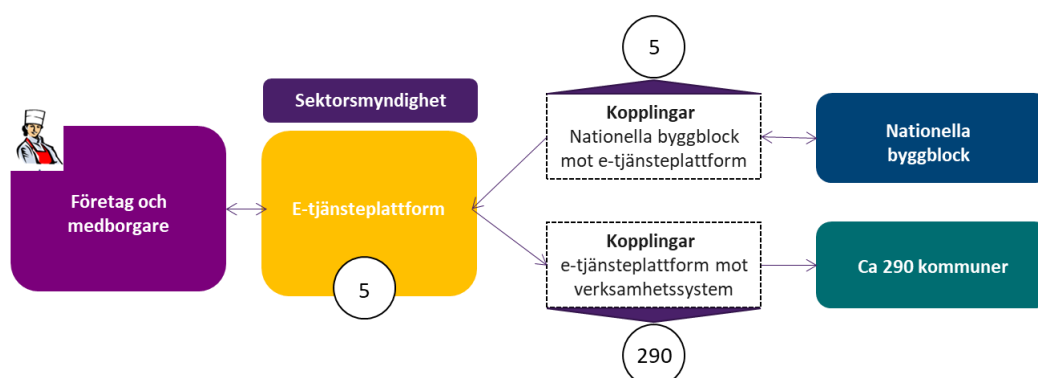
5.1 – Beskrivning av scenario 2 och 3

Den nationella tekniska infrastrukturen oavsett scenario kommer övergripande bestå av komponenterna nationell infrastruktur, digitala tjänsteplattformar, anslutningar och växelfunktioner, exempelvis adressfunktionalitet. Oavsett scenario kommer tjänsterna länkas via youreurope.eu till den plattform som tjänsterna finns tillgängliga på.

Det finns hybridlösningar mellan scenario 2 och scenario 3, exempelvis att digitala tjänster är placerade på en sektorsmyndighet men speglas ut på en central aktörs webbplats, alternativt utvecklingen av nationella komponenter som exempelvis adresshantering och andra lösningar. De olika hybridlösningarna kommer dock inte diskuteras närmare, men kommer behöva undersökas vid eventuellt genomförande av scenario 2 eller 3.

5.1.1 Scenario 2: Gemensam design med placering på sektorsmyndigheter

Som beskrivet ovan ansvarar sektorsmyndigheterna i scenario 2 för att samordna utvecklingen av de digitala tjänsterna tillsammans med kommunerna för driftsättning på sektorsmyndighetens plattform. Om samtliga tio sektorsmyndigheter nyttjar tio olika plattformar, antingen egenutvecklade eller standardlösningar från e-tjänsteleverantörer skulle det ge upphov till tio anslutningar från respektive plattform till nationell infrastruktur och komponenter. Etableringen på sektorsmyndigheter kan med fördel samordnas genom upphandlingssamverkan för att nå kostnadseffektivitet. Samtliga sektorsmyndigheter utvecklar därtill ett antal utvalda kommunala förfaranden vilket i sin tur 290 kommuner behöver kunna ansluta sina verksamhetssystem mot. Se figur 2 för illustration för scenario 2.



Figur 2: Scenario 2 och dess kopplingar

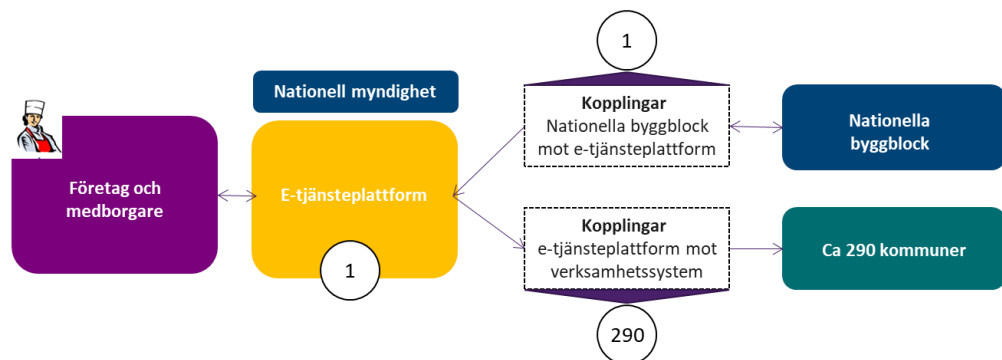
Om en enskild sektorsmyndighet får i uppdrag att utveckla och driftsätta ett antal kommunala förfaranden inom SDG sker kravställning och utveckling i samverkan med referensgrupper från kommunerna och en nationell myndighet. Den enskilda sektorsmyndigheten är ansvarig för att samordna kravställningen med kommuner och den nationella myndigheten. Den enskilda sektorsmyndigheten behöver därtill informera och stötta samtliga 290 kommuner gällande anslutning till deras verksamhetssystem från myndighetens plattform. Denna samordning för kravställning, förvaltning och anslutning kan då komma att behöva utföras av samtliga 13 sektorsmyndigheter.

Fördelarna med scenario 2 är ökad likvärdighet vid regeltillämpning jämfört med nolläge. I det här scenariot höjs lägsta nivån för digitalisering i kommuner som inte har resurser för att digitalisera själva och dessa kommuner får därmed en ökad service genom digitala tjänster placerade hos sektorsmyndigheter. Sektorsmyndigheterna får ett helhetsansvar för samordningen och den tekniska plattformen för sin verksamhet som kommunerna i sin tur ansluter sig till. Sektorsmyndigheterna får därmed bättre överblick och kontroll över den tekniska tjänsten.

Nackdelar med scenario 2 kan vara att kommuner som är bra och snabba på att fånga upp kundbehov kan uppleva att det blir mer trögrörligt att anpassa de digitala tjänsterna efter företagens behov. En del kommuner kommer fortfarande ha kvar vissa tjänster i sin lokala IT-miljö som inte omfattas av SDG. Detta skulle kunna upplevas förvirrande för företagen när vissa tjänster finns placerade på en sektorsmyndighet och vissa finns placerade hos den enskilda kommunen. Därtill blir teknikutvecklingen och teknik utspridd på flera sektorsmyndigheter.

5.1.2 Scenario 3: Gemensam design med placering på nationell myndighet

Som beskrivits ovan ansvarar en nationell myndighet i scenario 3 för att realisera tjänsterna tillsammans med kommunerna och sektorsmyndigheterna för driftsättning på den nationella myndighetens plattform. Om vi antar att en nationell myndighet nyttjar en plattform behövs en anslutning till nationell infrastruktur och komponenter. På plattformen byggs samtliga kommunala tjänster inom ramen för SDG som alla 290 kommuner måste kunna ansluta sina verksamhetssystem mot. Se figur 3 för illustration för scenario 3.



