

Remissyttrande

Datum 2024-04-23

Diarienummer RS 2024-00659

Ert diarienummer Fi2024/00259

Finansdepartementet

En reform för datadelning (SOU 2023:96)

Sammanfattning

Västra Götalandsregionen (VGR) anser att intentionen med utredningen är bra men att det finns luckor i utredningen som behöver förtydligas. Införandet av nationella interoperabilitetslösningar bör ses som en delaktivitet, men inte hela lösningen för att möjliggöra effektiv(are) datadelning mellan myndigheter.

Det finns områden i utredningen som behöver klargöras för att kunna utvärdera konsekvenserna av förslaget. De huvudsakliga områdena som behöver förtydligas är vilken omfattning och karaktär hos data/informationen som omfattas av förslaget, tidplan för Diggs leverans samt finansiering för implementering inom den offentliga förvaltningen.

Utredningen i sig understryker vikten av en gemensam begreppsmodell. Många av de definitioner som används i utredningen skiljer sig från etablerade standarder inom fältet.

VGR anser att eftersom nyttor och kostnader initialt uppstår i olika organisationer behövs tidig utvärdering om sanktioner är nödvändigt för att uppnå önskad effekt. Om stora aktörer väljer att inte implementera de nationella interoperabilitetslösningar som föreslås kommer önskade effekter inte uppnås.

I utredningen saknas behovet av att värdera nationella interoperabilitetslösningar mot behovet av en förvaltningsgemensam informationsmodell. VGR anser att en förvaltningsgemensam informationsmodell är av större vikt för att realisera de eftersträvarvärda nyttorna än nationella interoperabilitetslösningar. Det finns också ett behov av att kunna klassa information likartat.

Begrepp och definitioner

Västra Götalandsregionen anser att en utredning som berör så många olika myndigheter och aktörer på olika nivåer i statsapparaten behöver en genomarbetad och solid begreppsmodell. Det är först när begreppsmodellen är på plats som läsaren kan förstå och fullt ut sätta sig in i förslaget som lämnas av utredningen. I nuvarande utformning kan missförstånd uppstå och hela syftet och intentionen gå om intet.

Det är viktigt att inkludera definitionen av information och metadata för att förklara skillnaden mellan data, information och metadata.

Nedan påvisas några exempel på nyckelbegrepp med tillhörande definitioner som VGR anser är mer lämpade eller som i förekommande fall saknas:

Data

Utredningens förslag: information i digitalt format oberoende av medium.

VGR:s förslag: representation av fakta, idéer eller liknande i en form lämpad för överföring, tolkning eller bearbetning av människor eller av automatiska hjälpmedel.

Definitionen används i myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) termbank för informationssäkerhet och i svenska institutet för standard (SIS) terminologi för informationssäkerhet.

Information

VGR:s förslag: innebörd av data.

I strikt mening är det skillnad mellan data och information. Data blir information när någon har tolkat innebörden av dem. Vid till exempel överföring mellan datorer och lagring i datorminne är det data, inte information, som hanteras. Definitionen används i MSBs Termbank för informationssäkerhet och i SIS terminologi för informationssäkerhet.

Metadata

VGR:s förslag: data som beskriver andra data.

Definitionen används i MSBs Termbank för informationssäkerhet och i SIS terminologi för informationssäkerhet.

Datadelning

Utredningens förslag: Att tillhandahålla data eller ta del av data.

VGR:s förslag: Att på ett säkert sätt kunna kommunicera data och säkerställa att data betyder samma sak för såväl avsändare som mottagare.

Detta är en förutsättning för att datadelning ska vara värdeskapande.

Interkonnektivitet/interoperabilitet

Utredningens resonemang: förmåga till samverkan

VGR:s förslag: Interkonnektivitet: förmåga att koppla samman data eller information ur ett mer tekniskt perspektiv där interoperabilitet ingår inom området teknik.

VGR:s förslag: Interoperabilitet: Förmåga att inom de fyra områdena organisation, semantik, juridik och teknik samverka med fokus på att skapa värde.

Syfte

Intentionen bakom SOU 2023:96 är god. För att möjliggöra effektiv datadelning mellan organisationer behövs ett styrande organ som kan driva samordningen.

Utan ett sådant organ, komplett med strukturer för att upprätthålla och kommunicera utfört arbete, budget och kompetens för uppgiften, kommer inte avsedd effekt i form av fullt interoperabla data uppnås. VGR ser det som positivt att inte definiera standarder i lagtexten då det skapar en flexibilitet. Samtidigt skapar detta en otydlighet i vad utredningen innebär. Hur Digg väljer att formulera uppdraget och förvalta det är en framgångsfaktor.

Med förslaget regleras hur data ska delas. Förslaget påverkar inte rätten eller skyldighet att lämna ut data. Hur stor effekt som uppnås enbart med genomförandet av nationella interoperabilitetslösningar är oklart. VGR uppskattar intentionen bakom att öka datadelning, men noterar att det saknas tydliga metoder för hur detta ska genomföras inom ramen för befintlig lagstiftning. Det är viktigt att balansera behovet av delning med nödvändigheten av kontroll, för att undvika oreglerad datadelning. VGR efterlyser därför en mer detaljerad beskrivning av verktyg och metoder för interoperabilitet som kan förena önskan om ökad datadelning med de varningar som ges om obehindrad delning.

Den styrning som i dagsläget finns på området är inte bindande och har hittills inte lett till en tillräckligt hög nivå av interoperabilitet hos den offentliga förvaltningen. I förslaget uttrycks att med en nationell interoperabilitetslösning så kommer incitamentet för offentlig förvaltning att använda lösningen vara tillräckligt stort för att uppnå de önskade effekterna utan att koppla sanktioner till förordningarna. Huruvida detta incitament finns hos offentliga förvaltningar kan ifrågasättas då tidigare insatser inte har uppnått önskade effekter.

Målbild

Utredningen bedömer under 9.3 att "Det bör vara ett politiskt mål att offentlig förvaltnings mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel senast år 2030." VGR kan inte se att det framgår hur det avgörs vilken datadelning som är mest angelägen för den offentliga förvaltningen. Det är därför omöjligt att avgöra om detta mål kan uppnås eller inte. För en regions räkning bör den mest angelägna datadelningen vara relaterad till någon av de sektorer en region verkar i, sektorer som är undantagna från förslaget.

Det framgår inte i utredningen om uppdraget omfattar att värdera om styrning av interoperabilitet är det bästa eller mest lämpliga sättet att möjliggöra nyttorna med datadelning. Mycket av texten antyder att det anses vara det men utan att tydligt motivera det. Det kan hända att det finns i någon av de utredningar som hänvisas till men då utan att förtydligas i utredningen. Att interoperabilitet är en nödvändig förutsättning för datadelning framgår tydligt och möjligen också att det är nödvändigt att styra interoperabiliteten, men uppdraget tycks inte ifrågasätta om andra delar i helheten skulle vara lämpligare områden för att uppnå de nyttor som eftersträvas.

I uppgiften att överväga behovet av reglering av en förvaltningsgemensam informationsmodell ges ett utrymme att tänka bortom interoperabilitet men remissens alla avsnitt om förvaltningsgemensam informationsmodell tycks begränsa en sådan som ett verktyg för interoperabilitet.

Att utredningen i 4.2 tydligt påtalar att interoperabilitet och datadelning i sig inte har något egenvärde utan endast är möjliggörare av nyttor som i sig måste realiseras är bra. Det ligger möjligen utanför utredningen att föreslå eller peka på vem som ansvarar för att nyttorna realiseras. Hur Sverige ska följa upp att vinsten av interoperabilitet är högre än kostnaderna framgår ingenstans.

Utredningen saknar helheten beskriven från Utredning-Förslag-Implementation-Förvaltning och ingående beskrivningar i dessa olika faser.