Figur 3: Scenario 3 och dess kopplingar

Om en nationell myndighet får i uppdrag att utveckla och driftsätta samtliga kommunala förfaranden inom SDG sker utvecklingen i samverkan med

sektorsmyndigheterna och referensgrupper från kommuner. Sektorsmyndigheterna är ansvariga för att samordna kravställningen med kommuner och den nationella myndigheten. Den nationella myndigheten kommer ha ansvar för att informera och stötta samtliga 290 kommuner gällande anslutning mot deras verksamhetssystem från myndighetens plattform.

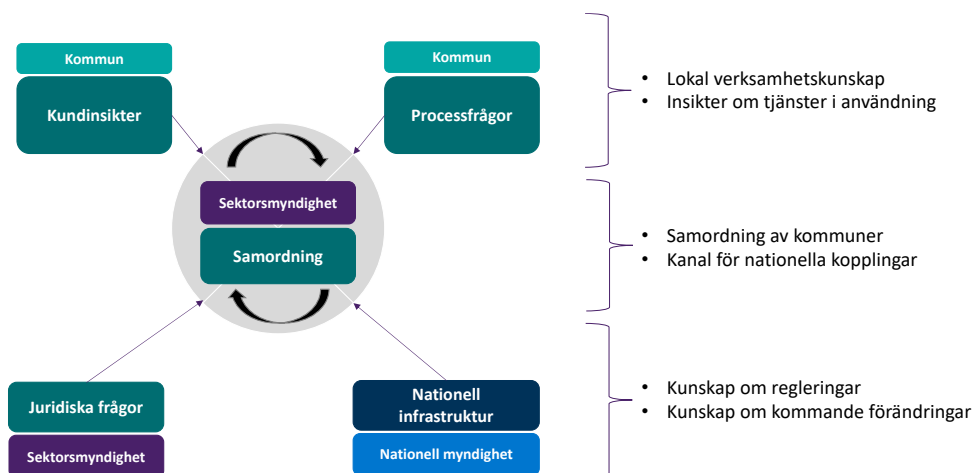
Plattformen verksamt.se är ett nuvarande exempel på en nationell landningssida som kan användas för att samla ihop företagsmötet för både svenska och utländska företag. Idag har verksamt inte förutsättningar varken resursmässigt, organisatoriskt eller tekniskt att ta rollen som beskrivs här. Alternativt skulle Digg kunna ansvara för en sådan infrastruktur.

Fördelarna med scenario 3 är att tjänsterna får samma design och utformning oavsett kommun och att alla förfaranden finns på samma ställe. I det här scenariot höjs lägsta nivån för digitalisering i kommuner som inte har resurser för att digitalisera själva och resurssvaga kommuner får därmed en ökad service genom digitala tjänster placerade hos en nationell myndighet. En annan fördel är att teknikutvecklingen och teknik samlas på ett ställe.

Nackdelar med scenario 3 kan vara minskad möjlighet att anpassa de digitala tjänsterna efter företagets behov i en enskild kommun samt att de kommuner som är bra och snabba på att fånga upp kundbehov kan uppleva att det blir mer trögrörligt. En del kommuner kommer fortfarande ha kvar vissa tjänster i sin lokala IT-miljö som inte omfattas av SDG. Detta skulle kunna upplevas förvirrande för företagen när vissa tjänster finns placerade på en sektorsmyndighet och vissa finns placerade hos den enskilda kommunen. Det finns också en risk att den centrala aktören i scenario 3 blir en flaskhals när kommuner och sektorsmyndigheter vill förändra och utveckla enskilda förfaranden.

5.2 – Organisation och förvaltning

De modeller som illustreras nedan är ett resultat av diskussioner under arbetsmöten med de deltagande myndigheterna i förstudien. Modellerna bör ses som ett första förslag på styrmodell och struktur för att initiera vidareutveckling och förändringar i syfte att hålla material uppdaterat och tjänsterna aktuella. I figur 4 illustreras förvaltningsmodellen övergripande.

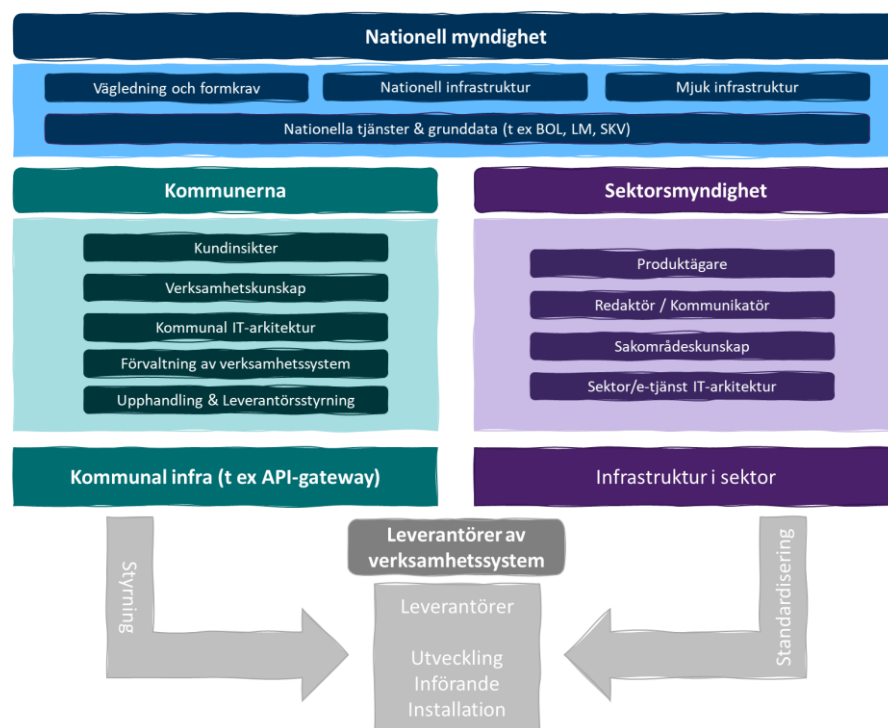


Figur 4: Förvaltningsmodell för styrning

I modellen har sektorsmyndigheterna det övergripande samordningsansvaret för förvaltning och vidareutveckling av tjänsterna i samverkan med kommunerna och

en nationell myndighet, som ansvarar för nationell infrastruktur oavsett scenario. I arbetet bidrar kommunerna med lokal verksamhetskunskap rörande kundinsikter och processfrågor. Samtidigt som den nationella myndigheten bidrar med vägledning gällande nationell infrastruktur. I juridiska frågor som kan omfatta kunskap om gällande regler och kommande juridiska förändringar är sektorsmyndigheten själva drivande. Tillsammans utgör aktörerna navet för förvaltning och vidareutveckling av tjänsterna.

För att varje aktör ska kunna hålla material uppdaterat och tjänsterna aktuella behöver också nya roller och kompetenser komma på plats inom den egna organisationen. I figur 5 nedan beskrivs roller, ansvarsområden och styrning fördelat på kommuner, sektorsmyndigheter, nationell myndighet och leverantörer oavsett scenario.



Figur 5: Förvaltningsmodell roller hos aktörer i scenario 2

Vid förvaltning och vidareutveckling ser vi det som en fördelaktig väg framåt att representanter från ca 10 kommuner ingår i en referensgrupp och som får representera samtliga 290 kommuner i dessa frågor. Ett annat tänkbart alternativ är att SKR tar ett samordningsansvar för kommunerna och fungerar som länk gentemot sektorsmyndigheterna, vilket alla sektorsmyndigheter anser vara ett bra alternativ. SKR som medlemsorganisation engagerar sig i vissa förenklings- och utvecklingsarbete som gagnar dess medlemmar. SKR har dock inte för avsikt att ta på sig långsiktiga förvaltningsuppdrag som nämns ovan. Förfarandena är myndighetsutövning som till stora delar genomförs av SKR:s medlemmar. SKR kan i vissa fall gå in och genomföra uppgifter, dock aldrig myndighetsutövning, för sina medlemmar där medlemmarna uttryckligen efterfrågat att SKR ska ta på sig den rollen. Med anledning av detta så står inte SKR i dagsläget med i några av lösningsförslagen, men i en framtid – om medlemmarna så väljer – kan SKR:s roll ändras.

Förstudien ser att en kommun som får ansvaret att driva förvaltning och vidareutveckling kommer behöva resurser och kompetens som arbetar med frågor som rör kundinsikter, verksamhetskunskap, kommunal infrastruktur, förvaltning av verksamhetssystem, upphandling och leverantörsstyrning. Samtidigt som sektorsmyndigheter som ansvarar för att driva förvaltning och vidareutveckling kan komma att behöva resurser och kompetens som arbetar med frågor som berör produktägarskap, redaktionellt material, sakområdeskunskap och sektor/digital tjänst IT-arkitektur i strävan mot standardisering för tjänsterna gentemot leverantörer. Den nationella myndigheten har som nämnts tidigare ansvar för nationell infrastruktur som berör tillämpning av SDG.

Utöver modellerna ovan togs centrala principer oavsett scenario och scenario specifika principer för förvaltning fram i samverkan med de deltagande myndigheterna och SKR i förstudien. Principerna som presenteras här bör inte ses om uttömmande utan som ett första utkast på punkter som kan komma att justeras ju längre arbetet fortskrider.

Centrala principer för förvaltning oavsett scenario

- *Kommunerna ansvarar för att föra in verksamhetskunskap kring den lokala tillämpningen ur ett kommunperspektiv*
- *Kommunerna deltar i vidareutvecklingen av digitala tjänster tillsammans med myndigheter*
- *Kommunerna ansvarar i förvaltning och vidareutveckling för kundinsikter och verksamhetsfrågor*
- *Kommunerna kan koppla upp tjänst mot verksamhetssystem via standardiserade API:er*
- *Kommunerna ansvarar för leverantörskravställning på verksamhetssystem med hjälp av tydliga riktlinjer från nationella myndigheter*
- *Sektorsmyndigheter ansvarar för att samordna framtagning av digitala tjänster tillsammans med kommuner*
- *Sektorsmyndigheter ansvarar för normgivning i tjänst kring föreskrifter & lagstiftning*
- *Sektorsmyndigheter versionshanterar specifikationer över API och grunddata (bevis) mot leverantörer*
- *Sektorsmyndigheter ansvarar för att tillhandahålla specifikationer och ge support till de som realiserar tjänster*
- *Nationell myndighet ansvarar för att vägleda kring nationella byggblock, funktionalitet, begrepp och tillhandahåller dessa*
- *Nationell myndighet ansvarar för styrning av systemet med kommuner, myndigheter och leverantörer*
- *Nationell myndighet föreskriver och vägleder om anslutningskraven och formkrav som kommunerna kan peka på gentemot sina leverantörer (detta behövs regelverk för då det saknas i dagsläget)*

Centrala principer för förvaltning scenario 2

- *Kommunerna ansvarar för att delta i utvecklingen av de digitala tjänsterna tillsammans med sektorsmyndigheterna*
- *Kommunerna ansvarar för att ansluta till tjänst från sektorsmyndighet eller bygga eget men använda sektorsmyndigheternas API:er*
- *Sektorsmyndigheter ansvarar för att samordna framtagningen av digitala tjänster tillsammans med kommuner för driftsättning på sektorsmyndighets plattform*
- *Sektorsmyndigheter ger kommuner stöd för anslutning*
- *Sektorsmyndigheter ansvarar förvaltar och underhåller specifikationer för tjänster samt ser till att tjänsterna realiserar hos sektorsmyndigheten*

- *Sektorsmyndighet förvaltar, driftar och versionshanterar tjänst och specifikationer för kommuners anslutning, digitala tjänster på nationella byggblock och är anpassade till flerspråk, bevisutbyte etc.*
- *Nationell myndighet ansvarar för styrning av systemet med kommuner, myndigheter och leverantörer i kommunerna och legitimering av tjänsteutvecklingsarbetet*
- *Nationell myndighet föreskriver och vägleder om anslutningskrav kopplat till API:er och andra formkrav som kommunerna kan peka på gentemot sina leverantörer*

Centrala principer för förvaltning scenario 3

- *Kommunerna ansvarar för att delta i utvecklingen av de digitala tjänsterna tillsammans med sektorsmyndigheterna*
- *Kommunerna ansvarar för att ansluta till tjänst från nationell myndighet eller bygga eget men använda sektorsmyndigheternas API:er*
- *Kommuner och sektorsmyndighet står för allt verksamhetsinnehåll*
- *Sektorsmyndigheter ansvarar för utformning, logik och innehåll i digital tjänst*
- *Sektorsmyndigheter lämnar specifikationer till nationell myndighet*
- *Sektorsmyndigheter lämnar krav på teknisk dokumentation*
- *Nationell myndighet ansvarar för att realisera digital tjänst tillsammans med kommun och sektorsmyndighet*
- *Nationell myndighet ansvarar för implementering och förvaltning av tjänster.*
- *Nationell myndighet står för tekniska specifikationer och leverantörsdialog tillsammans med sektorsmyndighet och kommuner*
- *Nationell myndighet står för plattform och generella förmågor*

5.3 – Juridiska frågeställningar

Centrala digitala tjänster för kommunala anmälnings- och tillståndsförfaranden medför flera juridiska frågeställningar som behöver hanteras. Det förekommer både frågeställningar som är generella, oavsett scenario, samt frågeställningar som är scenariospecifika.

De juridiska frågeställningar som främst lyfts fram under förstudien omfattar bemyndigande, mandat och kommunernas skyldigheter. För att de föreslagna tekniska lösningarna ska vara genomförbara behöver dessa samt ytterligare frågeställningar noggrant redas ut och analyseras.