I utredningens avsnitt 3.3.1 nämns att inom området Digital omställning av näringslivet är målet att 75 procent av EU:s företag 2030 ska använda molntjänster, AI eller stordata och över 90 procent av de små och medelstora företagen. Dock framgår inte vilken nytta som ska uppnås med det målet.

Kravet på statliga myndigheter att vara effektiva och att hushålla med statens medel, kan medföra en förståelig försiktighet hos dessa myndigheter avseende investeringar för att uppnå samhällsnyttor som inte syns direkt i den egna myndighetens verksamhet.

Eftersom det ingenstans i utredningen framgår hur nyttan av styrning av interoperabilitet ska mätas, värderas eller säkras finns det heller ingenting i utredningen som motiverar de kostnader, ansträngningar, bortträngningseffekter eller andra negativa konsekvenser som förslaget medför.

Den riktigt stora nyttan av styrning av interoperabilitet vid datadelning nämns inte i rapporten men kan anas mellan raderna i första stycket i 4.2.4. Den riktigt stora nyttan av styrd interoperabilitet är att den på sikt leder till att varje offentlig verksamhet behöver skapa ordentlig ordning på sin data. Varje myndighet får alltså en mer sammanhållen data- och informationsstruktur. Därmed inte bara kan de få, utan kommer att få, ut mycket större värde av sin data. Den styrda interoperabiliteten vid datadelning mellan myndigheter kommer också att leda till mycket bättre interoperabilitet inom myndigheten. Detta torde vara det stora värdet – men det nämns alltså inte rakt ut i utredningen.

Förutsättningar

VGR har svårt att se en tydlig bild av de förutsättningar som behöver infrias för att intentionen i utredningens förslag skall kunna realiseras. VGR har här listat upp några områden där det önskas klargörande hur dessa hinder/förutsättningar skall rivas respektive skapas.

Organisatoriska

Utredningen skriver att förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen. VGR tolkar dock i utredningen en återhållsamhet att finansiera lösningen med statsmedel. Utredningen verkar mena att endast en mindre del av regionernas kostnader ska finansieras genom statliga bidrag. Eftersom kraven i de nationella interoperabilitetslösningarna kommer avse sådant som regioner idag beslutar själva, skulle det innebära att arbetet behöver prioriteras inom regionens befintliga skattemedel. VGR har svårt att förstå utredningens resonemang när det gäller finansiering för regioner i relation till inskränknigen i den kommunala självstyrelsen.

Tillit till ledning och styrning

Uppfattningen är att det i tidigare samverkan funnits mer att önska angående Diggs förmåga att lyssna på och samverka med andra myndigheter och respektera deras behov, förutsättningar och verklighet. Analysen av nyttor och kostnader för

andra, i 3 § andra punkten i den föreslagna förordningen, kräver att andra myndigheter känner förtroende för Digg. Likaså upplevs möjligheten att yttra sig om föreskrifter i 4 § i förordningen inte helt betryggande. Anta att en annan myndighet har en föreskrift som inte är förenlig med den av Digg föreslagna, hur ser då processen ut? Digg föreslås få välja arbetssätt som exempelvis medverkande och beslutsgång, vilket leder till nämnd risk för ensidighet. Utredningen uttalar bestämt att ”Vidare säkerställer den modell för samarbete och inhämtande av yttranden vid framtagande av nationella interoperabilitetslösningar att kommuners och regioners behov och synpunkter löpande beaktas under framtagandet av kraven.” I det faktiska förslaget finns inga krav om att kommuners och regioners synpunkter beaktas, endast att de har rätt att få yttra sig. Detta får anses vara en avgörande skillnad.

VGR finner det oroande att underlag för utvärdering samt påföljande analys föreslås tas fram av Digg själv. Då en stor del av underlagen kommer vara bedömningar är det angeläget med fristående bedömning och påföljande analys. Här kan det finnas risk för otillbörligt självgodkännande.