5.3.1 Generella juridiska frågeställningar

I SDG-förordningen framgår vad som avses med behörig myndighet. I 3 § förordningen (2022:127) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en gemensam digital ingång finns vidare en förteckning över vilka förvaltningsmyndigheter under regeringen och enskilda organ som ska vara behöriga myndigheter. SDG-förordningen har dock företräde för den nationella förordningen. Det har under förstudiens gång förekommit diskussioner gällande om kommuner är en behörig myndighet eller inte, där Digg och SKR tolkat skrivningen i förordningen olika. Frågan gällande vilka aktörer som är behöriga myndigheter behöver förtydligas så att alla ingående parter godkänner den. Förslag till lösning kan vara ändring i förordningen (SFS 2022:127) eller ändringar i behöriga myndigheters uppdrag och instruktioner.

Under förstudien har konsekvenser av om kommunerna bedöms vara behöriga myndigheter eller inte diskuterats. Det har lyfts att om kommunerna bedöms vara behöriga myndigheter finns det en risk att sektorsmyndigheternas intresse i utvecklingen av tjänsterna svalnar och att ansvaret skjuts över helt på kommunerna. SKR och Tillväxtverkets erfarenheter är att lösningar utan sektorsmyndigheternas deltagande och ansvar tenderar att bli kortvariga och inte lika effektiva som de hade kunnat bli. Om kommunerna dock inte ses som behöriga myndigheter finns det en risk att kommunerna inte kommer ta ansvar och därmed åsidosätta SDG-arbetet. Den här risken anses däremot av förstudien vara relativt låg. Det pågår vid rapportens skrivande en diskussion med Regeringskansliet gällande kommunernas behörighet, vilken blir viktigt att följa för utredningen av frågan.

Det uppstår i de här diskussionerna även en fråga gällande sektorsmyndigheternas mandat och föreskriftsrätt. Erfarenheter från deltagande myndigheter visar att exempelvis e-tjänstespecifikationer och API-specifikationer behöver kravställas i föreskrifter för att de ska efterföljas av leverantörerna. Sektorsmyndigheternas föreskriftsrätt är något som förstudien ser behov av att titta närmare på för att säkerställa att de lösningar som tas fram används och efterföljs.

Utbyte av information som kommer ske i de centrala digitala tjänsterna kommer ske mellan svensk och utländsk myndighet. I det här utbytet uppstår frågan hur beviskonsumtion och bevisproduktion innehållande uppgifter som är sekretessreglerade ska hanteras. Sekretessreglerade uppgifter får inte röjas för utländsk myndighet om det inte finns stöd för en sådan överföring. Fråga uppstår hur utbytet och förhandsgranskningstjänsten förhåller sig till de svenska reglerna i exempelvis offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Detta har Digg gjort en mer omfattande analys av i exempelvis Bilaga 3 till *Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen*. Detta är dock en fråga som man behöver utreda vidare och landa i ordentligt. Vidare behöver även respektive

sektorsmyndighet utreda vilka av deras förfaranden och tillhörande bevis som innehåller sekretessreglerade uppgifter.

Inom ramen för det tekniska systemet för bevisutbyte kommer personuppgifter att behandlas. Det finns här frågetecken gällande hur det tekniska systemet för bevisutbyte förhåller sig till dataskyddsförordningen. En juridisk problemställning är hur personuppgiftsansvaret ska fördelas mellan kommun, svenska myndigheter och utländska myndigheter vid överföringen av beviset och till den tekniska ytan för förhandsgranskning. Det finns även ett behov av att utreda vissa andra frågor kopplade till dataskyddsförordningen vidare, såsom frågor gällande fastställande av rättslig grund för behandling personuppgifter inom ramen för det tekniska systemet för bevisutbyte.

Slutligen är en problemställning som flera myndigheter har beskrivit att det är svårt för myndigheterna att tolka SDG-förordningens tillämpningsområde. Exakt vilka förfaranden som omfattas och som vad som ligger till grund för att just dessa pekats ut i bilagorna till SDG-förordningen är något som myndigheter efterfrågar förtydliganden kring från Digg för att kunna driva på frågorna internt.

5.3.2 Frågeställningar specifika för scenario 2 och 3

Den tekniska lösning som föreslås för scenario 2 och 3 innebär att den digitala tjänsten placeras hos sektorsmyndigheter alternativt en central myndighet. Detta medför ett antal juridiska utmaningar som behöver utredas mer ordentligt än vad som är möjligt att göra inom ramen för denna förstudie.

Utbyte av ansökningsinformation som ska ske mellan kommun och de svenska myndigheterna som den digitala tjänsten placeras hos kan medföra en juridisk problematik med dagens lagstiftning. För att scenario 2 och 3 ska vara genomförbara behöver man titta vidare på frågor gällande hur hanteringen av handlingarna ska se ut, vilken sekretess som kan gälla för uppgifter samt vilka förutsättningar som finns för utlämnande av uppgifter mellan kommunen och den myndigheten som tjänsten placeras hos.

Då de centrala digitala tjänsterna placeras hos en central myndighet eller sektorsmyndighet uppkommer även en juridisk frågeställning om hur ansvar för drift, underhåll och driftstopp ska fördelas. Till detta hör även säkerställandet av att ansökan eller anmälan som görs via tjänster faktiskt kommer fram till den kommun som ska ha den och inom en rimlig tidsram. Många ansökningar har tidsfrister som framgår av lag. Det kan dessutom uppstå problem om kompletteringar eller beslut inte kan levereras till kommunerna i tid. Det är av störst intresse för kommunerna att ha en fungerande och uppdaterad tjänst med minimala driftstopp samtidigt som tjänsten är placerad hos en annan myndighet. För att säkerställa en fungerande och uppdaterad tjänst samt tydliggöra vem som är juridiskt ansvarig behövs avtal som reglerar exempelvis tidsramar för leverans av information i ansökan och anmälan. Avtalet bör också reglera drift, underhåll och driftstopp mellan kommunen och den myndighet som tjänsten placeras hos. Exakt hur dessa avtal bör utformas har inte förstudien kunnat utreda.

5.4 – Nytt- och kostnadsanalys

5.4.1 Nyttanalys

I nyttanalysen har nolläget använts som baslinje och därefter har de nyttor som scenario 2 och 3 bidrar med identifierats. Nyttor har analyserats både utifrån olika

aktörer och scenarion. Nedan presenteras de nyttor som kommer med den mer ambitiösa nivån av införande av SDG (beskrivet i avsnitt 3.1). Nyttorna för den mindre ambitiösa nivån har även de analyserats, men är avsevärt färre och mindre till storlek än de som presenteras här.

Nyttor oavsett scenario

Kommuner och SKR

- Uppfyllnad av SDG
- Bidrar till att uppnå förenklingsmålen med avseende på samtliga företagare
- Minskade administrativt handlägningsarbete och ökat värdeskapande arbete
- Högre lägsta nivån för digitalisering i resurssvaga kommuner
- Ökad kvalitet på registrerad data
- Kraftigt minskad kostnad för uppfyllnad av SDG och en bredare digitalisering av det offentliga Sverige
- Standardisering av digitalt informationsutbyte mellan kommuner och olika myndigheter
- Standardisering av myndighets API:er vilket kommer underlätta för många områden utanför SDG-området
- Ökad demokrati och rättssäkerhet som följd av mer likvärdig ansökan
- Ökad likvärdighet mellan kommuner i insamling av uppgifter

Sektorsmyndigheter:

- Ökad likvärdighet för samtliga företag över kommungränser, i enlighet med vissa myndigheters uppdrag
- Bidrar till att uppnå förenklingsmålen¹¹ med avseende på samtliga företagare
- Minskat behov av vägledning till kommunerna genom att standardiserade tjänster minskar skillnader mellan kommuner

Nationella myndigheter:

- Minskade kostnader för att få kommunerna att använda SDG-byggblocken
- Stärkt digital infrastruktur för det offentliga Sverige

Företag:

- Minskat och förenklat uppgiftslämnande för samtliga företag
- Minskat behov av att återupprepa information som lämnats tidigare för samtliga företag
- Mer likvärdig anmälnings- och ansökningsförfaranden i olika kommuner
- Enklare för företagare att bedriva verksamhet i olika delar av Sverige
- Ökad demokrati och rättssäkerhet som följd av mer likvärdig ansökan

Scenario 2

I scenario två är ytterligare nyttor minskat antal kopplingar till nationell infrastruktur samt en ökad samordning av sektorsmyndigheters och kommuners digitala tjänster. Att de digitala tjänsterna är placerade hos sektorsmyndigheterna innebär ökade möjligheter för dem att driva innovation och utveckling inom sina egna centrala digitala tjänster i önskad takt. Scenario 2 innebär även att det kan bli lättare att införa förändringar gällande nationella regler och processer som rör företag. Slutligen ser vi även att placeringen av de digitala tjänsterna hos sektorsmyndigheterna skulle innebära ökad service för kommuner som inte har resurser för att digitalisera själva.

¹¹ Regeringens skrivelse 2021/22:3. *En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga.*

Scenario 3

I scenario 3 består nyttorna, utöver de scenariooberoende nyttorna nämnda ovan, även av ett minskat antal kopplingar från den nationella infrastrukturen till tjänsten för bevisutbyten. Med detta kommer en ökad samordning mellan sektorsmyndigheternas digitala tjänster och en minskad variation vad gäller myndigheternas ambitionsnivå. I scenario 3 ser vi även ett minskat behov av resurser för sektorsmyndigheters infrastruktur. Det blir även här, jämfört med nollläget och 1, lättare att införa förändringar gällande nationella regler och processer som rör klassning och registrering av företag. Slutligen ser vi, likt i scenario 2, en ökad service för kommuner som inte har resurser för att digitalisera själva.

5.4.2 Kostnadsanalys

Kostnadsanalysen som genomförts omfattar både genomförande- och förvaltningskostnader och är baserad på aktuell lägesbild och kunskapsläge för genomförandet av SDG i Sverige. Digg har genomfört en kostnadsanalys av nollscenariot. Utgångspunkten i kostnadsanalysen har varit den mer ambitiösa nivån av införande av SDG (beskrivit i avsnitt 3.1) vilken även omfattar svenska företag. Kostnaderna behöver dock fortsätta analyseras i takt med att mer kunskap finns gällande vilka bevis som behöver utbytas och hur genomförandet ska ske. Ett första utkast till uppskattning av kostnadsanalysen utvecklades av Tillväxtverkets experter som är väl insatta i den kommunala digitaliseringsekonomin. Både logiken, de enskilda kostnadsposterna och beräkningarna i förslaget har sedan validerats och vidareutvecklats i samverkan med kommuner, myndigheter och Digg.

Vi har valt att även inkludera scenario 1 i kostnadsanalysen då kostnadsbilderna var det huvudsakliga argumentet för att exkludera detta scenario. Det bedöms därför viktigt att visa på dess uppskattade kostnader som en form av referensscenario.

Vissa av kostnaderna är så kallade scenariooberoende kostnader. Dessa består framförallt av framtagandet av underlag till digitala tjänster (exempelvis informationsmodeller, e-tjänstespecifikationer och API-specifikationer), integrationer mot kommunala verksamhetssystem samt löpande förvaltning av underlag till digitala tjänster. Anslutning till Digg:s byggblock utgör en stor andel av kostnaderna. Utöver dessa finns även kostnader kopplade till de specifika scenarierna. Kostnader för utveckling, anslutning och förvaltning oavsett scenario samt för de tre olika scenarierna visas i tabell 2.

Tabell 2: Kostnader per scenario för utveckling, anslutning och förvaltning.

| | Etablering | Löpande förvaltning |
|----------------------------|------------|---------------------|
| Kostnader oavsett scenario | 1049 mnkr | 126 mnkr |
| Scenario 1 | 583 mnkr | 287 mnkr |
| Scenario 2 | 400 mnkr | 14 mnkr |
| Scenario 3 | 91 mnkr | 8 mnkr |

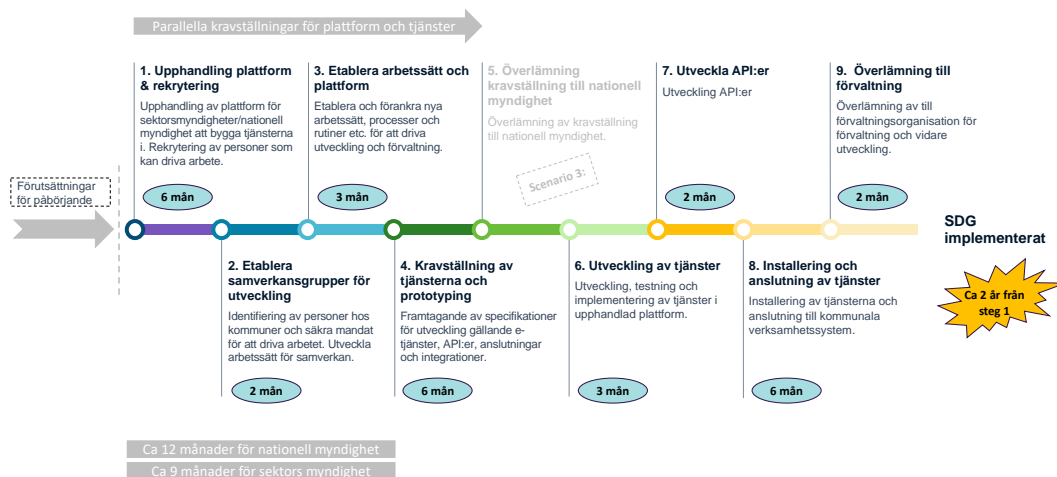
Tabellen ska läsas som att de kostnader som uppstår är kostnader oavsett scenario tillsammans med de scenariospecifika kostnaderna

Anledningen till att Scenario 1 är så pass mycket dyrare än scenario 2 och scenario 3, som tabell 3 visar, är framförallt att varje kommun ska förvalta och drifta alla digitala tjänster lokalt.