Samordning

I utredningen framgår det att Digg är den myndighet som kommer att få uppdraget att genomföra den av utredningen föreslagna lösningen. I utredningen beskrivs fokus på specifika områden såsom exempelvis skola och vård. Vem skall ansvara för att samordningen mellan Digg och exempelvis vård eller skola sker?

När det kommer till masterdata anser VGR att Skatteverket är en nyckelaktör och borde involveras i arbetet.

Regeringen konstaterar i strategin Data – en underutnyttjad resurs för Sverige – att god tillgång till data är en allt viktigare förutsättning för innovation, hållbar tillväxt, och minskad resursåtgång. I samma strategi framförs som mål att statliga myndigheter och statliga företag år 2023 ska ha en god förmåga att dela data på ett öppet och kontrollerat sätt. VGR undrar på vilket sätt utredning utgår från detta arbete eller om man ska se förslaget som en nystart.

I utredningen saknas aspekten och perspektiven kring kvalitativa data och dess kontext. Det fokuseras på att dela data, men inte syftet med delningen och målet vad som ska komma av delningen.

Tid- och aktivitetsplan

Lagförslaget föreslås träda i kraft 1 januari 2025 med målsättningen att offentlig förvaltnings mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel 2030. En förutsättning för att uppnå målet är att Digg levererar relevanta föreskrifter och nationella interoperabilitetslösningar inom en rimlig tidsperiod. Tidplan för att etablera föreskrifter och nationella interoperabilitetslösningar, samt för att implementera dessa inom offentliga förvaltningar, behöver beskrivas tydligare. Detta så det blir tydligt för Digg vad uppdraget innefattar och för att säkerställa leverans enligt uppsatt mål. VGR föreslår att det i den fortsatta beredningen beskrivs tydliga delmål kopplat till tidplan för att underlätta kontinuerlig utvärdering av leveransen. Vidare önskas en beskrivning av de åtgärder som

behöver tas om Digg inte levererar enligt uppsatta mål. Förslaget säger heller inget om tiden för offentlig förvaltning att anpassa sig till föreskrifterna. Gamla system kan vara svåra att göra om och också svåra att ersätta. Det tar tid och är dyrt.

Finansiering

Enligt utredningen bör regionernas kostnader i allt väsentligt ligga på regionerna själva. Med detta beaktat måste VGR läsa utredningen med VGR:s skattebetalares bästa för ögonen.

Utifrån detta perspektiv reses en del frågor såsom hur situationer löses där nyttan uppkommer hos andra aktörer än de som betalat för möjlighörandet? Med andra ord, hur ska en region kunna motivera sina skattebetalare att stå för kostnader där nyttoeffekterna hamnar utanför regionen?

Utredningen skriver "Att beräkna nyttorna kan vara svårt, särskilt för den aktör som ska dela data. Digg tillhandahåller redan idag ett beräkningsverktyg för nyttor och kostnader. Verktöget kan fungera som ett stöd för myndigheter som ska dela data." Statliga myndigheter krävs genom regleringsbrev, men hur ser det ut för en region som har ett annat skattekollektiv än statens?

I utredningen (avsnitt 11.5.4) anges att "Statlig finansiering kan enligt finansieringsprincipen endast komma i fråga för nationella interoperabilitetslösningar som går utöver åtgärder som kommuner och regioner ändå hade behövt vidta till följd av tekniska förändringar och krav i befintliga författningar." VGR arbetar redan idag med åtaganden som VGR har utifrån tekniska förändringar och krav i befintliga författningar. Utredningens förslag går dock utöver vad som följer av detta.

Utredningen bedömer att förslagen på sikt kommer leda till minskande kostnader och andra nyttor som överväger kostnaderna. Någon kalkyl som visar detta presenteras dock inte. Tidsperspektivet för när minskningen av kostnaderna och nyttorna realiserar kan vara långt. Nyttorna kan också uppstå hos en annan myndighet eller aktör i förvaltningen än den som behöver göra investeringen. Enligt utredningen ska endast en mindre del av kommunernas och regionernas kostnader finansieras genom statliga bidrag. Kostnaderna bör, enligt utredningen, i allt väsentligt ligga på kommunerna och regionerna. VGR håller inte med utredningen i denna bedömning och det finns också farhågor att utredningen underskattar kostnader.