Den stora skillnaden i kostnader i denna analys jämfört med den som Digg genomfört¹² är att förstudien antagit att utvecklingskostnaden för kommunala förfaranden i stor utsträckning delas av kommunerna, genom att de köper in digitala tjänster från e-tjänsteleverantörer, och på så sätt minskar kostnaden jämfört med Digg:s modell om att alla kommuner ska utveckla alla förfaranden enskilt.

5.5 – Tidplan

Den tidplan som tagits fram omfattar både scenarion 2 och 3 då många av stegen som behöver tas för genomförande är likartade oavsett scenario. Från att rätt förutsättningar i form av finansiering, instruktioner och uppdrag finns på plats för kommuner, sektorsmyndigheter och den nationella myndigheten uppskattas genomförandet att ta ca två år. Då inkluderas inte de aktiviteter som måste ske från att denna förstudie lämnas över till Digg till att rätt förutsättningar finns på plats, vilket skulle kunna förlänga den totala tidplanen med uppskattningsvis ett till två år. Se figur 6 för tidplan.



Figur 6: Tidplan

Tidplanen består av åtta centrala steg varav ett scenario specifikt steg. Uppskattningen av tidsåtgång bygger på erfarenheter från tidigare digitaliseringsprojekt så som Serverat och FörRätt. Dessa projekt har adresserat många av de utmaningar vi kommer att ställas inför för att uppfylla SDG-förordningen. Dessa erfarenheter gör att vi har en mycket god bild av den tid som krävs för att genomföra SDG-implementeringen.

¹² Myndigheten för digital förvaltning, *Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen I2021/01595*, 2021.

Det första steget som uppskattas ta ca sex månader omfattar upphandling av plattformar och rekrytering av kompetens för att kunna driva arbetet. Det andra steget uppskattas ta ca två månader och omfattar etablering av samverkansgrupper som ska ligga till grund för efterföljande steg. Parallellt med steg två etableras arbetssätt och rutiner kopplat till den plattform tjänsterna ska byggas i, detta steg uppskattas ta ca tre månader. När samverkansgrupperna är etablerade påbörjas det fjärde steget som omfattar kravställning och framtagande av specifikationer för utveckling vilket uppskattas ta ca 6 månader. Detta steg kan med fördel påbörjas så snart samverkansgrupperna är på plats och parallellt med kravställning för plattformen.

Steg fem i tidslinjen är knutet till Scenario 3 och behövs eventuellt inte tas med i tidslinjen. I scenario 3 är sektorsmyndigheterna ansvariga för att samordna kravställningen men placeringen av tjänsterna ligger på den nationella myndighetens plattform. Om den nationella myndigheten inte skulle ingå i samverkansgrupperna för kravställning ser vi att steg fem, överlämning av kravställning, är ett nödvändigt steg. Samtidigt anser vi att den nationella myndigheten bör delta i samverkansgrupperna vid kravställning för att säkerställa att specifikationerna är möjliga att implementera på den tilltänkta plattformen.

Efter att kravställningen är genomförd påbörjas utveckling av tjänsterna vilket uppskattas ta ca sex månader. Parallellt med detta steg sker utveckling av API:er. När tjänsterna är utvecklade påbörjas steg åtta som omfattar installering och anslutning av tjänsterna i respektive kommun vilket uppskattas ta ca sex månader. Det här steget är en förutsättning för genomförandet och bör därmed anses som en förväntan. Därefter sker en överlämning till förvaltningsorganisationen som fortsätter att utveckla tjänsterna och håller dessa uppdaterade. Överlämning uppskattas ta ca två månader.

5.6 – Riskanalys

Riskanalysen i tabell 4 utgår från tre olika nivåer, **grön**=låg risk, **gul**=medel samt **röd**=hög risk. Riskerna är uppdelade på nolläge, scenario 1, scenario 2 och scenario 3.

Tabell 3: Riskanalys

| Risk | Nolläge | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 |
|--|---------|------------|------------|------------|
| 1. Betydande kostnader | Röd | Röd | Gul | Gul |
| 2. SDG efterlevnad saknas i flertal kommuner | Röd | Röd | Gul | Gul |
| 3. Driver inte digitalisering | Röd | Röd | Gul | Gul |
| 4. Driver inte förenkling | Gul | Gul | Gul | Gul |
| 5. Tillgång till resurser saknas | Röd | Röd | Gul | Röd |
| 6. Förutsättningarna från EU är ej klargjorda | Röd | Röd | Röd | Röd |
| 7. Rätt juridiska ramar (föreskrifter) saknas | Gul | Röd | Röd | Röd |
| 8. Inte tillgång till kompetens | Röd | Röd | Röd | Röd |
| 9. Höga anslutningskostnader för kommuner | Röd | Gul | Gul | Gul |
| 10. Behovet är minimalt och arbetet nedprioriteras | Gul | Gul | Gul | Gul |
| 11. Omfattande ingrepp i verksamhetssystemen krävs | Röd | Röd | Röd | Röd |
| 12. Marknaden styr och leverantörer kan sätta högre priser än vad som räknats med | Gul | Gul | Gul | Gul |
| 13. Osäkerhet kring inkluderade förfaranden | Gul | Gul | Gul | Gul |
| 14. Ingen hänsyn tas till redan befintliga system och kopplingar | Gul | Gul | Gul | Gul |
| 15. Tidsplan förskjuts | Gul | Gul | Gul | Gul |
| 16. Inte prioriterat från myndigheter | Gul | Gul | Gul | Gul |
| 17. Böter och straff | Gul | Gul | Gul | Gul |
| 18. Resurssvaga kommuner har inte råd | Röd | Röd | Röd | Gul |
| 19. Avsaknad av mottagningsförmåga hos kommunerna | Röd | Röd | Röd | Röd |
| 20. Kostnaden riskerar att överstiga nyttan i kommuner med få ärenden | Röd | Röd | Gul | Gul |
| 21. Kommuner inte redo för eIDAS -fördröjer implementering | Röd | Röd | Gul | Gul |
| 22. Utredningar kopplade till tryckfrihetsförordningen/GDPR försenar eller stoppar | Gul | Gul | Röd | Röd |
| 23. Risk för större variation mellan myndigheter | Röd | Röd | Gul | Gul |
| 24. Risk att den centrala aktören blir en flaskhals | Gul | Gul | Gul | Gul |
| 25. Resursstarka kommuner går sin egen väg | Gul | Gul | Gul | Gul |

Nolläge: I nolläget är de största riskerna kopplade till betydande kostnader. Höga utveckling- och anslutningskostnader samt avsaknad av kompetens kan leda till att resurssvaga kommuner inte har råd vilket då kan leda till att SDG efterlevnad saknas i flertalet kommuner.

Scenario 1: Läger över den största bördan på kommunerna vilket innebär att resurssvaga kommuner kommer få svårigheter att genomföra scenariot. Beställarkompetens och förmåga att planera och genomföra integrationsprojekt 30+ förfaranden blir avgörande. Förvaltningen är också utmanande och med att det är "dubbla" leverantörsled och upp till kommunerna att koordinera genomförandet.

Scenario 2: I detta scenario kommer det in att så många olika myndigheter ska ha juridiska förutsättningar i sina uppdrag/instruktioner samt att de ska kunna hantera uppgifter som ska till kommunerna juridiskt. I dag finns lagstiftning på några få områden som möjliggör vidareförmedling utan inkommen handling. Samt undantag kring teknisk bearbetning och teknisk lagring. Men här skulle det behövas för 13 sektorsmyndigheter.

Scenario 3: Risken är här stor att kapaciteten för den nationella aktören inte blir tillräckligt stor för att hantera den stora volymen av ändringshanteringar, vilket kan leda till tidsförröjningar. Det finns även en sådan risk i utveckling av tjänsterna till de olika förfarandena. Därmed ökar risken att de resursstarkare kommunerna går sin egen väg för att nå ytterligare förenklingar och förbättringar.

6 Slutsatser och rekommendationer

Arbetsgruppen för förstudien har navigerat i ett mycket osäkert landskap då det finns många oklarheter kring införandet av SDG både från EU och nationella aktörer gällande exempelvis juridik, mandat, föreskriftsrätt, utformning och omfattning av bevisutbytet samt utformningen av tekniska lösningar. Ovissheten har skapat utmaningar för arbetsgruppen då det varit svårt att diskutera frågor som myndigheten ännu inte har mandat att hantera. Mot denna bakgrund framhåller alla ingående aktörer i förstudien vikten av att centrala myndigheter och sektorsmyndigheter får rätt förutsättningar för att arbetet med centrala digitala tjänster för kommunala förfaranden ska kunna genomföras. Detta innebär framför allt tydliga instruktioner, juridiska förutsättningar och finansiering.

Oavsett ambitionsnivå kommer det att kräva stora resurser för att förverkliga SDG-förordningen. Om det görs på en miniminivå kommer inte tjänsterna ge den nytta som insatserna motsvarar. Därför bedömer arbetsgruppen att ambitionsnivån behöver vara högre än den lägsta möjliga nivån för SDG-efterlevnad. Arbetet bör därmed eftersträva att driva standardisering, förenkling och samordning framåt för det offentliga Sverige och därmed även inkludera svenska företag i dessa förfaranden, inte enbart utländska företag.

Baserat på de deltagande myndigheterna, SKR och referenskommunernas ställningstaganden samt de resultat som kostnads- och nyttoanalysen samt riskanalysen visar på framstår inte scenario 1 som ett framkomligt vägval varför det valts bort. Valet mellan scenario 2 och scenario 3 har varit svårt att ta inom ramen för arbetsgruppen då myndigheterna lutar mot olika ställningstaganden i frågan samtidigt som alla ingående parter ser stora osäkerhetsfaktorer som behöver redas ut för att kunna ta väl grundade beslut. Det finns hybridlösningar mellan dessa alternativ. De olika hybridlösningarna kommer behöva undersökas vidare vid ett eventuellt införande.

Tillväxtverket, Livsmedelsverket, Boverket, SKR och den kommunala referensgruppen står bakom förstudiens rekommendationer. MSB har inte haft möjlighet inom tidsramen att ta ställning till rekommendationerna. Strålsäkerhetsmyndigheten är i grunden positiv till att man förbättrar Sveriges digitalisering och bidrar till svenska kommuners uppfyllnad av SDG-förordningen. Men beaktat de aspekter som i dagsläget inte finns på plats, bedömer Strålsäkerhetsmyndigheten med hänsyn till de omfattande konsekvenser förslagen innebär att det saknas tillräcklig grund för att lämna de förslag som redovisas i rapporten.

Baserat på resonemangen som förts i tidigare kapitel samt slutsatserna ovan lägger arbetsgruppen för förstudien fram följande rekommendationer:

Ambitionsnivå

- Att genomförandet har en hög ambitionsnivå och driver digitalisering och förenkling.

En hög ambitionsnivå är central eftersom:

- Arbetsinsatsen kan motiveras och prioriteras då resultatet kommer att vara grunden för Sveriges digitaliseringsarbetet många år framöver
- Arbetet kommer att lyfta det offentliga Sveriges digitaliseringsnivå

- Arbetet som görs kommer även våra inhemska företag till del
- Arbetet kommer att adressera informatik och standardiseringsproblematiken

Val av scenario

- Att genomförandet görs i linje med antingen scenario 2 eller scenario 3.

Valet mellan scenario 2 och scenario 3 har varit svårt att ta inom ramen för arbetsgruppen då myndigheterna lutar mot olika svar samtidigt som alla ingående parter ser stora osäkerhetsfaktorer som behöver redas ut för att kunna ta väl grundade beslut.

Förutsättning

- Att rätt förutsättningar finns på plats för införandet av centrala digitala tjänster. Dessa innefattar tydlig instruktion, juridiska förutsättningar samt finansiering till sektorsmyndigheterna.
- Att Digg ansvarar för att ta fram och förvalta tekniska ramverk, exempelvis REST-API samt att framtagna standarder/ramverk ska användas. Det är sektorsmyndigheternas ansvar att komplettera detta med det sektorsspecifika innehållet.
- Att Digg utreder juridiska frågor är avgörande för att kunna gå vidare och möjliggöra införandet av de centrala digitala tjänsterna (exempelvis bemyndigande, bevisutbyte, sekretess och vidareförmedling av uppgifter).
- Att den kommunala anslutningen till tjänsterna finansieras nationellt och med permanenta anslagsramar för förvaltning för att undvika att anslutning till centrala kommunala förfaranden påverkar annan kommunal verksamhet.
- Mandatet som ges till de myndigheter som får i uppdrag att utveckla tjänsterna behöver bygga på att kommunerna ansluter till tjänsterna och att leverantörerna realiserar API:erna.
- Att en GAP-analys mellan kommuners nuvarande situation och de som kommuner måste klara av för att nå upp till de krav som Scenario 2 eller 3 innebär genomförs.
- Att Digg utreder om det kan bli målkonflikter med nuvarande uppdrag för myndigheterna samt om genomförandeförslagen i denna rapport går emot det kommunala självstyret.
- Att verksamt.se med sin guidning och vägledning ska fungera som en väg in till olika förfaranden i svensk offentlig förvaltning, oberoende var tjänster placeras.