Då utredningens förslag kan komma att belasta regionernas budgetar om de införlivas och att detta arbete inte finns med i dagens budgetarbeten, kommer detta att behöva prioriteras mot annat. Förslagen medför att det kommunala självstyret kommer inskränkas genom att regionerna inte äger sin prioritering av kommande investeringar.

I utredningen beskrivs en alternativ ordning för finansiering (se s. 284). Denna har VGR i dagsläget svårt att sätta sig in i, dock ser VGR en utmaning med att en central myndighet såsom Digg skall kostnadsberäkna utifrån ett regionperspektiv.

VGR ser gärna en framtida lösning som innebär en kostnadsneutralitet för VGR som region.

Synkronisering med andra initiativ

Flera nationella utredningar pågår samtidigt som det på internationell nivå händer mycket, inte minst genom EU:s nya förslag om ett europeiskt hälsodataområde (European Health Data Space). Där föreslås bland annat bestämmelser för att motverka bristande harmonisering av standarder och begränsad interoperabilitet på hälsodataområdet. På nationell nivå presenteras snart Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse (S 2022:10), som av utredningen beskrivs som en av de sektorer eller områden som ska styras särskilt.

De olika regelverken, både på nationell och internationell nivå, måste synkroniseras så långt det är möjligt vad gäller terminologi och tillämpning. Annars riskerar att uppstå ett svåröverskådligt och resurskrävande juridiskt landskap.

Vidare delar VGR den uppfattning som flera myndigheter har framfört till utredningen att ett stort hinder för datadelning är de rättsliga förutsättningar för utlämnande av uppgifter utifrån registerförfattningar och offentlighets- och sekretesslagen. Utredningen konstaterar att det finns ett behov av fortsatt utredning i de här frågorna. VGR delar denna uppfattning.

Sektorer och samordning

Utredningen bedömer att interoperabilitet vid datadelning inom sektorer eller områden bör styras genom sektorspecifik lagstiftning och inte innefattas av detta förslag. Det framgår inte tydligt i utredning hur förvaltningsgemensamma relativt sektorspecifika data definieras. Det beskrivs inte heller tydligt omfattningen av sektorspecifika data. För att göra en rimlig bedömning av kostnader behövs förtydligande. Det saknas också en beskrivning för hur samsyn ska nås mellan sektorers data som inte definieras som förvaltningsgemensamma. Olika sektorer kommer vara i olika faser i processen och det finns ingen beskriven process för hur sektorer förväntas harmonisera begrepp mellan varandra. Det beskrivs inte heller hur harmonisering förvaltas i takt med att nya begrepp standardiseras inom en sektor. Det finns stora risker för att sektorspecifika data inte harmoniseras i önskad omfattning.

Utredningen anger att när styrning tas fram inom sektorer, behöver den vara förenlig med krav som ställs på förvaltningsgemensam nivå. Det kan innebära olyckliga begränsningar i en sektor där fungerande och spridd teknisk standard överrids av ett generellt formulerat förvaltningsövergripande krav på exempelvis vilken ordning integrationsteknologier ska tillhandahållas av aktörer. Det är olyckligt om fungerande sektorer av formella skäl behöver anpassa sig till mindre bra nomenklatur för att uppfylla förvaltningsgemensamma föreskrifter. Av samma skäl kan begrepp definierade i den förvaltningsgemensamma världen omöjliggöra bruket av ett redan inarbetat begrepp i en sektorsspecifik del.