Tillvägagångssätt

- Att en eller några myndigheter går före och blir ledande i arbetet. Det skulle med fördel kunna vara myndigheter där det finns ett tydligt behov av utlandsärenden eller ett område med stora ärendeflöden då detta kan stärka motivationen för genomförande, eller myndigheter som redan kommit långt i sitt arbete med kommuner, exempelvis Livsmedelsverket eller Boverket.
- Att arbetet anpassas efter kommunernas förmåga att delta och ta emot arbetet. Ett sådant förfarande bidrar till att undvika ett läge där kommunerna inte har resurser att delta i kravställning och ansluta mot tjänsterna.

- Att sektorsmyndigheterna bemyndigas ett långsiktigt och samordnat ansvar för utvecklingen och förvaltning av kommunala förfaranden och att kommunerna deltar aktivt i arbetet.
- Att förvaltningen har en tydlig inriktning på utveckling och nytänkande då det bidrar till att hålla tjänsterna relevanta och med god kvalitet.
- Att utveckling och förvaltning sker i nära samarbete med leverantörerna för att säkerställa att krav blir upphandlingsbara och för att underlätta införande och uppdateringar av standarder, API:er och tjänster.
- Att sektorsmyndigheterna får enkel tillgång till administratörsgrenssnitt på tjänsterna så att tjänsterna enkelt kan hållas aktuella och utvecklas oberoende av en centralaktörs resurser.

Bilaga 1 - Risktabell

| Risk (1-5) | Nolläge | | | Scenario 1 | | | Scenario 2 | | | Scenario 3 | | |
|--|-------------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|
| | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde |
| 1. Betydande kostnader | 5 | 5 | 25 | 4 | 4 | 16 | 3 | 3 | 9 | 3 | 3 | 9 |
| 2. SDG efterlevnad saknas i flertal kommuner | 4 | 5 | 20 | 3 | 5 | 15 | 2 | 5 | 10 | 2 | 5 | 10 |
| 3. Driver inte digitalisering | 3 | 5 | 15 | 3 | 5 | 15 | 2 | 5 | 10 | 2 | 5 | 10 |
| 4. Driver inte förenkling | 4 | 3 | 12 | 4 | 3 | 12 | 2 | 3 | 6 | 2 | 3 | 6 |
| 5. Tillgång till resurser saknas | 4 | 5 | 20 | 4 | 5 | 20 | 2 | 5 | 10 | 3 | 5 | 15 |
| 6. Förutsättningarna från EU är ej klargjorda | 4 | 5 | 20 | 4 | 5 | 20 | 4 | 5 | 20 | 4 | 5 | 20 |
| 7. Rätt juridiska ramar (föreskrifter) saknas | 2 | 5 | 10 | 3 | 5 | 15 | 4 | 5 | 20 | 4 | 5 | 20 |
| 8. Inte tillgång till kompetens | 3 | 5 | 15 | 3 | 5 | 15 | 3 | 5 | 15 | 3 | 5 | 15 |
| 9. Höga anslutningskostnader för kommuner | 5 | 3 | 15 | 4 | 3 | 12 | 3 | 3 | 9 | 3 | 3 | 9 |
| 10. Behovet är minimalt och arbetet nedprioriteras | 3 | 4 | 12 | 3 | 4 | 12 | 2 | 4 | 8 | 2 | 4 | 8 |

| Risk (1-5) | Nolläge | | | Scenario 1 | | | Scenario 2 | | | Scenario 3 | | |
|--|-------------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|
| | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde |
| 11. Omfattande ingrepp i verksamhetssystemen krävs | 3 | 5 | 15 | 3 | 5 | 15 | 3 | 5 | 15 | 3 | 5 | 15 |
| 12. Marknaden styr och leverantörer kan sätta högre priser än vad som räknats med | 3 | 3 | 9 | 3 | 3 | 9 | 3 | 3 | 9 | 3 | 3 | 9 |
| 13. Osäkerhet kring inkluderade förfaranden | 3 | 3 | 9 | 3 | 3 | 9 | 3 | 3 | 9 | 3 | 3 | 9 |
| 14. Ingen hänsyn tas till redan befintliga system och kopplingar | 2 | 4 | 8 | 2 | 4 | 8 | 3 | 4 | 12 | 3 | 4 | 12 |
| 15. Tidsplan förskjuts | 5 | 2 | 10 | 5 | 2 | 10 | 5 | 2 | 10 | 5 | 2 | 10 |
| 16. Inte prioriterat från myndigheter | 3 | 4 | 12 | 3 | 4 | 12 | 2 | 4 | 8 | 2 | 4 | 8 |
| 17. Böter och straff | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| 18. Resurssvaga kommuner har inte råd | 5 | 5 | 25 | 5 | 5 | 25 | 3 | 5 | 15 | 3 | 5 | 15 |
| 19. Avsaknad av mottagningsförmåga hos kommunerna | 4 | 5 | 20 | 4 | 5 | 20 | 3 | 5 | 15 | 3 | 5 | 15 |
| 20. Kostnaden riskerar att överstiga nyttan i kommuner med få ärenden | 5 | 4 | 20 | 5 | 4 | 20 | 3 | 4 | 12 | 3 | 4 | 12 |
| 21. Kommuner inte redo för eIDAS - fördröjer implementering | 4 | 4 | 16 | 4 | 4 | 16 | 3 | 4 | 12 | 3 | 4 | 12 |
| 22. utredningar kopplade till tryckfrihetsförordningen/GDPR försenar eller stoppar scenariot | 1 | 5 | 5 | 1 | 5 | 5 | 3 | 5 | 15 | 3 | 5 | 15 |

| Risk (1-5) | Nolläge | | | Scenario 1 | | | Scenario 2 | | | Scenario 3 | | |
|---|-------------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|
| | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde |
| 23. Risk för större variation mellan myndigheter | 4 | 4 | 16 | 4 | 4 | 16 | 3 | 4 | 12 | 2 | 4 | 8 |
| 24. Risk att den centrala aktören blir en flaskhals | 1 | 3 | 3 | 1 | 3 | 3 | 1 | 3 | 3 | 4 | 3 | 12 |
| 25. Resursstarka kommuner går sin egen väg | 5 | 1 | 5 | 5 | 1 | 5 | 3 | 3 | 9 | 3 | 3 | 9 |



Du kan ladda ned Tillväxtverkets publikationer på tillvaxtverket.se.

© Tillväxtverket

Stockholm, [Ange månad och år]

Digital: ISBN [Ange XXX-XX-XXXXX-XX-X]

[Ange publikationsnummer]

Har du frågor om den här publikationen, kontakta:

[Ange förnamn efternamn]

Telefon, växel 08-681 91 00