Implementation och senare förvaltning

Information är helt centralt idag för att kunna verka i dagens samhälle. Interoperabilitet förutsätter god informationssäkerhet och likartade arbetsätt inom informationssäkerhet och de modeller om används som skapar ömsesidig tillit. Stärkt informationssäkerhet behöver följa utvecklingen av ökad interoperabilitet så att rätt avvägningar kan ske, organisationer har koll på sin information och kan leva upp till kravet på ökad interoperabilitet. Det är positivt att utredningen pekar på uppdrag till MSB att se över behov av ensade och standardiserade nivåer av skydd samt behov av ökad nationell guidning och samordning. Det är också viktigt att nationella aktörer är samordnade i hur deras styrning förhåller sig till varandra.

När det kommer till säkerhetsklassning föreslår utredningen att MSB ska förvalta detta. Det anser VGR är bra men saknar vem som initialt ska koordinera detta arbete.

Utifrån ovan är det viktigt att nationellt samordna masterdata vilket VGR anser behöver omhändertas.

Utmaningar med förslaget som helhet

VGR ser en oro för att det inte kommer att bli någon förändring sett till att incitamentet till förändring inte är tillräckligt stort.

Utredningen anser att det inte finns något behov av sanktionssystem, exempelvis i form av tillsyn. Enligt utredningen kommer incitamenten att tillämpa de nationella lösningarna vara höga eftersom de kommer underlätta datadelning. Om det längre fram visar sig att meddelade föreskrifter inte följs kan det framöver bli aktuellt att överväga sanktioner (avsnitt 9.8). Om det redan finns en fungerande interoperabilitetslösning och det saknas konsekvenser för om föreskrifterna inte följs, är risken att offentlig förvaltning fortsätter med det som fungerar och inte harmoniserar med en nationell interoperabilitetslösning.

Frågor och reflektioner

Nedan har VGR samlat övriga frågor och reflektioner.

Utredningen skriver "En informationsmodell kan peka ut var vissa datamängder finns". Det är inte en informationsmodells syfte, frågan är om utredningen avser en datamodell?

Genom att hämta data direkt från den bästa källan sparas både tid och resurser. Hur avgörs det vad som är bästa källan och av vem? VGR ställer sig frågande till om syftet med datadelning är att förvara data på olika ställen? Om det handlar om samma data är det dataduplikation vilket inte vore förenligt med effektiv dataförvaltning.

Utredningen anger att "Digg ska analysera vilka nyttor och kostnader som användning av nationella interoperabilitetslösningar innebär för den offentliga förvaltningen." VGR hade gärna sett att det redan i utredningen påvisades nyttor och kostnad. Detta är en grundförutsättning för att exempelvis en region som VGR skall kunna värdera sina kommentarer och kunna ställa sig bakom förslaget. VGR måste kunna motivera för sina skattebetalare de prioriteringar VGR behöver göra.

Utredningen tar upp förvaltningsgemensam informationsmodell som en möjlig interoperabilitetslösning, VGR anser att informationsmodellen inte bara är möjlig utan en grundförutsättning för att övriga interoperabilitetslösningar ska skapa värde.

I takt med att nationella operabilitetslösningar tas fram skulle en nationell gemensam kravkatalog underlätta vid upphandling/utveckling av nya IT-system inom offentlig förvaltning. Det skulle spara både tid och pengar om kraven var gemensamma och återanvändbara i stället för att dessa ska tas fram av respektive förvaltning/organisation.

I förslaget till ny lag anges att lagen ska tillämpas av den offentliga förvaltningen vid datadelning (1 §). Vad som avses med datadelning framgår av 3 §. I författningskommentaren framgår att den datadelning som lagen ska tillämpas på är den som är återkommande, systematisk eller som endast sker vid enstaka tillfällen men då är mer omfattande. Det går att ifrågasätta om inte detta bör komma till uttryck direkt i lagtexten. Visst resonemang om detta återfinns i utredningen (s. 214–215), men frågetecknet kvarstår ändå.

Regionstyrelsen
Västra Götalandsregionen

Helén Eliasson
Regionstyrelsens ordförande

Håkan Sandahl
Regiondirektör